

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA – UFSC  
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS - CFH  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA - PPGSP**

**A CONFLITIVIDADE NA RELAÇÃO DO ESTADO, MERCADO E SOCIEDADE:  
ESTUDO HEMEROGRÁFICO**

**ENIO LUIZ SPANIOL**

**Florianópolis, março de 2009**

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA – UFSC  
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS - CFH  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA - PPGSP**

**A CONFLITIVIDADE NA RELAÇÃO DO ESTADO, MERCADO E SOCIEDADE:  
ESTUDO HEMEROGRÁFICO**

Tese apresentada como requisito  
parcial para obtenção do grau de  
Doutor em Sociologia Política pela  
Universidade Federal de Santa Catarina.

**Enio Luiz Spaniol**

**Orientador : Dr. Erni José Seibel**

**Florianópolis, março de 2009**

## **AGRADECIMENTO**

Não existe obra individual. Esta pesquisa teve a participação de muitas pessoas, às quais externo gratidão.

Ao professor orientador, Dr. Erni J. Seibel, que sustentou com sua orientação a realização desta pesquisa/tese. A metodologia inovadora foi o desafio que requereu conhecimento, paciência e decisão. Esta condição o orientador proporcionou.

Gratidão também aos demais professores do PPGSP, em especial à professora Tamara por seu apoio durante todo período de realização do doutorado.

Agradeço ainda o apoio obtido de alunos e colegas professores da UDESC – CCA/ESAG.

Agradeço a ajuda da Angelina na operacionalização do Banco de Dados. Ao Airton pelas sugestões metodológicas e aporte técnico na informática.

Agradeço o incentivo e a compreensão da Daniele, do Felipe e da pequena Isabelle.

E, de forma muito especial, eternos agradecimentos à Rosane pela compreensão, apoio e pela constante leitura crítica da tese.

### **Dedicatória**

Ao meu pai Cláudio (in memoriam) de quem herdei o hábito de pesquisar e contar “histórias”.  
E, à mãe Vilma, que com seus 86 anos, no mês de novembro de 2007 – como os milhões de usuários brasileiros – pagou R\$ 38,36 de assinatura básica residencial de telefone, independente de seu uso.

## RESUMO

Visando sistematizar informações contidas em notícias de jornal sobre a Anatel, Aneel e Anvisa, por meio de uma metodologia inovadora – pesquisa hemerográfica – foi organizado um banco de dados que aponta os conflitos expostos pela Folha de São Paulo nos mandatos dos governos FHC e Lula, em 11 anos de existência do atual modelo regulatório: 1996-2007. A política regulatória, dentro do contexto da globalização, começou a ser gestada no Brasil com a reforma do Estado a partir da década de 80. De provedor, o Estado passou a ser regulador dos serviços públicos. Em 1996 foi criada a primeira agência regulatória: a Aneel. No ano seguinte foi criada a Anatel, seguindo-se várias outras, como a Anvisa em 1999. A passagem do Estado convencional para este modelo novo trouxe conflitos na relação Estado, Mercado e Sociedade. O Estado, abrindo mão do poder de interferir diretamente na ordem econômica, compartilhou esta função com as empresas e com a sociedade, delegando aos conselheiros das agências regulatórias a autonomia de regulamentar os serviços públicos. Esta pesquisa hemerográfica constatou que a Anatel foi foco do maior número de notícias, a Aneel foi o centro das notícias na crise energética no governo FHC em 2001 e a Anvisa teve atuação marcante apenas a partir do governo Lula em 2003. O tema mais recorrente nas notícias foi o “político”, seguindo-se o “econômico”. O tema “indícios de irregularidades” também teve presença marcante, enquanto que o tema “social” foi discreto. As notícias expressam a conflitividade entre agentes do governo, das empresas reguladas, dos usuários/consumidores e dos conselheiros das agências, que buscam a confiança e a estabilidade do mercado e da sociedade, pela política regulatória. A pesquisa aponta mais semelhanças do que diferenças entre os governos FHC e Lula. Indica também que há mais similaridades entre a Anatel e a Aneel enquanto que a Anvisa cumpre mais a função de fiscalizar, multar, cassar medicamentos, autorizar a produção e registro de remédios. O estudo hemerográfico, por fim, sugere que ainda há incertezas e questões não resolvidas na política regulatória brasileira.

### **Palavras-chave:**

**Política regulatória, serviços públicos, agências regulatórias, Estado, conflitos**

## ABSTRACT

Aiming to organize information from news in the printed press on Anatel, Aneel and Anvisa, through an innovative methodology – “hemerográfico” study – a Data Base has been putted together raising the conflicts presented in the news in “*Folha de Sao Paulo*” in the governments of FHC and Lula, during 11 years of existence of the current regulatory model: 1996-2007. The regulatory politics, in the context of globalization, has started being managed in Brazil with the reform of the State in the decade of the 80’s. From supplier, the State became regulator of the Public Services. In 1996 the first regulatory agency was created: Aneel. In the following year Anatel was created, followed by several others, such as Anvisa, in 1999. The transformation of the (traditional) conventional State to this new model, has brought conflicts in the relationship State, Market and Society. The State, giving up the power to intervene directly in the economic order, started sharing this role with companies and society, delegating to the Council Members of the regulatory agencies the autonomy to regulate the public services. The “*hemerográfico*” study in matter shows that Anatel is the agency with the highest number of news. Aneel was mainly discussed during the energy crisis in 2001, in FHC’s government. Anvisa increased its performance in the beginning of Lula’s government in 2003. The most recurrent topic in the news was “political”, followed by “economical”. The topic “indications of irregularities” was also significant, while the “social” topic was discrete. The news express the confliction between government agents, the regulated companies, the consumers/users, and the Council Members of the agencies, that look for confidence and stability of the market and the society, through its action in the regulatory politics. The research indicates that there are more similarities than differences between Anatel and Aneel, while Anvisa fulfills mainly the function to fiscalize, fine, control drugs, authorize the production and registration of medicines. Finally, the “*hemerográfico*” study suggests that there are still uncertainties and unsolved matters in the Brazilian regulatory politics.

### **Key-words:**

**Regulatory politics, public services, regulatory agencies, state, conflicts**

## LISTA DE TABELAS

Tabela nº1: Total de notícias de 1996 até 2007 por ano, por agência e por governo	127
Tabela nº 2: Classificação das notícias por agência e por tema	136
Tabela nº 3: Notícias classificadas no nível I sobre as três agências regulatórias no governo FHC, excluídos os temas centrais <i>motivador da notícia</i> e <i>excepcionais</i>	138
Tabela nº 4: Notícias classificadas em <i>principal</i> sobre Anatel, Aneel e Anvisa no governo FHC	142
Tabela nº 5: Notícias classificadas no nível I por agência regulatória nos temas centrais, excluídos <i>motivador da notícia</i> e <i>excepcionais</i> , no governo Lula.	144
Tabela nº 6: Notícias classificadas em <i>principal</i> sobre Anatel, Aneel e Anvisa, no governo Lula	149
Tabela nº 7: Distribuição das notícias sobre as três agências regulatórias classificadas no nível II a partir do tema <i>motivador da notícia</i> no governo FHC	156
Tabela nº 8: Distribuição das notícias classificadas como <i>principal</i> no nível II a partir do tema <i>político</i> sobre Anatel, Aneel e Anvisa no governo FHC	159
Tabela nº 9: Notícias classificadas como <i>principal</i> no nível II a partir do tema <i>econômico</i> sobre Anatel, Aneel e Anvisa no governo FHC	164
Tabela nº 10: Distribuição das notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa no nível II a partir do tema <i>função regulatória</i> classificadas como <i>principal</i> no governo FHC	168
Tabela nº 11: Distribuição das notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa classificadas como <i>principal</i> no nível II a partir do tema <i>tecnológico</i> no governo FHC	171
Tabela nº 12: Distribuição das notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa classificadas como <i>principal</i> no nível II a partir do tema <i>jurídico</i> no governo FHC	174
Tabela nº 13: Distribuição das notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa classificadas como <i>principal</i> no nível II a partir do tema <i>indícios de irregularidades</i> no governo FHC	178
Tabela nº 14: Distribuição das notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa classificadas como <i>principal</i> no nível II a partir do tema central <i>burocrático</i> no governo FHC	182
Tabela nº 15: Distribuição das notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa classificadas como <i>principal</i> no nível II a partir do tema <i>social</i> no governo FHC	186
Tabela nº 16: Distribuição das notícias sobre as três agências regulatórias classificadas no nível II a partir do tema <i>motivador da notícia</i> no governo Lula	189
Tabela nº 17: Notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa classificadas como <i>principal</i> no nível II a partir do tema <i>político</i> no governo Lula	191
Tabela nº 18: Notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa classificadas como <i>principal</i> no nível II a partir do tema <i>econômico</i> no governo Lula	195
Tabela nº 19: Notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa classificadas como <i>principal</i> no nível II a partir do tema <i>indícios de irregularidades</i> no governo Lula	198
Tabela nº 20: Notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa classificadas como <i>principal</i> no nível II a partir do tema <i>função regulatória</i> no governo Lula	201
Tabela nº 21: Notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa classificadas como <i>principal</i> no nível II a partir do tema <i>tecnológico</i> no governo Lula	205
Tabela nº 22: Notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa classificadas como <i>principal</i> no nível II a partir do tema <i>jurídico</i> no governo Lula	208
Tabela nº 23: Notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa classificadas como <i>principal</i> no nível II a partir do tema central <i>burocrático</i> no governo Lula	212
Tabela nº 24: Distribuição das notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa classificadas como <i>principal</i> no nível II a partir do tema central <i>social</i> no governo Lula	216

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico nº 1: Notícias entre 1996 e 2007 por ano e agência	128
Gráfico nº 2: Notícias por agência, ano e governo	128
Gráfico nº 3: Notícias sobre a Anatel por ano e por governo	129
Gráfico nº 4: Notícias sobre a Aneel por ano e por governo	130
Gráfico nº 5: Notícias sobre a Anvisa por ano e por governo	130
Gráfico nº 6: Classificação geral das notícias das três agências nos dez temas centrais no período dos dois governos	136
Gráfico nº 7: Classificação das notícias nos oito temas centrais	137
Gráfico nº 8: Total de notícias classificadas no nível I sobre as três agências regulatórias nos anos do governo FHC	139
Gráfico nº 9: Notícias classificadas no nível I sobre Anatel no governo FHC	140
Gráfico nº 10: Notícias classificadas no nível I sobre Aneel no governo FHC	140
Gráfico nº 11: Notícias classificadas no nível I sobre Anvisa no governo FHC	141
Gráfico nº 12: Notícias classificadas em <i>principal</i> sobre Anatel, Aneel e Anvisa no governo FHC	143
Gráfico nº 13: Notícias classificadas no nível I pelas três agências regulatórias nos anos do governo Lula	145
Gráfico nº 14: Classificação das notícias no nível I sobre Anatel no governo Lula	146
Gráfico nº 15: Classificação das notícias no nível I sobre Aneel no governo Lula	147
Gráfico nº 16: Classificação das notícias no nível I sobre Anvisa no governo Lula	148
Gráfico nº 17: Notícias classificadas em <i>principal</i> sobre Anatel, Aneel e Anvisa no governo Lula	150
Gráfico nº 18: Classificação das notícias (%) por agência e por ano dos dois governos	155
Gráfico nº 19: Distribuição das notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa classificadas no nível II a partir do tema central <i>motivador da notícia</i> no governo FHC	157
Gráfico nº 20: Notícias classificadas no nível II a partir do tema <i>político</i> que tratam sobre a Anatel no governo FHC	160
Gráfico nº 21: Notícias classificadas no nível II a partir do tema <i>político</i> sobre a Aneel no governo FHC	161
Gráfico nº 22: Notícias classificadas no nível II a partir do tema <i>político</i> sobre a Anvisa no governo FHC	162
Gráfico nº 23: Notícias sobre a Anatel classificadas no nível II a partir do tema <i>econômico</i> no governo FHC	164
Gráfico nº 24: Notícias sobre a Aneel classificadas no nível II a partir do tema <i>econômico</i> no governo FHC	165
Gráfico nº 25: Notícias sobre a Anvisa classificadas no nível II a partir do tema <i>econômico</i> no governo FHC	166
Gráfico nº 26: Notícias sobre a Anatel classificadas no nível II a partir do tema <i>função regulatória</i> no governo FHC	168
Gráfico nº 27: Notícias sobre a Aneel classificadas no nível II a partir do tema <i>função regulatória</i> no governo FHC	169
Gráfico nº 28: Notícias sobre a Anvisa classificadas no nível II a partir do tema central <i>função regulatória</i> no governo FHC	170
Gráfico nº 29: Notícias sobre a Anatel classificadas no nível II a partir do tema <i>tecnológico</i> no governo FHC	172
Gráfico nº 30: Notícias sobre a Aneel classificadas no nível II a partir do tema <i>tecnológico</i> no governo FHC	172



Gráfico nº 31: Notícias sobre a Anvisa classificadas no nível II a partir do tema <i>tecnológico</i> no governo FHC	173
Gráfico nº 32: : Notícias sobre a Anatel classificadas no nível II a partir do tema <i>jurídico</i> no governo FHC	175
Gráfico nº 33: : Notícias sobre a Aneel classificadas no nível II a partir do tema <i>jurídico</i> no governo FHC	176
Gráfico nº 34: Notícias sobre a Anvisa classificadas no nível II a partir do tema <i>jurídico</i> no governo FHC	176
Gráfico nº 35: Notícias sobre Anatel classificadas no nível II dentro do tema <i>indícios de irregularidades</i> no governo FHC	179
Gráfico nº 36: Notícias sobre Aneel classificadas no nível II dentro do tema <i>indícios de irregularidades</i> no governo FHC	180
Gráfico nº 37: Notícias sobre Anvisa classificadas no nível II dentro do tema <i>indícios de irregularidades</i> no governo FHC	181
Gráfico nº 38: Notícias sobre a Anatel classificadas no nível II a partir do tema central <i>burocrático</i> no governo FHC	183
Gráfico nº 39: Notícias sobre a Aneel classificadas no nível II a partir do tema central <i>burocrático</i> no governo FHC	184
Gráfico nº 40: Notícias sobre a Anvisa classificadas no nível II a partir do tema central <i>burocrático</i> no governo FHC	185
Gráfico nº 41: Notícias sobre a Anatel classificadas no nível II a partir do tema central <i>social</i> no governo FHC	187
Gráfico nº 42: Notícias sobre a Aneel classificadas no nível II a partir do tema central <i>social</i> no governo FHC	188
Gráfico nº 43: Notícias sobre a Anvisa classificadas no nível II a partir do tema central <i>social</i> no governo FHC	188
Gráfico nº 44: Distribuição das notícias sobre as três agências regulatórias classificadas no nível II a partir do tema <i>motivador da notícia</i> no governo Lula	190
Gráfico nº45: Notícias sobre a Anatel classificadas no nível II a partir do tema <i>político</i> no governo Lula	192
Gráfico nº46: Notícias sobre a Aneel classificadas no nível II a partir do tema <i>político</i> no governo Lula	193
Gráfico nº47: Notícias sobre a Anvisa classificadas no nível II a partir do tema <i>político</i> no governo Lula	194
Gráfico nº 48: Notícias sobre a Anatel classificadas no nível II a partir do tema <i>econômico</i> no governo Lula	196
Gráfico nº 49: Notícias sobre a Aneel classificadas no nível II a partir do tema <i>econômico</i> no governo Lula	196
Gráfico nº 50: Notícias sobre a Anvisa classificadas no nível II a partir do tema <i>econômico</i> no governo Lula	197
Gráfico nº 51: Notícias sobre a Anatel classificadas no nível II a partir do tema <i>indícios de irregularidades</i> no governo Lula	199
Gráfico nº 52: Notícias sobre a Aneel classificadas no nível II a partir do tema <i>indícios de irregularidades</i> no governo Lula	200
Gráfico nº 53: Notícias sobre a Anvisa classificadas no nível II a partir do tema <i>indícios de irregularidades</i> no governo Lula	200
Gráfico nº 54: Notícias sobre a Anatel classificadas no nível II a partir do tema <i>função regulatória</i> no governo Lula	202
Gráfico nº 55: Notícias sobre a Aneel classificadas no nível II a partir do tema <i>função regulatória</i> no governo Lula	203

Gráfico n° 56: Notícias sobre a Anvisa classificadas no nível II a partir do tema <i>função regulatória</i> no governo Lula	203
Gráfico n° 57: Notícias sobre a Anatel classificadas no nível II a partir do tema central <i>tecnológico</i> no governo Lula	205
Gráfico n° 58: Notícias sobre a Aneel classificadas no nível II a partir do tema central <i>tecnológico</i> no governo Lula	206
Gráfico n° 59: Notícias sobre a Anvisa classificadas no nível II a partir do tema central <i>tecnológico</i> no governo Lula	207
Gráfico n° 60: Notícias sobre a Anatel classificadas no nível II a partir do tema central <i>Jurídico</i> no governo Lula	209
Gráfico n° 61: Notícias sobre a Aneel classificadas no nível II a partir do tema central <i>Jurídico</i> no governo Lula	210
Gráfico n° 62: Notícias sobre a Anvisa classificadas no nível II a partir do tema central <i>Jurídico</i> no governo Lula	211
Gráfico n° 63: Notícias sobre a Anatel classificadas no nível II a partir do tema <i>burocrático</i> no governo Lula	213
Gráfico n° 64: Notícias sobre a Aneel classificadas no nível II a partir do tema <i>burocrático</i> no governo Lula	214
Gráfico n° 65: Notícias sobre a Anvisa classificadas no nível II a partir do tema <i>burocrático</i> no governo Lula	215
Gráfico n° 66: Notícias sobre a Anatel classificadas no nível II a partir do tema <i>social</i> no governo Lula	217
Gráfico n° 67: Notícias sobre a Aneel classificadas no nível II a partir do tema <i>social</i> no governo Lula	218
Gráfico n° 68: Notícias sobre a Anvisa classificadas no nível II a partir do tema <i>social</i> no governo Lula	218
Gráfico n° 69 - Distribuição das notícias sobre a Anatel no nível III do tema central <i>político</i> partindo de <i>autonomia</i> do nível II no governo FHC	229
Gráfico n° 70 - Distribuição das notícias sobre a Aneel no nível III do tema central <i>político</i> partindo de <i>funções</i> do nível II no governo FHC	230
Gráfico n° 71 - Distribuição das notícias sobre a Anvisa no nível III do tema central <i>político</i> partindo de <i>disputa</i> do nível II no governo FHC	231
Gráfico n° 72 - Distribuição das notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa no nível III a partir de <i>disputa</i> do nível II no tema central <i>político</i> no governo FHC	232
Gráfico n° 73 - Distribuição das notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa no nível III a partir de <i>autonomia</i> do nível II no tema central <i>político</i> no governo FHC	232
Gráfico n° 74 - Distribuição das notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa no nível III a partir de <i>funções</i> do nível II no tema central <i>político</i> no governo FHC	233
Gráfico n° 75 - Distribuição das notícias sobre a Anatel no nível III do tema central <i>econômico</i> partindo de <i>reajuste de tarifas</i> do nível II no governo FHC	234
Gráfico n° 76 - Distribuição das notícias sobre a Anatel no nível III do tema central <i>econômico</i> partindo de <i>lucro</i> do nível II no governo FHC	235
Gráfico n° 77 - Distribuição das notícias sobre a Aneel no nível III do tema central <i>econômico</i> partindo de <i>redução de tarifas</i> do nível II no governo FHC	236
Gráfico n° 78 - Distribuição das notícias sobre a Anvisa no nível III do tema central <i>econômico</i> partindo de <i>reajuste de tarifas</i> do nível II no governo FHC	237
Gráfico n° 79 - Distribuição das notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa classificadas no nível III a partir de <i>reajuste de tarifas</i> do nível II no tema central <i>econômico</i> no governo FHC	237
Gráfico n° 80 - Distribuição das notícias sobre Anatel e Aneel classificadas no nível	238

III a partir de <i>reductor de tarifas</i> do nível II no tema central <i>econômico</i> no governo FHC	
Gráfico nº 81 - Distribuição das notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa classificadas no nível III a partir de <i>lucro</i> do nível II no tema central <i>econômico</i> no governo FHC	239
Gráfico nº 82 - Notícias sobre a Anatel classificadas no nível III a partir de <i>abandono da intervenção</i> do nível II no tema central <i>função regulatória</i> no governo FHC	240
Gráfico nº 83 - Notícias sobre a Aneel classificadas no nível III a partir de <i>criação das agências regulatórias</i> do nível II no tema central <i>função regulatória</i> no governo FHC	241
Gráfico nº 84 - Notícias sobre Anatel e Aneel classificadas no nível III a partir de <i>abandono da intervenção</i> do nível II no tema central <i>função regulatória</i> no governo FHC	242
Gráfico nº 85 - Notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa classificadas no nível III a partir de <i>criação das agências regulatórias</i> do nível II no tema central <i>função regulatória</i> no governo FHC	242
Gráfico nº 86 - Notícias sobre Anatel classificadas no nível III a partir de <i>qualidade</i> do nível II no tema central <i>tecnológico</i> no governo FHC	244
Gráfico nº 87 - Notícias sobre Aneel classificadas no nível III a partir de <i>qualidade</i> do nível II no tema central <i>tecnológico</i> no governo FHC	245
Gráfico nº 88 - Notícias sobre Anvisa classificadas no nível III a partir de <i>qualidade</i> do nível II no tema central <i>tecnológico</i> no governo FHC	245
Gráfico nº 89 - Notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa conjuntamente classificadas no nível III a partir de <i>qualidade</i> do nível II no tema central <i>tecnológico</i> no governo FHC	246
Gráfico nº 90 - Notícias sobre Anatel classificadas no nível III a partir de <i>ações judiciais</i> do nível II no tema central <i>jurídico</i> no governo FHC	247
Gráfico nº 91 - Notícias sobre Aneel classificadas no nível III a partir de <i>inquérito administrativo</i> do nível II no tema central <i>jurídico</i> no governo FHC	248
Gráfico nº 92 - Notícias sobre Anvisa classificadas no nível III a partir de <i>inquérito administrativo</i> do nível II no tema central <i>jurídico</i> no governo FHC	249
Gráfico nº 93 - Notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa conjuntamente classificadas no nível III a partir de <i>ações judiciais</i> do nível II no tema central <i>jurídico</i> no governo FHC	250
Gráfico nº 94 - Notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa separadamente classificadas no nível III a partir de <i>inquérito administrativo</i> do nível II no tema central <i>jurídico</i> no governo FHC	250
Gráfico nº 95 - Notícias sobre a Anatel classificadas no nível III, partindo do tema <i>contravenção</i> do nível II dentro do tema central <i>indícios de irregularidades</i> no governo FHC	251
Gráfico nº 96 - Notícias sobre a Aneel classificadas no nível III, partindo do tema <i>contravenção</i> do nível II dentro do tema central <i>indícios de irregularidades</i> no governo FHC	252
Gráfico nº 97 - Notícias sobre a Anvisa classificadas no nível III, partindo do tema <i>produtos ineficazes</i> do nível II dentro do tema central <i>indícios de irregularidades</i> no governo FHC	253
Gráfico nº 98 - Notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa classificadas no nível III, partindo do tema <i>contravenção</i> do nível II dentro do tema central <i>indícios de irregularidades</i> no governo FHC	254
Gráfico nº 99 - Notícias sobre Anatel e Anvisa classificadas no nível III, partindo do	255

tema <i>produtos ineficazes</i> do nível II dentro do tema central <i>indícios de irregularidades</i> no governo FHC	
Gráfico n° 100 - Notícias sobre Anatel classificadas no nível III, partindo do tema <i>cargos</i> do nível II dentro do tema central <i>burocrático</i> , no governo FHC	256
Gráfico n° 101 - Notícias sobre Aneel classificadas no nível III, partindo do tema <i>criação de cargos</i> do nível II dentro do tema central <i>burocrático</i> , no governo FHC	257
Gráfico n° 102 - Notícias sobre Anvisa classificadas no nível III, partindo do tema <i>criação de cargos</i> do nível II dentro do tema central <i>burocrático</i> , no governo FHC	257
Gráfico n° 103 - Notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa classificadas no nível III, partindo do tema <i>criação de cargos</i> do nível II dentro do tema central <i>burocrático</i> no governo FHC	258
Gráfico n° 104 - Notícias sobre Anatel e Aneel classificadas no nível III, partindo do tema <i>cargos</i> do nível II dentro do tema central <i>burocrático</i> no governo FHC	259
Gráfico n° 105 - Notícias sobre Anatel classificadas no nível III, partindo do tema <i>controle social e representação</i> do nível II dentro do tema central <i>social</i> no governo FHC	260
Gráfico n° 106 - Notícias sobre Anael classificadas no nível III, partindo do tema <i>pressão popular</i> do nível II dentro do tema central <i>social</i> no governo FHC	261
Gráfico n° 107 - Notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa, conjuntamente, classificadas no nível III, partindo do tema <i>controle social e representação</i> do nível II dentro do tema central <i>social</i> no governo FHC	262
Gráfico n° 108 - Notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa, conjuntamente, classificadas no nível III, partindo do tema <i>pressão popular</i> do nível II dentro do tema central <i>social</i> no governo FHC	262
Gráfico n° 109 - Notícias sobre Anatel classificadas no nível III, partindo do tema <i>disputa</i> do nível II dentro do tema central <i>político</i> no governo Lula	264
Gráfico n° 110 - Notícias sobre Aneel classificadas no nível III, partindo do tema <i>autonomia</i> do nível II dentro do tema central <i>político</i> no governo Lula	265
Gráfico n° 111- Notícias sobre Anvisa classificadas no nível III, partindo do tema <i>funções</i> do nível II dentro do tema central <i>político</i> no governo Lula	266
Gráfico n° 112 - Notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa, conjuntamente, classificadas no nível III, partindo do tema <i>autonomia</i> do nível II dentro do tema central <i>político</i> no governo Lula	267
Gráfico n° 113 - Notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa, conjuntamente, classificadas no nível III, partindo do tema <i>disputa</i> do nível II dentro do tema central <i>político</i> no governo Lula	268
Gráfico n° 114 - Notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa, conjuntamente, classificadas no nível III, partindo do tema <i>funções</i> do nível II dentro do tema central <i>político</i> no governo Lula	268
Gráfico n° 115 - Notícias sobre Anatel classificadas no nível III, partindo do tema <i>reajuste de tarifas</i> do nível II dentro do tema central <i>econômico</i> no governo Lula	270
Gráfico n° 116 - Notícias sobre Aneel classificadas no nível III, partindo do tema <i>reduzidor de tarifas</i> do nível II dentro do tema central <i>econômico</i> no governo Lula	270
Gráfico n° 117 - Notícias sobre Anvisa classificadas no nível III, partindo do tema <i>lucro</i> do nível II dentro do tema central <i>econômico</i> no governo Lula	271
Gráfico n° 118 - Notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa, conjuntamente, classificadas no nível III, partindo do tema <i>reajuste de tarifas</i> do nível II dentro do tema central <i>econômico</i> no governo Lula	272

Gráfico nº 119 - Notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa, conjuntamente, classificadas no nível III, partindo do tema <i>reductor de tarifas</i> do nível II dentro do tema central <i>econômico</i> no governo Lula	273
Gráfico nº 120 - Notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa classificadas no nível III, partindo do tema <i>lucro</i> do nível II dentro do tema central <i>econômico</i> no governo Lula	273
Gráfico nº 121 - Notícias sobre Anatel classificadas no nível III, partindo do tema <i>contravenção</i> do nível II dentro do tema central <i>indícios de irregularidades</i> no governo Lula	274
Gráfico nº 122 - Notícias sobre Aneel classificadas no nível III, partindo do tema <i>contravenção</i> do nível II dentro do tema central <i>indícios de irregularidades</i> no governo Lula	275
Gráfico nº 123 - Notícias sobre Anvisa classificadas no nível III, partindo do tema <i>produtos ineficazes</i> do nível II dentro do tema central <i>indícios de irregularidades</i> no governo Lula	276
Gráfico nº 124 - Notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa classificadas no nível III, partindo do tema <i>contravenção</i> do nível II dentro do tema central <i>indícios de irregularidades</i> no governo Lula	277
Gráfico nº 125 - Notícias sobre Anatel e Anvisa classificadas no nível III, partindo do tema <i>produtos ineficazes</i> do nível II dentro do tema central <i>indícios de irregularidades</i> no governo Lula	277
Gráfico nº 126 - Notícias sobre Anatel classificadas no nível III, partindo do tema <i>abandono da intervenção</i> do nível II dentro do tema central <i>função regulatória</i> no governo Lula	279
Gráfico nº 127 - Notícias sobre Aneel classificadas no nível III, partindo do tema <i>criação das agências regulatórias</i> do nível II dentro do tema central <i>função regulatória</i> no governo Lula	279
Gráfico nº 128 - Notícias sobre Anatel e Aneel conjuntamente classificadas no nível III, partindo do tema <i>abandono da intervenção</i> do nível II dentro do tema central <i>função regulatória</i> no governo Lula	280
Gráfico nº 129 - Notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa classificadas no nível III, partindo do tema <i>criação das agências regulatórias</i> do nível II dentro do tema central <i>função regulatória</i> no governo Lula	281
Gráfico nº 130 - Notícias sobre Anatel classificadas no nível III, partindo do tema <i>qualidade</i> do nível II dentro do tema central <i>tecnológico</i> no governo Lula	282
Gráfico nº 131 - Notícias sobre Anvisa classificadas no nível III, partindo do tema <i>qualidade</i> do nível II dentro do tema central <i>tecnológico</i> no governo Lula.	283
Gráfico nº 132 - Notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa conjuntamente classificadas no nível III, partindo do tema <i>qualidade</i> do nível II dentro do tema central <i>tecnológico</i> no governo Lula	284
Gráfico nº 133 - Notícias sobre Anatel classificadas no nível III, partindo do tema <i>ações judiciais</i> do nível II dentro do tema central <i>jurídico</i> no governo Lula	285
Gráfico nº 134 - Notícias sobre Aneel classificadas no nível III, partindo do tema <i>ações judiciais</i> do nível II dentro do tema central <i>jurídico</i> no governo Lula	286
Gráfico nº 135 - Notícias sobre Anvisa classificadas no nível III, partindo do tema <i>inquérito administrativo</i> do nível II dentro do tema central <i>jurídico</i> no governo Lula	287
Gráfico nº 136 - Notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa classificadas no nível III, partindo do tema <i>ações judiciais</i> do nível II dentro do tema central <i>jurídico</i> no governo Lula	288
Gráfico nº 137 - Notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa classificadas no nível III,	288

partindo do tema <i>inquérito administrativo</i> do nível II dentro do tema central <i>jurídico</i> no governo Lula	
Gráfico n° 138 - Notícias sobre Anatel classificadas no nível III, partindo do tema <i>criação de cargos</i> do nível II dentro do tema central <i>burocrático</i> no governo Lula	290
Gráfico n° 139 - Notícias sobre Aneel classificadas no nível III, partindo do tema <i>cargos</i> do nível II dentro do tema central <i>burocrático</i> no governo Lula	291
Gráfico n° 140 - Notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa classificadas no nível III, partindo do tema <i>criação de cargos</i> do nível II dentro do tema central <i>burocrático</i> no governo Lula	291
Gráfico n° 141 - Notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa classificadas no nível III, partindo do tema <i>cargos</i> do nível II dentro do tema central <i>burocrático</i> no governo Lula	292
Gráfico n° 142 - Notícias sobre Anatel classificadas no nível III, partindo do tema <i>controle social e representação</i> do nível II dentro do tema central <i>social</i> no governo Lula	293
Gráfico n° 143 - Notícias sobre Aneel classificadas no nível III, partindo do tema <i>pressão popular</i> do nível II dentro do tema central <i>social</i> no governo Lula	294
Gráfico n° 144 - Notícias sobre Anvisa classificadas no nível III, partindo do tema <i>controle social e representação</i> do nível II dentro do tema central <i>social</i> no governo Lula	295
Gráfico n° 145 - Notícias sobre Aneel, em números absolutos, distinguindo os anos e os governos	307
Gráfico n° 146 – Classificação das notícias sobre Aneel nos temas centrais, excluídos <i>motivador da notícia</i> e <i>excepcionais</i> , nos governos FHC e Lula	308
Gráfico n° 147 – Notícias sobre Anatel, em números absolutos, distinguindo os anos e os governos	310
Gráfico n° 148 – Classificação das notícias sobre Anatel nos temas centrais, excluídos <i>motivador da notícia</i> e <i>excepcionais</i> , nos governos FHC e Lula	311
Gráfico n° 149 – Notícias sobre Anvisa, em números absolutos, distinguindo os anos e os governos	313
Gráfico n° 150 – Classificação das notícias sobre Anvisa nos temas centrais, excluídos <i>motivador da notícia</i> e <i>excepcionais</i> , nos governos FHC e Lula	314

## LISTA DE QUADROS

Quadro n° 1: Total de notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa nos governos FHC e Lula	151
Quadro n°2: Total de classificações das notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa nos governos FHC e Lula	151
Quadro n° 3: Classificação das notícias em números absolutos e percentuais nos temas centrais por agência no governo FHC	152
Quadro n° 4: Classificação das notícias em números absolutos e percentuais nos temas centrais por agência no governo Lula	153
Quadro n° 5 - Síntese da classificação das notícias com os números absolutos e respectivas porcentagens dos temas centrais e a distribuição dos temas do nível III por agência, separadamente, e nos governos, conjuntamente	219
Quadro n° 6 - Síntese da classificação das notícias sobre a Anatel com os números absolutos e respectivas porcentagens dos temas centrais e a distribuição dos temas do nível II por governo, separadamente e na agência conjuntamente	221
Quadro n° 7 - Síntese da classificação das notícias sobre a Aneel com os números absolutos e respectivas porcentagens dos temas centrais e a distribuição dos temas do nível II por governo, separadamente, e na agência conjuntamente	222
Quadro n° 8 - Síntese da classificação das notícias sobre a Anvisa com os números absolutos e respectivas porcentagens dos temas centrais e a distribuição dos temas do nível II por governo, separadamente, e na agência conjuntamente	223
Quadro n° 9 - Temas dos níveis I e II e seus percentuais com o conteúdo <i>principal</i> das notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa no governo FHC	228
Quadro n° 10 - Temas dos níveis I e II e seus percentuais com o conteúdo <i>principal</i> das notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa no governo Lula	263
Quadro n° 11 - Classificação das notícias por tema, por agência e por governo	297
Quadro n° 12 - Classificação das notícias na Anatel por tema e por governo	299
Quadro n° 13 - Classificação das notícias na Aneel por tema e por governo	300
Quadro n° 14 - Classificação das notícias na Anvisa por tema e por governo	302

## LISTA DE SIGLAS

ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica  
ANATEL - Agência Nacional de Telecomunicações  
ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária  
ANS - Agência Nacional de Saúde  
ANP - Agência Nacional do Petróleo  
CADE – Comissão Administrativa de Defesa Econômica - 1945  
CADE - Conselho Administrativo de Defesa Econômica -1962  
NSE – Nova Sociologia Econômica  
BD – Banco de Dados  
ISO - International Standards Organization  
CIP - Conselho Interministerial de Preços  
CDI - Conselho de Desenvolvimento Industrial  
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento e Econômico Social  
SDE - Secretaria de Direito Econômico  
SEAE - Secretaria de Acompanhamento Econômico  
CAE – Comissão de Assuntos Econômicos do Senado  
BC – Banco Central  
PPP – Parcerias Público-Privadas  
TNR – Teoria Normativa da Regulação  
TC - Teoria da Captura  
TE - Teoria Econômica da Regulação  
NEI - Nova Economia Institucional  
ONG – Organização Não Governamental  
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil  
IVC - Instituto Verificador de Circulação  
FUST – Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações  
BIG – Banco de Informações de Geração  
CGI.BR – Comitê Gestor da Internet no Brasil  
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira  
PT – Partido dos Trabalhadores  
PFL – Partido da Frente Liberal  
PPB – Partido Progressista Brasileiro  
PPS – Partido Popular Socialista  
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro  
IDEC – Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor  
PROCON – Proteção e Defesa do Consumidor  
DNAEE – Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica  
FISTEL - Fundo de Fiscalização das Telecomunicações  
PIB – Produto Interno Bruto  
ABRADEE - Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica  
OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
AGU - Advocacia Geral da União  
STJ - Superior Tribunal de Justiça  
TRF - Tribunal Regional Federal



COELCE - Companhia Energética do Ceará  
TRE – Tribunal Regional Eleitoral  
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito  
FIESP - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo  
MP – Medida Provisória  
UNICAMP - Universidade Estadual de Campinas  
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
LGT - Lei Geral das Telecomunicações

## SUMÁRIO

1 – Introdução	19
2 - Revisão teórica	30
2.1 - A regulação ao longo da história: o Estado conciliador de conflitos	30
2.2 - Conceito e função do Estado	34
2.3 - O Estado e a representação de classes: Poulantzas e Offe	37
2.4 - Liberalismo, “a mão invisível” amparada pela ação regulatória	45
2.5 - A Nova Sociologia Econômica relativiza os conceitos clássicos	52
2.6 - O neoinstitucionalismo norteia as regras regulatórias	58
2.7 - A operacionalização do neoinstitucionalismo no contexto brasileiro	75
2.8 - A Experiência da Ação regulatória Européia e o Modelo Norte- Americano no Brasil	85
2.9 - Principal-Agente, relação não resolvida	98
2.10 – Algumas Considerações	106
3 – Metodologia	112
4 – Análise dos Dados	127
4.1 – Classificação das notícias no nível I	135
4.1.1 – Governos	138
4.1.1.1 – Notícias sobre a Anatel, Aneel e Anvisa no governo FHC - (1996-2002)	138
4.1.1.2 – Notícias sobre a Anatel, Aneel e Anvisa no governo Lula - (2003-2007)	144
4.1.2 – Síntese e análise das notícias do nível I	150
4.2 – Classificação das notícias no nível II	156
4.2.1 – Governos	156
4.2.1.1 – Notícias sobre a Anatel, Aneel e Anvisa no governo FHC	156
4.2.1.1.1 – 1º Tema central: Político	158
4.2.1.1.2 – 2º Tema central: Econômico	163
4.2.1.1.3 – 3º Tema central: Função regulatória	167
4.2.1.1.4 – 4º Tema central: Tecnológico	171
4.2.1.1.5 – 5º Tema central: Jurídico	174
4.2.1.1.6 – 6º Tema central: Índícios de irregularidades	177
4.2.1.1.7 – 7º Tema central: Burocrático	182
4.2.1.1.8 – 8º Tema central: Social	186
4.2.1.2 – Notícias sobre a Anatel, Aneel e Anvisa no governo Lula	189
4.2.1.2.1 – 1º Tema central: Político	191
4.2.1.2.2 – 2º Tema central: Econômico	194
4.2.1.2.3 – 3º Tema central: Índícios de irregularidades	198
4.2.1.2.4 – 4º Tema central: Função regulatória	201
4.2.1.2.5 – 5º Tema central: Tecnológico	204
4.2.1.2.6 – 6º Tema central: Jurídico	207
4.2.1.2.7 – 7º Tema central: Burocrático	211
4.2.1.2.8 – 8º Tema central: Social	216
4.2.2 – Síntese e análise das notícias do nível II	219
4.3 – Classificação das notícias no nível III	227

4.3.1 – Governos	227
4.3.1.1 – Notícias sobre a Anatel, Aneel e Anvisa no governo FHC	227
4.3.1.1.1 – 1º Tema central: Político	228
4.3.1.1.2 – 2º Tema central: Econômico	233
4.3.1.1.3 – 3º Tema central: Função regulatória	239
4.3.1.1.4 – 4º Tema central: Tecnológico	243
4.3.1.1.5 – 5º Tema central: Jurídico	246
4.3.1.1.6 – 6º Tema central: Indícios de irregularidades	251
4.3.1.1.7 – 7º Tema central: Burocrático	255
4.3.1.1.8 – 8º Tema central: Social	259
4.3.1.2 – Notícias sobre a Anatel, Aneel e Anvisa no governo Lula	263
4.3.1.2.1 – 1º Tema central: Político	264
4.3.1.2.2 – 2º Tema central: Econômico	269
4.3.1.2.3 – 3º Tema central: Indícios de irregularidades	274
4.3.1.2.4 – 4º Tema central: Função regulatória	278
4.3.1.2.5 – 5º Tema central: Tecnológico	282
4.3.1.2.6 – 6º Tema central: Jurídico	284
4.3.1.2.7 – 7º Tema central: Burocrático	289
4.3.1.2.8 – 8º Tema central: Social	293
4.3.2 – Síntese e análise das notícias do nível III	296
4.3.3 - Ciclo das agências regulatórias	305
4.3.3.1 – Aneel	305
4.3.3.2 – Anatel	309
4.3.3.3 – Anvisa	312
4.3.4 - Notícias Excepcionais: contradições e confirmações	315
4.3.5 - Estado, Mercado e Sociedade, a institucionalização em construção	337
5 – Considerações finais	348
6- Referências	358
Anexo	370

## 1. INTRODUÇÃO

Desde a implantação do marco regulatório no Brasil nos anos 90, as notícias dos jornais tratam sobre a relação tensa e conflituosa entre governo, agências regulatórias, empresas reguladas e usuários/consumidores.

A qualidade e o preço da prestação de serviços públicos por organizações ou pelo Estado, habitualmente, são alvos de críticas. Cidadãos reclamam de cobrança exagerada em sua conta de água ou de luz, cobrança de ligações telefônicas não realizadas. Pacientes se queixam de que os postos de saúde só atendem a um número limitado de doentes por dia e da falta de medicamentos. Moradores ou associações acusam o governo de só querer aumentar os preços das tarifas, enquanto bairros inteiros ficam, às vezes, às escuras ou com energia de baixa qualidade. Também é comum executivos de empresas reclamarem da elevação dos custos dos produtos e da alta carga tributária sobre produtos e serviços prestados. Argumentam que o lucro é baixo, se não ausente. Acionistas de empresas denunciam a existência de mecanismos de concorrência desleal, acobertados pelo governo, ou ainda, o privilégio de incentivos governamentais favorecendo certos setores em detrimento de outros. Igualmente, são protocoladas ações judiciais, visando punições e ressarcimentos com supostas ilegalidades que prejudicam a uns e favorecem a outros. A participação irregular de capital estrangeiro na compra de empresas estatais, com imediata alteração acionária depois de consumada a compra, está sendo motivo de denúncia. É comum haver disputas internas de partidos políticos, da base de apoio ao governo, pela ocupação de cargos de diretores de agências regulatórias, muitas vezes, por apadrinhamentos ou indicações eleitoreiras sem a devida qualificação. Há também confusões geradas pela indefinição quanto às funções das agências regulatórias. Há conflitos de toda ordem, desde a definição do papel do governo, a função regulatória das agências, passando pelo papel das empresas e desembocando no usufruto dos serviços consumidos pelos usuários.

As notícias de jornal, referentes a estas questões, foram organizadas, sistematizadas e classificadas visando a uma análise sociológica das relações entre as agências regulatórias, o governo, as empresas reguladas e os usuários/consumidores, por meio de um estudo hemerográfico. Os conflitos entre os agentes individuais, sociais e institucionais, que compõem o conteúdo das notícias veiculadas na imprensa (Folha de São Paulo), foram a referência do estudo. Procurou-se identificar os temas mais conflituosos, os atores envolvidos,

os graus e os espaços ocupados pelas tensões e seus possíveis desdobramentos e tendências. Ainda, verificou-se como estas diferenças, como a de manifestação de interesses, foram percebidas, expostas e repercutiram para a sociedade através da grande imprensa.

Para efetivar ou realizar a pesquisa foi elaborado um Banco de Dados - BD, a partir das notícias publicadas pela Folha de São Paulo, um dos jornais da grande imprensa de maior circulação e cobertura nacional. Os dados coletados abrangem todo o período, desde a criação da 1ª agência regulatória no Brasil em 1996, pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso - FHC, até o final do ano de 2007, do atual Presidente Luiz Inácio Lula da Silva - Lula, cuja época já se encontram em funcionamento inúmeras agências regulatórias. Foi analisada ou pesquisada a conflitividade em três das principais agências: Aneel (Agência Nacional de Energia Elétrica), Anatel (Agência Nacional de Telecomunicações) e Anvisa (Agência Nacional de Vigilância Sanitária), escolhidas pelas suas funções de regulação de atividades importantes e indispensáveis à vida de toda população do país.

Para uma melhor compreensão da temática proposta, em torno das agências regulatórias, é necessário reportar-se à reforma do Estado brasileiro da década de 80 e, que efetivamente se concretizou com a criação do Ministério da Administração Federal à reforma do Estado em 1995. Esta reforma resultou, entre outras ações, na implantação do novo marco regulatório do Estado brasileiro. No discurso de posse, em janeiro daquele ano, o Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, assim procurou justificar:

O Brasil, nestes últimos quinze anos, viveu uma grande crise econômica e política, cuja causa fundamental é clara: a grande crise do Estado: crise fiscal, crise do modo de intervenção do Estado na economia, crise do próprio aparelho estatal, definida pela desorganização e desmoralização da burocracia estatal, que a onda conservadora, neoliberal, transformou na culpada por todos os males do país. (Correio Brasiliense e o Globo, 11/01/95, in: Cadernos Mare, nº 7, 1998).

O Ministro apontou os princípios que nortearão estas ações: unificar os mercados de trabalho no Brasil; reduzir o fosso existente entre o mercado de trabalho público e o mercado de trabalho privado; criar ou consolidar carreiras de altos administradores públicos, com formação em nível de pós-graduação, que sejam efetivamente bem pagos; completar o processo de descentralização administrativa para estados e municípios; rever a própria noção de como deve funcionar e ser controlado o aparelho estatal (descentralização, atribuição de responsabilidade e controle por resultados); reduzir o núcleo do próprio aparelho do Estado (privatizações e desenvolvimento de organizações públicas não-estatais – que não visam lucro e nem agem exclusivamente para o mercado).

Objetiva-se com esta reforma, de acordo com Ramos (2003. p. 37), usando os argumentos do Ministro Bresser Pereira, oferecer um serviço público de melhor qualidade a

um custo menor, tendo como referência o “cidadão cliente”. Far-se-á uma divisão entre serviços do Estado, considerados exclusivos – forças armadas, polícia e as agências de tributação – e não-exclusivos (providos pelo Estado, mas que podem ser ofertados pelo setor privado) – educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Estes, com subsídios do Estado (parcerias), passariam da esfera do Estado para o controle público por setores organizados da sociedade.

Desde então, o Brasil vem se adequando ao novo modelo neo-liberal de Estado e de interferência mínima nas leis de mercado, seguindo uma forte tendência mundial, desenhando assim, uma nova estrutura de Estado, que está baseada em um modelo mediador e regulador. Desta forma, o Brasil se desprende das amarras do monopólio estatal, resqúicio de modelos interventores, época de Getúlio Vargas e mais recentemente do regime militar.

A reforma do Estado Brasileiro, porém, faz parte de um contexto mais amplo, o da globalização, que resulta em encaixes problemáticos em diferentes nações. O país, integrado a essa totalidade com funções específicas, é coagido a abrir mão de importantes parcelas de espaço de sua autonomia. O preço das vantagens desta integração é a colocação em questão do Estado Nacional. O Brasil sempre fez esforços para integrar-se à economia global para que, mesmo com limites de uma nação emergente, os benefícios advindos fossem incorporados institucionalmente pelo país.

Moraes (2003) diz que as instituições políticas nacionais tornaram-se ineficazes, pesadas, nocivas, e, dentro desses estados, os partidos políticos, construídos a partir de ideologias e programas, perdem espaço para outras formas de organização e ação política ou são dirigidos por resultados.

Segue idéia do mesmo autor, para solucionar, na América Latina, problemas do mundo contemporâneo, como inflação galopante, desequilíbrio fiscal, gasto público descontrolado e endividamento, buscou-se a redução do aparelho e a ação do Estado, submetendo, praticamente, todos os nichos da vida social aos condicionamentos e disciplinas do mercado, abrindo as economias reguladas e protegidas à saneadora competição internacional. Assim, aos governos caberia tornar as economias competitivas, incluindo a existência de infra-estrutura física e institucional, de mão de obra treinada, flexível e cooperativa, com uma estrutura atraente para investimentos privados.

O paradoxo é a recomendação, para esta nova ordem, de um pacote de reformas – uma obra de semi-deuses (conjunto de instituições e um Estado) - para os países portadores de fracas ou viciadas instituições, que teriam gerado obstáculos às inovações, para atingir as virtudes das sociedades modernas, moldadas pelo livre mercado. Neste contexto, o Estado,

portanto, necessita garantir compromissos críveis para esta nova ordem econômica, política e social globalizada. E isto implica em importantes alterações institucionais na forma de ser dos estados nacionais.

Entre as significativas transformações desse novo estado, figuram as novas formas de verbalização e representação de interesses, a formulação de políticas e de regras operativas, de participação e de identidade. Moraes (2003) chama de primeiro circuito a forma tradicional votante dos três poderes - legislaturas, tribunais e executivos. Essa forma passa por um impacto quando entra em cena o segundo circuito de funções políticas composto de corporações, conselhos técnicos, autarquias, organizações não-governamentais. Um variado conjunto de figuras do direito privado ou semi-privado que recebem delegação de poder público, ordenando relações sociais, produzindo normas e quase-leis, atuando como tribunais administrativos e executando políticas públicas como conectores de instituições privadas e movimentos sociais.

As novas figuras do poder transitam entre as instituições privadas e o Estado. São instâncias derivadas de práticas, usos e costumes, não previstas na constituição e que produzem a formalização de deliberações. Destacada a mudança da forma dessa esfera pública por Moraes (2003), formula-se um problema para a teoria e a prática da política democrática: definir modos legítimos de seleção dos participantes nos diferentes fóruns decisórios, suas formas de *accountability*, o peso relativo dos votos e vetos de cada segmento organizado.

Para dar rumo à justificativa da reforma do Estado Brasileiro, parte-se da complexidade da relação do contexto da globalização com este novo Estado nacional. As incertezas e os riscos às diferentes respostas ao problema dos mercados intertemporais devem dirigir a atenção às instituições criadas – nos planos internacional e doméstico – para enfrentar os desafios. Questões pontuais citadas por Moraes (2003) merecem destaque: as relações entre os novos movimentos sociais, a organização não-estatal e não-governamental; as atividades sociais, que, neste novo quadro, ainda permanecem no horizonte e na esfera de competência das instituições estatais convencionais; e ainda, as atividades que são transferidas para as novas instituições. Neste espaço do pluralismo de manifestação de grupos de interesse, ao Estado cabe, dentro dos princípios democráticos de liberdade, manter a unidade como um todo.

Compelido por este contexto de pressão internacional e pelo compromisso interno de mobilizar setores empresariais e instituições da sociedade como associações, sindicatos, conselhos de usuários e de consumidores para co-participarem da formulação e execução das

políticas regulatórias, sem perder o controle sobre estes grupos, o Estado assume a função de constituir instituições reguladoras com autonomia e independência relativas ao governo, às empresas e aos usuários/consumidores. O governo delega parcela do seu poder de legislar e de colocar em prática políticas de regulação do mercado, mas ao mesmo tempo, com menos intervenção, cria compromissos críveis para os investidores.

É neste quadro complexo de múltiplas relações que os interesses se manifestam, causando, no confronto das diferenças, choques entre agentes e instituições.

Assim problematizado, instituiu-se no Brasil, nos anos 90, o marco regulatório que propunha a “retirada” do Estado e a entrada, de forma mais ativa, do livre mercado, para cuja função regulatória foram criadas as agências, às quais seriam controladas pela sociedade. Estas agências, relativamente novas, originaram-se, como diz Ramos (2003), no bojo do processo das privatizações com ênfase nos argumentos favoráveis para tornar a economia mais competitiva e de melhor qualidade.

Estas agências tiveram seu norte definido nas ações governamentais dos anos 90 com o Governo Fernando Collor de Melo. Concretizaram-se nos mandatos de FHC e têm continuidade no Governo Lula. A argumentação é que o controle social em defesa dos direitos dos usuários estaria garantido por meio destas agências. A primeira Agência regulatória foi a Aneel em 1996, seguida da Anatel e Anp (Agência Nacional do Petróleo) em 1997. A Anvisa foi criada em 1999. Depois seguiram-se outras.

Convém ter presente de início, que a *descentralização e o redimensionamento de um modelo centralizado no Estado, para outro, com o foco no mercado, altera substancialmente as relações de poder e os padrões de interação entre o público e o privado no Brasil* (Ramos, 2003, p.36). O Estado deixa de ser o produtor direto e assume funções de incentivo, de coordenação e de controle, o que exige iniciativas, empreendimentos e criatividade das empresas em consonância com as expectativas do público usuário e do consumidor que cumprem papéis fiscalizadores. Neste novo modelo de mercado, tanto os empresários quanto os usuários passam a ser sujeitos diretos e responsáveis por suas ações, porém, o Estado continua sendo um aparato mediador fundamental, que deve ser referência para as partes envolvidas.

O Brasil, especialmente a partir da década de 80, redirecionou seu enfoque de ação na economia: desprivatização do Estado, privatizações, desregulamentações e regulação do serviço público com seus tentáculos estendidos para todo mercado, de acordo com estudo feito por Grijó (2007). Estes serviços, regulados pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), Anatel, Aneel e outras, levaram o governo brasileiro a abrir mão de



considerável poder de comando em favor de agências regulatórias. Conforme Gheventer (2005), o executivo amarra as próprias mãos e deixa de obter ganhos políticos.

O argumento para a delegação de poderes, de acordo com esse autor, relaciona-se com as necessidades de se criar compromissos críveis com os agentes econômicos, que têm medo do comportamento oportunista do governo. Esta renúncia aos poderes de decisão sinaliza estabilidade das regras do jogo e respeito aos contratos independente do contexto político. A questão é: de quanto o Presidente abre mão. O argumento neoclássico tradicional diz que a delegação ocorre até o ponto em que os benefícios marginais de ambos – credibilidade e ganho político eleitoral - se igualem.

Esta pesquisa apresenta um quadro teórico macro, do qual pode-se extrair posições, ao mesmo tempo diferentes e complementares, da relação entre Estado, mercado e sociedade, permitindo analisar a implantação e a consolidação do modelo regulatório no Brasil. Dentre outros autores, destaca-se Poulantzas (1986) e Offe (1995) que, consideradas as peculiaridades, têm elementos comuns. Concebendo o Estado como espaço de disputa de poder, Poulantzas apresenta o mesmo como local de conflito de classes, onde o poder político é constituído e contestado. Para Offe, o Estado se compõe de aparelhos institucionais, de organizações burocráticas, de normas e códigos formais e informais que constituem e regulamentam as esferas públicas e privadas da sociedade.

Dentro deste quadro teórico, a NSE – Nova Sociologia Econômica – encaixa-se com mais exatidão no marco regulatório. Fligstein (2001) relaciona o mercado com a política; Polanyi (2000) faz esta relação com a idéia de enraizamento; Granoveter (1985) introduz a idéia de incrustação. Autores que pensam a regulação, como Melo (2000), Gheventer (2005) e Ramos (2005), também são partícipes de que o Estado é um espaço de disputa de poder, que, ao longo da história, tem se valido de fórmulas jurídicas e instrumentos de controle diferenciados. Assim, o marco regulatório, com a criação das agências, cumpre função de um novo reordenamento institucional, em cujo tablado, com forças e instrumentos diferentes, os atores definem os limites e as constantes mobilidades de suas cercas.

Capitalistas e trabalhadores, em arenas múltiplas, desde o campo do governo – Executivo, Legislativo e Judiciário – passando pelas agências regulatórias, pelas empresas reguladas e chegando aos usuários, consumidores e eleitores, fazem o enfrentamento por mais estabilidade, que esperam, ser a mais adequada possível para os diversos setores envolvidos.

Ressalta-se aqui que a postura, que considera o Estado um instrumento que submete a sociedade aos interesses do grande capital é insustentável para esta tese. Torna-se mais propício aos intentos desta pesquisa, a idéia de que o Estado é um campo de lutas e de

disputa do poder, onde existem arranjos com aparelhos, organizações burocráticas, normas e procedimentos formais e informais. As diversas classes sociais têm seus espaços de disputa e o Estado é altamente autônomo e independente. Com esta visão se procurou sistematizar os temas conflituosos que constituem o conteúdo das notícias dos jornais em torno do novo marco regulatório brasileiro.

Como componente do quadro teórico da tese ainda se coloca em evidência o neoinstitucionalismo. Segundo os seus principais defensores, quanto mais institucionalizado estiver o Estado em sua relação com o mercado e a sociedade, melhores chances terá de promover seu desenvolvimento econômico e social com um menor grau de dramaticidade. Privilegia-se, aqui, a crítica ao neoinstitucionalismo econômico de escolha racional ou de uma simples análise econômica de custos e benefícios, destacando-se o neoinstitucionalismo sociológico, que além de levar em conta os aspectos econômicos, coloca em relevo a história, os valores, as crenças, as paixões e a cultura de um grupo social.

À guisa de introdução, convém lembrar que os conflitos ocorrem em toda sociedade, desde o ambiente doméstico até a esfera pública. Quando as tensões provocadas pela busca do atendimento dos diferentes interesses em jogo atingem a sociedade politicamente organizada, elas são de natureza especial e como tal devem ser analisadas e tratadas por atingirem o ser humano em proporção coletiva.

Há que se considerar que os conflitos resultam de interesses divergentes entre grupos sociais, empresas e consumidores dentro de um mercado competitivo. Na luta entre capital e trabalho, a propriedade privada, a absorção de altas taxas de lucro, a constituição de uma ordem jurídica que conforme as pessoas à estrutura vigente, a disputa ideológica, a construção de um ideal educacional constituem algumas causas dos conflitos. Enquanto existem segmentos sociais que se apropriaram de fatias cada vez maiores da riqueza social produzida, grandes parcelas da população consumidora esperam a oferta de produtos e serviços a um preço menor e com qualidade superior. O Estado, gerenciado pelo governo, apresenta-se como o Leviatã todo poderoso e conciliador de todos os interesses, fazendo essa conciliação com mais consenso e menos coerção ou com mais coerção e menos consenso, dependendo do contexto histórico e social.

Assim entendendo, o Estado é um palco de conflitos. Os conflitos tendem a se agravar quando ocorre a transição de um modelo de Estado mais intervencionista, para outro, de cunho mais liberal regulatório. O rito de passagem sempre é traumático: as diferentes classes, os diferentes interesses e as diferentes concepções de Estado se acomodam sem saber exatamente qual é o seu lugar.

Para efeitos da presente tese, adotou-se o conceito de conflito como uma interação social, em que os resultados dos choques de interesses podem ser prejudiciais a certos setores da sociedade, mas, acima de tudo, é o combustível das mudanças sociais. Em consequência, no que tange às agências regulatórias, é importante ressaltar a posição de Bobbio et alli (1983) que analisa o processo ou a tentativa mais frequente de proceder à regulamentação dos conflitos, isto é, formulação de regras aceitas pelos participantes que estabelecem determinados limites aos conflitos.

Especificando o modelo regulatório brasileiro, constata-se que a definição das regras de regulamentação já expõe as partes conflituosas: os *lobbies* de empresários são fortes e a pressão popular carece de fundamento organizativo. Por isso, a ação das agências regulatórias no Brasil tem suas contradições: nem sempre elas têm claras as suas funções e autonomia. A ação é produto dos conflitos entre as partes envolvidas e interessadas. De um lado, encontram-se as empresas, que antes da privatização eram executadas por estatais. De outro, está o Estado com a função clássica de ser o representante legítimo e, portanto, representar a população que auferiu poder para os que estão instituídos em mandatos governamentais no Estado. Na extremidade oposta a da empresa capitalista que visa o lucro, está o usuário que busca os seus direitos, por meio de serviços de qualidade a custos acessíveis e, às agências regulatórias compete a intermediação nestes conflitos expostos.

Os conflitos, característicos do contexto brasileiro, especialmente após a reforma do Estado e a constituição do marco regulatório, ainda carecem de estudos. Como são estes conflitos? Quais são os focos, os temas ou as razões principais destes conflitos? Que encaminhamentos são dados? A conflitividade muda do governo FHC para o governo Lula? Quais são as diferenças fundamentais entre as diferentes agências regulatórias Anatel, Aneel e Anvisa? Como o governo, as empresas e os usuários/consumidores atuam neste ambiente de divergências? Quais são os atores afetados positiva ou negativamente com estes conflitos? Os temas das notícias do jornal Folha de São Paulo, sistematizados, indicam as tendências dos novos rumos desta relação entre governo, empresas, usuários/consumidores e reguladores em construção.

Através do instrumental Banco de Dados – BD - procurou-se, por meio da agenda política e econômica dos atores institucionais e sociais, sistematizar e classificar as notícias por temas, conteúdos, atores, instituições, buscando respostas às questões formuladas.

Os conflitos podem ser momentos privilegiados dentro de um contexto. Podendo, por um lado, proporcionar perdas de poder político e econômico para determinados grupos

sociais, mas, ao mesmo tempo, podem, por um reordenamento institucional, auferir ganhos econômicos e políticos para outros segmentos da sociedade.

Entretanto, os conflitos são momentos de ruptura de intensidades diferentes em diferentes situações. Eles são a expressão da dinamicidade de um mundo e de uma humanidade em constante movimento.

A tensão da divergência é um processo da vida social, podendo configurar e reconfigurar a estrutura política e econômica de um grupo ou país. Ao mesmo tempo, o arcabouço jurídico, político e econômico de uma nação caracteriza o ambiente conflitual, que pode ser mais intenso e danoso para os interesses de certos setores sociais ou ser um instigador quase consensual de construção da cidadania em meio ao contexto da diversidade.

Desta maneira, propõe-se algumas questões de análise:

1) Os conflitos regulatórios dos diversos campos de atuação do governo, na relação com as empresas reguladas e os usuários/consumidores, passam, preponderantemente, e em sua maioria, pelo campo político desde a origem, os desdobramentos e a busca de soluções;

2) O local ou o ambiente mais importante de resolução do fato gerador dos conflitos são as agências regulatórias, porque, na mudança do Estado tradicional para o novo, houve o deslocamento da função de intermediação das relações entre governo, empresas reguladas e usuários/consumidores do Estado – Executivo e, especialmente, Poder Judiciário – para as agências regulatórias;

3) A assimilação e a superação dos conflitos será mais tranqüila, quanto melhor institucionalizada estiver a relação entre Estado, Mercado e Sociedade (com a definição das regras, dos atores sociais e institucionais com suas respectivas funções que participarão do processo de decisão), ou, por outra, quanto mais frágil for a institucionalização das relações entre governo, empresas e usuários/consumidores, maior será o volume e a intensidade dos conflitos regulatórios;

4) Os grupos de interesse têm pesos diferentes nas instâncias de decisão, dependendo do seu grau de organização e do exercício de pressão através de *lobbies*, em cujo processo, a sociedade (usuários/consumidores) é o elo mais frágil.

Com base nesta perspectiva, esta tese estrutura-se nos seguintes capítulos:

1) Introdução, apresenta o tema e a exposição da proposta da pesquisa.

2) Referencial teórico, com enfoque macro em alguns clássicos como Hobbes, Rousseau, Poulantzas e Offe; na Nova Sociologia Econômica – NSE - com Granoveter, Polanyi, Fligstein; no neoinstitucionalismo (destacando a versão sociológica) com autores

como North, Evans, Velasco e Cruz, Hall & Taylor; e pesquisadores brasileiros atuais que procuram fazer uma análise teórica e histórica da regulação como Melo, Moraes, Ramos, Gheventer e Grijó.

3) Metodologia, apresenta os procedimentos metodológicos utilizados no estudo hemerográfico com a constituição do banco de dados e a aplicação do plano de classificação das notícias.

4) Análise dos dados, retrato do marco regulatório na agenda da imprensa -exposição dos dados contidos no Banco de Dados - BD -, destaca os temas centrais: econômico, político, burocrático, jurídico, função regulatória, tecnológico, indícios de irregularidades, social, motivador da notícia e excepcionais. Este capítulo apresenta as seguintes subdivisões: a) classificação geral das notícias; b) classificação das notícias no nível I sobre a Anatel, Aneel e Anvisa, separadamente, nos governos FHC e Lula; c) classificação das notícias no nível II sobre as três agências regulatórias enfocadas, separando-as a partir dos temas centrais, acima expostos, distinguindo-se os governos FHC e Lula; d) classificação das notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa no nível III com os mesmos procedimentos dos níveis anteriores: separação por tema e por governo; e) apresentação do ciclo das agências regulatórias; f) seleção de algumas notícias excepcionais, fazendo-se uma análise dentro do contexto; g) sob o título *Estado, Mercado e Sociedade, a institucionalização em construção*, retoma-se aspectos históricos da política regulatória e fragmentos da teoria da regulação para estabelecer relação entre o referencial bibliográfico adotado e os dados coletados na pesquisa hemerográfica. Neste capítulo estabelece-se comparações entre Anatel, Aneel e Anvisa e entre os governos FHC e Lula e, ainda, se faz a busca da identificação das tendências da atual relação entre governo, agências regulatórias, empresas reguladas e usuários/consumidores.

5) Considerações finais, analisa informações, recorrências e contradições extraídas do banco de dados e destaca a inovação dos procedimentos metodológicos, que poderão servir de orientação para futuras pesquisas.

6) Referências, lista a bibliografia adotada.

7) Anexo – apresenta mais gráficos e tabelas que complementam os dados e as informações do capítulo 4 para não tornar muito extensa e exaustiva a leitura do texto principal. As tabelas, os gráficos e os quadros complementares estão identificados quanto aos números e aos títulos a que fazem referência. Portanto, possibilitam o acesso para localização no texto da análise.

Há que se ressaltar que, acima de tudo, esta é uma tese metodológica. Ou seja, se partiu de um dado empírico – notícias de jornal – para buscar, a partir da sistematização deste

mesmo dado empírico, em um BD, informações sociológicas importantes da imprensa. À medida que essas notícias foram organizadas, mostraram tendências de ciclos, de períodos, de agências, de governos e de instituições. A tese é de que este método, além de ser inovador, dá visibilidade e é revelador de uma realidade social expressa nas entrelinhas das notícias de jornal. Com a “gestão da informação” desvenda-se o caráter e o modo da formação de opinião pela imprensa que, de certa maneira, espelha os interesses, os sonhos, as angústias e os conflitos da sociedade brasileira.

## 2. REVISÃO TEÓRICA

### 2.1. A REGULAÇÃO AO LONGO DA HISTÓRIA: O ESTADO CONCILIADOR DE CONFLITOS

Ao longo da história da humanidade, com o aumento populacional, ultrapassando no início deste milênio os 6 bilhões de habitantes, na convivência entre os diferentes, o estabelecimento de regras e a normatização das relações tornam-se cada vez mais indispensáveis. Os grupos sociais definem seus espaços territoriais e os recortes do contingente total da população. Criam jurisprudência com direção política, formas de alteração das leis, execução das normas e punição para os transgressores. Este complexo de constituição política tem o seu poder unificador no Estado. O Estado, portanto, formata o modo de convivência entre as pessoas, visando aceitação das diferenças e das resoluções dos conflitos, por meio de regras que, buscam consensos ou são arbitrárias com caráter coercitivo.

Desde o Egito, passando pela Grécia, por Roma, da Idade Média aos tempos modernos existem registros de diferentes formas de organização política do Estado, de acordo com o historiador Petit (1983). Platão, na sua obra *República*, idealizou uma sociedade perfeita sem o conflito entre o público e o privado. Nesta República platônica todos viveriam em harmonia, por meio de uma regulação que supriria todas as necessidades e atenderia a todos os interesses. Seria a constituição de um quase estado natural do ser humano ou também uma sociedade igualitária.

A democracia ateniense representava a tentativa de convivência harmônica entre os cidadãos, mas também já expressava a sua característica central: a conflitividade, cuja intermediação usava a *Ágora* como espaço e fórum de deliberação.

Os exemplos de regramento ou de regulação têm no império romano um de seus ápices, como foi destacado por Petit (1983). A jurisprudência romana, com o estabelecimento da constituição de normas rígidas, definia os direitos e os deveres dos cidadãos, que tinham no Estado – em sua função religioso ou civil, ideológica ou policial – o seu guardião.

A era cristã foi fecunda em contribuições para regradar a convivência entre os católicos. Houve um longo período do teocentrismo, em que as normas sociais com poder de Estado sobre os indivíduos eram ditadas pela lei divina. Ramos (2005, p. 43), fazendo referência à Igreja Medieval, diz que ela cumpriu o papel de regulação. As práticas normativas e jurídicas eram supridas pela burocracia da igreja e por instituições universais.

Não havia nenhuma organização acima da cristandade e caso a economia fracassasse, a igreja prontamente interviria.

A contradição central foi a busca de uma sociedade justa para a humanidade que, se não obtivesse êxito com métodos persuasivos, apelava para fórmulas coercitivas e ditatoriais para impor seu modelo de vida, inclusive, para o mundo externo do cristianismo. A concepção da vida cristã tinha no sobrenatural a sua justificativa, portanto, quando houvesse necessidade de garantir a regulação econômica ou social e não houvesse argumentos racionais convincentes, apelava-se para a vontade de Deus para impor a regulamentação requerida.

Os impérios antigos, segundo relatos de Petit (1983), como os Indús, os Finícios, os Egípcios na Ásia ou os próprios Astecas e Incas na América, são exemplos que a história registra como organização social nos quais o regramento político ao lado da regulamentação econômica garantiu a unidade dos povos, constituindo um Estado forte. Destaca ainda que a invasão dos Bárbaros foi um exemplo histórico, cujo acontecimento se explicitava que o “mundo civilizado” não aceitava a insubordinação à regulamentação econômica e social existente e rechaçava estas invasões em nome de suas normas e leis, defendendo o território, a propriedade e a população. Estas reações, de acordo com esse autor, foram coordenadas por comandos centralizados no Estado.

Na América do Sul foi implantado um Estado religioso pelos Jesuítas com governo centralizado nos preceitos cristãos desta ordem religiosa. A implantação deste ideal ficou materializado na obra conhecida como a República Comunista Cristã dos Guaranis (Lugon, 1968), que não obedecia os limites territoriais dos Estados existentes, pois estabelecia reduções no Paraguai, Brasil e Argentina e desenvolvia ações no Uruguai e no Peru. A regulação da ordem econômica partia do pressuposto da existência apenas de propriedade coletiva social. Não havia ferramentas e meios de produção particulares. As classes foram abolidas. A economia era planejada com a repartição dos produtos. A disciplina do trabalho e dos cultos era rígida, mas assumida com liberdade, segundo relato de Lugon (1968) que pesquisou a República Jesuítica dos Guaranis. Esta forma de organização social teve um período – 1610 até 1768 – de relativa autonomia, sendo suas prováveis causas o florescimento econômico e o disciplinamento da população guarani a uma determinada regulação, conveniente aos países em questão.

Quando começa a decair a legitimidade da lei divina do sistema feudal, a definição de Estado passa a estar ligada ao próprio capitalismo. De acordo com Carnoy (1986), há autores que datam esta concepção de Estado a partir da acumulação do capital, quando os preços dos cereais aumentaram por longo período no século XVI (Wallerstein);



outros (Foucault, Weber) argumentam que foi um novo conceito de homem ou uma nova racionalidade na condução da economia e política; outros afirmam que foi a integração dos mercados nacionais; e, outros ainda (Marx) afirmam que foi a emancipação do trabalho forçado da terra. Ressalta-se que entre os séculos XVI e XVII ocorreram relevantes transformações na velha ordem social. Embora a lei divina ainda tivesse importância fundamental até o século XVII, a igreja se partiu em pedaços devido às guerras religiosas, que refletiam o declínio econômico da aristocracia, como classe dominante que sustentava o enorme poder econômico e político da igreja.

Carnoy (1986) analisa o período entre os séculos XVI e XVII como de mudanças drásticas na história da Europa, em função do desenvolvimento de novas formas de governo, além de novos conceitos de como os governos deveriam ser. É também por volta do século XVII que aparecem a redefinição do estado de natureza (condição natural do homem) e a formulação sistemática final dos direitos individuais, substituindo a lei divina como o fundamento das hierarquias políticas.

A partir de 1840<sup>1</sup> eclodem movimentos de insurreição, pelos quais os direitos civis e políticos ganharam dimensão. De acordo com Teixeira (2002), os socialistas utópicos, como Saint Simon, Charles Fourier<sup>2</sup> e Robert Owen, que, de certa forma deram fundamento ao cooperativismo, pensaram a constituição da sociedade com características socialistas, descartando processos revolucionários, imaginando-a, a partir de um processo educativo, como auto-regulada. Os processos de insurreição, como de François Babeuf, no século XVIII, e de Karl Marx, no século XIX, expressavam um conflito agudo de regulação da sociedade moderna, pois se indispunham contra uma forma de regulação social existente a partir do Estado burguês e propunham, após a tomada do poder, uma nova forma de regulação social, baseada no Estado proletário.

A regulação econômica e social, sob forma de leis, de normas ou de convenções, e a garantia de seu cumprimento, como condição de convivência harmônica entre os cidadãos, foi uma das finalidades dos Estados em diferentes trajetórias históricas. O Estado moderno, por exemplo, já coloca em prática ações que poderiam ser chamadas como regulações sociais a partir do Tratado de Westphália (1648) que formula a configuração dos Estados modernos, definindo limites geográficos e territoriais com populações fixas. Este Estado, analisa Carnoy (1986) emerge a partir da formalização de um contexto estruturado na igualdade jurídico-legal entre os diversos grupos de Estados. Constroem-se políticas de proteção comercial (espécie de

<sup>1</sup> Em 1844 surge o Cooperativismo; em 1848 é assinado o Manifesto comunista.

<sup>2</sup> Fourier comprou uma área de terra em Joinville, SC, ao tempo do império de Dom Pedro II e desenvolveu um projeto “socialista utópico” cuja experiência ficou conhecida pelo nome de Falanstério do Sai.

práticas intervencionistas), estruturas burocrático-administrativas, critérios para tributação de taxas e cobrança de impostos.

O Estado-nação, com legitimidade institucional pelo voto, surge no século XVIII, proporcionando autonomia própria para cada Estado. As ações intervencionistas e algumas reguladoras se seguiram à constituição dos Estados nacionais: nacionalização de ferrovias, seguridade social, seguridade obrigatória de proteção ao trabalhador fabril e a busca do bem estar da população como base de sua legitimidade.

O conceito básico de democracia representativa existia na Inglaterra desde o século XIII e considera-se que estava presente nos protestos dos nobres por seus direitos feudais, contra as tentativas de centralização do poder nas mãos de um rei. No entanto, este conceito teve a prática de sua difusão e a institucionalização identificadas com o crescimento do capitalismo e do poder econômico e político burguês, de acordo com Carnoy (1986).

Com a entrada em cena das atividades comerciais, de uma nova concepção cultural e de urbanização industrial – características do nascente capitalismo – novas necessidades foram se colocando: a segurança, um novo desenho jurídico institucional e uma sistematização da política econômica. A concepção de Estado e a sua intervenção na ordem econômica, política e social<sup>3</sup> com leis, legitimidade, burocracia e autoridade pública, passaram a ser condições para a convivência nesta sociedade urbano-industrial.

Na abordagem cultural de análise dos mercados, mais recentemente, Polanyi (1994, in: Peixoto e Marques, 2003) cunha o termo enraizamento (traduzido de *embeddedness*) como sendo a circulação dos bens que satisfazem as necessidades sociais o que supõe uma estrutura institucional, qualquer que seja a sociedade. O autor refere-se às normas, convenções e leis, às quais, constituídas socialmente, toda sociedade deve obediência. A idéia de enraizamento acentua que as relações econômicas estão inseridas nas relações sociais e vice-versa. Apresenta que a expansão dos mercados foi um fenômeno não somente econômico, mas também cultural. Em outras palavras, mercados e empresas são construções sociais: a cultura de mercado como conjunto de significados surge para dar conta da emergência da economia de mercado, para tornar o mercado inteligível, aceitável e controlável; o mercado como disfarce cultural - a ideologia liberal esconde a sobrevivência de relações e valores sociais na esfera econômica; as empresas orientam-se por ‘modelos organizacionais’ difundidos por consultores (cf. concepções de controle de Fligstein); rotinas

---

<sup>3</sup> A origem da palavra Estado tem sua raiz ligada a Status (estado de coisas); o Estado torna-se como “situação institucionalizada” (Bobbitt, 2003, p. 80)

comportamentais contém regras que permitem, ao mesmo tempo em que constroem, a inovação adaptativa.

Assim, as referências sobre o Estado em diversos autores – desde concepções que partem das análises dos interesses econômicos até concepções de princípio cultural do mercado como construção social – confirmam que o regramento ou a regulação social são indispensáveis para a convivência em grupo.

## 2.2. CONCEITO E FUNÇÃO DO ESTADO

Alguns conceitos podem auxiliar a pensar a questão do que é e qual a função do Estado.

Do ponto de vista da sociedade política, de acordo com Dallari (1982), o Estado constitui o meio para que (...) *os indivíduos e demais sociedades possam atingir seus respectivos fins particulares*, concluindo que o fim do Estado é o bem comum.

Para Chauí, o Estado é a própria sociedade civil, *trata-se da sociedade que vive sob direito civil, isto é, sob o direito positivo na forma das leis promulgadas e aplicadas pelo soberano. Feito o pacto ou o contrato, os contratantes transferem o direito natural ao soberano e com isso o autorizam a transformá-lo em direito civil, ou direito positivo, garantindo a vida, a liberdade e a propriedade privada dos governados* (Chauí, 2004, p. 373-4).

Para Groppali (1962), o *Estado é a pessoa jurídica soberana constituída de um povo organizado sobre um território sob comando de um poder supremo, para fins de defesa, ordem, bem-estar e progresso social* (Apud Dallari, 19982, p.52).

Estes conceitos estão ligados ao Estado moderno liberal. O desenvolvimento da teoria do Estado liberal está baseado nos direitos individuais e na ação coletiva humana de acordo com o “bem comum” a fim de controlar as paixões dos homens, possibilitando que seus interesses se sobreponham a essas paixões, analisa Hirschmann (2002). A coerção e a repressão, como mostrou Foucault (1988), gradualmente, foram substituídas como principais meios de limitação das paixões por um Estado e uma sociedade que controlam essas paixões em vez de simplesmente reprimi-las. Ao Estado coube a tarefa de agir como um mediador civilizador.

O Estado moderno tem sua base na ciência e na liberdade do indivíduo, constata Carnoy (1986). Um fundamento da doutrina clássica é seu caráter revolucionário: os filósofos

clássicos eram comprometidos com a mudança política em determinadas direções de uma nova formação social e da organização do Estado.

Tomados os clássicos<sup>4</sup>, visões diferentes fundamentam a estrutura do Estado moderno. Hobbes, no *Leviatã* (1997), além de aplicar uma metodologia científica ao comportamento do indivíduo como fundamento de sua teoria política, em vez de se preocupar em tornar a ação do Estado mais eficiente, sustentou que os apetites e as aversões são o que determinam as ações voluntárias do homem e que o único meio para ele satisfazer seus apetites e evitar a mais importante aversão (morte) era admitir um poder soberano perpétuo, contra o qual cada um seria impotente. Críticos levantam como problema central desta concepção de Estado a seguinte questão: por que os indivíduos, em sua liberdade, deveriam entregar todo seu poder a um soberano, esperando que ele fosse honesto, justo e representante de seus principais interesses?

Para se defenderem contra o estado de guerra, a que Hobbes se refere, os homens, argumenta Locke, se juntam na sociedade política (Estado), com um corpo de leis que regem as relações de poder entre eles. Nesta sociedade política, os homens entregam os direitos de auto-preservação da propriedade à comunidade. O autor diz que cada um renuncia ao poder natural, passando-o às mãos da comunidade. Sempre que qualquer número de homens se reúnem em uma sociedade. Isso implica que cada um abandone seu poder executivo da lei natural, passando-o ao público, aí, e somente aí, haverá uma sociedade política ou civil (Locke, 1997).

Sem entrar nos detalhes e polêmicas do conceito da sociedade civil, de cuja composição resulta o Estado, ao mesmo tempo em que o Estado também constitui a sociedade civil, o problema é que Locke argumenta para os direitos individuais em uma sociedade sem classes, mas não para a democracia. Ele constrói a desestratificação excluindo da sociedade civil todos os que não possuam propriedade (mulheres, assalariados). Locke diz que se o Estado não cumprir seu mandato, os membros da sociedade civil têm o direito e o poder de dissolvê-lo.

Rousseau (1997) difere muito de Locke no conceito de sociedade civil. Para ele, sociedade civil é uma descrição do modo como os homens são atualmente encontrados em sociedade não como uma construção ideal ou hipotética, mas como uma realidade. Ele postulou exatamente a dicotomia antagônica entre natureza e sociedade civil: homem na natureza sem moralidade, mas ao mesmo tempo sem maldade; o homem é corrompido não

---

<sup>4</sup> Por serem os mais importantes para a presente análise e expressarem as posições que normalmente têm sido usados como referência na discussão sobre o Estado, nos limitaremos a Hobbes, Locke e Rousseau.

pela natureza, mas pela posse da propriedade e pela formação da própria sociedade civil. A sociedade civil é corrupta e a natureza é um ideal pré-humano.

Por isso, a formação da sociedade civil e os fundamentos desta sociedade – particularmente, a propriedade e o mercado – são encarados de forma diferente: Locke viu a posse e a propriedade como a base de uma sociedade civil justa e equitativa. Rousseau considerou que isso foi a origem do mal e da desigualdade. Neste aspecto, mais uma vez, na atualidade, poder-se-ia pensar um Estado – regulador e conciliador de conflitividades: a concepção da posse da propriedade como um bem natural ou como um produto da voracidade do homem, tornando-se a causa das desigualdades e das disputas.

Rousseau (1997), em sua época, percebeu o Estado como criação dos ricos para assegurar a sua posição de classe dominante. O Estado apresentava-se benéfico para todos, mas na realidade destinava-se a preservar a desigualdade. Ele sustentou que era impossível separar a desigualdade social da desigualdade política, contudo acreditou que os homens queriam ser livres e iguais. Porém, a sua ignorância os levou a aceitar a sociedade civil na qual viviam. Para resolver esta questão, Rousseau concebeu, descrito no contrato social, um Estado que garantisse a liberdade e a igualdade. O fundamento deste contrato social é de que o poder do Estado reside no povo, que renunciou à sua liberdade em favor do Estado e este, portanto, é a vontade geral. Para ele, poderia haver classes de cidadãos, mas não classes sociais – enquadrados pelo mérito de nascimento ou de propriedade. Se os homens, divididos em classes com interesses opostos, fossem guiados pelos mesmos, mais do que pelo bem da sociedade como um todo, a vontade geral deixaria de ser aceitável para todos. O conflito continuaria e a intervenção do Estado era necessária para preservar a “unidade” do grupo social.

Rousseau (1997) pareceu estar ciente das armadilhas do contrato social. Se o Estado tinha de agir para preservar a igualdade necessária para ter legitimidade e um contrato social em vigor, como o sistema – ao mesmo tempo público e privado – ele se resguardaria da degeneração em uma sociedade de classes, marcada pelo conflito?

Na prática, constata-se que ao longo da história, a humanidade vivenciou formas de Estado centralizadoras nas mãos de soberanos e formas mais descentralizadoras com a participação da sociedade; formas de intervenção em todos os ambientes da vida privada, especialmente, na área econômica produzindo e realizando serviços; e, formas mais liberais permitindo aos cidadãos e grupos a livre iniciativa. Esta última, na atualidade, vem ganhando espaços, sendo que o Estado delega a “agências independentes” a regulação dessas atividades

(produção e distribuição da energia elétrica, produção e universalização dos sistemas de telecomunicações, produção de medicamentos e prestação de serviços de saúde, etc.).

E neste Estado moderno, o conflito entre capital e trabalho existe desde a guerra de posições de caráter ideológico até os confrontos bélicos abertos em diferentes momentos. O controle social é uma questão que sempre está colocada para o Estado. As novas tecnologias e as novas concepções na relação público privado têm sido fatores de migração do Estado moderno ao longo da história recente e, conseqüentemente, têm também redefinido o conflito entre os agentes envolvidos.

De um Estado de classes, cuja abordagem será enfocada a seguir, a partir de Poulantzas (1986) e Offe (1995), passa-se para um Estado regulador, onde a representação de classes ou de corporações permanece. O atual modelo de Estado regulatório é uma das concepções que passou a ser implantado, praticamente, em todos os países capitalistas, sejam avançados, sejam emergentes ou até em situação de subdesenvolvimento.

Partindo de diferentes concepções, pode-se caracterizar o Estado como um espaço de conflitos, onde a luta se trava por interesses diversos. No novo modelo de gestão, o Estado repassa muitas atribuições de regulador destes conflitos para o setor privado, por meio da privatização, terceirização e das parcerias.

### 2.3. O ESTADO E A REPRESENTAÇÃO DE CLASSES: POULANTZAS E OFFE

A discussão do Estado, como representante de classe, ganha força a partir de Marx, Engels, Gramsci, Althusser, Poulantzas, Offe e outros. Destaca-se aqui, especialmente, posições de Poulantzas e Offe.

No Estado moderno, diz Offe (1995), os cidadãos são coletivamente os criadores soberanos da autoridade estatal e em potencial ameaçados pela força e coerção estatal organizada, bem como, são dependentes dos serviços e das provisões organizadas pelo Estado.

Poulantzas (1986) afirma que é a partir da relação entre o Estado, como fator de coesão da unidade de uma formação, e como lugar de condensação das diversas contradições entre as instâncias, que se pode decifrar o problema política-história. Esta relação designa, simultaneamente, o nível específico de uma formação e lugar das suas transformações e tem a luta política como o “motor da história”.

Poulantzas (1986) faz registro das análises de Engels sobre as relações entre o Estado e o “conjunto da sociedade”. Segundo o teórico, Engels denomina o Estado de “resumo oficial”, dizendo que:

(O Estado) é antes de tudo um produto da sociedade em um estágio determinado do seu desenvolvimento: é o testemunho de que esta sociedade está envolvida em uma insolúvel contradição consigo mesma, encontrando-se cindida em oposições inconciliáveis que é impotente para conjurar. Mas, para que os antagonistas, as classes com interesses econômicos opostos não se aniquilem, a si e a sociedade, impõe-se a necessidade de um poder que, aparentemente colocado acima da sociedade, irá dissimular o conflito, mantê-lo nos limites da “ordem”; este poder saído da sociedade, mas que se coloca acima dela e se lhe torna cada vez mais estranho, é o Estado (Apud Poulantzas, 1986, p. 46).

Tomando, porém, inicialmente, a análise de Althusser (1985), observa-se que o autor expõe a visão estruturalista de sociedade, que se fundamenta em dois pontos: 1) a estrutura social não tem em seu núcleo nenhum sujeito criativo. Portanto, rejeita a noção do homem como sujeito ou agente da história, argumentando que os indivíduos são suportes ou portadores das relações estruturais nas quais se situam. Para ele, são as relações de produção (classes sociais com seus conflitos) os sujeitos da história e não os atores individuais como agentes livres; 2) as teorias estruturalistas rejeitam o determinismo econômico e defendem a autonomia relativa da política e da ideologia em relação à base econômica. Em determinada formação social, o econômico, o político ou o ideológico poderiam ser estruturas dominantes, mas a estrutura econômica sempre determinaria qual dos três seria dominante.

Poulantzas (1986) lançou mão desses elementos estruturalistas para desenvolver uma teoria do Estado. Ele se concentra mais nas classes sociais e na política do que na teoria marxista como um todo. A partir da natureza das classes sociais, na formação e definição do conflito de classes e no efeito desse conflito sobre o próprio Estado, descobre-se um Estado que se insere e se define nas e pelas relações de classe.

Carnoy (1986) registra que as idéias de Poulantzas sobre a Teoria do Estado se dividem em duas fases: em uma primeira, de 1968, é uma teoria mais estruturalista - o Estado reproduz a estrutura de classes, porque é uma articulação das relações econômicas de classe, na região política. A forma e a função do Estado moldam-se pela estrutura das relações de classe; na segunda, de 1978, o Estado é moldado pela própria luta de classes - o Estado torna-se mais que local de organização do poder da classe dominante por parte do grupo dominante. O Estado é mais que o unificador das frações da classe capitalista e isolador da classe operária. É local de conflito de classes, onde o poder político é contestado.

Poulantzas, da primeira fase, na obra *Poder Político e Classes Sociais* (1968, 1986) entende que o Estado capitalista é parte das relações de classe na produção. O Estado é

ativista: dentro dessa determinada estrutura, o Estado individualiza e personaliza os trabalhadores, impedindo a luta de classes. Para esse autor, o processo de produção capitalista, na sociedade civil, define a formação das classes e é o Estado que redefine os trabalhadores e os capitalistas, politicamente, como sujeitos individuais. A “ausência” de classes coesas (operária) é resultado não da separação do trabalhador de suas ferramentas e do produto, mas de um aparelho jurídico-político que individualiza os trabalhadores, cujas classes, em última instância, são determinadas pelo processo de trabalho. A estrutura jurídica muda a natureza da luta de classes, ao intervir para esconder dos recém-criados “indivíduos sujeitos” que suas relações são relações de classes.

A institucionalização da ordem política, econômica e social é colocada em evidência quando Poulantzas busca resposta para duas perguntas: como a classe capitalista consegue dominar o Estado? E como os capitalistas concorrentes conseguem usar o Estado para seus próprios fins contra a classe operária, também individualizada? É o que ele chama de luta política de classes. A luta política (para escondê-la de seus agentes) é relativamente autônoma da luta econômica. A unidade de classe para os capitalistas serve à reprodução das relações econômicas de classe. Esta unidade se dá através de uma completa operação político-ideológica própria, constituindo seus interesses, estritamente políticos, como representantes do Povo-Nação, um constructo ideológico a agrupar membros de diferentes classes sociais como indivíduos destituídos de sua unidade de classe. O Estado media a luta econômica e a classe dominante domina a própria luta política, relativamente autônoma. Hegemonia é igual a interesses políticos da classe dominante; frações da classe dominante se compõem em um “bloco no poder”, que reunifica os capitais concorrentes em uma classe dominante e “controla” o Estado. As instituições de dominação do Estado atuam como se a luta de classes não existisse.

Neste sentido, o Estado passa a ser um modelador da luta de classes na sociedade civil, na visão de Poulantzas. Mesmo não sendo um utensílio de classe, e sim uma sociedade dividida em classes, o Estado é um meio, às vezes, indispensável para a manutenção da hegemonia das classes dominantes.

Carnoy (1986), em seu estudo, diz que em 1975, 1978 e 1980, na segunda fase, Poulantzas reformula e amplia seu conceito de Estado como sendo ao mesmo tempo produto e modelador das relações objetivas de classe: o estruturalismo dialético.

Poulantzas (1986) argumenta que o papel dos aparelhos do Estado é manter a unidade e a coesão de uma formação social, concentrando e sancionando a dominação de classes e, assim, reproduzindo as relações sociais e de classe. Para ele, as classes sociais e a



luta de classe fazem parte das relações econômicas e políticas em uma sociedade onde os aparelhos são a materialização e a condensação das relações de classe. Ele distingue este conceito da análise institucional-funcionalista que vê relações de classe como surgindo dos agentes nas relações institucionais. Em Weber, as relações de classe surgem das relações de poder nas instituições hierárquicas, assinala Carnoy (1986). Para Poulantzas (1986) os aparelhos de Estado não têm poder, por si mesmo – as instituições não têm poder como tal, nem é o poder inerente às relações hierárquicas. Em vez disso, o Estado materializa e concentra as relações de classe, as quais são precisamente definidas pelo conceito de “poder”. O Estado não é uma entidade, mas uma relação ou uma condensação de uma relação de classe. Não é a hierarquia que produz as classes, mas as classes sociais configuram o poder no aparelho do Estado, que está marcado pela luta de classes (luta de classes e aparelhos de Estado não podem ser separados), ou seja, as classes agindo dentro do Estado produzem a hierarquia.

A segunda formulação feita por Poulantzas define a relação do Estado com a classe dominante. Para ele, os aparelhos de Estado, de alguma forma, representam os interesses da classe dominante. Esta representação tem dois estágios no capitalismo: o concorrencial e o monopolista. Em ambos os estágios, o Estado está separado da estrutura econômica, dando-lhe a aparência de ter uma autonomia relativa da classe dominante. De acordo com Poulantzas (1986), há uma separação relativa do político em relação ao econômico, derivando da separação e da desapropriação dos produtores diretos em relação aos meios de produção. O autor destaca que a ideologia capitalista promoveu o conceito de democracia, na esfera política (uma pessoa: um voto), como condição suficiente para uma sociedade democrática de massa, desviando a atenção das lutas de classes.

Poulantzas admite no segundo trabalho que, com o deslocamento da luta de classes do econômico para a arena política, o próprio Estado se torna objeto da luta e a condensação de um equilíbrio de forças. O Estado, diz ele, somente age de forma positiva, criando, transformando e fazendo a realidade, onde é produto e modelador das relações objetivas de classes.

Para Poulantzas (1986), a estrutura e a luta de classes são os definidores cruciais das relações em uma sociedade. O Estado moderno separa, com mais êxito, o trabalhador da luta pelos meios de produção, reproduzindo as relações capitalistas de produção com mais sucesso.

A partir disso, para Poulantzas, o Estado é uma arena da luta de classes. O capitalismo e a produção separam e individualizam os trabalhadores, e o Estado os reintegra

no Povo-Nação, sob um conjunto de instituições que os homogeniza e normaliza, diferenciando-os, sob uma nova série de leis, normas, valores, histórias, tradição, língua e conceitos de conhecimento que emanam da classe dominante e de suas frações. Esta mesma reintegração acontece no contexto da luta de classes e todas as instituições, incluindo o Estado, são produtos dessa luta. O autor mostra como o Estado capitalista fornece o quadro para as lutas entre frações da classe dominante e reintegra a classe operária, como indivíduos separados dos meios de produção e de sua classe, em uma nação e em um conjunto unificado de regras e instituições. Ao mesmo tempo em que, o Estado fornece o espaço político para a luta de classes, surge da luta e é moldado por ela. Ele é a chave para reintegração dos trabalhadores e da burguesia em um todo unificado que será reproduzido como sociedade capitalista. Apesar da classe operária, de geração em geração continuar alienada, explorada, as contradições surgem na própria superestrutura – no Estado – na medida em que sua integração acontece.

Após as críticas, Poulantzas (1986) sustentou que as relações capitalistas de produção, a estrutura de classes e o Estado, com o desenvolvimento do capitalismo, são histórico-específicos dentro do modo de produção capitalista. Abandonando a tese estruturalista de Estado. Defende que sua forma e estrutura são moldadas pela luta de classes e pelo papel do Estado nessa luta.

Já Offe (1995) argumenta que o Estado se compõe de aparelhos institucionais, de organizações burocráticas, de normas e códigos formais e informais que constituem e regulamentam as esferas públicas e privadas da sociedade. Como materialização das relações de dominação, os aparelhos de Estado consistem de um conjunto de estruturas organizacionais complexas e diferenciadas, cuja unidade reside em sua aspiração a legitimar a autoridade e o seu monopólio das forças repressivas. A análise de Offe enfatiza a autonomia relativa do Estado, baseado nos pontos de vista iniciais de Marx e interpretações de Weber da relação da burocracia com a sociedade civil, na medida em que a burocracia se torna a mediadora independente da luta de classes, inerente ao processo de acumulação capitalista. As contradições, que surgem dos vários papéis mediadores do próprio Estado, fazem dele a principal arena da crise (de legitimação) - o espaço onde ela se resolve ou se agrava.

Na abordagem política do Estado de Offe, a análise privilegia as funções do aparelho administrativo e suas relações com os vários atores, no palco político, incluindo os próprios burocratas do Estado. Offe apresenta um Estado altamente autônomo, e concentra o funcionamento na burocracia do Estado, relativamente independente.

Offe (1995), em sua teoria, expõe questão fundamental relacionada ao Estado regulador que pode ser adequado com a criação das agências regulatórias para intermediar os conflitos entre as empresas e os usuários. Para Offe, o Estado se desenvolve, nas sociedades capitalistas, como resposta a crises periódicas que surgem da contradição básica da produção capitalista: a crescente socialização da produção e a continuidade da apropriação privada. As crises dão origem ao desenvolvimento de mecanismo de adaptação, tanto internos no mercado, como pelas funções ampliadas do Estado. O Estado, nesta visão, é um mediador ou um administrador das crises capitalistas. Neste contexto, elenca duas questões fundamentais: 1) a relação do Estado com a classe dominante – a reprodução das relações sociais capitalistas de produção – enquanto aparenta ser o representante social do capital e ser um árbitro neutro da concorrência entre os capitais e da competição entre o capital e o trabalho; 2) os limites impostos às funções estatais de administração das crises pela necessidade inerente de reproduzir as relações capitalistas de produção.

Tratando da primeira questão, Offe rejeita duas teorias principais sobre a natureza de classe do Estado: as teorias da influência (instrumentalismo) e as teorias do constrangimento (estruturalismo). Às “teorias da influência” atribui o controle direto do Estado à classe capitalista, pela influência das corporações nos ramos executivos e legislativos do governo, nas agências regulatórias, nos meios de comunicação, bem como pela da ameaça capitalista de uma greve de investimento. As “teorias do constrangimento” insistem que há evidência de uma limitação estrutural aos cursos possíveis de ação, da falta de soberania das instituições e dos processos políticos. No entanto, argumenta, que as instituições do sistema político não podem, em nenhum caso, com eficácia, tornar-se instrumentos de qualquer interesse não capitalista. Ambas as teorias supõem que a ação do Estado (tomada de decisões) é determinada externamente, o que dá às políticas públicas o seu conteúdo capitalista. O Estado, nessas teorias, aparece como instrumento neutro que, potencialmente, pode ser usado por qualquer classe social.

Offe (1995) critica essas teorias tendo em vista os seus postulados do poder. Para essas teorias, o poder é mecanicista e, a fim de mostrar que existe uma relação de poder entre os dois subsistemas (produção e Estado), deve mostrar que suas estruturas contêm um mínimo de reciprocidade e complementaridade.

A partir destas críticas, o autor propõe que o Estado capitalista não é um conjunto de instituições que pode ser facilmente separado de outras instituições “privadas”, mas uma “rede historicamente acumulada de formalismos jurídicos e institucionais que abrange e condiciona (quase) todos os processos e interações que ocorrem em uma sociedade. O Estado

(capitalista) é a estrutura dessas sociedades históricas que se reproduzem pela concorrência e pela produção exploratória de mercadorias” (Offe, 1976, in: Carnoy, 1986). Ele propõe que o interesse comum da classe dominante é melhor expresso naquelas estratégias do aparelho do Estado que não são iniciadas por interesses externos, mas pelas próprias rotinas e estruturas formais da organização do Estado. A influência real de grupos de interesses específicos, longe de servir aos interesses da classe capitalista, em seu conjunto, tenderia a violar aquele interesse, ao criar conflitos dentro da sociedade capitalista, os quais desestruturariam a mediação das crises globais do desenvolvimento capitalista.

Do ponto de vista de Offe (1995), o Estado capitalista pode representar o interesse geral do capital, pela relação entre o Estado e o processo de acumulação, mais a legitimidade concedida ao Estado pela participação das massas na seleção de seu pessoal. Porém, o Estado não pode representar os interesses capitalistas específicos, sem colocar em perigo sua função global de representar o interesse social do capital. Nem pode parecer um representante do capital, em detrimento de sua base de apoio de massa, porque nesse caso, poria em risco a legitimidade que é a sua fonte alternativa de poder.

Referente à segunda questão, no modelo de Offe, os limites às funções do Estado emanam do problema de reconciliar dinamicamente os requisitos da acumulação capitalista de um lado, e da legitimação do outro. O processo de formação de políticas do Estado é determinado pelas dificuldades concretas de reconciliar os elementos constitutivos. A força motivadora da formação de toda política é o problema da reconciliação desses elementos em que a tomada de decisões pelo Estado não é nada mais que o processo em que esses elementos se reconciliam. Não há pressão ou manipulação de fora, mas auto-interesse institucional dos agentes do aparelho do Estado que determinam a produção e os resultados das decisões.

Offe (1995) traduz as crises econômicas em crises políticas pela presença persistente do Estado capitalista no processo de acumulação. Diz que as contradições do processo de acumulação privada se tornam crises políticas, na medida em que o Estado tenta assegurar a acumulação de capital no próprio interesse institucional do Estado. Sustenta que quanto mais o Estado institucionaliza sua intervenção no processo de troca, mais sensível é seu papel intervencionista.

O Estado capitalista tenta reconciliar e tornar compatível a acumulação e a legitimidade (não há fórmula funcional, confiável e garantida) em um movimento em que é tolhido por interesses de capitais individuais (obstruem sua intervenção), pela exigência da classe operária e de outros eleitorados trabalhistas (depende como fonte de poder) quando é difícil estabelecer um ponto de “equilíbrio” entre “compromisso” ou “estabilidade”.

Offe sugere que o interesse do Estado na acumulação do capital não significa cooperação com a classe capitalista ou a fragmentação da classe operária. O Estado pode perfeitamente entrar em conflito com capitais individuais e a classe operária, na tentativa de garantir a reprodução da acumulação. Este conflito potencial do Estado com os capitalistas é uma importante contribuição para a compreensão das ações concretas do aparelho do Estado, ausente na análise de Poulantzas.

Poulantzas e Offe se aproximam na análise da autonomia relativa dos aparelhos do Estado: a burocracia estatal também busca defender os interesses peculiares à sua posição, de modo que se pode falar de um interesse na “estabilidade” o que caracteriza todo pessoal.

Para possibilitar uma análise dos conflitos entre Estado, Mercado e Sociedade do atual contexto brasileiro, a partir das notícias da Folha de São Paulo, parece mais profícuo assumir posições de um Estado múltiplo e de variados interesses a que fazem referência em algumas passagens, tanto Poulantzas quanto Offe.

Poulantzas, em seu segundo trabalho, admite o deslocamento da luta de classes do econômico para a arena política. Assim, o próprio Estado se torna objeto da luta, de equilíbrio de forças. O Estado, enquanto cria e transforma a realidade, é produto e modelador das relações objetivas de classes. Desta forma, deslocando a luta de classes da produção para o Estado, esta luta é levada ao núcleo do Estado. E neste aspecto é importante perceber que as classes subordinadas também moldam o Estado, ao mesmo tempo em que o Estado é usado para estabelecer e ampliar a hegemonia da fração dominante. O Estado é também contestado pelas classes subordinadas. E isto pode torná-lo um espaço disfuncional para as classes dominantes. É em torno desta perspectiva, de entendimento heterogêneo de Estado, que se pode compreender melhor os conflitos entre governo, empresas, agências e usuários/consumidores.

Por seu lado, Offe enfatiza a autonomia relativa do Estado, concentrando o funcionamento na sua burocracia que se torna independente da luta de classes. Sendo arena da crise em que as contradições que surgem dos múltiplos papéis mediadores se resolvem ou se agravam, o Estado também precisa da base de apoio de massa, pois põe em risco a sua legitimidade que é sua fonte de poder. Portanto, nesta concepção do papel do Estado, - o autor privilegia funções do aparelho administrativo e suas relações com vários atores no palco político - constata-se a presença de grupos de interesse específicos que podem desestruturar a mediação das crises globais do desenvolvimento capitalista. Assim entendido, os conflitos econômicos e políticos, que são muitos, variados e intensos no meio social, têm no Estado o palco central mediador dos mesmos, em cujo palco, não apenas a fração dominante, mas os

diversos segmentos sociais encontram espaço de manifestação. E isto, traduzido para o modelo regulatório brasileiro, implica na montagem do cenário onde governo, empresas reguladas, agências e usuários tentam diminuir suas diferenças.

Isto não invalida a importância das demais posições dos autores. Tanto Poulantzas (especialmente em sua primeira fase) quanto Offe, com suas especificidades, fazem as críticas ao Estado de Classes capitalista e tentam vislumbrar sua superação. A partir deste viés, com características mais ortodoxas, a intervenção do Estado estaria servindo exclusivamente à fração monopolista da classe capitalista, ou seja, o capital monopolista usaria o Estado para seus próprios fins. Não se considera nenhum dos limites à intervenção do Estado. Estas posições mais agudas ajudam a compreender a correlação de forças, muitas vezes desigual, neste campo conflituoso. Porém, assumir esta posição crítica e revolucionária em relação ao capitalismo tornaria difícil entender, classificar e analisar os conflitos regulatórios.

#### 2.4. LIBERALISMO, “A MÃO INVISÍVEL” AMPARADA PELA AÇÃO REGULATÓRIA

A complexa temática do neo-liberalismo tem uma multiplicidade de interpretações com posições variadas de diferentes autores. Em períodos históricos da ordem capitalista houve a mescla dual, que pode ser tanto antagônica quanto complementar, da política econômica liberal ou intervencionista.

Nos últimos anos, o capitalismo internacional propugna por uma ordem de menos intervenção. As privatizações, terceirizações, parcerias são as características neste período, também conhecido por neoliberal. O Estado junto com o setor privado e os interesses sociais adota o modelo de regulamentação para definir as novas regras de relações entre empresas e o público consumidor ou usuário.

A ideologia neoliberal, de acordo com autores que versam sobre o tema, entre eles Marilena Chauí (2004), defende o livre mercado, colocando-se, através do Estado, em defesa do capital financeiro, do imperialismo (domínio dos países centrais do capitalismo controlando os periféricos) e da grande burguesia monopolista, procurando anular forças incompatíveis com tais interesses.

Assim, na atualidade, contraditoriamente, a doutrina neoliberal, tenta retirar do Estado o maior número possível de incumbências e serviços, desestimulando, ao máximo, sua interferência no “livre mercado”, amparada na globalização, ao mesmo tempo em que permanece com as salvaguardas, com um conjunto de leis – inclusive, os procedimentos regulatórios – para realizar os controles que julgar necessários.

O Estado, visando regular em harmonia e com o mínimo de conflitos possível as relações entre o setor público e o setor privado, formula e executa regras de convivência social desta mesma sociedade.

No Estado liberal, cujos pressupostos básicos norteiam o capitalismo, a intervenção do Estado nas atividades econômicas foi o alvo de críticas de Adam Smith (1981). Para Smith, a intervenção do Estado é nefasta quando tende a intervir nos mecanismos espontâneos do mercado. O ponto de limite entre a doutrina clássica e a liberal é a forte justificativa econômica, para a procura incessante do interesse próprio, individual e não das conseqüências políticas desta procura (Hirschman, 2002).

O primeiro argumento de Smith (1981) é de que os homens eram inteiramente impulsionados pelo desejo de melhorar sua condição e o aumento de seus bens (ganho material) era o meio pelo qual a maioria deles conseguia essa condição melhor. No segundo argumento, acrescenta o axioma fundamental: cada indivíduo agindo em seu próprio interesse (econômico), quando colocado junto a uma coletividade de indivíduos, maximizaria o bem-estar coletivo. Este argumento coloca toda ênfase e responsabilidade no funcionamento livre, ilimitado e seguro do mercado para atingir-se o bem-estar social. O mercado livre é força tão poderosa para melhorar a condição humana que ele pode até mesmo sobrepor-se a leis pobres e a um governo “intervencionista”. Como terceiro argumento, Smith enfatizou que a realização do bem-estar coletivo, pela ação individual, foi um resultado inconsciente da motivação individual pelo ganho econômico (efeito não intencional da avareza).

Para Smith, o papel do Estado é periférico em relação à dinâmica social fundamental – a “mão invisível” do mercado livre, uma dinâmica que não deveria sofrer interferência e exigiria uma “loucura” humana extrema para fazer retroceder, significativamente, sua capacidade inexorável de prover o ganho material coletivo (melhoria social). Smith diz que a própria moralidade, inerente à produção capitalista (livre empresa), é o cimento social da sociedade e que os indivíduos são, geralmente, éticos e ao buscarem o ganho individual o fazem como indivíduos morais com honestidade, senso do dever, amor pela nação.

Hirschman (1977) questiona se a atividade econômica do livre mercado produz a melhor de todas as sociedades possíveis, e, se Smith viu como sendo o maior perigo à maximização do bem-estar a corrupção dos governos oficiais ou a limitação do comércio que eles poderiam impor em favor dos interesses particulares, por que ele não argumenta a favor da inexistência do Estado? Subjacente às idéias de Smith estão a tensão entre a coesão social, originada da própria sociedade civil (a mão invisível/os sentimentos morais individuais) e a

existência de um Estado com poder jurídico e educativo. De onde vêm as normas gerais de moralidade? Quanto é invisível esta “mão invisível”? Quanto é moral a maioria dos homens? Quando Smith argumenta que o grande segredo da educação é direcionar a futilidade para os fins convenientes, ele está recorrendo à existência de um poder acima dos indivíduos para desenvolver sua moralidade de uma maneira específica.

O paradoxo é que o Estado tinha que intervir para varrer a estrutura mercantilista existente. Esta interferência implicava em novas leis, função educacional e criação de uma nova moralidade, segundo Samuels (1996). O Estado, de acordo com Granovetter (1985), deveria assegurar a livre concorrência.

Estas idéias liberais constituíram a base para o pensamento utilitarista (a doutrina liberal) no século XIX. Jeremy Bentham e James Mill (In: Stewart, 1999) – 40 anos depois – deram continuidade, no campo da política, ao liberalismo, em um novo contexto: a Inglaterra da industrialização. Os teóricos defenderam a sociedade centrada no mercado livre em face das agressões da classe trabalhadora. Concluíram que o Estado liberal/burguês, por um lado, era de todo necessário para proporcionar igualdade e segurança ao sistema de propriedade ilimitada e à empresa capitalista. Por outro lado, para controlar os governos da avidez, da corrupção e da opressão dos funcionários governamentais, o poder, na teoria clássica do Estado, está com o eleitorado, que, no exercício de sua cidadania, poderia se livrar desses governantes nas eleições. De acordo com Macpherson (1977), para alcançar esta proteção era necessária a existência de um grupo de eleitores que poderiam controlar o governo e evitar que ele enganasse os cidadãos. A visão liberal do Estado burguês era uma democracia representativa, com o poder residindo em um pequeno grupo de cidadãos, devido a uma distribuição pré-capitalista anterior à propriedade. A pergunta que cabe aqui é, mas quem deveria formar este pequeno grupo?

Dentro desta perspectiva liberal, a organização partidária, como forma de expressão de classes em países avançados, fez encaminhamentos de interesses que encontravam perspectivas de atendimento. A necessidade de associação com outros grupos forçou a classe trabalhadora a assumir posições mais moderadas. Przeworski e Wallerstein (1982) afirmaram que o sucesso do capitalismo em prover renda mais alta aos trabalhadores e da capacidade para sair da crise e continuar crescendo foram razões para que a classe trabalhadora não procurasse derrotar o sistema capitalista, preferindo, em vez disso, trabalhar dentro dele por reformas.

A doutrina liberal e sua consequência, o pluralismo, de acordo com Carnoy (1986), nunca se sentiram muito confortáveis com o sufrágio universal e com o governo da



maioria. Argumenta que estas teorias encaram a função ideal do Estado como regulador do funcionamento do sistema de mercado, mas reconhecem a desigualdade desse sistema e do poder do Estado para alterá-lo, se os trabalhadores vierem alguma vez a controlar os aparatos legislativo e legal. O pluralismo foi a “resposta” do século XX a essa dificuldade.

Schumpeter (1942) criticou as teorias clássicas e liberal da democracia. O autor, parece ter influência forte de Weber sobre o desenvolvimento da cultura ocidental e ação social, que, por sua vez, influencia a teoria pluralista. Para Weber (1991), o desenvolvimento cultural é o progresso da racionalidade coletiva: uma nação passa, pelos estágios de desenvolvimento de certas atitudes e comportamentos para outros; de um tipo de racionalidade para outro. A finalidade afetivo-emocional é incompatível com a moderna sociedade capitalista, enquanto a finalidade intencional-racional é compatível e é mais racional do que a primeira. Os pluralistas e Schumpeter aplicam as categorias de racionalidade e o conceito de desenvolvimento de sociedades inteiras às diferenças individuais no interior das sociedades: os indivíduos estão implicitamente colocados em um *continuum* de desenvolvimento social e psicológico do “tradicional” ao “moderno”. Assim, a reformulação resultante do utilitarismo para a moderna economia industrial é chamada de pluralismo.

Schmitter (1974) conceitua pluralismo da seguinte forma:

O pluralismo pode ser definido como um sistema de representação de interesses no qual as unidades constituintes são organizadas em um número não-especificado de categorias múltiplas, voluntárias, competitivas, ordenadas não hierarquicamente e auto-determinadas (como para um tipo ou um alvo de interesse) que não são especificamente autorizadas, subvencionadas, criadas ou de qualquer maneira controladas pelo Estado na seleção de liderança ou articulação de interesse, e que está dentro de suas respectivas categorias. (Schmitter, 1974, 96).

Para os pluralistas, o Estado é neutro, um “programa vazio” é, ainda, um servidor da cidadania. O Estado tem alguma autonomia, porém há discordância entre os pluralistas sobre em que grau o Estado toma decisões e em que grau o eleitorado controla estas decisões. Os pluralistas são otimistas: a democracia depende das elites. Para os otimistas, o sistema falha no ajustamento aos princípios do Estado democrático clássico, mas ele é aceitável porque funciona. Considerando que a maioria dos cidadãos é desinformada e desinteressada e existe pouca participação no processo político, o sistema realmente torna-se mais eficiente (apatia funcional). Os apáticos não têm poder. Para o sistema, eles não o exercitam. Eles estão basicamente satisfeitos com as decisões das elites. Por outro lado, o sistema está relativamente aberto às pessoas que são interessadas e participantes (Greenberg, 1977).

Os pessimistas, como Schumpeter e Robert Michels (In: Carnoy, 1986), afirmam que a soberania do consumidor, que é fundamental à democracia do modelo pluralista, é questionável. As elites controlam o processo de tomada de decisões e não respondem efetivamente ao eleitorado. As causas do pessimismo de Schumpeter, diante da postura das elites, são: 1) As diferentes elites não apenas formulam os problemas, como também tentam manipular as opiniões a respeito desses problemas. Os cidadãos não levantam e nem decidem. Os problemas que configuram seu destino são decididos para eles. Logo, consumidor e eleitor não são soberanos. O provedor político influencia e, por isso, o eleitor não é independente. 2) A burguesia não produz os políticos exigidos por esse sistema (não produziu um estrato político bem sucedido a partir de si mesma). Falta-lhes independência frente aos interesses econômicos burgueses, o que torna impossível resolver questões sócio-estruturais. Os políticos não se afastam de um grupo particular da estrutura social; o Estado é autônomo (as elites decidem), mas ele não é neutro.

Carnoy (1986) expressa a visão de que o Estado, no capitalismo, se transformou em nações de empregados que dependem de colossais burocracias, que competem nos mercados internacionais. O Estado é uma dessas burocracias, que detém nos EUA 1/3 do produto nacional bruto. As grandes corporações privadas e do Estado tornaram a “mão invisível” do mercado livre de pouca utilidade. Neste sentido, para os críticos do liberalismo, a “mão invisível” do mercado tinha o amparo do Estado e, portanto, não motivava condições igualitárias para toda sociedade.

Nesta postura crítica, em relação ao livre mercado, também se associa Marx (1988) que considerava as condições materiais de uma sociedade e a forma do Estado como emergente das relações de produção e não do desenvolvimento geral da mente humana ou do conjunto das vontades humanas. Assim, o Estado é a expressão política da estrutura de classe inerente à produção. Em *Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado* ([1884], 1988) Engels e Marx defenderam que o Estado tem suas origens na necessidade de controlar os conflitos sociais entre os diferentes interesses econômicos e que esse controle é realizado pela classe economicamente mais poderosa na sociedade. O Estado capitalista é uma resposta à necessidade de mediar o conflito de classes e manter a “ordem”, uma ordem que reproduz o domínio econômico da burguesia. Um ponto ressaltado por Marx é que, na sociedade burguesa, o Estado representa o braço repressivo da burguesia. As pessoas do Estado capitalista tendem a pertencer à mesma classe ou classes que dominam a sociedade civil.

Enquanto para Marx e Engels, sociedade civil correspondia à estrutura, ou domínio das relações econômicas para a qual o Estado ou a ordem política são subordinados,

para Gramsci (1989) sociedade civil corresponde ao momento superestrutural, fixado em dois grandes níveis: 1) sociedade civil, isto é, conjunto de organismos denominados privados; 2) sociedade política, ou Estado, através dos quais o grupo dominante exerce a hegemonia (obtem-se o consentimento das classes subalternas por uma concepção de mundo que pertence aos seus dominadores, sem violência ou coerção – o “senso comum” – a moral, os costumes, os comportamentos, a ordem jurídica, a produção da liberdade). Nesses níveis, exercem funções básicas os aparelhos da escola, da cultura, das religiões, da informação, do planejamento da vida, do urbanismo, do sindicato, das associações, etc. Para o autor, a hegemonia não é uma força coesiva. Ela é plena de contradições e sujeita ao conflito.

Gramsci (1989) evitou o institucionalismo e o determinismo institucional de Weber porque a disputa pela hegemonia é atravessada pela luta de classes: as instituições que formam o aparato hegemônico somente têm sentido, na análise de Gramsci, quando estabelecidas no contexto da luta de classes e da classe dominante, que estende seu poder e controle à sociedade civil por essas instituições. Essas instituições não são unicamente administrativas e tecnológicas, mas, como o próprio sistema de produção, elas estão imbuídas de um conteúdo político.

No Brasil, o liberalismo e o intervencionismo, de forma mesclada com pesos e épocas diferentes, foram marcantes ao longo da história. Os interesses divergentes das classes sociais e a disputa pela hegemonia, mesmo nem sempre velados, estiveram no contexto e obedeceram a um roteiro internacional.

Referindo-se, especificamente, ao Brasil dos anos 70 e 80, inclusive, na perspectiva de classe, Abranches (1989) aponta contradições nas instituições do Estado, reportando-se às crises sistêmicas pela ótica da racionalidade convencional, pela qual os agentes sociais e os atores individuais, públicos e privados deveriam investir em coalizões estabilizadoras (contenção da inflação e a retomada do crescimento, na época). O autor sustenta que há fatores políticos e sociais que interferem para produzir padrões comportamentais. Destaca que,

No plano social, a contrapartida desses processos está no fortalecimento de padrões corporativos de organização e na institucionalização de mecanismos de interação correspondentes. Tais padrões anulam os efeitos que, em condições normais, desincentivariam a manutenção de comportamentos que agravam a crise e incentivariam a busca de saídas convencionalmente mais racionais. O mercado está todo cercado por barreiras institucionais à entrada que o tornam escassamente competitivo e predominantemente corporativo. A lógica predominante é menos a de mercado do que a de facções. A estrutura sindical, corporativa e monopolista está garantida pela proteção estatal da contribuição compulsória e por uma legislação que lhe reserva privilégios. Nela, também predomina a lógica das facções e, na melhor das hipóteses, a dos clãs. Os partidos políticos e grupos nos parlamentos também organizam-se sob estas formas, predominando as facções. O Estado encontra-se

segmentado em “feudos”, por meio da política de clientelas e pela consolidação de grupos tecnoburocráticos poderosos. Formam-se verdadeiros “baronatos”, alguns mais tradicionais, outros menos, alguns remanescentes da República Autoritária, outros nascidos na Nova República. Novamente predomina a lógica das facções e, em poucos casos, dos clãs, e não da burocracia (Abranches, 1989, p.16).

Portanto, de acordo com Abranches (1989), a lógica das facções, e em poucos casos dos clãs, se define pela estratégia de ação e de interação predominante entre empresários e sindicalistas, no entanto, a garantia das posições e dos padrões de interação é dada pela regulação burocrática, na maioria das vezes em sua forma mais tradicional, a cartorial.

Para o autor, a lógica das facções distingue-se da de mercado por ser conflitiva nas transações com os outros, mas não, necessariamente, competitiva – cada facção tem sua jurisdição garantida. Destaca que há conflito por recursos e vantagens, mas uma facção não compete para suceder a outra em uma mesma posição. Não existe reciprocidade, nem há confiança nas transações, fato de elas não serem contratuais. A informação básica para avaliação das transações é o grau de privilégio ou garantia institucional, e não os preços, o que torna as facções no mercado muito menos sensíveis às sinalizações sistêmicas normais. Esse critério de constituição é o interesse corporativo. O privilégio institucional é o mecanismo de intermediação nas transações. No mercado competitivo, este mecanismo seria o contrato, enquanto a informação básica seria o preço.

As clãs, na análise de Abranches (1989), diferenciam-se dos mercados e das facções porque no seu interior, e entre os mais próximos, ainda prevalecem normas de reciprocidade. O critério de constituição é a “cidadania” – sentido corporativo, ou seja, que os integrantes desta determinada clã tenham um tratamento de respeito e de oportunidades iguais. A confiança interna é relativamente alta, predominando a desconfiança em relação aos outros. A informação básica para avaliação das transações é a tradição ou a ideologia. Assim, os valores constituem o mecanismo de intermediação das transações.

Neste contexto, os burocratas têm os seguintes atributos diferenciais: constituem sistemas de autoridade (facções ou clãs usam a persuasão ou cooptação); a informação básica é a regra (regulamento); o mecanismo de intermediação das transações é a regulação (busca assegurar razoável justiça, corrigindo distorções ou falhas de mercado, de conflitos faccionários ou disputa entre clãs). Nas palavras do autor:

No caso de sistemas mais tradicionais, ela (a regulação) opera cartorialmente, por “jurisprudência registrada”, garantindo posições institucionalmente adscritas e privilégios conquistados. O sistema cartorial pode permitir, em condições normais, equilíbrio entre os agentes, desde que eles já tenham sido admitidos à cumplicidade dos arranjos burocráticos. Os que estão fora têm poucas chances {cf.Lindblom

(19770)}. Em situações de desequilíbrio – como no Brasil – as burocracias e os atores públicos também comportam-se faccionalmente. A regra burocrática passa a ser usada como regra privada, de “proteção aos protegidos”, ao contrário da máxima hobbesiana de “proteção à proteção, que justificaria o contrato social e faria do Leviatã o “cidadão coletivo” – parecido ao ‘Príncipe Cívico’ de Maquiavel (Abranches, 1989, p. 17).

Assim, o livre mercado é uma utopia. O Estado exerce seus controles. Ele, próprio, é controlado, em algumas situações, com maior ou menor poder de influência. Por outro lado, grupos ou clãs, com inserção no aparato do Estado, criam códigos informais próprios como condicionante para acesso aos benefícios do poder. E, os grupos do poder dominante requerem atitude mais ausente ou mais presente como forma de intervenção do Estado para garantir os seus interesses. Por outro lado, grupos subordinados ou segmentos com menor poder de participação, também, têm suas estratégias de ação e são constituintes modeladores do poder do Estado, que perpassam o mercado e a sociedade com forças diferentes em diferentes períodos.

## 2.5. A NOVA SOCIOLOGIA ECONÔMICA RELATIVIZA OS CONCEITOS CLÁSSICOS

O Estado, representando toda sociedade com seus interesses diversos e agindo, muitas vezes, em favor das classes sociais dotadas de melhor poder aquisitivo, influencia, com a definição de uma ordem jurídica, regras e ações de mercado.

Nesta complexa relação do mercado, Estado e sociedade, a Nova Sociologia Econômica – NSE - constitui-se em uma ferramenta de análise. Ela tem no mercado, núcleo central da ciência econômica – com a noção de enraizamento, ou seja, inserido na sociedade, um dos temas prediletos.

Polanyi (2000), em sua obra *A grande Transformação* de 1944, adota o termo enraizamento<sup>5</sup> com o significado de que as relações econômicas estão inseridas nas relações sociais, ou seja, que o mercado é uma construção social. Mais recentemente, Zukin e DiMaggio (1990) identificaram na Nova Sociologia Econômica quatro tipos de enraizamento da ação econômica: social, cognitiva, cultural e política. a) O enraizamento social, ou estrutural, diz respeito ao papel das redes sociais, explicitado por Granovetter (1985, in: Marques e Peixoto, 2003). Neste artigo, manifesto da NSE, Granovetter critica a clivagem introduzida por Polanyi entre sociedades tradicionais e sociedade moderna, mostrando o papel fundamental que as redes sociais desempenham na economia moderna. b) A noção de

<sup>5</sup> Enraizamento está traduzido do original, *Embeddedness* com o sentido de circulação de bens que satisfazem as necessidades sociais, o que supõe uma estrutura institucional, qualquer que seja a sociedade.

enraizamento cognitivo se refere aos limites impostos pelos processos mentais ao exercício do raciocínio econômico. c) O enraizamento cultural faz referência à influência dos valores e das crenças coletivas sobre os objetivos e as estratégias econômicas. d) A noção de enraizamento político aponta para o processo pelo qual as lutas de poder que envolvem os atores econômicos e as instituições não-econômicas moldam as instituições e as decisões econômicas.

As instituições, ou mais precisamente o neoinstitucionalismo, como parte integrante da NSE, entram em cena de forma relevante para explicar ou para servir de orientação e, ainda, para estabelecer regras norteadoras do mundo econômico, com os conseqüentes benefícios ou punições.

A NSE, a partir da importante contribuição de Granovetter (Marques e Peixoto, 2003), também traz o problema da incrustação. Com diferenças, o conceito de “incrustação” tem identificação com “enraizamento” explicitado por Polanyi.

Na introdução de sua obra, Granovetter (2003) diz que a forma como os comportamentos e as instituições são afetados pelas relações sociais é uma questão clássica da teoria social. A ausência de relações só pode ser imaginada por esquemas mentais como o “estado de natureza” de Hobbes ou, ainda, a influência mínima dessas relações sociais só se constituir na tradição utilitarista – economia clássica e neo-clássica - pressupondo um comportamento racional e auto-concentrado. O autor faz a proposta que designa de “incrustação”, segundo a qual comportamentos e instituições são tão fortemente condicionados pelas relações sociais que conceituá-los como independente seria um equívoco.

Granovetter (2003) assume posição distinta da visão dominante de que o comportamento econômico em sociedades pré-mercantis se encontrava maciçamente incrustado nas relações sociais, tornando-se mais autônomo com o advento da modernização. Nesta perspectiva, a economia seria uma esfera diferenciada e separada da sociedade moderna, como se as transações econômicas deixassem de ser definidas pelas obrigações sociais e tudo passaria a ser explicado pelos cálculos racionais do lucro individual. O autor discorda, também, dos economistas que consideram que a incrustação nas sociedades arcaicas não era muito superior aos baixos níveis encontrados nos mercados modernos. A idéia “formalista” dos anos 20 é idêntica a que considerava – já que o trabalho foi o único fator de produção nas sociedades primitivas - que os bens deveriam ser trocados na proporção dos seus custos de produção. Os formalistas entendiam que o comportamento econômico era suficientemente independente das relações sociais para uma análise mediante os padrões da teoria neoclássica. Recentemente, esta visão recebeu um impulso da “nova economia

institucional”, fazendo análise econômica das instituições sociais tentando sugerir que os comportamentos são melhores compreendidos a partir dos interesses racionais, mais ou menos atomizados dos indivíduos.

Para fundamentar sua teoria da incrustação, Granovetter tece críticas ao que denomina de concepções subsocializadas (há uma atomização utilitarista - as relações sociais não causam impacto na produção, distribuição e consumo e são tratadas como um obstáculo aos mercados concorrenciais) e sobressocializadas (há educação e treinamento - obediência às diretrizes de sistemas de normas e valores consensualmente desenvolvidos, interiorizados através da socialização) da ação humana na Sociologia e na Economia.

Partindo destas críticas às análises dos economistas, Granovetter (2003) destaca que os atores não se comportam como átomos fora do contexto social, mas afirma que as ações econômicas do ser humano estão incrustadas em sistemas concretos e continuados de relações sociais.

A Nova Sociologia Econômica, especificada na Sociologia dos Mercados, se afirma quando se constata, por exemplo, preferência em negociar com indivíduos de conhecida reputação ou pessoas de relações mais íntimas. Assim, o argumento da incrustação enfatiza o papel das relações pessoais concretas e das estruturas destas relações. Estas relações, porém, podem ser alvo mais fácil de fraude (porque não se suspeita do negociador) e de conflitos, porque seu regramento obedece a uma moral subjetiva, não institucionalizada. Desta forma, a perspectiva da incrustação procura definir-se entre a proposta sobressocializada da moral generalizada e a visão subsocializada dos dispositivos impessoais e institucionais, identificando e analisando padrões concretos de relações sociais.

Para aplicação prática da perspectiva da incrustação à vida econômica, Granovetter diz que a institucionalização procura lidar eficientemente com custo de transação dentro de uma racionalidade limitada, ou seja, a incapacidade de atores individuais de lidar com a complexa teia de contingências do mercado, o que faz com que o conjunto hierárquico das atividades econômicas, pelas instituições auxilie os atores econômicos em seu comportamento nas complexas relações sociais econômicas.

É importante destacar a observação de Granovetter de que existem a nossa volta inúmeras evidências do alcance da mistura entre relações de negócios e relações sociais. Neste aspecto, associações comerciais e de empresas preservam laços. As relações de negócios deram origem à sociabilidade e vice-versa, sobretudo entre elites empresariais, em que conflitos são resolvidos, frequentemente, sem referência ao contrato ou a sanções legais.

As relações de poder, nas relações de mercado, de acordo com Granovetter (2003), geram relações conflituosas em nossa realidade. Visto que o exercício do poder entre empresas procura evitar violentas batalhas públicas, pode-se presumir que estas batalhas representam apenas uma pequena proporção dos verdadeiros conflitos de interesses. Os conflitos tornam-se públicos, apenas, quando as duas partes envolvidas encontram-se igualadas. Quando o poder de uma empresa é dominante, a outra rende-se, para minimizar as perdas.

Em suma, Granovetter (2003) defende que a maior parte do comportamento encontra-se profundamente incrustado em redes de relações interpessoais e esse argumento evita visões extremistas das perspectivas subsocializadas e sobressocializadas da ação humana.

Granovetter sugere que todos os processos de mercado são passíveis de análise sociológica, cujas avaliações revelam elementos centrais e não periféricos dos mesmos processos. Quando se referem a indivíduos atomizados e a objetivos econômicos, as teorias da escolha racional são inconsistentes com a perspectiva da incrustação. Granovetter critica o que chama de trabalho “revisonista”, próximo da escolha racional, ligado à teoria neoclássica. Faz a crítica de que os economistas normalmente analisam comportamentos motivados apenas por interesses (puramente econômicos) e, as outras motivações, como sociabilidade, aprovação, status e poder, encontram-se em outras esferas. Entende o autor que um dos mecanismos mais importantes para compreender as mudanças (pouco analisado) é o seu impacto nas relações sociais em que a vida econômica se encontra incrustada.

Dentro da lógica da Nova Sociologia Econômica, é central constatar a existência de instituições criadas no relacionamento social para orientar o mercado.

Para os agentes reguladores, nesta nova relação, a Sociologia Econômica analisa o contexto cultural no qual um grupo está inserido<sup>6</sup>. Portanto, considera que as redes sociais e os ambientes culturais, nos quais estão inseridas as pessoas, influenciam nas variações de mercado.

A compreensão dos elementos culturais na constituição dos mercados é fundamental para um Estado que adota o modelo regulatório por agências independentes. A crítica necessária, na concepção dos culturalistas, é de que a cultura (por exemplo, a dificuldade dos economistas em lidar com a formação dos gostos, moldados por relações

<sup>6</sup> Cultura, entendida como conjunto de normas, valores, símbolos e cogações compartilhadas, abrangendo vários níveis: crenças, normas e juízos (ex. da tese de Weber sobre a ética protestante e o espírito do capitalismo); refere-se a comportamentos habituais, pré-conscientes, rotinas e até categorias de pensamento; ou, ainda o complexo dos padrões de comportamento, das crenças, das instituições e outros valores espirituais e materiais transmitidos coletivamente e característicos de uma sociedade, civilização.



sociais e atributos simbólicos) está ausente da maior parte da teoria econômica; o *homo economicus* é visto como universal.

O mercado institucional, a partir da concepção da economia como construção social, passa a ter um papel importante. A construção, a transformação e a manutenção de normas – pela socialização escolar e profissional e por gratificações com títulos e distinções prestigiosas – são elementos centrais para as agências regulatórias.

As agências, em sua função de formatar mercados e agentes econômicos, valem-se dos conhecimentos disponíveis a partir das Ciências Sociais e das Ciências Econômicas em sua contribuição na Contabilidade, Marketing e Administração. Assim, a contribuição de Weber (1991), quando trata da mediação regulada dos conflitos do capitalismo e modernidade, destaca-se na ação econômica que é definida por seu significado subjetivo: desejo de utilidade; além disto, trata-se de uma atividade pacífica; finalmente, de uma ação racional: interesses racionais ligados a um fim determinam em grau muito alto os processos de mercado. Porém, o lado pacífico não exclui o conflito. No mercado, encontram-se em conflito interesses opostos e a troca efetivada representa uma situação de equilíbrio. E é neste aspecto, na busca de resolução dos conflitos no campo da subjetividade dos desejos da economia de mercado, que em cena a agência regulatória, visando a definição de regras que norteiam a vida das empresas e dos consumidores/usuários.

Na análise histórica do capitalismo, Braudel (1998) enfatiza que a troca de mercadorias por dinheiro, levando em consideração a demanda dos produtos, que, muitas vezes, é definida socialmente por seu valor simbólico, é uma forma mais ou menos “espontânea” de regulação. Porém, esta regulação tem, também, uma estrutura jurídico-institucional com leis, punições (contra abusos), segurança legal para investimentos, incentivos, premiação para empreendimentos lucrativos, aval ideológico por meios educacionais e de comunicação, criação de necessidades inovadoras por meio da publicidade, entre outros, de acordo com Cochoy (2002).

O usuário dos serviços públicos se tornou um cliente. Por isso, a análise sociológica dos mercados supõe o resgate da construção histórica do cliente, assim como, o estudo das pessoas (peritos, distribuidores), dos ofícios (marketing, design, *packaging*, ..) e dos dispositivos (imprensa, embalagem, guias de compra, etc.) cuja tarefa consiste em construir, organizar e administrar o mercado.

A história do cliente (Cochoy, 2002) passa por fases diferentes entre elas, a pluralidade de clientes, “cliente rei”, educação do consumidor, cliente urbano (confia cada vez mais na propaganda, nas revistas e nas grandes marcas e cada vez menos no comerciante ou

na comunidade). Nesta história foi constituída uma legislação de proteção ao cliente (sanidade, informações, qualidade, falsificações), bem como, criaram-se, desde o fim da Primeira Guerra Mundial, condições para institucionalizar o processo de “normatização” dos objetos técnicos: estandardização dos bens produzidos em massa (racionalização industrial). Em um processo posterior, houve preocupação com a certificação: as normas eram documentos técnicos de uso industrial; a certificação permite ostentar certas qualidades do produto, diferenciação com relação à concorrência em que o cliente é o novo alvo desta preocupação.

Neste sentido, a estrutura jurídico-institucional da regulação deve levar em consideração os aspectos ligados aos interesses, tendências e gostos dos clientes. Diagnósticos de conflitos expostos na relação governo, agências, empresas e usuários podem ser resultantes da dessintonia de uma das partes com outras. Não compreender ou não dar ouvidos ou, ainda, levar ao extremo a lógica das necessidades e dos gostos dos clientes – que são muito dinâmicos - pode ocasionar situações conflituosas.

Quando produção e comercialização são regulamentados por normas, o consumidor sente-se informado e tem confiança nos produtos e serviços que consome e usa. E isto, é uma eficiente fórmula para equacionar os conflitos. A normatização, como analisa Cochoy (2002), assim, tenta, também, conciliar a figura consumerista com as figuras mercantil, industrial e jurídica do cliente. Para iniciar a celebração deste contrato de confiança entre empresas e consumidores, em 1949, em Paris, foi criado o comitê técnico “Marcas de conformidade às normas” no seio da International Standards Organization (ISO TC 73) e em 1978 foi feita a publicação da série dos ISO 9000 (normas internacionais de qualidade).

Neste contexto, podem ser colocadas duas questões importantes: as normas de referência permanecem “caixas pretas” (códigos secretos à que só os especialistas têm acesso)? E, as exigências das normas são suficientes (garantem a qualidade dos produtos e serviços)?

Como o contexto econômico e social é dinâmico e a ciência está sempre em busca de melhores conhecimentos, as dúvidas podem ser um incentivo para a pesquisa levando, porém, com ela situações de conflito. A sociedade, na interação com o mercado, intermediado pelo Estado e Agências regulatórias, responderá às questões acima expostas. Caso as normas de referência sejam transparentes, gerarem confiança e atenderem às exigências de um grupo em dado momento histórico, os conflitos regulatórios serão menores. Logo, usar normas de referência faz parte do processo de regular o mercado e a sociedade

Em síntese, o conjunto de enfoques para analisar a economia sob um prisma sociológico é amplo: enraizamento, incrustação, construção social do mercado, paixões econômicas, cliente de qualidade, normas de qualidade, consumo como identificador social, consumo cultural, consumo urbano, consumo cognitivo e político, mercado institucional e outros. Este é o papel da Nova Sociologia Econômica, que arranca a análise dos comportamentos de consumo da linha estreita da economia clássica e neoclássica. As incertezas sociais, econômicas e políticas do atual momento se traduzem na existência de conflitividades neste mercado, em que a ação do Estado e das agências regulatórias tenta nortear e intermediar para assegurar estabilidade, através de instituições e regras confiáveis.

A Nova Sociologia Econômica oferece muitos subsídios, proporcionando a possibilidade de uma análise mais real e mais atual dos comportamentos dos agentes sociais e individuais na relação da vida econômica e social. Por esta razão, a presente tese inscreve-se, frente ao modelo regulatório, na postura de crítica à economia clássica e neo-clássica e, conseqüentemente, de adesão às múltiplas e variadas interpretações que são adicionadas pela Nova Sociologia Econômica, a qual incorpora elementos sociais e culturais à análise da relação entre Estado, Mercado e Sociedade.

## 2.6. O NEOINSTITUCIONALISMO NORTEIA AS REGRAS REGULATÓRIAS

Na literatura sobre neoinstitucionalismo há polêmicas e divergências em torno da sua abordagem teórica. Nesta tese está se assumindo postura crítica em relação à concepção que tem como escopo preponderante a ordem econômica. Tal posição justifica-se em função da abordagem institucional, na versão do chamado neoinstitucionalismo, ser apontada na literatura especializada, como uma tentativa de se contrapor ao modelo racionalista e seu foco nas exigências técnicas dos processos gerenciais e produtivos, ao voltar sua atenção para o exame dos elementos de redes relacionais e de sistemas culturais que modelam e sustentam a estrutura e a ação das organizações.

Nas características, para a compreensão das ações dos indivíduos e nas manifestações coletivas, o neoinstitucionalismo leva em conta a mediação, que são as instituições, entre as estruturas sociais e os comportamentos individuais.

No Brasil, a partir da reforma do Estado, o modelo de gestão regulatória tem se valido de alguns parâmetros do neoinstitucionalismo como um norte, que não pode ser confundido e nem tomado como um programa político de governo.

O neoinstitucionalismo surge a partir de 1980, como uma reação às perspectivas behavioristas do institucionalismo tradicional, que, em síntese, colocava a máquina do Estado burocrático como responsável e executora direta do processo de intermediação das relações entre mercado e sociedade.

Há várias vertentes teóricas que tratam da questão, desde o tradicional até o novo institucionalismo. Neste texto serão feitas referências a Hall & Taylor, Fligstein, Granovetter, Selznick, North, Evans e, também, pesquisadores como Gheventer, Melo, Ramos e Prates, que analisam suas implicações dentro do contexto brasileiro atual. Cabe, de início, alertar que há, constantemente, direcionamentos equivocados nesta abordagem institucional, privilegiando o neoinstitucionalismo econômico. Esta abordagem unilateral, que relega a planos secundários o neoinstitucionalismo histórico e sociológico, pode induzir a limitações dentro das próprias ciências sociais.

Por isso, considera-se oportuno iniciar a discussão sobre o neoinstitucionalismo, apresentando a síntese, com base em artigo apresentado por Hall & Taylor (1996), posicionando-se, desde já, pela abordagem sociológica, por ser considerada mais múltipla e adequada para a análise do atual modelo regulatório.

Hall & Taylor apresentam o neoinstitucionalismo com as características de suas três versões:

1) Institucionalismo histórico - segundo os autores, surge como reação contra a análise da vida política em termos de grupos: retém a idéia da centralidade do conflito entre grupos rivais pela apropriação de recursos escassos. Parte do pressuposto de uma distribuição desigual do poder e dos recursos: há conflito entre a organização institucional da comunidade política e as estruturas econômicas, em cujos contextos, determinados interesses são privilegiados.

Para esses autores, no institucionalismo histórico há influência da concepção estruturo-funcionalista, na qual a organização institucional da comunidade política é o principal fator de estruturação do comportamento coletivo. Ao mesmo tempo em que critica o funcionalismo, sustentando que as situações políticas são respostas às exigências funcionais do sistema.

Esta versão, de acordo com os autores, também recebe influência do neo-marxismo: o Estado não é mais um agente neutro, mas um conjunto de instituições capaz de estruturar a natureza e os resultados dos conflitos entre os grupos. Eles definem a instituição, como procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política/econômica.

Na relação entre as instituições e o comportamento individual, o institucionalismo histórico adota a perspectiva calculadora e a perspectiva cultural (além das instituições, outros fatores, como a difusão de idéias e crenças, contribuem para determinar as situações políticas).

2) Institucionalismo da escolha racional - nesta versão, segundo os autores, o desenvolvimento de uma instituição (empresa) corresponde ao esforço para reduzir os custos de transação. Os pressupostos comportamentais são de que os atores compartilham um conjunto determinado de preferências, utilitarismo, maximização da satisfação, estratégias, cálculos. Como consequência, os indivíduos, que agem de modo a maximizar a satisfação de suas preferências, arriscam produzir um resultado coletivo sub-ótimo. Com a ausência de arranjos institucionais, o comportamento de um ator é determinado por um cálculo estratégico, influenciado pelas expectativas relativas ao comportamento dos outros (as instituições devem estruturar a interação, reduzindo as incertezas).

3) Institucionalismo sociológico - surgiu no quadro da teoria das organizações no fim dos anos 1970. As formas e os procedimentos institucionais das organizações modernas (ministérios, empresas, escolas, etc.) não são instrumentalmente racionais, mas devem ser consideradas como práticas culturais (mitos, cerimônias).

No institucionalismo sociológico, destacam os autores, as instituições são definidas não só como regras, procedimentos ou normas formais, mas também como sistemas de símbolos, esquemas cognitivos e modelos morais, há um rompimento com a dicotomia conceitual que opõe “instituições” e “cultura”.

Na relação entre as instituições e o comportamento individual, o institucionalismo sociológico adota a perspectiva da “dimensão normativa” (a socialização leva ao desempenho de papéis específicos) e da “dimensão cognitiva” (as instituições fornecem modelos cognitivos indispensáveis à ação). Para agir, o indivíduo utiliza os modelos institucionais disponíveis, ao mesmo tempo em que os confecciona; aquilo que um indivíduo tende a considerar como uma “ação racional” é um objeto socialmente construído (construtivismo social).

O institucionalismo sociológico, para Hall & Taylor, não nega a construção histórica destacada pelos institucionalistas históricos. Esta versão assume, inclusive, a questão dos protocolos, normas e convenções, mas critica a posição estruturo-funcionalista (similaridade com a escolha racional) e a dicotomia entre instituições e cultura do institucionalismo histórico. Também, considera importantes os aspectos da racionalidade

econômica, mas condena o reducionismo das ações institucionais aos custos benéficos, colocados em relevo pelos institucionalistas da escolha racional.

Assim, parece mais adequada a adoção do institucionalismo sociológico para analisar o modelo regulatório implantado no Brasil a partir da década de 80. As organizações modernas não podem ser reduzidas a instrumentos racionais. Elas são, também, práticas culturais, que têm regras, procedimentos, normas formais, sistemas de símbolos, etc. Desta forma, não se pode colocar em oposição as instituições e a cultura. Pelo contrário, como já foi apontado por Granovetter (2003), há uma incrustação na construção do mercado. As instituições políticas, econômicas, sociais e culturais se interpenetram, com mútuas influências e, por isso, elas assumem a característica da complementariedade e não da oposição.

As agências regulatórias no Brasil, em sua dinamicidade, utilizam as fórmulas existentes, desde a concepção americana ou européia até a incorporação dos valores tipicamente culturais do país, resultam em uma intensa conflitividade entre governo, empresas e usuários, encontram no neoinstitucionalismo sociológico mais elementos para sua análise, justificando, igualmente, sua adoção neste trabalho.

Para melhor compreender a relevância do neoinstitucionalismo que, em muitos aspectos, serve de referencial ao modelo regulatório brasileiro, coloca-se em destaque a idéia central de Evans (2004), de que um conjunto de arranjos institucionais do Estado é um dos responsáveis pelo dinamismo econômico e bem-estar social. O autor afirma que sem Estado, o mercado, instituição chave da sociedade moderna, não funciona. Ele diz que do país mais pobre do terceiro mundo ao mais avançado exemplo de bem-estar social capitalista, o ponto em comum é a influência cada vez maior do Estado como instituição e ator social, cumprindo sua função clássica de guerrear e assegurar a ordem interna e a função contemporânea de fomentar a transformação econômica e garantir níveis mínimos de bem-estar social.

Nesta questão do neoinstitucionalismo, é interessante perceber que o autor sustenta que um conjunto de arranjos e instituições sociais e políticas – entre elas o Estado – criam vantagens comparativas, definem a especialização internacional e a hierarquia dos países ao lado de características naturais, da dotação de recursos, dos vínculos de cooperação entre empresas locais e das políticas governamentais. O desenvolvimento dos países passa pelo “tipo” e não pelo “quanto” de intervenção (Evans, 2004, p.36).

Os Estados, de acordo com Evans (2004), são instituições e atores sociais em si, com poderes de influir no curso das mudanças econômicas e sociais. Neste relacionamento entre Estado e sociedade gera-se como resultado conflitos políticos.

O autor inova e surpreende, positivamente, quando sustenta a idéia de que os arranjos institucionais são tão importantes para o desenvolvimento econômico quanto os recursos. Para justificar suas idéias, Evans (2004) mostra as inconsistentes proposições dos neo-utilitaristas, que, em suas críticas, demonizaram o Estado, partindo da constatação de que corrupção e privilégios de toda ordem para grupos de interesse que apóiam o governo têm sido a faceta nos países do terceiro mundo. Para os neo-utilitaristas, o mercado se tornou a resposta às mazelas do Estado. Assim, também a doutrina ideológica que se tornou popularmente conhecida como “neo-liberalismo” elaborou uma série de políticas para dar plena autonomia às forças do mercado. No entanto, a economia neoclássica sempre reconheceu a importância do Estado. Nas palavras de North (1981), por exemplo, a existência do Estado é essencial para o crescimento econômico, mas o Estado essencial era um Estado mínimo. Para escapar a esses efeitos deletérios, de acordo com seus defensores, a esfera de atuação do Estado deve ser reduzida ao mínimo e o controle burocrático deve ser substituído por mecanismos de mercado, sempre que possível, conclui o autor.

Na avaliação de Evans (2004), a análise neo-utilitarista do Estado é cínica e utópica: cínica, porque nega a importância prática do espírito público; utópica, porque pressupõe que “a mão invisível” é uma alternativa fácil. Para ele, os neo-utilitaristas vêem o Estado como uma agregação de interesses individuais, porém, necessitam de um Estado tradicional para garantir os contratos e as propriedades. Além disso, não há razão para acreditar que as relações de troca sejam ontologicamente precedentes a outros tipos de relações sociais ou redes sociais. Os neo-utilitaristas, também, não encontram solução para o problema da ausência de mercados eficientes em áreas cruciais das economias em desenvolvimento. Por isso, argumenta o autor, são necessários os arranjos instituições do Estado, como defende a abordagem comparativa institucional, e não sua ausência, para equacionar estas questões.

Evans (2004) destaca que os burocratas dependem de contextos institucionais complexos, historicamente enraizados e incorporados em estruturas sociais aceitas pelos indivíduos que trabalham no próprio Estado. Evans lembra que na mesma linha, para Polanyi, um Estado efetivo é um pré-requisito essencial à formação das relações sociais de mercado. E também Weber, que já dizia que as operações de grandes empresas capitalistas dependiam da disponibilidade de um tipo de ordem que somente um Estado burocrático moderno poderia oferecer. Destaca ainda que o capitalismo e a burocracia se encontram e permanecem correlacionados mutuamente. Analisa que a estrutura institucional do Estado é uma contrapartida eficiente aos grupos empresariais privados, que podem receber recursos e

incentivos. As “parcerias” podem constituir o elo entre Estado, grupos empresariais e a sociedade e gerarem a proposta institucional comparativa. Assim, o Estado pode impor padrões de desempenho aos grupos de interesse que recebem suporte público.

Evans (2004) advoga em diversas passagens em favor do modelo de burocracia Weberiana, dizendo que os Estados padecem de escassez de burocracia e não de seu excesso. Defende que os Estados devem ter um arranjo institucional: estrutura interna e relações externas. Essa seria a forma para atingir o desenvolvimento e não ser predatório. Os Estados predatórios, segundo o autor, definem-se pela ausência de regras de comportamento, não há normas que definam as relações entre Estado, sociedade e empresários. Já a perspectiva institucional comparativa, continua o autor, coloca o Estado desenvolvimentista como promotor do rápido crescimento econômico. Os funcionários do Estado têm um status especial, essencial para uma verdadeira burocracia (Weber). Argumenta que burocracia meritória e redes informais internas e externas são indispensáveis para o funcionamento do Estado. E, pela teia administrativa, há conselhos deliberativos que reúnem burocratas e empresários em rodadas de coleta de dados e formulação de políticas. Destaca que este processo de parceria é cuidadosamente institucionalizado, pois a chave para o desenvolvimento do Estado eficiente é sua autonomia e parceria.

Evans (2004, p. 115-119), quando discute os papéis do Estado, sustenta que a legitimidade do Estado e de seus dirigentes em Estados desenvolvimentistas e intermediários dependem do efetivo desenvolvimento industrial. Para explicar estes papéis, o autor usa (cria 4 palavras com significados novos) as palavras “custódio” e “demiurgo” - representam variações dos papéis convencionais de regulador e produtor (restringir e produzir de forma direta); e, “parteiro” e “pastor” - focalizam mais a parceria entre agências estatais e grupos empresariais privados (induzir investimentos e políticas protecionistas e ainda promover e ajudar grupos privados a ter esperanças de vencer desafios).

Na função de “custódio” se realça o regulador. O papel do Estado, enquanto regulador é o mais universal, e formular regras para serem cumpridas. Regras consistentes e previsíveis tornam-se um bem coletivo. As leis eliminam a força e a fraude nas relações de troca. Também há acordos, pois há leis promocionais para estímulos e incentivos; outras têm o propósito de evitar ou restringir as iniciativas de atores privados. Na função de “custódio”, o Estado formula leis protecionistas e políticas públicas que previnem comportamentos ilegais.

O papel de “demiurgo”, ou seja, de produtor, é tradicional e o Estado deve atuar na infra-estrutura e “capital social” de caráter coletivo ou público em que há um suprimento insuficiente por produtores privados: transportes, comunicação, água, energia, etc. O



“demiurgo” implica em produção direta, complementando, substituindo ou competindo com o setor privado. O papel de “demiurgo” é, também, expansionista por razões organizacionais, mas apresenta riscos. “Custódio” e “demiurgo” têm sua origem em insuficiências da classe empresarial privada.

No papel de “parteiro”, o Estado tenta ajudar no surgimento de novos grupos empresariais e induz os empresários existentes a realizarem esforços mais desafiadores. É no Estado parteiro que cabe maximizar a indução da tomada de decisões. Promover um novo setor pode deixar o Estado dependente da reação privada. Parteiros (fornecer subsídios e incentivos) são auxiliares que reduzem riscos e incertezas. Proteger com tarifas, proibições de importações, restrições de investimentos (custodial) para proteger setores iniciantes é função de “parteiro”. Pode, inclusive, estabelecer alianças entre o capital local e transnacional.

O Estado ainda deve cumprir a função de “pastor”, como encorajar recuperar, dando suporte, pesquisando, estimulando. Orientar, cultivar, nutrir, assegurar e ser fiador da atividade, promover a evolução e criar os fundamentos sociais são as funções de pastoreio.

Enfim, é interessante observar que estes quatro papéis não são mutuamente exclusivos. As combinações e suas conseqüências dependem de contextos setoriais. O Estado, combinando papéis, pode contribuir com vantagens comparativas.

O Estado no papel de custódio (regulamentação) está dentro do papel de parteiro (incentivar e subsidiar as iniciativas), assim como parteiro e pastoreio estão associados fortemente com parceria e autonomia. No papel de demiurgo, as empresas estatais são priorizadas. Investir em fatores institucionais é uma das condições que pode favorecer a política de pastoreio da alta tecnologia. Tudo isto faz parte de uma política protecionista, ou seja, de intervenção. Ela pode ser predadora ou desenvolvimentista. Cada país tem suas peculiaridades políticas, de relação entre Estado, empresas e sociedade e deve ser capaz, em sua época, dentro de um contexto global, de fazer os adequados ajustes para promover o desenvolvimento econômico e o bem-estar social.

Evans (2004) constatou que os projetos nacionalistas de países do terceiro mundo, em que o Estado protegeu as empresas locais, foram condição para alianças e parcerias transnacionais na nova internacionalização. Na antiga internacionalização, as empresas transnacionais dominavam o mercado local. Na nova internacionalização, as empresas existentes nos países tornaram-se importadoras, exportadoras e houve a celebração de alianças entre o capital local e transnacional. Sem a institucionalização do Estado, o parto não aconteceria e não haveriam grupos locais com os quais se aliar. As estufas nacionalistas, diz o autor, ironicamente geraram uma vantagem na negociação da internacionalização da indústria.

Deve-se ressaltar, seguindo a linha de raciocínio de Evans (2004), que a nova internacionalização limita a intervenção do Estado em sua intenção de proporcionar autonomia, porém não elimina a sua importância. O Estado tem assumido o papel de incentivar as alianças e parcerias entre empresas locais e transnacionais em função do novo contexto internacional, colocando a sociedade em uma perspectiva de melhor visibilidade.

Por fim, o autor levanta uma questão interessante e que é fonte de conflitos em função da entrada em cena de novos atores sociais. Diz que o Estado desenvolvimentista, em seu sucesso transformador, ameaça a estabilidade da aliança Estado-sociedade, o que tornou o sucesso possível. Como Estado e sociedade estão interligados, eles não apenas se fortalecem mutuamente, como também criam grupos sociais cujas agendas entram em conflito com o projeto original do Estado. O aprofundamento do desenvolvimentista industrial ajudou a produzir indústrias que “fabricavam militância” (Evans, 2004, p. 291) junto com seus outros produtos. Isto relembra Marx sobre a burguesia “que ela chama o seu próprio coveiro” (Evans, 2004, p. 291) na forma de proletariado. O argumento do coveiro, tanto no sucesso quanto no fracasso do Estado desenvolvimentista, cria pressões. A autonomia e a parceria são alvos desse conflito, ou seja, o capital é conectado e aumenta a sua coerência, às custas do trabalhador excluído.

Em suma, Evans apresenta três razões favoráveis ao Estado desenvolvimentista, que trazem embutidas críticas à concepção neo-utilitarista: 1) o destino da sociedade civil está ligado à robustez do aparato do Estado e somente instituições estatais de cunho desenvolvimentista aumentam a possibilidade de montar projetos de transformação social; 2) a rapinagem<sup>7</sup> não é uma função da capacidade do Estado, ao contrário, construir um aparato de Estado constituído de burocracias positivas (Weber) deve ajudar a evitar a rapinagem; 3) a burocracia não é suficiente, pois a transformação depende de uma rede de alianças com grupos e classes sociais com os quais se possa compartilhar um projeto. Os papéis do Estado, especialmente de parto e pastoreio, incentivam alianças, crescimento econômico e bem-estar social.

Esta concepção de Evans remete para uma dimensão dinâmica das relações Estado, Mercado e Sociedade. O autor coloca em relevo a importância do Estado, desmascarando a visão neo-utilitarista de um Estado apenas negativo que deve se retirar das atividades econômicas. Afirma a necessidade legitimadora da conexão social em uma perspectiva tanto do Estado quanto das empresas. A limitação de Evans para a análise desse

---

<sup>7</sup> De acordo com o Dicionário Aurélio (1986), Rapinagem é o hábito de rapinar ou roubar; conjunto de roubos violentos (ligado à ave de rapina, predadora com bico e garras fortes); praticar pilhagem ou furto.

trabalho está no que ele diz no começo: “focalizarei apenas uma das funções do Estado – a de fomentar o crescimento industrial” (Evans, 2004, p.28).

Percebe-se que o autor faz uma excelente abordagem do Estado como aparato institucional, tratando da complexidade de sua constituição. Porém, ele prioriza uma visão econômica. A preponderância da concepção econômica sobre as demais deve remeter a alguns cuidados quando da identificação ou da classificação dos conflitos sociais dentro do modelo regulatório brasileiro.

A escolha que aqui se faz é pelo neoinstitucionalismo sociológico, para contrapor uma certa omissão corrente, no aprofundamento do debate e das investigações em torno do mesmo e, ainda, na análise das limitações do neoinstitucionalismo econômico. O neoinstitucionalismo econômico, historicamente e, mais pontualmente, na atualidade, tem sido privilegiado para a análise das organizações institucionais. É o que destaca-se na afirmação de Melo (2000) de que o neoinstitucionalismo econômico tem se constituído na escola intelectual que, recentemente, tem trazido os aportes mais fecundos para a análise das instituições em geral e das agências burocráticas em particular. Se, por um lado, o neoinstitucionalismo propõe instrumentos para análise das transações sociais no mercado e fora dele, por outro, supera a dicotomia tradicional Estado *versus* mercado e desloca a análise para a estrutura de incentivos que produz resultados racionais e sociais do ponto de vista coletivo.

O uso do paradigma contratualista para examinar as instituições e a interação de indivíduos ou grupos de indivíduos, também, tem se mantido fiel à escolha econômica. As transações econômicas (não a vista), por exemplo, podem ser representadas como contratos entre duas partes em um contexto intertemporal - isto abre a possibilidade de não-cumprimento de promessas ou contratos. As instituições cumprem o papel essencial de garantir tais contratos, conferindo credibilidade às relações sociais em uma economia de mercado.

Melo (2000), quando destaca a centralidade do neoinstitucionalismo econômico e da teoria da firma expõe a forma como a racionalidade econômica tem sido utilizada, preponderantemente, para justificar as ações do Estado em suas relações com o mercado. Destaca que as questões organizacionais e institucionais – organização econômica, formas de propriedade, controle e oportunismo nas relações contratuais – desconsideradas na teoria tradicional (ênfata tecnologia) - adquirem centralidade na construção analítica do neoinstitucionalismo econômico.

Esta teoria, dentro do neoinstitucionalismo econômico, desenvolveu-se, inicialmente, na área de teoria da firma e da organização industrial para se expandir nas áreas de economia do trabalho, teoria do mercado de capitais e teoria do desenvolvimento econômico, de acordo com Melo (2000).

Segundo o autor, a teoria da firma na década de 30 visou mostrar a forma de economizar custos de transação. Uma estrutura hierárquica (firma) emergiu para superar não só falhas de mercado, mas, também, o oportunismo nas relações de mercado. Igualmente, a integração vertical da firma é um mecanismo para internalizar informações (preços privados, mercado) antes não disponíveis e que tornavam a firma vulnerável ao comportamento oportunista de fornecedores e, ao mesmo tempo, para substituir uma relação de mercado por uma relação de autoridade. A mudança nos direitos de propriedade permite superar aquilo que os neo-institucionalistas denominam “falhas de organização”.

As implicações desta teoria para a análise da regulação, segundo Melo (2000), vinculam-se com a questão da modelagem do relacionamento estratégico entre atores em situações pós-contratuais e com um conjunto amplo de questões pertinentes, como: a) a capacidade de um ator (firma, agência regulatória, governo) de fazer promessas críveis em relação ao seu comportamento futuro; b) o efeito de estruturas de incentivos distintas sobre o comportamento desses atores; c) os efeitos mais amplos do desenho regulatório sobre o comportamento estratégico desses atores.

Segundo Melo (2000), a teoria da firma e análise das externalidades exerceu papel importante na política regulatória pelo controle de externalidades. Com a ausência de custos de transação, o mercado desenvolve soluções “Pareto-eficiente” independente de como estejam distribuídos os direitos de propriedade, e sem intervenção pública. A alocação de ganhos depende da distribuição dos direitos de propriedade. A essência do argumento é que os mercados possam garantir eficiência mesmo que defrontados com problemas de falhas de mercado, se os custos de transação não forem proibitivos. Neste sentido, desloca-se a análise para a questão dos custos de transação. As implicações deste argumento, para a teoria normativa da regulação, são bastante contundentes. Porém, o debate de caráter normativo sobre a relação entre direitos e eficiência econômica é recorrente. Baron assinala:

Há uma tensão permanente no contraste por duas filosofias da regulação. A maioria dos economistas vê a regulação pela ótica da eficiência econômica. Muitos ativistas vêem a regulação a partir da ótica centrada em direitos, os quais independem de custos e benefícios. O processo político não tem conseguido conciliar estas duas perspectivas. Não havendo custo de transação, estas duas perspectivas, apesar do claro conflito, não são incompatíveis (Teorema de Coase). Na ausência de custo de transação, a eficiência é obtida para qualquer distribuição dos direitos de propriedade, mas a incidência dos custos e benefícios irá depender diretamente da

distribuição desses direitos. O teorema de Coase trata da distribuição de direitos de propriedade como exógena, embora ela seja endógena. Seja na presença ou na ausência de custos de transação, as partes afetadas irão agir politicamente visando capturar uma parte maior de rendas e a distribuição desses direitos vai ser instrumento nessa direção. Esta competição por rendas pode distorcer a eficiência (Baron, 1995, p. 38, in: Melo, 2000)

O autor chama atenção sobre duas formas de regulação: a eficiência econômica e a centrada nos direitos. A ótica da eficiência econômica incorre no mesmo erro do neoinstitucionalismo econômico, ou seja, estabelece os critérios de regulação pela ótica econômica de custos e benefícios. Enquanto que a ótica centrada nos direitos carece de um melhor desenvolvimento, ela independe de custos e benefícios. Mas, mesmo assim, esta concepção, também, está vinculada à economia, pois centra sua ótica nos direitos de propriedade e competição por rendas.

North (1990) também trata da questão institucional a partir de uma perspectiva econômica. O autor é tomado pelos economistas como centro para a formulação da teoria neoinstitucionalista. Em suas obras estabelece conexão entre história e teoria. Ele parte da idéia de que existe uma “tensão básica” entre o crescimento populacional e os recursos físicos disponíveis (teoria Malthusiana), cuja crise se supera ao longo da história com a mudança na estrutura institucional. North sustenta que o progresso econômico desencadeia crescimento populacional. E este crescimento se desdobra em desenvolvimento de novas instituições - leis e regras do Estado, geradas pelo sistema político para ordenar a atividade econômica. E, o desempenho econômico das sociedades resultará de suas dinâmicas institucionais. Este aspecto da teoria foi incorporado mais tarde por Evans (2004) em sua obra *Autonomia e Parceria*.

North e Thomas (1973, In: Evans, 2004) dizem que a chave da prosperidade alcançada pelo mundo ocidental não está no avanço tecnológico ou na acumulação do capital, está nas regras e arranjos institucionais que estimulam ou inibem atividades neste sentido. Os autores consideram que as causas do crescimento são conseqüências de uma matriz institucional específica. North e Thomas levam ao limite a proposição teórica de que as instituições estão na origem do processo de acumulação de capital e progresso tecnológico. Esses autores chegam a afirmar que sociedades pobres encontram-se nesta situação, justamente, por não terem desenvolvido uma base de regras, leis e costumes capazes de estimular atividades economicamente produtivas, especificamente, acumulação de capital e de conhecimento. Assim, estudar o desenvolvimento econômico significa estudar o desenvolvimento institucional.

North (1990), quando usa o conceito de racionalidade (agir de maneira mais razoável possível na busca de determinados fins, dada a pobreza informacional), como papel fundamental na construção de sua dinâmica institucional, diz que existe impossibilidade de conhecer toda informação necessária para a tomada de decisões. Quando os agentes não conhecem o mundo sobre o qual devem decidir, passam a construir realidades subjetivas dele e a atuar sobre essas realidades.

North (1981) destaca que ao restringir o comportamento individualista, resultante de um cálculo maximizador puro e simples, esta atitude funciona como uma importante instituição informal na sociedade. Reduz, assim, a incerteza na interação entre as pessoas, estabelecendo uma base comum de crenças e regras que permitirão as trocas econômicas. É o que chama de caráter disciplinador das ideologias, reduzindo os custos de transação.

Estas incertezas impossibilitam ou dificultam as transações econômicas entre pessoas, constata North (1990). No entanto, na presença de incertezas e, para superar os custos de transação, surgem as instituições, sendo divididas em formais – leis e constituições formalizadas e escritas, em geral, impostas por um governo ou agente com poder de coerção – e informais – normas ou códigos de conduta formados, em geral, no seio da própria sociedade. As instituições se desdobram em organizações que atuam na busca de diversos objetivos. O autor diz que a dinâmica da matriz institucional será responsável por definir o vetor de estímulos para os diversos agentes sociais, especialmente, os envolvidos em atividades econômicas, por abrigar as instituições – formais e informais – de uma sociedade em um determinado momento específico do tempo. E por fim, a consequência dessa concepção da dinâmica institucional, é a de que mudanças ocorrem de forma gradual, ao alterar na margem a estrutura de regras das sociedades.

Um dos problemas centrais do institucionalismo de North é de que ele direciona, preponderantemente, sua análise ao campo econômico. Ainda que ele aborde o fator político, a formalização do Estado, o valor de crenças e da ideologia, reduz o desenvolvimento institucional ao desenvolvimento econômico. Velasco e Cruz (2003) faz críticas fundamentais à teoria institucional de North, a principal é que em North ocorre uma fratura entre o indivíduo e a instituição. As instituições surgem como dado bruto, não desenvolvem, logo, como se poderiam chegar a resultados. Na ausência de instituições, segundo Velasco e Cruz (2003), os indivíduos não têm como chegar a acordos que levem à cooperação e, como acordariam eles sobre as regras que lhes permitiriam cooperar em bases duráveis? Afirma ainda que North está filiado ao individualismo ontológico da tradição, sendo que para a

Sociologia, o ser humano é social, se comunica e é produto relativamente recente de um processo histórico. Para o autor, North é vago quando conceitua instituição.

Para Fligstein (2001), o mercado é uma construção social. Portanto, expressa uma concepção política de mercado, vinculando posição de crítica ao neoinstitucionalismo econômico. O autor inscreve-se em posições próprias do neoinstitucionalismo sociológico quando caracteriza as instituições como regras compartilhadas, a partir de concepções de mundo, expressas em leis, hábitos e convenções coletivas, as quais norteiam o mercado. O neoinstitucionalismo sociológico é uma corrente teórica que busca explicar o mundo econômico com base no relacionamento social. O autor usa a metáfora “mercado como política” para criticar Granovetter que não levou em conta os aspectos políticos, estreitando sua crítica ao campo interno da economia, afirmando de que grande parte da sociologia do mercado surgiu como reação às visões econômicas neoclássicas sobre seu funcionamento. Fligstein (2001) entende que as relações sociais, internas e externas à empresa e suas relações mais formais com o Estado, são determinantes para a emergência de mercados estáveis. Em sua análise sobre a teoria institucional, defende que os empreendedores institucionais criam novos arranjos sociais em campos organizados, com a ajuda de poderosos interesses, tanto dentro quanto fora do Estado. Para ele, a formação do mercado faz parte da formação do Estado.

Cita que Geertz (1983, in: Fligstein, 2001) retrata a importância e a necessidade da existência de instituições para que haja mercado. Geertz pontua que a produção de instituições necessárias para construir um mercado é um projeto cultural que envolve direitos de propriedade, estruturas de governança, concepções de controle e regras de troca. Para ele, mundos econômicos são mundos sociais e atores engajam-se em ações políticas vis-à-vis outros atores, construindo culturas locais para guiar essa interação.

Ao se referir a direitos de propriedade, Fligstein trata das relações sociais que definem quem pode reivindicar os lucros das empresas (residuais do fluxo de dinheiro livre nas empresas). Isto deixa em aberto questões relacionadas às formas legais; às relações entre acionistas e empregados, comunidades locais, fornecedores e consumidores; e o papel do Estado em orientar investimentos, possuir empresas e proteger trabalhadores. Fligstein (2001), em sua crítica ao neoinstitucionalismo econômico, argumenta que a constituição dos direitos de propriedade é um processo político contínuo e contestável e não o resultado de um processo eficiente, como advogam os economistas neo-clássicos. Grupos organizados de empresários, trabalhadores, agências governamentais e partidos políticos tentam afetar a constituição desses direitos de propriedade.

Para esse autor, estruturas de governança referem-se às leis gerais de uma sociedade que delimitam as relações de concorrência, cooperação e definições específicas do mercado a respeito de como as empresas devem se organizar. Essas regras estabelecem formas legais e ilegais de como as empresas podem controlar a concorrência e, apresentarem-se sob a forma de leis e práticas institucionais informais.

A finalidade da ação em um dado mercado é criar e manter mundos estáveis no interior e por meio das empresas para permitir a sobrevivência. Concepções de controle, segundo Fligstein (2001), dizem respeito aos entendimentos que estruturam as percepções sobre como funciona um mercado, permitindo que os atores interpretem seu mundo e ajam para controlar as situações. Uma concepção de controle é uma visão de mundo que permite a interpretação das ações dos outros e um reflexo da forma como o mercado está estruturado. Para o autor, as concepções de controle refletem os acordos entre os atores de uma empresa no mercado sobre os princípios de organização interna (formas de hierarquia), táticas de competição, e, cooperação e a hierarquia de *status* das empresas em um dado mercado. O Estado deve ratificar, ajudar a criar ou, pelo menos, a não se opor à concepção de controle.

Por fim, as regras de troca definem quem pode negociar com quem e as condições pelas quais estas negociações são levadas adiante. As regras tratam do transporte, cobrança, seguro, circulação de dinheiro (bancos) e da garantia dos contratos. O Estado, aqui, também é essencial para a criação e para a garantia das regras de troca.

Os direitos de propriedade, as estruturas de governança e as regras de troca são espaços nos quais os Estados modernos estabelecem regras estáveis e confiáveis para os atores econômicos e para as empresas se organizarem, competirem, cooperarem, trocarem, segundo Fligstein. Para ele, a aplicação destas leis afeta a definição das concepções de controle que podem produzir mercados estáveis. Há disputas políticas na definição do conteúdo das leis e na sua aplicação para as empresas e ao mercado e ainda na extensão e na direção da intervenção do Estado, na economia. E, essas leis nunca são neutras, pois favorecem certos grupos de empresas.

Por outro lado, a abordagem neo-institucional, a partir de autores da teoria organizacional – Powel, DiMaggio, Meyer, Rowan, Scott, March e Olsen (in: Prates:2000), tem tentado redirecionar o paradigma teórico que informa esta tradição por meio da reelaboração da teoria institucional, adequando-a a questões micro e macro no âmbito das organizações.

Selznick, (1996) apresenta as características do velho e do novo institucionalismo. Para ele, o velho institucionalismo, elaborado na tradição da sociologia das organizações,



tenta trazer para o âmbito das organizações concretas o conceito sociológico clássico de instituição, sugerindo que organizações públicas ou privadas poderiam ser adequadamente tratadas como instituições, caso se demonstrasse empiricamente que elas se configuravam como tais, tanto na relação com seus membros, quanto ao contexto em que atuassem.

Aponta que na constituição do velho institucionalismo, há, também, a separação entre o econômico e o sociológico. Distingue-se, analiticamente, entre duas faces das organizações formais: a primeira que as projeta como economias em que a ênfase recai nas dimensões racionais da ação instrumental; e a segunda genuinamente sociológica, que as define como sistemas de ação social – estruturas adaptativas, em que a ênfase recai sobre as dimensões normativas e de personalidade (Selznick, 1996).

Tomando as dimensões da vida informal dos grupos nas organizações, Selznick (1996) sugere que a interação informal no interior das organizações formais constitui uma fonte potencial de institucionalização do sistema organizacional, na medida em que possibilita a emergência de focos próprios da identidade, mediados por lideranças responsivas aos valores básicos da comunidade social maior. Assim, a organização formal adquire um caráter e uma identidade próprios, transcendendo, assim, os limites estreitos da lógica instrumental que a conduzia. É a institucionalização organizacional que se configura como ator.

O Novo Institucionalismo, segundo Selznick (1996), nega-se a identificar uma organização concreta como uma instituição por supor tratar-se de uma impropriedade sociológica. O conceito sociológico de instituição refere-se a sistemas de procedimentos e controles normativos de natureza macro-social e não a sistemas comportamentais definidos em escala micro ou localizados em uma organização concreta.

Tecendo críticas a esta teoria, especialmente ao novo institucionalismo, Prates (2000) cita neo-institucionalistas para enfatizar o caráter macro-estrutural das instituições pelos conceitos como campos, setores ou ambientes institucionalizados e, também, para tornar relevante a presença de mitos *societais* institucionalizados no interior da organização ou, ainda, para realçar regras e procedimentos que operam no interior da organização, mas que têm suas raízes no sistema social maior de uma sociedade.

Para Prates (2000), há duas vertentes muito distintas sob a rubrica do novo institucionalismo. A primeira enfatiza o caráter macro-estrutural do comportamento organizacional, atribuindo a conceitos como ambiente, setor ou campo organizacional o status de unidade de análise do comportamento organizacional. Neste viés, não há espaço para se pensar na organização como unidade de análise ou como ator político. O tratamento teórico-metodológico utilizado é típico da tradição estrutural funcional. A proposição básica que

orienta esta abordagem é que organizações tendem a se agregar em função de suas áreas de atuação, estruturando campos ou setores institucionalizados de atividades, de forma que as identidades de organizações individuais perdem espaço para aquela que identifica o próprio campo ou setor da atividade organizacional.

A segunda vertente, segundo Prates (2000), embora reafirme o caráter macro-societal das realidades institucionais, busca identificar seus efeitos no nível micro da organização. Enfatiza a possibilidade de regras, procedimentos, programas, repertórios de comportamento e crenças, disponíveis em contextos organizacionais, a produzirem interpretações inconsistentes e conflituosas da organização, do ambiente e das próprias identidades dos atores internos e externos envolvidos. Estas proposições inspiram-se nas tradições interpretativas e micro-contextuais da sociologia contemporânea. Embora haja referência macro-societal, são centrais as dimensões de ordem cognitiva que afetam os atores - individuais e coletivos – e as do contexto micro-estrutural da ação organizacional.

Uma das proposições desta vertente, de acordo com Prates (2000), é que as sociedades pós-industriais são altamente integradas institucionalmente. A institucionalização de mitos, travestidos em princípios racionais de administração, constitui o elemento essencial da vida organizacional nestas sociedades, independentemente da esfera institucional em que essas organizações operam. Estes mitos são incorporados pelas organizações formais, conferindo a eles legitimidade social e política. A incorporação desses mitos, porém, produz uma forte tensão, no âmbito interno da organização, entre as normas culturais institucionalizadas por esses mitos e pelas normas técnicas de eficiência econômica.

As estruturas organizacionais refletem estas tensões e a elas se adaptam na medida que permitem uma articulação frouxa entre os seus elementos, o que, por seu turno, possibilita convivência de lógicas distintas de ação, no interior da organização. Segundo o autor, muitas práticas administrativo-organizacionais são vistas nesta perspectiva, como ritos e cerimônias. O conflito, nesta dinâmica, diz ele, resolve-se pela barganha, por meio da qual participantes interpretam o processo de sua realização. No âmbito da sociologia das organizações, entende que estas proposições estejam associadas à abordagem organizacional neo-weberiana (Perrow, 1976, in: Prates, 2000). Foi incorporada, também, a teoria da aprendizagem, inspirada na psicologia comportamental, ao estudo da ação organizacional e ao proposto conceito de racionalidade limitada, como substituto de racionalidade onisciente da economia clássica. Nesta proposição, a capacidade organizacional para tomar decisões é limitada, por constrangimentos de diversas ordens, como por exemplo, o volume limitado de informações que é capaz de processar simultaneamente; o mecanismo de seleção de estímulos ambientais

ou de focos de atenção; e o nível de satisfação, determinado pelas experiências decisórias anteriores.

Esta abordagem, segundo Prates (2000), não nega completamente o modelo do velho institucionalismo, como reconhece o próprio Selznick. Quando Selznick (1976) revê os encontros e os confrontos entre o velho e o novo institucionalismo percebe no novo institucionalismo um tema interessante: a prevalência da incoerência nas organizações complexas.

Do ponto de vista macro-social, o velho institucionalismo, destaca Prates (2000), enfatiza a metáfora do ator organizacional que, como os atores individuais, possui um caráter distintivo e uma identidade própria capaz de desenvolver ações estratégicas no seu ambiente, participando do jogo do poder. No parecer do autor, a abordagem mesmo do velho institucionalismo é um avanço em relação à abordagem liberal clássica - organizações são instrumentos racionais neutros de implementação de objetivos unívocos e claros - e em relação à abordagem marxista - às organizações são instrumentos de reprodução da dominação de classe. Porém, esta imagem de ator corporativo institucionalizado não é subscrita pelo novo institucionalismo. De acordo com Prates, é um empobrecimento teórico de ambas as versões do novo institucionalismo, quando se desconsidera ou negligencia o problema da possibilidade de ação política da organização institucionalizada vista como ator coletivo. O argumento principal de Prates diz que sob a rubrica do novo institucionalismo há na sociologia das organizações duas vertentes teóricas bem nítidas e opostas entre si. A primeira, que vem da tradição teórica macro-estrutural representada, especialmente, por Durkheim e Parsons, e a segunda que é inspirada na tradição micro-interpretativa representada por Herbert Mead, Blumer, Goffman, Berger e Thomas Luckmann.

Em síntese, o institucionalismo, em sua visão tradicional ou nova, está presente na vida econômica e política da sociedade brasileira. O neoinstitucionalismo, visa orientar os agentes do mercado e os políticos que formulam as regras. Enquanto o institucionalismo econômico privilegia a racionalidade funcional da relação de benefícios maiores do que os custos, o institucionalismo sociológico é mais abrangente e múltiplo incorporando desde elementos econômicos, trajetórias históricas, até o nível micro estrutural ou da organização, o contexto cultural e psicológico dos interesses sociais, a existência de mitos, de crenças, que, apesar da tensão com os procedimentos técnicos na sua incorporação, produzem legitimidade política e social, afetando os atores individuais e coletivos. Na formulação dos conceitos, nas diferentes concepções e versões do novo institucionalismo, o conflito já está presente.

Como os conflitos podem proporcionar perdas econômicas e de poder político para determinados segmentos sociais e ao mesmo tempo podem ocasionar, por seus momentos de rupturas, um reordenamento econômico e político e promover ganhos para outros segmentos sociais, o novo institucionalismo – especialmente, o sociológico - é central como estatuto teórico na política regulatória. É certo que ele sofre de limitações, desde o reconhecimento dos atores – individuais (organizacionais) e institucionais – o reconhecimento da ação e unidade de análise da macro e ou da micro-estrutura, a concepção funcional ou racional utilitária, a racionalidade limitada até a teoria da ação prática baseada na revolução cognitiva da Psicologia. Mas, entende-se que, apesar dos, ou, exatamente, por causa dos conflitos, o novo institucionalismo sociológico foi um avanço e permitem interpretar e compreender o mundo econômico, político e social em suas diversas faces, o que passou a ser um parâmetro, não unilateral<sup>1</sup>, mas multilateral, para o estabelecimento das políticas e das práticas de regulação no Brasil.

## 2.7. A OPERACIONALIZAÇÃO DO NEOINSTITUCIONALISMO NO CONTEXTO BRASILEIRO

Particularizando o contexto brasileiro, o desenho institucional tem vinculação com autonomia. Gheventer (2005), quando trata do arcabouço institucional da regulação – o que se relaciona de perto com a política antitruste<sup>8</sup> - destaca que a autonomia é uma dimensão complexa. O CADE (Conselho Administrativo de Defesa Econômica)<sup>9</sup>, por exemplo, tem independência decisória legal, mas esta é relativa: outros órgãos da administração direta dispõem de diversos poderes e atribuições na legislação sobre a matéria e a participação

---

<sup>8</sup> Truste é organização financeira que realiza a fusão de várias firmas em uma única empresa (Dicionário Aurélio [1986] p.1723). A política antitruste nasceu nos EUA com a instauração da *Sherman Act*, em 1890, cujas origens são relacionadas com o movimento populista da séc. XIX. Pequenos fazendeiros, comerciantes e trabalhadores descontentes, deslocados dos mercados pelo crescimento das grandes corporações, se uniram. Desta maneira, de acordo com Gheventer (2005), a política antitruste, atuando na conduta das empresas e estrutura dos mercados, está ligada à regulação. Regulação nada mais é do que o esforço governamental em limitar o leque de escolhas dos indivíduos (Meier, 1985, in: Gheventer,2005). Assim, a regulação constitui-se em uma atividade cujo objetivo é o de condicionar, corrigir ou, de alguma forma, alterar resultados naturais e espontâneos de mercado. Ela visa coibir concentrações, evitando, assim, os monopólios ou oligopólios e garantindo a concorrência, e, é direcionada diretamente para o interesse público. A área de atuação da regulação antitruste refere-se, exatamente, aqueles setores da economia nos quais a concorrência é considerada o mecanismo fundamental para a produção de bons resultados econômicos, incluindo preços, lucros e entrada e saída do setor. Embora a agência antitruste não realize qualquer controle direto sobre as firmas, suas decisões afetam o padrão de concorrência dos mercados. Desta forma, a credibilidade regulatória tem, também, acento na política antitruste. No Brasil, a legislação de concorrência é regulada pela Lei 8.884/94.

<sup>9</sup> O CADE já foi criado em 1945, não como Conselho, mas como Comissão pelo então Presidente Getúlio Vargas. Como Conselho, o CADE foi recriado em 1962, mas apenas em 1994 ele passou a ter o status de estrutura atual.

política na escolha dos dirigentes; as preferências do Executivo determinam a indicação dos reguladores ou as alterações legislativas que influenciam nas capacidades de investigação e decisões do Conselho; outros atores – consumidores, empresários, Ministério Público, etc. – impõem restrições à atuação das agências.

Seguindo uma linha de argumentação de Gheventer (2005), percebe-se que a evolução institucional no Brasil teve momentos marcantes.

A intervenção do Estado nas relações de mercado remonta à época do colonialismo. Porém, apenas a partir da década de 30 do século XX, houve a preocupação explícita com a liberdade dos agentes econômicos e com a livre iniciativa, subordinadas a preocupações desenvolvimentistas e com a proteção direta dos consumidores – defesa da “economia popular”.

Na Constituição de 1934, a liberdade econômica encontrou pela 1ª vez expressão:

Art. 115. A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça e as necessidades da vida nacional, de modo a garantir uma existência digna do homem. Dentro desses limites, é assegurada a liberdade econômica do indivíduo.

Como se observa, a liberdade econômica estava restringida aos princípios de justiça social e às necessidades da vida nacional. O Estado teve a obrigação de intervir na economia na defesa dos interesses públicos, autorizado em lei especial (“a União poderá monopolizar determinada indústria ou atividade econômica” – art. 116) e para promover o fomento da economia popular, o desenvolvimento do crédito e a nacionalização progressiva dos bancos de depósito e ainda providenciou a nacionalização das empresas de seguros em todas as modalidades.

Na Constituição de 1937, a liberdade de iniciativa privada foi apreciada:

Art. 135. Na iniciativa individual, no poder de criação, de organização e de invenção do indivíduo, exercido nos limites do bem público, funda-se a riqueza e a prosperidade nacional. A intervenção do Estado no domínio econômico só se legitima para suprir as deficiências da iniciativa individual e coordenar os fatores de produção, de maneira a evitar ou resolver os seus conflitos e introduzir no jogo das competições individuais o pensamento dos interesses da Nação, representados pelo Estado. A intervenção no domínio econômico poderá ser mediata e imediata, revestindo a forma do controle ao estímulo ou da gestão direta.

Assim, formalmente, a iniciativa privada aparecia como um valor a ser protegido, dentro dos limites do bem público. O Estado foi um agente externo que devia apenas interferir para suprir deficiências da esfera individual ou para resolver conflitos na concorrência entre indivíduos. O artigo 141, previa punição para infratores:

Art. 14. A lei fomentará a economia popular, assegurando-lhe garantias especiais. Os crimes contra a economia popular são equiparados aos crimes contra o Estado,

devido a lei cominar-lhes penas graves e prescrever-lhes processos e julgamentos adequados à sua pronta e segura punição.

No Brasil, a norma antitruste e regulatória surgiu mais como um instrumento de proteção direta dos consumidores.

A Lei, pelo Decreto-Lei 7.666 de 22/06/1945 do Ministro da Justiça Agamenon Magalhães, que dispunha sobre atos contrários à ordem social e econômica, não teve efeitos práticos, definiu os abusos e criou um órgão especializado – CADE (Comissão – não Conselho, como atualmente – Administrativa de Defesa Econômica) - para administrar a lei (com a deposição de Vargas, a lei – considerada um marco importante – não chegou a ser executada).

Já na Constituição de 1946 a expressão “abuso do poder econômico” ressurgiu no artigo 148, visando reprimir toda e qualquer forma de abuso do poder econômico, que tenha por fim dominar os mercados. No entanto, apenas em 1962, pela Lei 4.137, criou-se o CADE que definiu as formas de abuso do poder econômico. O CADE, daquela época, com seus membros nomeados pelo Executivo e aprovados pelo Senado, possuía função quase judicial – decidir, aplicar multas, julgar. O mandato era de 4 anos, poderia haver recondução e não podia haver demissão pelo Executivo, a não ser por irregularidades administrativas.

Apesar disso, até a década de 90, a atuação do Conselho foi praticamente nula. De 63 a 90, o CADE cuidou de 337 procedimentos ingressados; 117 processos foram instaurados; 16 foram condenados, mas todos tiveram a condenação suspensa pelo Poder Judiciário (Salgado, in: Gheventer, 2005, p. 138 e 139).

Uma das razões do fracasso desta política, segundo Gheventer (2005), pode ser atribuída à tradição jurídica brasileira e ao modelo institucional baseado no intervencionismo estatal, que cria e regula mercados, define regras de entrada e estabelece padrões de concorrência. Na verdade, havia contradições, pois os órgãos regulatórios como o CIP (Conselho Interministerial de Preços), o CDI (Conselho de Desenvolvimento Industrial) e o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento e Econômico Social) buscavam coordenar condutas empresariais, que estimulassem a cartelização e a elevar o grau de concentração para obter escalas e aprofundar o processo de substituição de importações. Deve-se reconhecer que este era o ambiente institucional, perfeitamente, funcional com o padrão de desenvolvimento da época. Denúncias de cartel, por exemplo, eram repelidas pelo próprio CADE ou pelo poder judiciário. De acordo com Gheventer, os conselheiros, indicados pelo Presidente da República e confirmados pelo Senado, sentem desprazer pela falta de utilidade, pois suas decisões, normalmente, não têm efeito.

O final dos anos 80 marcou a passagem de um ambiente institucional caracterizado por forte regulação e controle para um ambiente de liberalização e desregulação. As três alterações básicas a serem destacadas são: liberalização comercial (redução de tarifas e pressões competitivas internacionais); privatizações e desregulação (antes consideradas monopólios naturais – geram incertezas e exigem arcabouços regulatórios alternativos); e estabilidade inflacionária (monetária, controle de preços, ampliação dos bens e serviços na competição – instrumentos mais efetivos de regulação e comportamentos de mercado).

No início da década de 90, foi promulgada a Lei 8.158/91 que serviria como um “bom” instrumento de regulação de comportamentos de mercado, tendo em vista as alterações institucionais e estruturais, que implicaram um ambiente de liberalização econômica. Esta lei foi considerada boa para os interesses do governo em sua relação com o mercado, porque tinha por objetivo aumentar a eficácia da política antitruste e auxiliar na política econômica. Era utilizada pelo governo contra setores da economia que praticassem “preços abusivos” e no controle de atos de concentração e, ainda, promovia celeridade para os processos administrativos.

Na análise de Gheventer (2005), o governo Collor, a partir dos efeitos da Lei 8.158/91 de controle de atos de concentração, de preços e celeridade nos processos administrativos, se caracterizou por uma agenda política liberal: ajuste fiscal, liberalização comercial e privatizações. Destaca que até 1992 não houve nomeação de conselheiros e o CADE ficou acéfalo. No entanto, devido à preocupação governamental, o CADE teve atuação ativa, principalmente, no que tange a reajuste de preços. Houve processos e condenações contra a indústria farmacêutica, mas as multas, por falta de estrutura e por recursos judiciais, nunca foram pagas, de acordo com o autor.

A partir de 1996 houve uma redução drástica das restrições impostas pelo CADE às empresas. Houve um maior volume de atos julgados, sendo que houve aprovação integral dos mesmos em 63% no ano de 1996 e, 95% em 2000. Além disso, houve um grande crescimento do número de compromissos de desempenho firmados de empresas com o CADE (metas de investimento, ganhos de produtividade e de repasse desses ganhos para os preços, manutenção da oferta de produtos, compromisso de venda no mercado interno/externo, qualidade dos produtos, requalificação profissional, manutenção do nível de emprego, etc.) o que é indicativo de um governo menos intervencionista. No entanto, Gheventer (2005) diz que a imposição de metas de preços, por parte do Governo, afigura-se como uma intervenção direta sobre decisões de mercado e os efeitos podem ser perversos.

Entre 2000 e 2001, com a falta de quorum e de sincronia entre o término de um mandato e início de outro, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica é completamente renovado. Houve conflitos e desgastes entre CADE, SDE (Secretaria de Direito Econômico) e SEAE (Secretaria de Acompanhamento Econômico) e desenvolveram-se estudos para a criação de uma nova agência regulatória em substituição à CADE. Um dos motivos expostos seria a baixa eficácia dos atuais órgãos de defesa da concorrência no combate aos cartéis.

A lei 8.884/94 forneceu mecanismos para a atuação efetiva do CADE, da SDE e da SEAE nos mercados, caracterizando a transição para um novo desenho institucional. O CADE, equivocado ou não, é capaz de interferir nas decisões empresariais. O atual colegiado vem mantendo a mesma linha de atuação ou aprofundando a tendência liberal do Conselho anterior. Assumindo importância instituições, atores políticos e sociais que, na análise de Gheventer (2005), auxiliam na compreensão dos processos de controle do governo nas atividades econômicas, em cujos procedimentos as agências regulatórias passam a ser instrumentos.

1) O CADE (Conselho Administrativo de Defesa da Economia) criado em 62, passou a operar apenas a partir de 1994, composto por 6 membros, com mandato de dois anos, podendo ser reconduzido. A nomeação é feita pelo Presidente da República e aprovada pelo Senado Federal. Envolve outros atores políticos, especialmente, a Casa Civil. O artigo 4º, da lei de sua criação, diz que todo cidadão de reputação ilibada e de notório saber jurídico e econômico pode se apresentar como candidato a uma vaga. No entanto, a escolha é informal e pouco transparente. Os políticos, a indústria e os ministérios do governo desejam ter representantes no Conselho. A aprovação depende da força política do interesse representado e de um mínimo de consenso entre os principais segmentos do Executivo e do Legislativo. O CADE é uma espécie de Tribunal Administrativo, julga e decide se houve ou não infração à concorrência por parte de empresas. Também decide sobre a legitimidade de atos jurídicos – fusão, incorporação ou outra forma de integração horizontal – que possam restringir ou eliminar a concorrência. As decisões são irrecorríveis no âmbito administrativo e apenas poderão sofrer recurso no judiciário. É uma autarquia, possuindo certa autonomia orçamentária, que tem sua função vinculada à prática da política antitruste o que é fundamental para a credibilidade da política regulatória.

Quanto à independência decisória, as agências regulatórias, como Aneel, Anatel e Anvisa, entre outras, seguem o modelo do CADE. Os componentes do Conselho não são passíveis de demissão, excetuando-se crime ou processo disciplinar. Autonomia (sempre relativa) significa ser capaz de aplicar a lei, adequadamente, sem quaisquer constrangimentos



externos. Porém, sempre há um subjetivismo na aplicação da lei, segundo Gheventer. A discricionariedade e o poder decisório do CADE, sem instância administrativa superior, são susceptíveis de pressões externas da indústria, que quer mais concentração ou o contrário. Concorrentes tentam resolver suas diferenças no âmbito do Conselho, o que pode se refletir nas decisões tomadas. Muitos Termos de Compromisso de desempenho ou de cessação de prática foram celebrados, apenas, em razão de denúncias de partes consideradas prejudicadas, revela o autor.

2) A SDE (Secretaria de Direito Econômico), criada em 1991 e vinculada ao Ministério da Justiça, é um órgão da administração direta. Tem sua função ligada às infrações da ordem econômica: instauração de processos administrativos, adoção de medidas preventivas, elaboração de compromissos de cessação de prática, aplicação de multas quando do descumprimento de medidas preventivas. Nos atos de concentração, os poderes são menores. Limita-se a elaboração de pareceres técnicos, após receber o parecer da SEAE (Secretaria de Acompanhamento Econômico). Pode sugerir ao CADE celebração de compromissos e fiscalizar seu cumprimento. Não existe vínculo com as decisões do CADE, mas tem peso nas resoluções.

3) A SEAE (Secretaria de Acompanhamento Econômico), em termos formais, tem menos poderes do que os demais órgãos. Em processo administrativo, a SEAE é informada da sua instauração e pode emitir parecer sobre a matéria de sua especialização, sobre ato de concentração. A Lei prevê parecer obrigatório da SEAE no prazo de 30 dias, após a notificação. Esta Secretaria possui especialistas em economia e tem facilidade de obtenção de dados, por isso, o CADE, muitas vezes, apenas reitera suas conclusões. Nas polêmicas, não tem voto, mas exerce influência indireta nas decisões.

4) O Executivo, representado pelo Presidente da República e pela Casa Civil, não tem poder de veto, mas indica os nomes que ocupam cadeiras e, com o Legislativo, pode alterar a legislação que regula a matéria. As preferências do Executivo dependem do perfil ideológico do Presidente e do ambiente macroeconômico. Com instabilidade inflacionária, o Executivo tenta intervir no mercado. No período do Presidente Fernando Henrique Cardoso, a estabilidade da moeda não exigiu intervenção e, com isso, houve maior credibilidade regulatória, o que tem sido também a regra no governo Lula.

5) O Legislativo promove a aprovação dos projetos de lei que alteram os rumos da política, cujo intento depende do tamanho da base governista e do grau de fidelidade dos parlamentares ao governo. Exerce peso na manutenção ou alteração dos parâmetros legais da política regulatória. A CAE – Comissão de Assuntos Econômicos do Senado – possui 27

titulares, é responsável pelas discussões relativas à política antitruste e regulatória. Não existem mecanismos institucionais de prestação de contas que vinculem a agência ao legislativo.

O executivo precisa do legislativo para a estabilidade das regras da política de regulação. O CAE exerce certo monitoramento sobre o CADE com o Ministério da Justiça, Desenvolvimento, Indústria e Comércio e Fazenda. Porém, pela ausência de mecanismos institucionais que obriguem a agência a prestar contas, o monitoramento é propenso a ser fraco e pontual. Apenas casos de repercussão na mídia ou que cheguem aos senadores por *lobbies* têm merecido a atenção da Comissão.

6) A Indústria requer maior concentração ou liberalismo com práticas restritivas. As práticas restritivas de determinadas empresas são contestadas por outras. O maior poder de mercado pode vir a facilitar determinadas condutas, como preços predatórios, venda casada e acordos de exclusividade com fornecedores de matérias-primas com revendedores/distribuidores, o que viria a contribuir para o deslocamento de concorrentes. Pressões de empresas sobre o modelo regulatório, ou no executivo ou no legislativo, podem influenciar nos julgamentos.

7) Os consumidores finais, por meio da concorrência incentivada pela política antitruste e regulatória, seriam beneficiados por preços menores e maior quantidade e diversidade de bens e serviços. A lei 8.884/94 expressa no artigo 1º preocupação em defesa do consumidor. Os consumidores, no entanto, dificilmente exercem pressão sobre o CADE<sup>10</sup>. Neste item está presente um dos dilemas da ação coletiva. A tragédia dos bens comuns coloca em questão a ação de todos para usufruto dos bens coletivos, ou a ação de poucos (maioria omissa) para também haver o usufruto dos bens coletivos.

8) O Ministério Público tem a função de: a) officiar nos processos sujeitos à apreciação do CADE; b) promover a execução de seus julgados ou do compromisso de cessação; c) adotar medidas judiciais necessárias. A lei também diz que participa da promoção de acordos judiciais. Às vezes, existe clara sinergia entre CADE e Ministério Público Federal em promover ações, denúncias, julgamentos, etc.

---

<sup>10</sup> Olson (1968, in: Gheventer, 2005) diz que, em grupos pequenos, a associação é voluntária, porque o benefício líquido privado é positivo em grandes grupos, a contribuição individual de cada um não apresenta diferença perceptível na ação coletiva. Assim, mesmo que os consumidores tenham seus interesses ameaçados, não se empenham na atividade organizada – preferem que outros assumam, pois cada um receberá o benefício, independente de sua participação no custo ou não. Eles restringem a ação da agência indiretamente como eleitores. A política regulatória, tida como ótima para o político situa-se em um ponto intermediário entre consumidores e indústria.

9) As agências regulatórias se valem de instrumentos de cooperação institucional, criados por meio de portarias. As agências, embora tenham competência discricionária para definir o que deve ser do conhecimento do CADE, em termos de infração à ordem econômica, os atos de concentração econômica de empresas devem ser submetidos à apreciação do CADE, e esse à do órgão regulador.

10) O Banco Central (BC) está em clara dissociação com o CADE, inclusive, já houve disputas sobre a competência final em torno do controle de condutas e dos atos de concentração. Em 2001, o Presidente da República estabeleceu que a competência para aprovar fusões e aquisições de bancos é de exclusividade do BC, mesmo assim, o CADE ainda tem se manifestado.

11) Os ministérios do Poder Executivo participam de maneira episódica das decisões do CADE - Indústria, Comércio, Turismo, Transportes, Agricultura, Saúde – manifestam-se sobre assuntos vinculados aos respectivos ministérios.

Historicamente, o processo de construção institucional, no Brasil, tem forte correlação com características do ambiente político e econômico. O neoinstitucionalismo econômico tem sido usado como referência e isto, segundo Gheventer (2005), parece ser um problema. Por exemplo, se definida como meta prioritária proporcionar credibilidade regulatória, gerando benefícios políticos, fortalecendo e delegando maiores poderes de decisão à agência regulatória, está se adotando um enfoque na perspectiva de otimizar a macro estrutura econômica dos governos e empresas. Da mesma forma, há uma situação contraditória e dúbia no fortalecimento do neoinstitucionalismo econômico, se entendermos que o Executivo pode aumentar a autonomia, abrir mão do controle sobre resultados e, ainda, não permitir a captura privada da agência. A autonomia pende para que lado? Abrir mão do controle sobre resultados não estabiliza um *status* já, anteriormente, definido? Não permitir a captura privada da agência é uma ação de contenção do poder das grandes empresas e de benefício às coletividades? O Estado quer a credibilidade regulatória, mas faz isto mediante cálculo dos custos e de benefícios econômicos, correlacionados com custos e benefícios eleitorais. Ou seja, a concepção econômica do custo/benefício prepondera. Falta, para os dirigentes do Estado e agentes econômicos, uma postura mais sociológica que incorpore os elementos culturais, dos valores, das crenças, da trajetória, da construção dos benefícios coletivos de consumidores/usuários organizados em sociedade.

O novo desenho institucional brasileiro de orientação econômica, com base nas agências regulatórias, não implica, necessariamente, autonomização da agência. Especialmente, para os governos, a autonomia absoluta não é desejável, pois correm o risco

de ser reféns das agências. A perspectiva sociológica indica que, sem o controle social das ações da agência, corre-se, também, o risco da agência ser objeto de captura privada ou que a tecnocracia exerça poder, sem legitimação democrática. No Brasil, o controle das ações da agência é exercido, primordialmente, pelo Executivo. Existe forte autonomia da agência somente em relação ao Legislativo.

Por fim, um dos problemas do Brasil é que há um domínio do Executivo em grande parte dos processos institucionais. Vale lembrar que, desde o artigo de Stigler (1971, in: Gheventer, 2005) sobre a teoria da regulação e da extensão de Peltzman (1976, in: Gheventer, 2005), estudos sobre os resultados das políticas públicas regulatórias explicam os princípios teóricos sob a premissa de escolha racional. Políticos maximizam interesses próprios – grupos de interesse podem influenciar o resultado do processo regulatório. Esta contradição, ou seja, a omissão dos interesses sociais, talvez seja uma importante causa dos conflitos presentes no modelo regulatório brasileiro.

Os setores mais susceptíveis à disputa regulatória são os setores competitivos e monopolistas. Mas, reguladores podem formular preferências próprias, pois não estão alinhados com os interesses dos políticos. No entanto, as políticas regulatórias se desenvolvem sob regras (e não no vácuo institucional) que definem os atores relevantes, relações de forças e estruturas de incentivos. Mesmo que tenha informação assimétrica entre burocratas e políticos, os próprios políticos poderiam controlar e restringir a ação dos burocratas por mecanismos institucionais. Os reguladores podem, também, ter orientação básica de referencial econômico, para cuja reação – visando a democratização e os benefícios sociais - a sociedade, muitas vezes, não tem preparo e nem mecanismos de ação.

De acordo com Gheventer (2005), o grau de autonomia da agência está condicionado pelo ambiente institucional mais amplo. Quanto menor a autonomia da agência, menor é o desalinhamento de interesses entre reguladores e políticos. A ausência de autonomia implica em custos políticos, pois maior será a descrença do setor privado quanto à estabilidade do mercado.

Há a flexibilização e a interdependência entre o Judiciário e o Executivo, destaca Gheventer (2005). Uma particularidade é o baixo grau de controle do Legislativo sobre as ações das agências. Há uma assimetria na capacidade institucional de controle dos poderes Executivo e Legislativo. O Executivo possui meios para deslocar as ações da agência para a política que considera ideal, mas depende de Legislativo para modificar a lei. O problema é a formulação de políticas públicas que desconsideram as preferências do Legislativo e resultam no fortalecimento do Executivo e, por conseqüência, no enfraquecimento da democracia.

Um dos problemas do Brasil é o controle do Executivo sobre a política regulatória, devido as peculiaridades de seu ambiente institucional de forte cunho econômico. Muitas vezes, este domínio é compartilhado com o Legislativo ou os dois poderes podem exercer forças em direções opostas. Gheventer (2005) faz a seguinte análise:

Consideremos a existência de um conjunto de pontos constituindo um espaço de decisão unidimensional: pró-consumidor/pró-indústria, da esquerda para a direita; pró-consumidor significa decisão contra a firma; pró-indústria quer dizer decisão em favor da firma; quanto mais à esquerda, mais severa será a decisão contra a firma.

Cada um dos atores têm um ponto ideal sobre esse espaço de decisão (ver figura 5.1)<sup>11</sup>. A firma (F) prefere um ponto na extrema direita do espaço, isto é, a aprovação da operação sem qualquer restrição: os consumidores (C) preferem, ao contrário, decisões com maior intervenção: isto porque uma maior concentração poderá implicar não apenas riscos à concorrência – portanto preços maiores – como também perda de emprego em razão dos ganhos de escala que, normalmente, acompanham as fusões. O Executivo (EU) e o Legislativo (UL) estão em pontos intermediários: o motivo é que ambos devem atender aos dois grupos de pressão (consumidores e firmas) de forma que o ponto ideal de cada um será aquela posição que maximizar benefício político (voto e dinheiro); mais à esquerda implica mais votos e menos dinheiro, e mais à direita, mais dinheiro e menos votos (Gheventer, 2005, p. 175).

Esta figura demonstra, mais uma vez, como é feita a análise do desenho institucional brasileiro a partir de uma perspectiva econômica. Firms e consumidores têm interesses opostos em função das possibilidades de ganhos econômicos e os políticos, tanto do Executivo quanto do Legislativo, direcionam seu poder de domínio para onde houver mais dinheiro, associando com votos. Esta análise coloca em planos secundários as crenças, o contexto cultural ou outros componentes sociais que se constituem, também, em elementos que auxiliam no exercício do domínio nesta complexa estrutura regulatória. A operacionalização do neoinstitucionalismo integrado ao modelo regulatório trouxe uma herança norte-americana para o Brasil.

## 2.8. A EXPERIÊNCIA DA AÇÃO REGULATÓRIA DO MODELO NORTE-AMERICANO NO BRASIL

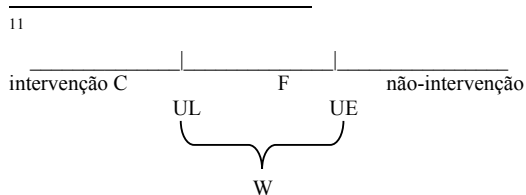


FIGURA 5.1 – Modelo de decisão (Gheventer, 2005)

O neoinstitucionalismo, como aporte principal do marco regulatório brasileiro, tem no viés econômico a sua hegemonia. A ótica do neoinstitucionalismo sociológico, todavia, também está presente e pode ser um melhor instrumento de correção de rumos e de análise dos agentes e atores individuais e sociais envolvidos.

A literatura internacional sobre os mecanismos institucionais de regulação pública, de acordo com Melo (2000), foi, essencialmente, produzida por economistas e não por sociólogos. E, talvez, seja por esta razão, que o neoinstitucionalismo econômico ou da racionalidade instrumental tenha sido utilizado como preponderante para a construção do modelo regulatório. Aqui adota-se uma postura crítica em relação a esta concepção unilateral. Considera-se mais adequado o neoinstitucionalismo sociológico para analisar e intervir nas formas de regulação inscritas no Brasil.

Destaca que a literatura, hoje disponível, constata que nos países da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômicos – OCDE, assim como na América Latina e no Brasil, assiste-se, nas últimas décadas, a nova onda de inovação institucional no ambiente econômico e social. Trata-se do processo de difusão de uma forma institucional peculiar: a agência regulatória independente, que tem origem nos Estados Unidos. Apesar da existência de outros formatos institucionais, a agência regulatória independente singulariza a experiência regulatória norte-americana<sup>12</sup>.

No entanto, a experiência norte-americana apenas um padrão prevaleceu. Já na Europa e, na América Latina, as formas regulatórias tradicionais são três tipos: a) a propriedade pública de firmas ou setores inteiros da economia; b) o exercício de atividades regulatórias diretamente por departamentos ou órgãos da burocracia executiva – os órgãos reguladores estão sob o comando direto dos governos; e c) as várias formas de auto-regulação, pelos de arranjos corporativistas.

<sup>12</sup> Nos Estados Unidos, onde as pesquisas sociológicas têm alto caráter funcional positivista, são interessantes algumas definições e controles, inclusive, relacionadas com as agências regulatórias. Em pesquisa feita por G. William Domhoff, em 1967, sobre a estrutura do poder (Estado), define-se “classe governante” (cujos novos membros, dentre os quais há muita mobilidade, são treinados em escolas, empresas e instituições) como uma “classe social alta que possui uma quantidade desproporcional de riqueza do país, recebe uma quantidade desproporcional da renda anual do país, e contribui com um número desproporcional de seus membros para as instituições de controle e os grupos que tomam as decisões do país” (Domhoff, 1967, p. 5). Sua propriedade desigual de riqueza e rendimentos implica em interesses econômicos diferentes de outros grupos Sócio-econômicos, e sua vasta super-representação na direção das instituições fundamentais dá-lhe controle significativo sobre elas. Controla bancos, organizações, fundações, universidades de elite, meios de comunicação, o conselho de relações exteriores, Associação de política externa, Comitê de desenvolvimento econômico, Conselho consultivo econômico, Conselho nacional de propaganda e que controla o ramo executivo do governo federal, as agências reguladoras, o judiciário federal, as forças militares, a CIA e o FBI. A classe governante não controla, mas meramente influencia o ramo legislativo do governo federal, a maioria dos governos estaduais e muitos governos municipais (Carnoy, 1986, p. 267, 278 e 269).

Antes de descrever o modelo norte-americano, serão apontados alguns aspectos da experiência na Alemanha, relatada por Kissler (2004). Nesse modelo, como também nos demais, o Estado não é mais o único provedor de serviços públicos, pois com a quebra do monopólio estatal, estes foram delegados à iniciativa privada.

Kissler (2004), em sua análise das relações entre Estado, Mercado e Sociedade atual, chama este modelo regulatório vivido pela Alemanha, de governança pública. Ele usa o conceito de Löffler (2001, p. 212) que propõe entender governança como

uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, que têm como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada, pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando uma solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes (Löffler, 2001, p. 212 Apud Kissler, 2004).

Na ciência política, analisa Kissler, se associam governança pública e mudança na gestão política. Negociação, comunicação e confiança são elementos importantes nesta governança.

O autor identifica três fases da transição do Estado convencional para o modelo novo. O Estado convencional se transforma: a) de um Estado de serviço, produtor do bem público, em um Estado que serve de garantia à produção do bem público; b) de um Estado ativo, provedor solitário do bem público, em um Estado ativador, que aciona e coordena outros atores a produzi-lo com ele; c) de um Estado dirigente ou gestor em um Estado cooperativo, que produz o bem público em conjunto com outros atores. (Kissler, 2004)

As privatizações e as terceirizações se encaixam neste novo modelo, entende Kissler, porque as instituições públicas não têm mais obrigação de oferecer, em termos exclusivos, todos os serviços públicos. O Estado pode transferir ações para o setor privado ou agir em parceria com agentes sociais. Transforma-se, assim, o antigo Estado de serviço em um moderno Estado co-produtor do bem público, mas, ainda, na condição de responsável último por sua produção. Nesta estrutura de governança pública, o Estado ativo, no modelo dos três setores – Estado, privado e sociedade civil, transforma-se em Estado ativador, o qual age sobre o setor privado e o terceiro setor, com o propósito de mobilizar seus recursos e ativar as forças da sociedade civil (engajamento comunitário). Isto significa que o setor privado e o terceiro setor acabam sendo valorizados pelo setor público.

O preço da convergência do Estado, Mercado e Sociedade civil, lembra o autor, é a economização ou mercadização do setor público, transformando-o em um empreendimento econômico. Na Alemanha, que ele analisa, isso tem levado à gerencialização da administração

pública com privatização/terceirização/parceria público-privadas (PPPs); concorrência entre organizações públicas e privadas e, também, dentro do setor público.

Em vez de democratizar, alerta o autor, a liberalização do mercado poderá levar a monopólios certos setores. O Estado para não abrir mão de sua responsabilidade, coloca em ação o modelo regulatório. As fórmulas regulatórias são novos arranjos institucionais entre Estado, mercado e participação societárias.

Uma crítica a este novo modelo de governança, segundo Kissler, é que o número excessivo de parcerias (empresas de responsabilidade Ltda e SAs) a serem regulamentadas não são mais administráveis. As democracias municipais na Alemanha estão com as mãos atadas, diz ele. Os eleitos para participação, na tomada de decisões, são prejudicados pelas privatizações e terceirizações da prestação de serviços. Uma das causas é a falta de transparência nas relações entre as sociedades de capital e os órgãos de governo. Ele ainda afirma que “a nova governança não está aprimorando a gestão política”.

Mantidas as devidas proporções, a experiência europeia da Alemanha, tem elementos em comum com a realidade latino-americana e brasileira. Ambos os governos, para exercerem certo controle nesta relação entre empresas fornecedores de produtos e serviços e o público consumidor ou usuário, criaram as agências regulatórias para legitimar, pela negociação ou arbitramento, os conflitos resultantes desta relação. A fragilidade democrática é uma sombra nas duas realidades.

Enfocando a literatura vinculada mais ao modelo norte-americano, Gheventer (2005) diz que existem basicamente três hipóteses de teorias da regulação. Ressalta que estas teorias têm sua fundamentação básica no neoinstitucionalismo econômico, embora haja divergências. É importante transitar pela lógica dos argumentos expostos pelo autor:

1) A TNR – Teoria Normativa da Regulação – é conhecida como teoria do interesse público, é mais tradicional. A regulação ocorre em indústrias onde existem falhas de mercado, razão porque o objetivo da regulação seria o de garantir a alocação ótima de recursos em situações nas quais o mercado não seria capaz de fazê-lo. Parte do pressuposto de que em um espaço econômico, aparentemente caótico, onde cada um procura seu próprio interesse, pode haver harmonia com a maximização do bem-estar da sociedade. A chave para tais resultados repousaria na concorrência, que controla e restringe as ações egoístas dos indivíduos. Mercados livres e em concorrência não só dirigem o emprego do capital para as indústrias onde ele possa ser mais produtivo, como, também, possibilitam – “mão invisível” - a produção de mercadorias de que as pessoas precisam e desejam.



De acordo com a TNR, a ocorrência de falhas no mercado fundamenta a racionalidade da regulação. O Estado, que assume a figura do ditador benevolente, intervém no mercado com o intuito de assegurar que a busca pelo interesse privado não venha a conflitar com o bem-estar social. Já o regulador induz a firma a produzir o resultado socialmente desejável. Porém, três circunstâncias fundamentais impedem os mercados livres de funcionarem de forma adequada: 1) a existência de monopólios; 2) a de externalidades; e, 3) a de poder de mercado.

Nesta teoria, a intervenção governamental em monopólios naturais se justifica porque quando apenas uma firma produz, ocorre eficiência produtiva, pois o valor dos recursos utilizados para a produção do bem é minimizado. O monopolista, ao maximizar o lucro, fixa seu preço acima do custo marginal, o que implica ineficiência alocativa. Muitos concorrentes poderiam resultar em menor preço, mas a economia estaria desperdiçando recursos. Neste momento, o mercado é incapaz de apresentar uma solução satisfatória.

A externalidade é uma outra categoria de falha de mercado apontada nesta teoria. Ocorre quando a ação de um agente econômico (consumidor ou firma) afeta a utilidade do outro. Um exemplo típico é a poluição de uma empresa que prejudica pescadores, cujo fato a empresa não leva em consideração. O agente só decide levando em consideração seus custos e benefícios privados e desconsidera os custos e benefícios sociais. Uma externalidade positiva ocorre quando alguém se imuniza contra uma doença, obtendo benefícios privados e sociais. Neste caso, a imposição de taxa (subsídio) em que ocorrem externalidades negativas (positivas) conduz a resultados economicamente superiores.

Outra falha de mercado posta é a do poder comercial de uma ou mais empresas sobre indústrias em que a competição seria desejável (não monopólio natural). A concentração econômica, comum nas economias modernas, embora necessária para que ocorra progresso técnico, gera condições para o surgimento de uma série de práticas anti-concorrenciais – cartel, táticas predatórias contra rivais menores, etc. Além disso, ainda que a concorrência perfeita seja inviável e indesejável (eficiência interna), a rivalidade é essencial para a aceleração do processo inovativo. A forma de intervenção mais típica é a regulação antitruste. O objetivo da política antitruste, do ponto de vista da TNR, seria o de criar e manter ambientes de mercado competitivos, não só por meio de regras de conduta como, também, por intermédio do controle de fusões e aquisições.

Segundo Gheventer, a TNR afirma que a regulação é uma resposta à demanda pública por correção de falhas de mercado. Destaca como uma das críticas mais importantes à TNR a sua inconsistência com a realidade, pois não há correlação empírica forte entre

regulação e mercado onde ocorram essas falhas. A regulação ocorre por meio da ação legislativa e do comportamento da agência regulatória. Ela não explica como os ganhos de bem-estar da correção de falhas de mercado podem induzir políticos e reguladores a tomarem as ações apropriadas. Muitas vezes, os resultados da regulação não favorecem ao interesse público, mas a própria indústria regulada.

2) Em função de inconsistências desta (TNR), de acordo com Gheventer (2005), surgiu a Teoria da Captura (TC). Como a agência é capturada pela indústria regulada, o objetivo da regulação seria o de maximizar os lucros da indústria regulada e não o de promover o bem-estar social. Embora a noção de que o Estado proteja os interesses dos capitalistas não seja nova e que possui raízes marxistas, estudos empíricos sobre a relação entre resultados da regulação e interesses da indústria ocorreram apenas a partir dos anos 60 do século XX. Jordan (1972, in: Gheventer, 2005), em estudos envolvendo indústrias do monopólio natural e oligopolistas, conclui que a regulação tende a proteger os interesses dos produtores industriais em detrimento dos consumidores. Nos monopólios naturais há pouco efeito: preços pouco se alteram e permanecem acima dos custos marginais; continua a prevalecer a prática de discriminação de preços, bem como taxas de retorno acima da competição. Em indústrias competitivas, a regulação foi elemento essencial para elevar o poder de mercado das empresas já estabelecidas, o que resultou não só na elevação dos preços e práticas discriminatórias como, também, na cartelização e limitação da entrada dos novos competidores que pudessem dissipar as rendas das empresas e beneficiar consumidores.

Para o autor, a teoria da captura, em contraste com a TNR, conclui que a regulação existe para atender a demanda da indústria – os próprios legisladores são capturados – caso contrário, a agência responsável pela regulação tende a ser capturada com o tempo. Para que ocorra a tendência à captura regulatória, não é necessário o uso de meios ilegais de cooptação (como suborno ou promessas de cargos na indústria). A própria assimetria de informação entre regulador e regulado torna o primeiro dependente do segundo desde o início do processo de regulação. Além disso, os *lobbies* industriais são mais organizados e possuem mais recursos do que aqueles que servem aos interesses de consumidores.

No entanto, diz o autor, a hipótese de que a regulação seria pró-produtor é considerada insuficiente. Para ele, a maior crítica à teoria da captura é a de não explicar por que a regulação deveria ser controlada apenas pela indústria e não por outros grupos de interesse, também afetados pela regulação, a exemplo de consumidores e sindicatos. Além disso, em diversas áreas, a regulação tem resultado em menores lucros para a indústria –

petróleo, gás natural, regulação ambiental e segurança no trabalho. E não explica por que em determinadas situações a mesma indústria é regulada e, posteriormente, desregulada.

3) A teoria econômica da regulação (TE) procura compatibilizar as hipóteses da TNR e da TC. A TE, embora a regulação não esteja fortemente associada a falhas de mercado – como na TNR – nem sempre os resultados são favoráveis à indústria – como na TC – introduz as instituições políticas. Dependendo do desenho da regulação, diferentes e, muitas vezes, conflitantes grupos de interesse podem obter bem-estar.

O autor subdivide a teoria em: tradicional, agência, ideologia e compromissos. A teoria econômica da regulação é mais conhecida como uma extensão da Nova Economia Institucional (NEI). A TNR e a TC, apesar disso, também tem forte apelo econômico. Ela não rompe com a premissa de racionalidade e de agentes maximizadores do lucro. Porém, busca relaxar as fortes exigências do paradigma na teoria neoclássica tradicional, introduzindo, explicitamente, instituições políticas. A abordagem é centralizada na idéia da escolha racional. A hipótese de racionalidade econômica supõe certa autonomia do indivíduo frente ao ambiente social e físico que o cerca. Embora o comportamento individual seja influenciado, não é determinado por elementos genéticos, ambientais ou sociais. Estas forças externas constroem o indivíduo e restringem o seu leque de escolhas, mas ele é capaz de escolher racionalmente, entre as opções disponíveis, aquela que maximize seu plano particular de vida.

Segundo o autor, a NEI introduz o debate do impacto das instituições sobre o desempenho econômico. As instituições existem para reduzir a incerteza e possibilitar uma base estável para a interação humana. Sem instituições, em razão das condições de informação incompleta e limitada habilidade computacional da mente humana, os custos de transação se elevam e as soluções não-cooperativas tornam-se prováveis.

Autores como Marques e Peixoto (2003), também, fazem críticas à NEI – Nova Economia Institucional. Argumentam, que a NEI apresenta um enfoque parcial, privilegiando a ordem econômica. Na Nova Economia Institucional, quando se procura reduzir incertezas ou conquistar credibilidade, os critérios que servem de parâmetros são os custos e os ganhos econômicos. Na crítica a esta teoria, a NSE, procura advogar de que o mercado é uma construção social, onde as relações sociais e econômicas (relações pessoais, de confiança, de fé, de hierarquia, etc.) estão incrustadas dentro de um contexto político. Afirmando a existência de uma profunda interação em redes de relações interpessoais, a NSE, propõe um equilíbrio entre as concepções subsocializadas (relativa ausência de regras sociais) e sobressocializadas (intensa presença de regras sociais) que orientam a ação humana.

Em suma, a literatura econômica tradicional trata regulação como instrumento de maximização do bem-estar social ou como veículo de sustentação de poder econômico dos produtores. No 1º caso, os setores tipicamente regulados são aqueles em que surgem formas de falhas de mercado – monopólios naturais, externalidades, informação assimétrica e poder de mercado. O paradigma é de um Estado semelhante a um ditador benevolente – representante perfeito, tomador de decisões em favor do interesse público. Com o desenho institucional apropriado, políticas regulatórias sempre serão implementadas em favor da maximização do bem-estar social. No 2º caso, a regulação é resultado da demanda da indústria por mecanismos que protejam seus lucros supranormais.

Peltzman (Melo, 2000) também sustenta que, na teoria econômica da regulação, grupos compactos e bem organizados tenderão a se beneficiar mais da regulação do que grupos extensos e difusos. Beneficia grupos de produtores, que são mais organizados do que os consumidores.

Uma explicação relacionada a países em desenvolvimento e que possuem ambiente políticos e sociais instáveis sugere que a criação de compromissos tidos como confiáveis, sobre determinados regimes regulatórios, poderia ser condição para encorajar investimentos privados. O problema é que em determinados ambientes institucionais – Judiciário pouco independente, partidos políticos fracos, etc. – o governo tem chance de agir com oportunismo, procurando obter benefícios (eleitorais, por exemplo) por meio da manipulação de instrumentos regulatórios. O desenho institucional, neste caso, teria o objetivo de ser a solução contratual entre governo e setor privado: o governo, deliberadamente, limita sua capacidade discricionária para assegurar a realização de investimentos privados.

Uma questão central a ser destacada neste contexto teórico é de que as teorias da regulação são fundamentadas na premissa de racionalidade econômica aplicada aos atores políticos, segundo Gheventer. De acordo com essa concepção, as políticas regulatórias são resultado da escolha racional do político, que, por sua vez, depende da intensidade relativa da pressão de grupos da sociedade (o grau de intensidade tem relação com a liberalização econômica). A passagem para um novo modelo de relação público/privado, antes sob a égide do corporativismo estatal, para uma lógica competitiva de mercado, eleva a pressão da indústria – doméstica e internacional – em favor da maior autonomização de determinadas políticas na América Latina, sob o risco de redução de investimentos.

A teoria da regulação pode até ser dominante em muitos países, mas encontra limitações, porque faz uma análise simplista e linear da relação entre Estado, Mercado e

Sociedade. Esta apresenta o quadro econômico como sendo o orientador de todas as ações e, os demais componentes seriam periféricos e estariam sendo levados a reboque da direção econômica. Esta visão, própria do campo econômico, desconsidera a realidade da cultura, dos valores, das crenças, da formação de gostos e da pressão social, que não teriam sua origem nos interesses econômicos. Assumir as teorias da regulação com uma perspectiva, também, política, cultural e social é mais adequado e propicia possibilidades múltiplas de análise e de ação dos atores envolvidos.

Gheventer (2005) diz que fornecer autonomia implica a revisão do problema do controle dos resultados da política regulatória, uma vez que a burocracia pode ter preferências divergentes dos políticos. A criação de agências, seguindo o modelo norte-americano de organizações autônomas, confronta-se com um ambiente em que o Executivo exerce amplos poderes o que, de certa forma, revitaliza a própria autonomia das agências. A escolha do grau de autonomia é primazia do executivo, que possui a capacidade de determinar a melhor solução para a equação de credibilidade (supõe maior autonomia) *versus* ganhos eleitorais (admite menor autonomia).

Nesta linha de raciocínio, a literatura sobre regulação, ultimamente, tem chamado a atenção para o fato de que o Estado intervém não apenas para corrigir falhas de mercado, buscando assegurar a alocação ótima de recursos, mas também para promover interesses particulares e maximizar apoio político. Também, fundamenta-se na escolha racional, em que os agentes políticos e burocratas são maximizadores de seu bem-estar privado, porém, estão submetidos a diversas injunções, como problemas de informação e instituições.

Embora muitos resultados da TE, sejam comuns à Teoria da Captura (pró-indústria), ela não explica os motivos da regulação e nem porque beneficia determinados grupos e não outros e porque pequenas firmas, muitas vezes, conseguem obter benefícios especiais. Autores citados por Gheventer (2005), entre outros, como Stigler (1971), Peltzman (1976), Posner (1974), Wilson (1974) e Becker (1983) buscam demonstrar que a regulação é resultado da competição entre grupos de pressão (inclusive eleitores) por influência política. O resultado da regulação depende de três questionamentos: 1º quem ganha e quem perde; 2º o peso dos custos e dos benefícios para cada grupo; 3º o tamanho dos grupos envolvidos. Olson (1968) afirma que quanto maior o grupo, maiores serão os problemas. Diferente da versão simplista da teoria da captura, o grupo vencedor não ganha tudo; existe competição entre grupos de pressão. O político leva em consideração a intensidade de apoios e oposição.

Becker (1983) assume a posição de que a regulação é utilizada para elevar o bem-estar do grupo de interesse mais influente: “Políticos, partidos políticos e eleitores...”

transmitem a pressão de grupos ativos” (Becker, p. 372). A transferência de renda de grupos taxados para grupos subsidiados depende da eficiência na produção da pressão política.

Para ele, entretanto, as preferências eleitorais não são uma variável fundamental na explicação do comportamento político. Eleitores têm menos incentivos para se informarem sobre temas políticos do que sobre elementos de seu cotidiano privado. Não só eleitores, por cálculo racional, podem ser ignorantes politicamente, como também suas preferências podem ser manipuladas. Grupos de pressão podem obter o apoio eleitoral por meio de gastos que afetam a opinião pública. Os bens públicos são produzidos, pois os grupos beneficiados por políticas que elevem a eficiência social, têm maior influência do que os que são prejudicados.

A crítica que se pode fazer ao modelo de Becker é de que ele é incompleto por desconsiderar as preferências dos eleitores, burocratas, políticos e partidos como independentes das preferências dos grupos de pressão. Deve-se levar em consideração que a existência de informação assimétrica entre os atores políticos sugere a incorporação de considerações sobre as relações entre agente/principal na elaboração de um modelo mais geral de equilíbrio político.

Denzau & Munger (1980, in: Gheventer, 2005) consideram que parlamentares, por exemplo, oferecem serviços de apoio a determinadas políticas com o objetivo de maximizarem o número de votos e recursos de campanha que receberão na próxima eleição (serviços para grupos de interesse, base eleitoral). A estratégia é distribuir esforços de forma a igualar benefícios marginais do esforço de cada grupo. Este tipo de produtividade marginal resulta não só dos ganhos de produtividade do parlamentar na produção de cada política como, também, das reações eleitorais frente às alterações de políticas, das alterações dos recursos de campanha e das respostas eleitorais decorrentes de gastos adicionais de campanha. Os autores concluem, na mesma linha de Stigler e Peltzman, que, embora os grupos de interesse exerçam influência política importante, não são capazes de controlar inteiramente o processo decisório. Os eleitores, ainda que um grupo desorganizado, podem restringir e direcionar o leque de políticas a serem implementadas pelos parlamentares. Mesmo assumindo a hipótese de ignorância racional dos eleitores, tanto a imprensa quanto os competidores potenciais gastarão recursos para fornecer informações do comportamento do parlamentar para o eleitor.

A regulação, segundo Stigler e Peltzman (Gheventer, 2005), é o resultado das demandas de diversos grupos de interesses por intervenção governamental. Mas, como em geral, não são os políticos responsáveis pela implementação da política, podem ocorrer divergências entre as políticas consideradas “ótimas” (respondem aos grupos de interesses) e

as políticas efetivas. Desta forma, a teoria da regulação, baseada em escolha racional, tem sido expandida pela inclusão da teoria agente/principal.

A visão do desenho regulatório, como mecanismo de criação de compromissos considerados críveis, entre governo e setor privado, não se distingue da perspectiva neo-institucionalista da TE. As privatizações e as reformas regulatórias nem sempre alcançam as expectativas, em razão das instituições políticas e sociais do país (Executivo, Legislativo e Judiciário, normas informais de comportamento público, o caráter do conflito de interesses dentro da sociedade, etc.). Levy e Spiller (1996, in: Gheventer, 2005), avaliam que a capacidade de atrair investimentos privados e gerar eficiência depende da capacidade do país de restringir a ação administrativa arbitrária.<sup>13</sup>

As restrições necessárias, pela regulação detalhada sobre a ação administrativa oportunista, dependem do ambiente institucional, sustenta Gheventer (2005). O balanço entre credibilidade e flexibilidade administrativa é mais visível em ambientes com instituições que permitem ao Executivo exercer forte controle sobre as agendas legislativas ou em situações em que o judiciário é corrupto e dependente do Executivo. Como neste caso há maior probabilidade de oportunismo regulatório, esquemas de regulação dotados de flexibilidade possuirão baixa credibilidade. Em situações em que o judiciário é, relativamente, forte e independente do Executivo e em que maiorias parlamentares são, igualmente, estáveis, o processo decisório é institucionalizado e requer a formação de consensos, sendo que, a exploração regulatória é mais difícil, o que exige negociação entre os agentes envolvidos e permite um desenho regulatório mais flexível.

É razoável supor que governos sempre desejam formular compromissos tidos como críveis para estimular investimentos privados e eficiência produtiva, na análise de Gheventer. Porém, isto apenas seria verdade se assumíssemos o Estado como ditador benevolente. A exploração regulatória, conforme observam Guasch e Spiller (1999, in: Gheventer, 2005), será lucrativa ao governo se os custos diretos (perda de reputação e futuros investimentos) e indiretos (custos institucionais se sobreporem a procedimentos administrativos e judiciais) forem menores que os benefícios de curto prazo (ganhos eleitorais).

Assim, a autoimposição de restrições à ação administrativa é considerada uma escolha racional, com o intuito de adquirir credibilidade. Abrir mão de poderes

---

<sup>13</sup> A credibilidade se obtém por meio do reconhecimento de que as regras devem ser obedecidas e não podem ser alteradas futuramente. É uma forma de ação em um ambiente de incerteza, tendo, inclusive, em vista os supostos da racionalidade individual ou de agentes oportunistas, além da capacidade cognitiva limitada.

administrativos, para gerar credibilidade, implica delegá-los às agências regulatórias dotadas de autonomia.

Na globalização, o governo quer credibilidade (como no passado foi com a substituição das importações). Porém, delegar poderes à burocracia implica crescente déficit democrático em democracias contemporâneas. Na América Latina, onde existe um predomínio do Executivo sobre os demais poderes, o dilema é forte, o que pode ocasionar, de acordo com Boschi e Lima (2002), não apenas a relativização da autonomia da agência, como, conseqüente, perda de credibilidade regulatória, mas, também, o enfraquecimento da democracia.

A resolução da equação autonomia *versus* controle tem sido, no ambiente latino-americano, realizada quase que exclusivamente para a formulação de compromissos críveis. O Executivo continua com amplos poderes para modificar instituições que repercutam no grau de autonomia, de acordo com as conveniências políticas e de conjuntura. Para os agentes econômicos, pergunta Gheventer, a autonomia legal concedida pelo Executivo é autonomia efetiva? O objetivo – fracasso ou não – de obter maior credibilidade regulatória traduz-se em alterações institucionais que podem sinalizar estabilidade das regras. Nestas alterações, a autonomia exerce papel fundamental, pois limita o controle das decisões da agência pelo Executivo. Ao adotar hipótese de que o Executivo tenha certa noção do fluxo futuro dos custos e benefícios da autonomia ou do controle, não é razoável esperar que o Executivo altere, com frequência, o grau de autonomia das agências.

Assumindo posição crítica neste contexto econômico, Gheventer (2005) conclui que o compromisso regulatório é, essencialmente, formulado em favor da indústria, na forma de um determinado desenho institucional, com expectativa de um maior fluxo de investimentos. O balanço entre credibilidade e flexibilidade administrativa é resultado do legado institucional: estados organizacionalmente fracos, corporativistas e vulneráveis a pressões políticas, excessivo grau de discricionariedade do Executivo e pouca rigidez no cumprimento das leis. Aqui, maior credibilidade significa redução da flexibilidade administrativa. Já a delegação de poderes à agência, e conseqüente autonomia, gera o problema do controle social da política regulatória (agente/principal), uma vez que as preferências dos reguladores não, necessariamente, são as mesmas de quem as delegou e não, necessariamente, atendem os interesses públicos.

Paralelo a essas questões, reafirma-se que no Brasil, as novas entidades da administração pública estão espelhadas no modelo americano e sua caracterização jurídica é peculiar no direito administrativo brasileiro. Estas agências apresentam certo isoformismo



(identidade, semelhança) organizacional, mas, na realidade, há diferenças marcantes entre elas, pois operam com regras informais bastante variadas.

A crítica principal ao modelo de agência regulatória independente é o seu “déficit democrático”. Neste sentido, a autonomia e a independência das agências representam uma ameaça ao interesse público na medida que agentes não-eleitos tomam decisões relevantes para a sociedade.

Melo (2000) cita como falhas principais da regulação por agências, as seguintes: captura dos reguladores pelas empresas reguladas; supercapitalização; regulação não-competitiva; objetivos difusos (regular em nome do interesse público); coordenação débil entre diferentes reguladores; insuficiente responsabilização política das agências regulatórias independentes.

Já Vogel (1996, in: Melo, 2000), na análise que faz do processo de transformações na atividade regulatória no Brasil - desregulamentação, com processos simultâneos de liberação e re-regulamentação – que ocorrem nos anos 90, apresenta quatro fatores: a) mudanças estruturais nos mercados que alteram os preços relativos da atividade regulatória, tornando os custos da regulação maiores que seus benefícios; b) as mudanças provocadas pelas novas tecnologias, na área financeira, reduziram significativamente os custos de transação, tornando obsoletas as regulamentações, baseadas na distinção entre corretagem e operações financeiras propriamente ditas; c) o processo de globalização que debilitou os controles nacionais sobre mercados específicos; e, d) a integração dos mercados tem levado a uma corrida competitiva para baixo.

Estas análises de Vogel, de acordo com Melo (2000), ignoram o fato de que em lugar de convergência, tem-se observado fortes divergências nacionais em termos de respostas a eles. Em alguns países, verificam-se iniciativas de desregulamentação e re-regulamentação distintas. Destacam-se os governos, os legados institucionais e as burocracias. Os governos respondem às questões colocadas pelos mercados de forma distinta em função de variáveis internas aos próprios governos.

A questão da credibilidade com que o governo regula a atividade econômica é variável crucial na capacidade de atrair investimentos para setores de infra-estrutura e utilidade pública os quais, por serem monopólios naturais, requerem regulação.

No âmbito nacional existe relação entre credibilidade e coerção: uma política sem credibilidade pode ser implementada com custos variados conforme o setor, por medidas coercitivas e unilaterais. Mas isto não é possível no plano supranacional. A globalização muda ou impede esta medida. A delegação de autonomia a agências independentes é uma forma de

resolução do problema, porque a independência das agências é garantia de credibilidade regulatória. Esta delegação, porém, provoca um déficit de legitimidade, por que transfere poder a atores não-eleitos.

Afora as instituições regulatórias, a matriz institucional de um país – relações entre Executivo, Legislativo, Judiciário – é um elemento central da questão de credibilidade.

Um problema, baseado na análise de Melo, é que empresas, muitas vezes, objetivam solapar a hegemonia de empresas monopolistas, ajudar competidores, facilitar a operação efetiva de mercados e fortalecer a legislação antitruste. O conjunto de medidas que implica expansão de controle público envolve a defesa dos interesses domésticos em processo de liberalização ou expansão dos controles burocráticos dos governos.

No Brasil, o paradoxo também existe na ampliação da regulação pública para assegurar capacidade nacional nas áreas de pesquisa e desenvolvimento. Com a privatização destes setores um novo arranjo institucional surgiu para garantir a continuidade em áreas específicas de relevância para os serviços de utilidade pública.

Na década de 90, a inovação regulatória na América Latina estava relacionada com a globalização financeira e com o *boom* de investimentos diretos vinculados à privatização. A criação deste novo tipo de instituições – com forte autonomia gerencial e flexibilidade nas áreas de regulação e provisão de serviços - inscreve-se em um processo mais amplo de difusão do paradigma gerencialista de reforma do setor público. Neste processo, há forte variabilidade nos graus de influência que estas agências e empresas têm exercido. A influência se deu pelo desenvolvimento organizacional do setor (tamanho das firmas, mercado, padrão associado, etc.) e o grau de permeabilidade da estrutura institucional dos países.

Em síntese, para o neoinstitucionalismo econômico, o modelo de concorrência perfeita, que se fundamenta na liberdade negativa, tem as seguintes características: grande número de pequenas empresas, produtos homogêneos, livre mobilidade de recursos, perfeito conhecimento, comportamento racional e análise constante. E, as falhas de mercado identificadas pela teoria são: bens públicos, falhas de competição (monopólios), externalidades, mercados incompletos e informação assimétrica. Em termos macro-econômicos, Grijó (2007) acrescenta a distribuição de renda desejada e a questão do emprego/inflação. A teoria, como já foi exposto, se depara com problemas de assimetria da informação, questões de credibilidade e perigo da captura regulatória.

Melo (2000), na sua análise do processo de regulação, identifica dois mecanismos que explicam porque os interesses organizados das empresas tendem a prevalecer no processo

político: 1) os custos de mobilização ou ação coletiva e da regulação incidem de forma difusa sobre os consumidores em geral e seus benefícios distribuem-se de forma concentrada, favorecendo as empresas; e, 2) os custos da informação (processo político e dimensão legal da regulação) são menores para as firmas e maiores para os consumidores/eleitor médio. Há um desincentivo, por parte dos eleitores, para buscar informação sobre programas eleitorais e candidatos, porque a probabilidade da sua decisão individual alterar o resultado final é baixa. Lançam mão dos mecanismos eleitorais de punir ou recompensar candidatos a cargos eletivos.

Esta análise do modelo regulatório adotado pelo Brasil, em uma concepção tipicamente americana, coloca em relevo a direção econômica da sociedade. Torna-se prudente levar em consideração, também, os símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais além de evitar a dicotomia instituições e cultura. As normas e regras socializadas são incorporadas pelos indivíduos ao mesmo tempo em que esses, a partir de seu contexto real, ajudam a constituir os procedimentos sociais.

## 2.9. PRINCIPAL-AGENTE, RELAÇÃO NÃO RESOLVIDA

Após a apresentação da TNR; a TC; e, a TE, com base em Gheventer (2005), falta explicitar uma questão importante deste modelo que é a regulação que envolve problemas agente/principal.

No âmbito de organizações e burocracias, o agente representa o empregado contratado pelo principal para realizar uma tarefa pré-especificada. No âmbito do mercado, o fornecedor representa o agente que é contratado para produzir bens e serviços para uma empresa conforme estipulado por um contrato. No âmbito do sistema político, os políticos recebem uma delegação do grupo de cidadãos-principal para agir em seu nome. No moderno mundo corporativo, em que há uma separação entre propriedade e controle gerencial, os acionistas representam o principal e os executivos os agentes. (Melo, 2000, p. 20)

Na política regulatória, principal (cidadãos) tem (têm) objetivos que só podem ser alcançados por meio do agente (reguladores), seja porque o agente é responsável, por delegação política - do Congresso Nacional ou do Executivo - pelas decisões, seja porque tem melhores informações, ou ambos. Tendo em vista que os reguladores não necessariamente possuem as mesmas preferências dos cidadãos, que mecanismos institucionais permitiriam maior controle da sociedade sobre os reguladores e, assim, garantiriam os resultados desejados?

O desalinhamento de objetivos entre agente/principal decorre de problemas de informação assimétrica. Podem ocorrer problemas de seleção adversa, quando o principal não consegue observar o tipo ou a qualidade das características do agente (informação oculta).

Podem, também, ocorrer problemas de risco moral, ocasião em que o principal não consegue observar o nível de esforço do agente (ação oculta).

Aqui, mais uma vez, incorre-se no erro de pontuar esta relação sob a perspectiva do neoinstitucionalismo econômico. A literatura econômica sobre o problema agente/principal concentra-se nas relações entre regulador (agência) e regulado (firma). Como o regulador não é capaz de observar todos os componentes dos custos da firma, está sujeito a problemas de seleção adversa (pode contrariar uma firma menos eficiente) ou risco moral (a firma pode realizar pouco esforço, na ausência de incentivos adequados). Desta forma, resta escolher um modelo de regulação sujeito a essas restrições informacionais e obter uma solução considerada subótima. No entanto, os problemas relacionados à necessidade de delegação e conseqüente necessidade de controle das ações do agente, pelo principal, não se restringem às relações entre agências regulatórias e firmas, mas sim entre eleitores – políticos – agência – firmas. Cada um destes quatro grupos de interesse com problemas de agente/principal envolvendo cada canal são identificados. Cada grupo persegue seu próprio interesse, que não necessariamente está de acordo com o interesse público.

De acordo com Melo (2000), os políticos atendem pressões exercidas por grupos de interesse por razões bastante claras: suas sobrevivências políticas dependem de votos e de apoio político. Não responder, satisfatoriamente, àquelas demandas implica a sua substituição por outros políticos. Entretanto, via de regra, os políticos são obrigados a delegar responsabilidade das decisões para a burocracia. A delegação implica que os burocratas terão mais informações sobre a regulação do que os políticos. Em segundo lugar, por não existir conexão direta entre eleitor e burocrata, os objetivos, normalmente, não coincidem com o do político. Muitas vezes, o burocrata pode priorizar, em suas preferências, o desejo de maximizar prestígio para obter cargos maiores no executivo ou bons empregos no setor privado. Como as ações do burocrata são não-observáveis pelo político e porque não necessariamente possuem as mesmas preferências na formulação da política regulatória, é caracterizado o problema agente/principal.

Duas linhas de análise sobre esta questão foram desenvolvidas por autores como Spiller (1990), Stigler (1975) e Peltzman (1989)<sup>14</sup>: 1) abordagem burocrática – aproxima-se das teorias tradicionais sobre captura; e, os problemas do tipo agente/principal são tão severos

---

<sup>14</sup> Esta análise, posteriormente, foi estendida por Epstein e O'Halloran (1999). Os autores criticaram a polarização existente na literatura entre aqueles que defendem o controle do Congresso sobre as Agências do Executivo e aqueles que asseguram que a burocracia se mantém fora do controle congressional. Este modelo se baseia, em larga medida, na teoria informacional proposta para o funcionamento do Congresso americano. A questão fundamental é quando é do interesse do congresso delegar, e, que grau de autonomia será concedido às agências. É um debate em torno da idéia de controle sem controladores diretos.

que as burocracias podem agir independentemente dos desejos do Congresso e do Executivo; 2) domínio congressional – considera que os instrumentos do Congresso são suficientemente poderosos para controlar os reguladores (provou-se que as instituições políticas são construídas para influir nas políticas formuladas pelas agências regulatórias).

Spiller (1990) procura demonstrar que as duas abordagens tratam de casos particulares dentro de um problema mais geral, em que políticos e grupos de interesses competem entre si para influenciar as decisões do regulador. Os reguladores podem perseguir interesses não alinhados com os políticos que os nomearam, em dois sentidos: produzir um esforço menor do que o desejado pelo Congresso; e, oferecer compensações aos reguladores para a redução do esforço e, assim, desviar a política regulatória em seu favor. A competição entre parlamentares e indústria pelos serviços das agências aumenta o preço desses serviços, o que reduz o benefício do Congresso. O Congresso pode criar instrumentos legais para reduzir a influência da indústria. No entanto, como a maior competição entre os dois principais (cidadãos, representados pelo Congresso, e indústria) eleva os custos dos serviços do agente (regulador), este último demanda maiores rendas. Os parlamentares que têm poder de apontar reguladores para ocupar cargos na agência podem se apropriar dessas rendas e, em troca, abrir mão de maior extensão de controle regulatório sobre a indústria, razão porque o parlamentar sempre irá ponderar os maiores custos do agente, resultantes não só de sua competição com grupos de interesses, mas, também, em função dos benefícios derivados da criação de rendas. Caso o benefício seja bom, o parlamentar permite maior influência da indústria sobre os reguladores; caso seja ruim, vetará tal influência.

O autor conclui que o controle congressional não é perfeito, apesar de possuir instrumentos (orçamentos) para disciplinar seus reguladores. Assim, não pode ser rejeitada a hipótese da existência de uma questão agente/principal entre Congresso (representando o grupo de cidadãos-principal) e reguladores.

O problema agente/principal introduz o desenho institucional na análise da política regulatória e, por isso, causa grande impacto. Entender o funcionamento interno da burocracia e explicar seu desempenho é importante para desvendar até que ponto as instituições, que estruturam as regras que deverão ser seguidas pelas burocracias, permitem suavizar os problemas originários da relação agente/principal e, assim, compatibilizar os objetivos do político e do regulador.

Para o autor, em todos os casos da relação agente/principal pode-se identificar uma situação *ex-ante* – pré-contratado ou delegação – e uma situação *ex post* – pós contratado ou delegação.

Diz ele que contratos quase sempre são incompletos por possibilitarem a estipulação de uma ampla gama de contingências futuras que afetam a interação das partes. Existe a possibilidade de exploração oportunista de mudanças nessa interação. Para ele, o oportunismo representa a discrepância entre o comportamento dos indivíduos antes e depois de uma situação contratual. O espaço para o oportunismo surge porque entre indivíduos e firmas há uma assimetria de informação entre o agente e o principal. Na ausência de oportunismo, as instituições (contratados) poderiam ser substituídas por promessas, pois elas seriam tão boas quanto os atos das pessoas. Na ausência de racionalidade constrangida as atividades humanas assumiriam a forma de planejamento, uma vez que a vida socioeconômica seria previsível.

Na política regulatória, a análise principal-agente fornece os instrumentos metodológicos para a análise da relação entre agência regulatória e firmas reguladas, e entre agências regulatórias e a esfera do poder que lhes delega autonomia (Executivo ou Legislativo).

As situações de manifestação de oportunismo *ex post* justificam arranjos institucionais e práticas de governo. Isto resulta da não-observabilidade do comportamento do agente em situação pós-contratual, ou da não observabilidade da informação, valores e objetivos que norteiam a ação do agente. No recrutamento de pessoal, o principal tenderá atrair um grande número de candidatos não qualificados para cargos e terá dificuldade de distinguir o indivíduo qualificado daquele que alega oportunisticamente dispor das mesmas qualificações.

Na política regulatória, as informações sobre custos privados de provisão de serviços, pelo desenho de uma política regulatória, são reveladas.

Destaca-se que as análises positivas da década de 70 utilizavam o instrumental analítico da economia neoclássica. Baseavam-se nos mercados de oferta e demanda de regulação que envolviam interesses organizados, agências regulatórias, burocratas e políticos. Assume-se um comportamento maximizador para tais atores e introduzem-se restrições de custos. Estabelecem-se, mediante estática comparativa, condições de equilíbrio.

As análises contemporâneas modelam a interação estratégica de atores de forma inteiramente distinta. Consideram-se como variáveis fundamentais a reputação, incertezas, regras institucionais, etc. A interação das agências regulatórias com firmas reguladas é tipicamente modelada com informação incompleta. Há a possibilidade dos participantes atualizarem suas crenças em processos de aprendizagem. A incerteza pode cumprir papel crucial no exercício da modelagem. Na área da regulação social, a literatura sobre a inércia

regulatória, busca explicar as baixíssimas taxas de mudança no aparato regulatório. Baseia-se nos pressupostos de comportamento de aversão ao risco em ambientes carregados de incerteza.

Esta mesma análise principal-agente também se aplica ao contexto da delegação de poderes entre o Legislativo e o Executivo. Explicam-se as condições que presidem a delegação de poderes do Legislativo para o Executivo em diferentes áreas temáticas.

Baseado em literatura contemporânea, Melo (2000) faz uma análise da mudança de política regulatória. Para ele, o foco desloca-se do comportamento ordinário das agências em suas atividades cotidianas para a discussão da mudança de regime regulatório e, mais amplamente, para a governança regulatória. Refere-se à necessidade e a capacidade das autoridades governamentais assegurarem que contratos sejam honrados no futuro, e não haverá mudanças no jogo ou no limite expropriação administrativa de rendas: congelamento de preços, reestatização, etc.

Vale ressaltar que a credibilidade assenta-se em decisões que não podem, por definição, ser alteradas ou revogadas por razões ou interesses particulares. Uma legislatura parlamentar não pode fixar decisões para outras legislaturas. As únicas exceções são os dispositivos constitucionais, que exigem supermaiorias e procedimentos complexos para serem alterados. Os problemas na política regulatória envolvem algumas dimensões de natureza constitucional, mas a maioria das questões que podem garantir credibilidade não tem natureza constitucional.

Um ponto adicional da credibilidade, destacado por Melo (2000), é o reconhecimento de que ela se funda na obediência a regras e não no exercício de discricão. Nesta dinâmica, a flexibilidade de um regulador tem sido argumento tradicional. O argumento consensual é que a adesão a regras e a credibilidade em fazê-lo, produzem resultados. E, na manutenção da regra, o agente econômico não necessita de ajustes quanto às expectativas e a efetividade de uma medida é, potencialmente, maior.

Baron assinala:

{...} a criação dos incentivos necessários para uma regulação eficiente requerem compromissos críveis com políticas de longo prazo, de forma que as firmas tenham garantias de que as políticas regulatórias não serão mudadas oportunisticamente. {...} A captura oportunista de rendas ou quase rendas pode distorcer os incentivos para a eficiência e reduzir o bem-estar agregado {...} (Baron: in Melo, 2000, p.23).

Os incentivos regulatórios têm sido a preocupação central em detrimento da governança regulatória. Porém, a estrutura de incentivos regulatórios depende da estrutura da governança regulatória. Ambas são variáveis de escolha, mas são tolhidas pela estrutura

institucional do país. Esta estrutura é composta pelas instituições do Legislativo, Executivo e Judiciário e regras informais aceitas.

As instituições políticas influenciam a estrutura de governança regulatória em função dos limites que estabelecem para a ação discricionária dos governantes. É interessante observar que a credibilidade regulatória é maior em países que apresentam fortes restrições à discricionariedade por parte do legislativo e executivo. Os mecanismos que garantem credibilidade e durabilidade às instituições regulatórias são os mesmos que dificultam a instituição de novas regras, que podem ser necessárias em virtude de inovações tecnológicas.

A forte volatilidade nas maiorias parlamentares, com alternância de forças políticas distintas, na análise de Melo (2000), produz, também, baixa credibilidade aos arranjos regulatórios, porque mudanças de governo podem significar mudanças nas leis. O Judiciário dependente do Executivo, também, é fonte de instabilidade. Tal como, os constrangimentos resultantes pela escassa capacidade administrativa são exemplos de instituições políticas que, também, influenciam a estrutura regulatória.

A questão da credibilidade – central na regulação econômica –, no entanto, não é tão relevante na regulação social. Por exemplo, a credibilidade de regras ambientais e sua reversibilidade têm implicações econômicas importantes, porque os custos de cumprimento de exigências ambientais podem ser muito altos.

Melo (2000), dentro de uma perspectiva econômica macro-estrutural do país, apresenta um quadro com as alternativas que garantem credibilidade, segundo características, institucionais dos países, vinculadas a natureza das restrições à interferência oportunista na regulação:

1) Alternativas que garantem credibilidade com *restrições relativas à ação discricionária por parte do regulador*: a) uso de regras e legislação detalhada: i) alta capacidade administrativa e uso de licenciamento altamente complexo, ii) baixa capacidade administrativa com uso de mecanismos regulatórios simples, mas ineficientes; b) uso de instrumentos mais flexíveis: i) regras informais que limitam a discricionariedade (Inglaterra), ii) uso de direito administrativo, ao estilo americano, por comissões altamente autônomas.

2) Alternativas que garantem credibilidade com *restrições formais e informais relativas à mudança de regime regulatório*: a) possibilidade de mudança é especificada apenas em leis (por governos com credibilidade); b) possibilidade de mudança é especificada nos contratos de licença (por governos sem credibilidade).

3) Alternativas que garantem credibilidade com *instituições que garantem o enforcement de restrições*: a) países com judiciário independente; b) países sem judiciário



independente: i) recorrem a garantias institucionais para ganhar credibilidade (ex. Banco Mundial).

De acordo com Mello (2000), na América Latina a regulação das leis é feita por decretos presidenciais e não pela agência regulatória. O judiciário se especializou em garantir contratos e não supervisionar a implementação das leis do executivo. Nos EUA, a regulação é feita por agência do governo e não por decretos presidenciais e os tribunais não entenderam isto como uma divisão constitucional.

Convém acrescentar, que para a política regulatória gerar maior credibilidade é necessário que a relação entre principal e agentes esteja equacionada em controles e processos de construção de convergências. Em ambientes divergentes ou opostos ou ainda hostis, há dificuldades para elaboração, ajustes e, especialmente, manutenção, em médio e longo prazos, de regras regulatórias. Citando autores como Mueller e Pereira, Melo (2000) propõe, no período pós-privatizações, utilizar como variáveis centrais o poder de agenda do Executivo em relação ao Legislativo com a capacidade do governo de fazer compromissos críveis (grau de independência do judiciário e estrutura institucional das agências e seus determinantes). Salvaguardas como a independência do judiciário, a não utilização pelo Executivo de decisões arbitrárias contra empresas concessionárias, a estrutura institucional do processo regulatório, com estabilidade para as agências e as regras regulatórias, fornecem credibilidade ao modelo e sinalizam com a superação das contradições na relação entre principal e agentes.

Nesta análise, a agenda do executivo tem papel central, enquanto que parlamentares agem orientados pela maximização de seus interesses políticos, cujo ápice é sua reeleição. Como no sistema político brasileiro há uma centralização extrema no Executivo e nos líderes partidários, os parlamentares tendem a colaborar com Presidente e líderes para ter acesso aos referidos recursos para utilizá-los em suas arenas eleitorais. Parte-se da hipótese, de que os parlamentares preferem regular uma determinada área ou política desde que os custos deste processo de regulação permitam os benefícios eleitorais. Uma vez conhecendo as preferências do Executivo para regular determinadas áreas, esses se adaptarão para sustentação de base de apoio do governo. Participarão na composição de comissões permanentes e especiais, executarão emendas individuais no orçamento, terão acesso à mídia, viabilizarão obras e, assim, garantirão recursos para as próximas disputas eleitorais.

As normas da política regulatória a respeito do desenho regulatório estão associadas à dimensão política do país. A institucionalização tem tido ênfase maior do que as falhas de mercado, segundo Melo (2000). A promulgação de leis sofre os efeitos: o *lobbying* e

as pressões que os interesses produzem ao longo da experiência com a política e com base no seu desempenho.

Nesta relação entre atores envolvidos, principal/agentes, há problemas, portanto, que afetam a autonomia dos órgãos reguladores. A delegação para as agências, por exemplo, reforça Gheventer (2005), gera assimetria de informação, o que nem sempre é confortável em razão dos custos de monitoramento. Consequentemente, a capacidade dos políticos está ligada à possibilidade de controle dos agentes aos quais eles delegaram poderes.

Gheventer (2005) afirma que a autonomia que o executivo fornece às agências é resultado dos custos/benefícios políticos que esta mudança institucional poderá ocasionar. O benefício maior é o de sinalizar os mercados para as regras consideráveis e penalizar quem as transgride. A estabilidade de regras produz segurança jurídica sobre direitos de propriedade e, portanto, estimula investimentos.

Gheventer (2005) apresenta uma posição altamente positiva para o contexto político, resultante da necessidade de envolvimento social com a dinâmica de funcionamento das agências regulatórias com o estabelecimento de vínculos seguros entre principal e agentes. Segundo ele, com as agências regulatórias ocorre um alargamento da participação da sociedade com novos canais de participação sobre as políticas. A criação de regras claras, estáveis e conhecidas gera previsibilidade sobre decisões e possibilita, pelo Ministério Público, denunciar eventuais desvios, fiscalizar as ações das agências e garantir os direitos e o interesse público.

O contra-ponto desta visão de Gheventer é a relativa desorganização da sociedade civil, especialmente, nos países do terceiro mundo, o que, normalmente, significa apatia da sociedade com os novos canais de participação sobre as políticas. Além disso, a inexistência de regras objetivas, que possam nortear as denúncias do Ministério Público, por exemplo, também, pode resultar em ausência de fiscalização e garantia de direitos.

Algumas questões gerais devem ser postas na análise da relação principal/agentes do modelo regulatório, especialmente, no caso brasileiro. 1) Há, como alertam Boshi e Lima (2002), uma ambiguidade: existem mecanismos de independência (as agências não estão no organograma do executivo) e mantém vínculo estrutural ao aparelho do executivo (os orçamentos são elaborados e aprovados pelo Ministério). 2) Ramos (2003) faz um questionamento quanto ao procedimento democrático das próprias agências, ou seja, como se faz o controle sobre as ações regulatórias? Alerta também para o risco das agências serem “capturadas” pelas empresas que regulam. 3) Melo (2000), em sua crítica sobre a legitimidade das agências, pergunta: como controlar o mercado em defesa do interesse público? Como

técnicos não eleitos passariam a tomar decisões de interesse coletivo sem a devida legitimidade? 4) Como diminuir as distâncias entre a burocracia estatal e o cidadão? A via das eleições, consultas, referendos, conselhos consultivos e deliberativos (Ongs, Sindicatos, associações comunitárias e empresariais, universidades) poderão dar forma ao controle popular?

A busca do lucro *versus* o atendimento das necessidades do cidadão (atuação de lobistas de ambas as partes); o pedido de subsídios estatais *versus* a solicitação de retirada do Estado da iniciativa privada; a autonomia *versus* a intervenção do Estado; a democracia e a participação popular *versus* os interesses políticos privados são mais algumas questões colocadas no tabuleiro de disputas em que as agências regulatórias têm a função de intermediar os conflitos.

## 2.10. ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

O objetivo, da parte final desse capítulo, é sintetizar a revisão teórica adotado nesta tese.

Ainda que a análise marxista possa oferecer subsídios e críticas ao Estado de classes, especialmente, do modelo capitalista-ocidental, ela não traria contribuições para essa pesquisa por tomar o Estado como um aparelho repressivo e ideológico a serviço da classe dominante. Incorporar-se-á, nessa tese, a concepção de que o Estado é um palco de lutas, em cuja arena, com poder e forma diferentes, as classes sociais têm sua representação. O Estado é relativamente independente e autônomo. A existência de classes sociais lutando por seus interesses, como fica caracterizado em várias passagens por Poulantzas e Offe, torna esta disputa intensa entre os atores individuais, sociais e institucionais, como governo, empresas, agências, sindicatos, associações, consumidores e usuários em geral, gerando uma relação de conflitividade. Neste jogo de poder, os *lobbies* – conhecidos nos Estados Unidos como pressões legítimas de setores sociais organizados e no Brasil como contravenções ou tráfico de influências – cumprem função de serem parâmetros mediadores de forças opostas.

Destaca-se algumas manifestações de Poulantzas (1968), principalmente, em sua segunda fase, quando abandona o estruturalismo e entende o Estado como um modelador da luta de classes na sociedade civil. O Estado, mesmo não sendo um utensílio de classe, mas de uma sociedade dividida em classes, é um meio, às vezes, indispensável para a manutenção da hegemonia das classes dominantes. Ainda, Estado é uma arena da luta de classes. É local de conflito de classes, onde o poder político é contestado. Ele conceitua Estado como, ao mesmo

tempo, produto e modelador das relações objetivas de classe. Defende, também, que o deslocamento da luta de classes da produção para o Estado traz esta luta para o núcleo do Estado. Pontua que as classes subordinadas também moldam o Estado, ao mesmo tempo em que o Estado de classe é usado pela fração dominante, para estabelecer e ampliar a hegemonia capitalista dominante. Ressalta, porém, que um Estado contestado pelas classes subordinadas pode se tornar disfuncional como espaço das classes dominantes. E, neste caso, o Estado pode se transformar drasticamente.

Nesta concepção de um Estado como um tablado onde as diferenças são dirimidas, Offe (1995) argumenta que o Estado se compõe de aparelhos institucionais, de organizações burocráticas, de normas e códigos formais e informais que constituem e regulamentam as esferas públicas e privadas da sociedade. Nas contradições, que têm sua origem nos vários papéis mediadores do próprio Estado, surge o Estado como a principal arena da crise (de legitimação) e de espaço onde ela se resolve ou se agrava. O autor apresenta um Estado altamente autônomo e concentra o funcionamento da burocracia do Estado como relativamente independente. Para ele, o Estado se desenvolve, nas sociedades capitalistas, como resposta a crises periódicas que surgem da contradição básica da produção capitalista: a crescente socialização da produção e a continuidade da apropriação privada. Destaca que o poder não é mecanicista e que existe uma relação de poder entre os dois subsistemas (produção e Estado) e deve-se mostrar que suas estruturas contêm um mínimo de reciprocidade e complementaridade. Assinala que há um auto-interesse institucional dos agentes do aparelho do Estado que determina a produção e os resultados das decisões, portanto, tenta reconciliar e tornar compatível a acumulação e a legitimidade.

Nesta perspectiva de classe ou da lógica das facções, Abranches (1989) sustenta que há fatores políticos e sociais que interferem para produzir padrões comportamentais, porém isto não se dá de forma unilateral como forma de imposição.

Assumindo esta posição de um Estado plural e espaço de enfrentamento de posições diversas passa-se a visualizar a perspectiva dos conflitos inerentes à reforma do Estado brasileiro, com a implantação do modelo regulatório e a criação das agências regulatórias.

A reivindicação de menos Estado e mais mercado é dos liberais, o que passa a ser um rumo norteador neo-liberal, que perpassa a humanidade, através da globalização. Assim, os Estados passam por reformas, visando o fim dos monopólios estatais, mas a regulamentação das atividades econômicas, ainda, passaria pelo controle do Estado, pela constituição das agências regulatórias relativamente autônomas e independentes.

Ramos (2003) lembra que a “descentralização e o redimensionamento de um modelo centralizado no Estado, para outro, com o foco no mercado, altera substancialmente as relações de poder e os padrões de interação entre o público e o privado no Brasil” (p.36).

Para melhor situar o contexto teórico por que passa a reforma do Estado torna-se vital a participação da Nova Sociologia Econômica, que direciona a análise da economia para um olhar mais sociológico. Entra em cena o conceito de enraizamento de Polanyi (1994), que diz que a circulação de bens satisfaz as necessidades sociais, o que supõe uma estrutura institucional - as relações econômicas estão inseridas nas relações sociais; e o conceito de incrustação de Granovetter (2003), as ações econômicas do ser humano estão incrustadas em sistemas concretos e continuados de relações sociais. Para o autor, os comportamentos e as instituições são tão fortemente condicionados pelas relações sociais que eles não podem ser conceituados de forma independente. Ele critica as concepções subsocializadas - as relações sociais causam pouco impacto - e as sobressocializadas - diretrizes de sistemas, normas e valores são interiorizadas pela socialização. Por fim, destaca-se da NSE a contribuição de Fligstein (2001) que aprofunda a questão institucional como resultado das relações sociais para orientar o mercado. Para ele, o mercado é uma construção social. Ele usa a metáfora “mercado como política” para criticar a análise de Granovetter por não levar em conta, suficientemente, os aspectos políticos.

Estas concepções, especialmente de Granovetter, ainda têm um forte cunho econômico; trata-se de uma certa visão econômica neoclássica sobre o funcionamento da sociedade.

O neoinstitucionalismo, como uma corrente teórica, passa a exercer um papel importante. Porém, mais uma vez, a visão tendencial dos economistas prevalece, começando por North (1990), para quem, o progresso econômico desencadeia crescimento populacional. E este crescimento se desdobra em desenvolvimento de novas instituições - leis e regras do Estado, geradas pelo sistema político, para ordenar a atividade econômica. O desempenho econômico das sociedades resultará de suas dinâmicas institucionais.

De acordo com Hall & Taylor (1996), o neoinstitucionalismo divide-se em: a) histórico – concepção estruturo-funcionalista da organização institucional política da comunidade, retém a idéia da centralidade do conflito entre grupos rivais pela apropriação de recursos escassos; b) escolha racional – utilitarismo, maximização da satisfação, estratégias, cálculos, a instituição corresponde ao esforço para reduzir os custos de transação; c) sociológico – regras, símbolos, normas formais, as formas e procedimentos institucionais das organizações devem ser considerados como práticas culturais.

Entende-se, contudo, que há limites muitos claros no neoinstitucionalismo histórico e da escolha racional. O tipo sociológico, até por não negar as idéias das outras duas correntes (conflitos entre grupos rivais na organização política da comunidade e a importância de custos de transações econômicas), responde melhor a uma análise abrangente da relação Estado, Mercado e Sociedade. As normas e procedimentos passam por práticas culturais, aspecto que fará entender melhor a conflitividade, em foco na presente tese, no relacionamento entre governo, agências regulatórias, empresas e usuários.

O modelo regulatório assumido no Brasil parte da experiência norte-americana, ou seja, cria agências independentes e autônomas em relação ao governo, às empresas e aos usuários/consumidores. A literatura sobre o tema é basicamente produzida por economistas e, por isso, a concepção do contexto econômico aparece como preponderante e determinante de todas as demais ações políticas e sociais. Assim, Gheventer (2005), apresentando a TNR, a TC e a TER, faz a análise sob o prisma dos interesses econômicos do país, das empresas, dos governos da credibilidade no mercado para novos investimentos. Grijó (2007), inclusive, diz que regulação é “capacidade de intervenção do Estado no domínio econômico limitando ou orientando a ação dos agentes, sustentado pela ameaça de sanções” (p. 02). Este é o principal problema das teorias sobre os modelos regulatórios.

As agências, apesar de terem relativa autonomia e independência, estão submetidas fortemente ao Executivo na América Latina e, especificamente, no Brasil, pois os conselheiros são nomeados pelo Presidente da República (sofrendo, por isso, muitas vezes, da crise da legitimidade); têm seu orçamento vinculado aos Ministérios dos Governos e não têm resolvido o problema do agente-principal.

Em suma, autores que relacionam o mercado com a política como Fligstein ou com a idéia de enraizamento como Polanyi ou incrustação como Granovetter são partícipes de concepções de um mundo com mais dinamicidade do que uma ortodoxia mecanicista de uma sociedade pré-dada pelos agentes do poder constituído que privilegiam o contexto econômico. Autores que pensam a regulação, como Melo, Gheventer e Ramos, também compartilham da concepção de que o Estado é um espaço de disputa de poder, que, ao longo da história, tem se valido de fórmulas jurídicas e instrumentos de controle diferenciados. Assim, o modelo regulatório, com a criação das agências, cumpre função de um novo reordenamento institucional, em cujo tablado, com forças e instrumentos diferentes, os atores definem os limites e as constantes mobilidades de suas cercas. Em arenas múltiplas, desde o campo do governo – executivo, legislativo e judiciário – passando pelas agências regulatórias, pelas empresas reguladas até usuários, consumidores e eleitores fazem o seu enfrentamento por

mais estabilidade, pois esperam que possa ser tão adequada quanto possível para os diversos setores envolvidos, o que não se faz com a ausência de conflitos.

Por fim, destaca-se o conceito de conflito definido por Bobbio et alli (1983). Segundo o autor, há um acordo não com ausência de diferenciações de que “conflito é uma forma de interação entre indivíduos, grupos, organizações e coletividades que implica choques para o acesso e a distribuição de recursos escassos” (p.225).

Na análise de Bobbio et ali (1983), sobre conflitos sociais, duas posições de sociólogos e politólogos se destacam: 1) o *continuum* – todos os grupos sociais, toda sociedade e toda organização são vistos como algo harmônico e equilibrado. Relaciona como defensores desta posição Comte, Pareto, Spencer, Durkheim, Parsons, para os quais o *continuum* constitui-se no estado normal. Conflito, então, é visto como perturbação e, ainda mais, as causas dos conflitos são meta-sociais, isto é, devem ser encontradas fora da sociedade. Por ser patologia social, o conflito deve ser reprimido e eliminado; 2) na posição oposta ao *continuum* Bobbio relaciona Marx, Sorel, Stuart Mill, Simmel, Dahrendorf, Touraine. A partir desta posição, considera-se que o sistema social ou todos os grupos estão constantemente marcados por conflitos porque em nenhuma sociedade a harmonia e o equilíbrio foram normais. Na posição da dialética, que evidencia a contradição, exatamente, a desarmonia e o desequilíbrio constituem a norma, isto é, um bem para a sociedade. Por meio dos conflitos surgem as mudanças e se realizam os melhoramentos. Para esta posição, conflito é vitalidade.

É interessante observar que no centro da reflexão marxista está um tipo particular e notório de conflito: a luta de classes. Mas, na análise de Bobbio et ali (1983), paradoxalmente, a concepção marxista é menos conflitual do que se pensa. Se a luta de classes (burguesia x proletariado) é a grande alavanca para a mudança social, Marx (1988) concebe este conflito, como o conflito para acabar com todos os conflitos: o fim da divisão em classes acabará, conseqüentemente, com os conflitos. Bobbio destaca que Dahrendorf polemiza com as interpretações funcionais, concluindo que uma teoria aceitável do conflito social pode ser criada somente se assumirmos como plataforma a teoria da coerção da integração social. Para Dahrendorf, segundo Bobbio ET alli (1983), todas as sociedades produzem, constantemente, em si, antagonismos que não nascem casualmente, nem podem ser arbitrariamente eliminados. Nesta discussão, o autor diz que Touraine sublinha a importância das tensões, dos desequilíbrios e dos contrastes entre os diversos níveis da realidade social.

Em síntese, esta posição de Marx e Dahrendorf, exposta por Bobbio et alli (2003), coloca o conflito como algo positivo inerente à sociedade humana, por meio do qual as

mudanças sociais podem se realizar. Já a posição do *continuum* de Comte, Durkheim, Parsons e outros vê o conflito como algo negativo e deve ser suprimido. O conflito pode ser sufocado, bloqueado ou desviado, a curto e médio prazos, por uma expressão de força ou sistema totalitário, mas é ineliminável. Ele pode se rerepresentar com redobrada intensidade advoga Bobbio (1983).

No limite, poder-se-ia afirmar que nas relações totalitárias não há conflitos; há apenas ordens, submissões e cumprimentos. Nas democracias, os conflitos caracterizam as diferentes concepções do mundo, constituem-se em espaços de disputa de poder e podem redefinir a ordem social vigente.

Para efeitos do presente trabalho, adotar-se-á o conceito de conflito como uma interação social, em que os resultados dos choques de interesse podem ser prejudiciais a certos setores da sociedade, mas, acima de tudo, é o combustível das mudanças sociais. Em consequência, no que tange às agências regulatórias, é importante ressaltar a posição de Bobbio et alli (1983) que analisa o processo ou a tentativa mais frequente de proceder à regulamentação dos conflitos, isto é, formulação de regras aceitas pelos participantes que estabelecem determinados limites aos conflitos.

Os conflitos são inúmeros envolvendo governos, agências, empresas, usuários/consumidores, cujos temas estão expostos na mídia. O que esta exposição, feita pelos jornais em forma de notícias, revela é o tema central dessa tese.

### **3 – METODOLOGIA**

O método utilizado nesta pesquisa objetiva dar visibilidade aos conflitos entre governo, agências regulatórias, empresas e usuários, por meio de um estudo hemerográfico. Foi utilizado o conteúdo informacional das notícias de jornais sobre os conflitos regulatórios, para compreender a função regulatória nos governos e perceber tendências das ações dos órgãos reguladores. Para viabilizar esta análise foi construído um banco de dados com 6141



notícias da Folha de São Paulo com enfoque dirigido para três agências: Aneel, Anatel e Anvisa.

Antes de expor os procedimentos metodológicos, propriamente ditos, faz-se necessário apresentar alguns motivos que embasam esta opção.

O modelo regulatório foi implantado há 11 anos. Os dados disponíveis para um estudo sistemático sobre a conflitividade entre as agências e os governos ainda são escassos. Neste sentido, as características deste fenômeno recente indicam um estudo de natureza empírica para que se possa produzir subsídios para a formulação de um adendo à reflexão sobre a teoria do Estado e, especificamente, compreender a dinâmica deste arranjo institucional na análise das políticas públicas.

O método empírico em Ciências Sociais justifica-se, de acordo com teóricos da Escola de Frankfurt, não apenas em função da coleta de dados da ação prática dos indivíduos sociais, ainda não teorizados, mas, especialmente, em função do caráter de sua criticidade (Andrews, 2003).

O estudo hemerográfico faz parte do método empírico, que, por sua vez, se caracteriza em pesquisa exploratória. A pesquisa exploratória parte de dados disponíveis ao observador, ou seja, ao pesquisador. São esses mesmos dados que estão disponíveis ao leitor da grande imprensa. Na investigação são definidos os objetos que constituem as variáveis, e se busca captar o sentido ou o significado dessas variáveis para os próprios participantes do contexto.

O empirismo supõe que não existe um tipo específico de comportamento “racional” de atores envolvidos. Para tanto, a formulação de categorias teóricas de análise – que não existem prontas – é uma necessidade. Estas, na presente postura metodológica, são definidas especificamente e detalhadas pelo plano de classificação de notícias para se captar do contexto as categorias importantes para os próprios participantes da interação social.

Nesta pesquisa empírica, por meio dos estudos hemerográficos, não ocorre a exclusão. Pelo contrário, há uma complementação. Em seu conjunto, a metodologia exploratória tem a função de habilitar o cientista social a entender e interpretar, de forma crítica, a lógica das redes de relações sociais entre Estado, Mercado e Sociedade. Trabalha-se com a expectativa de que se possa desvendar categorias que correspondam a comportamentos, valores e perspectivas de ação dos atores envolvidos no modelo regulatório brasileiro.

Desta forma, a sistematização destes dados empíricos será feita pelo estudo hemerográfico, cuja pesquisa é exploratória, porém especializada em captar, a partir de notícias de jornais, categorias importantes em determinados contextos sociais. Há a

disponibilidade de um conjunto de informações, que sistematizadas, possibilitam compreender a dinâmica do fenômeno a partir da estrutura comum à maioria das notícias, quais sejam: a descrição do fenômeno ou fato; a conflitividade, ou os fatos que motivam sua publicidade; os atores sociais, políticos e institucionais envolvidos; a dimensão espacial e temporal do fenômeno ou fato; e, os desdobramentos que sucederam em torno do fenômeno ou fato. O contexto específico, dentro da política regulatória, são os conflitos entre os atores institucionais: governo e agências, refletidos no mercado e cuja percepção a sociedade tem pela divulgação de notícias em jornal

Deve-se ressaltar ainda que Andrews (2003) considera as abordagens de estudos empíricos necessárias para a interação entre teoria política contemporânea e políticas públicas. Argumenta que há um benefício mútuo neste diálogo intelectual.

A autora diz que a metodologia empírica foi adotada, por longo período histórico, como fórmula positivista de mensuração de desempenho, seja pelo Estado, seja pelas empresas – especialmente, pelo Departamento de Defesa Norte Americano. Porém, Adorno, da Escola de Frankfurt (1951, in: Andrews, 2003), defendeu os métodos empíricos para o desenvolvimento de uma sociologia crítica, dizendo que o verdadeiro significado dos métodos empíricos está na motivação crítica que eles contêm. Habermas (1971) diz que existem três tipos de ciência: empírico-analítica, histórico-hermenêutica e a crítica, cada qual tendo subjacente um interesse técnico, prático e emancipatório correspondente. De acordo com o autor, as ciências empírico-analíticas aplicadas à sociedade teriam por objetivo desvendar leis de comportamento social, uma vez que o interesse técnico estaria implícito na metodologia adotada no procedimento empírico: as observações controladas de fatos permitiriam o controle monitorado da ação. As ciências histórico-hermenêuticas adquirem o conhecimento por meio da interpretação dos fatos históricos. E a ciência social crítica não deve se contentar em descobrir as leis gerais, mas deve identificar quando as teorias indicam apenas invariabilidade de ações sociais ou *expressam relações de dependência congeladas ideologicamente, que podem ser transformadas* (Habermas, 1971, p.310).

Pelo estudo empírico é estabelecido o primeiro contato com o alvo da pesquisa. Habermas (1971) diz que é importante a relação sujeito-objeto, pois o objeto de investigação é retirado do mundo social e precisa antes de mais nada, ser interpretado. Este acesso não pode ocorrer apenas por meio da observação, porque entender o sentido não pode ser controlado metodologicamente da mesma maneira que a observação no curso da experimentação. O cientista social tem o mesmo acesso ao mundo-da-vida que o leigo. Ele já tem que pertencer ao mundo-da-vida cujos elementos quer descrever. Para descrevê-los, precisa entendê-los, e,

portanto, participar da produção: a participação pressupõe pertencimento. Isto proíbe separar questões de sentido de questões de validade a ponto de atribuir à interpretação do sentido um caráter puramente descritivo.

Nesta perspectiva, é de fundamental importância – especialmente, em se adotando a metodologia empírica - a relação intersubjetiva. Nas ciências sociais a validação intersubjetiva se dá pelo julgamento de outros cientistas ou atores políticos de como as interpretações de cientistas pesquisadores serão utilizadas na coordenação da ação. Somente a interpretação intersubjetiva pode fornecer sentido aos elementos do mundo social.

A visão positivista, em termos metodológicos, limitada ao conceito de razão instrumental, no qual o cientista social adota modelos matemáticos sem uma reflexão crítica sobre os seus pressupostos, corre o risco de perceber a realidade social como imutável. Sem o reconhecimento da base intersubjetiva do mundo social, o cientista social se alija de seu próprio objeto de estudo, tornando-o como uma natureza incompatível com a própria idéia de sociedade. No entanto, é possível utilizar métodos quantitativos sem cair na armadilha da reificação.

Como grande parte dos dados analisados pelos métodos quantitativos é de natureza qualitativa, Lazarsfeld e Barton (Andrews, 2003, p. 19) reconhecem a base intersubjetiva do conhecimento social. Eles propõem para a pesquisa social, procedimentos, essencialmente, do processo de participação do mundo-da-vida. A primeira questão para o cientista social é compreender, como variável a ser medida e apreendida a partir da realidade social, de que forma ele participa do mundo-da-vida. Deve-se formar um conceito desta variável para investigar a presença ou ausência de algum atributo em uma pessoa ou situação social, antes de hierarquizar ou medir esses atributos. A formação de categorias de análise (que serão apresentados a seguir, no plano de classificação de notícias) – desdobráveis em variáveis mais específicas – depende de uma interação com o contexto do estudo. Os autores chamam este processo de “pesquisa exploratória”, procedimento que se tornou um padrão para a pesquisa empírica na Sociologia. Os participantes da situação social que se deseja investigar fornecem conhecimento e um conjunto de dados brutos para os quais não existem categorias teóricas prontas.

Esta pesquisa, a partir da leitura dos jornais, é um processo de participação do mundo-da-vida, pois as informações transmitidas pelos jornais, apesar de representarem a ideologia hegemônica, são a expressão do cotidiano dos atores sociais e institucionais.

Antes de detalhar os procedimentos classificatórios das notícias sistematizadas em um banco de dados, apresenta-se alguns argumentos justificando este estudo hemerográfico com o banco de dados.

De acordo com Seibel (2007), a metodologia da pesquisa hemerográfica, sucintamente, tem as seguintes características:

**Objetivos:** a pesquisa hemerográfica como fonte de estudos sobre fenômenos sociais e políticos, constitui uma excelente base de dados e informações, mesmo considerando vários limites. Podemos considerar os seguintes aspectos:

- a) Os jornais conferem visibilidade pública a fatos e fenômenos. Este processo pode provocar uma transformação no status e no interesse público dos mesmos, condição fundamental para tornarem-se objeto de políticas públicas.
- b) As matérias jornalísticas expressam a dimensão de interesses, conflitos e dimensão das conflitividades que perpassam a dinâmica dos fatos e fenômenos.
- c) A partir de uma pesquisa hemerográfica pode-se analisar o desdobramento de um fato numa perspectiva global. Ex.: o debate sobre recursos hídricos nos países em desenvolvimento.

**Metodologia de pesquisa:** alguns aspectos devem ser considerados ao fazer a investigação:

- a) Nem todos os temas têm na pesquisa hemerográfica sua fonte mais adequada.
- b) Escolher jornais que tenham bancos de dados informatizados e séries históricas mais longas.
- c) Identificar o nível de tratamento local, nacional para uma questão. Ex.: transposição do Rio São Francisco.

**Metodologia de análise:** ao se estudar as matérias jornalísticas, sugere-se o seguinte roteiro:

- a) Identificar o tipo de conflitividade, polemização ou problematização em torno de uma questão. Ex.: o conflito entre as agências reguladoras e o governo.
- b) Identificar os atores sociais (adolescentes, pescadores, meninos de rua, empresários, etc) e atores institucionais (prefeituras, ONG's, Igreja, OAB, etc.) envolvidos na temática.
- c) Identificar a dimensão espacial (local, regional, mundial) e temporal (sazonalidade, repetição periódica, etc.) de um fato ou fenômeno.
- d) Identificar os encaminhamentos que os atores que se manifestam, sugerem, ou que vem sendo dados por autoridades. Ex.: organizar um programa social; ampliar repressão policial, constituir fóruns de debate, etc..

**Fontes:**

Os principais jornais do país e do exterior que possuem bancos de pesquisa.

Neste viés, o estudo hemerográfico sobre os conflitos em torno dos interesses a partir do Estado regulatório no Brasil é inédito, e tem-se a expectativa, por isso, de que possibilitará ter uma maior visibilidade sobre a divulgação destes conflitos na imprensa e uma melhor compreensão do papel das agências e das tendências futuras da estrutura regulatória no Brasil.

A presente pesquisa hemerográfica é composta de: a) um banco de dados, com notícias colhidas na Folha de São Paulo (que integra esta tese); b) um plano de classificação de notícias; c) tabelas e gráficos, associando temas, conflitos, governos, períodos, anos, agências, etc. d) uma análise sociológica quantitativa e qualitativa dos dados extraídos deste

banco de dados, referente às notícias sobre Aneel, Anatel e Anvisa do período de 1996 a 2007.

Primeiramente, cabe justificar a opção pela Folha de São Paulo para construir o banco de dados. A escolha deste jornal, da chamada grande imprensa, se deve por ser um dos veículos de maior circulação e cobertura nacional. A Folha de São Paulo, desde 1986, é o jornal de maior circulação no Brasil, segundo o IVC (Instituto Verificador de Circulação). De acordo com este instituto, baseado em dados relativos a setembro de 2007, a circulação da **Folha** é de 307 mil exemplares diários em média, 7,3% superior à de "O Globo" (286 mil) e 26,3% superior à de "O Estado de S. Paulo" (243 mil). Ainda de acordo com este instituto, a Folha também é o jornal que mais vende fora de seu Estado de origem, São Paulo: 23% dos seus leitores são de outros Estados brasileiros. A proporção é de 6% nos concorrentes "Globo" e "Estado". Da totalidade dos leitores da **Folha**, 91% são assinantes e apenas 9% compram o jornal em banca (Folha de São Paulo, São Paulo, 11 de novembro de 2007).

Em comparação com outros jornais da grande imprensa, a Folha insere uma quantidade maior de notícias e tem como foco central a cobertura nacional, destacando São Paulo, especialmente, quando o assunto interfere em todo país. Entende-se, também, que este jornal fornece "material" suficiente para a pesquisa, pois realiza cobertura sobre todos os importantes acontecimentos relacionados à regulação efetuada pelas agências. A Folha, igualmente, tem um sistema informatizado bem estruturado, com possibilidade de acesso aos arquivos eletrônicos e bancos de dados disponibilizados por este veículo da mídia. Apesar de cada empresa de comunicação ter a sua linha editorial, o que imprime seu caráter ideológico próprio, a variação de cobertura de um para outro jornal da grande imprensa brasileira, não é muito grande: as pautas, a cobertura a eventos e a forma de expor os assuntos são similares. A adoção da leitura de mais jornais, para esta pesquisa, traria duplicidade de notícias, e tornaria a pesquisa mais exaustiva e complexa, o que demandaria mais tempo e muitos custos para sua execução. Considerando que não se pretende fazer análise de discurso e nem avaliar as características peculiares de diferentes jornais, pois não se trata de análise da cobertura jornalística, a leitura de um dos mais importantes jornais do país, fornece subsídios suficientes para esta pesquisa.

Para ilustrar a importância da Folha de São Paulo dentro da mídia impressa do país, destaca-se o artigo publicado pelo próprio jornal em 11 de novembro de 2007, com o título "Leitor da Folha está no topo da pirâmide social brasileira", que reproduz dados de uma pesquisa:

O leitor da Folha está no topo da pirâmide da população brasileira: 68% têm nível superior (no país, só 11% passaram pela universidade) e 90% pertencem às classes A e B (contra 18% dos brasileiros). A maioria é branca, católica, casada, tem filhos e um bicho de estimação. A maior parcela dos leitores tem entre 23 e 49 anos, é usuária de internet, faz exercícios e frequenta restaurantes, shoppings, cinema e livrarias. Sobre questões consideradas polêmicas, os leitores se posicionam a favor do casamento gay, da legalização do aborto, da reforma agrária e contra a pena de morte. São, por outro lado, contrários à descriminalização da maconha e a favor da redução da maioria penal. Esses são alguns dos principais resultados do Perfil do Leitor 2007 da Folha, realizado pelo Datafolha de abril a junho em 45 cidades do país. Foram feitas 93 perguntas a 1.556 entrevistados entre assinantes, compradores em banca e secundários -aqueles que lêem exemplares de outra pessoa.

#### **Profissões**

A pesquisa identificou que 63% dos leitores estão no mercado de trabalho ou à procura de emprego (caso de 4%). Os 37% restantes são aposentados (17%), estudantes (10%) e donas-de-casa (8%), entre outros. A profissão com a maior participação individual entre os leitores do jornal é a de professor: 12% lecionam. Na seqüência, vêm advogados (7%) e engenheiros (4%). A comparação com o levantamento realizado em 1997 mostra um declínio na proporção de católicos: embora continuem sendo a maioria do leitorado, houve uma diminuição de dez pontos percentuais (de 65% para 55%) e um aumento dos que se declaram sem religião (de 10% para 18%). Outras mudanças notadas neste ano aconteceram no campo político. Cresceu a desilusão com os partidos -a maioria, 57%, declara não ter simpatia por nenhum deles (em 2000, eram 45%)-, houve um aumento dos tucanos (são 18% dos leitores) e uma perda de 21 pontos percentuais dos petistas (caíram de 34% para 13%).

#### **Mídia e internet**

O leitor é superequipado -tem DVD, celular, computador e câmera digital- e faz uso intenso da internet: a maioria usa buscadores, compara preços, faz pesquisas de trabalho, usa MSN (programa para conversa na rede), faz download de programas e ouve músicas. São consumidores vorazes de mídia: 92% assistem a telejornais, 69% lêem revistas, 58% ouvem notícias no rádio e 57% seguem noticiário on-line. O meio impresso, porém, é o preferido dos entrevistados: se tivessem que optar por um, 53% ficariam apenas com o jornal. O leitor está satisfeito com a Folha: considera o jornal crítico com os governantes, pluralista, equilibrado e imparcial. Comparado com os noticiários on-line, o jornal se sai melhor nos quesitos "confiável", "confortável" e "com menos erros". Os entrevistados julgam importante ler jornal para se manter no mercado de trabalho, para poder conversar com amigos e para ter prestígio. (Folha de São Paulo, São Paulo, 11 de novembro de 2007, B-5)

Isto, na perspectiva desta pesquisa, justifica a opção pela Folha.

A segunda justificativa refere-se à escolha das agências regulatórias a serem investigadas: Aneel, Anatel e Anvisa. Como a quantidade de agências regulatórias no Brasil é muito grande, delimitou-se o trabalho a estas três agências, para não tornar muito amplo o universo da pesquisa. A opção por estas agências levou em consideração a importância no que diz respeito à vida de todos os brasileiros: energia elétrica, telecomunicações e saúde. E, por se relacionar à vida, dia-a-dia, hora-a-hora, de praticamente todos os brasileiros, essas agências são alvos de atenção especial por parte de inúmeros atores sociais e institucionais, desde governo, congresso nacional, poder judiciário, Procon, sindicatos, empresas,

associações de moradores, etc. A constituição, a operacionalização, a nomeação dos conselheiros, a definição de critérios para intermediar os interesses eleitorais dos políticos, dos interesses de lucro dos empresários e dos interesses de serviços de qualidade a preços acessíveis para os usuários, são temas relevantes e focos de conflitos na arena destas três agências.

Outra razão que levou a esta opção é o fato dos três setores em questão terem sido, na forma de estruturação do Estado tradicional, monopólio do Estado, partindo, inclusive, do conceito de monopólio natural. A energia elétrica, desde a geração, a distribuição até a manutenção, esteve ao encargo do Estado porque seus investimentos iniciais são muito altos e a existência de várias empresas atuando ao mesmo tempo, neste setor, elevaria os seus custos. A mesma situação se dava com as telecomunicações, em especial a telefonia, e, também, as grandes redes de rádio e de televisão, que, em seu impulso inicial, tiveram a tutela do Estado. Empresa de exploração de telefonia era sinônimo de empresa estatal.

Na área da vigilância sanitária também se tinha o Estado como o grande investidor e fiscal vigilante. Por mais que a área da saúde tenha sido, em função do grande potencial de lucro, um filão do mercado disputado pelo setor privado, a vigilância sanitária sempre foi de responsabilidade do Estado. A vigilância sanitária é o ônus deste mercado, que, muitas vezes, exige medidas repressivas. Por isso, redes de água, de lixo, de esgoto, além de medidas preventivas de combate a doenças, epidemias e contaminações, bem como licenças para produção e comercialização de remédios, dentre outros, estiveram ao encargo do Estado. Com o novo modelo de Estado regulatório, este monopólio acabou. Estas áreas passaram para o setor privado. E, em função desta troca, em setores tão importantes da vida de todos os cidadãos, implicando em mudanças culturais profundas, houve muitos conflitos. Estas são razões básicas da opção pela Aneel, Anatel e Anvisa.

Para sistematizar e organizar as informações disponíveis, a partir das publicações da Folha de São Paulo, foi construído o instrumental do banco de dados no *software Lottus Approach*. Este banco de dados inclui na sua maioria as notícias sobre a Reforma do Estado, com a implantação do modelo regulatório no governo FHC, época da criação da primeira agência regulatória – Aneel - em 1996; criação da Anatel em 1997; criação da Anvisa em 1999, e, todas as funções e ações políticas envolvendo estas três agências regulatórias, desde 1996 até o final do ano de 2007. São as notícias sobre as agências durante os 11 anos nos governos FHC e Lula. O BD é composto por 6141 notícias sobre Aneel, Anatel e Anvisa, que são, em pequena quantidade, de enfoque local (São Paulo), todavia com repercussão e efeito

em âmbito nacional, e com destaque para as notícias de enfoque nacional. Estas notícias, em sua maioria, são da reportagem do jornal, mas há, também, notícias opinativas de leitores, de autoridades de instituições públicas e privadas e de columnistas. Há que se destacar que o enfoque das notícias de opinião sempre vêm acompanhando os temas que estão em evidência nos acontecimentos econômicos, políticos e sociais envolvendo as três agências que compõem a agenda política e, conseqüentemente, as pautas das reportagens dos jornais. Sendo assim, na classificação das notícias não foi feita separação nos temas entre as notícias informativas e opinativas.

Esta pesquisa - estudo hemerográfico - para investigar em torno da conflitividade existente na relação Estado, mercado e sociedade, a partir da construção de um banco de dados, se compõe de três eixos básicos: 1) agências (Aneel, Anatel, Anvisa); 2) governos (FHC e Lula); e 3) o plano de classificação das notícias.

Inicialmente se faz necessário explicar o detalhamento desta pesquisa hemerográfica. a) Constituição do BD. A organização deste BD começou com a definição do programa de computador que seria utilizado. Optou-se pelo *Lottus Approach* por conhecer o programa e por ter a facilidade de acesso e assessoria em eventuais dificuldades e, principalmente, por que o programa dispõe dos recursos potenciais requeridos para esta etapa. b) Elaboração do Plano de Classificação das Notícias. Partiu-se de uma proposição inicial, que no transcorrer do processo sofreu alterações e ajustes, resultando no plano abaixo exposto. Para melhor entender esta metodologia, se transcreveu o plano de classificação das notícias, especialmente criado como instrumental integrante do BD para servir de suporte à presente tese.

RZD	COD	PER-MITE	N I	N II	N III
1	1		Econômico	Outros	Outros
2	1.1		Econômico	Reajuste de Tarifas	Outros
3	1.1.1		Econômico	Reajuste de Tarifas	Índice de Reajuste
4	1.1.2		Econômico	Reajuste de Tarifas	Liberdade para Reajustar
5	1.1.3		Econômico	Reajuste de Tarifas	Repasse Custos Investimentos e Tributos
6	1.1.4		Econômico	Reajuste de Tarifas	Reajuste Extraordinário
7	1.2.1		Econômico	Redutor de Tarifas	Tarifa Social
8	1.2.2		Econômico	Redutor de Tarifas	Bônus para o Consumidor
9	1.2.3		Econômico	Redutor de Tarifas	Racionamento
10	1.3		Econômico	Lucro	Outros
130	1.3.1		Econômico	Lucro	Investimentos Privados
131	1.3.2		Econômico	Lucro	Crise
11	1.4		Econômico	Ágio	Outros
12	1.5		Econômico	Taxa de Fiscalização	Outros
13	1.6		Econômico	Taxa de Instalação	Outros



14	1.7		Econômico	Fiscalização e Multas	Outros
15	1.8		Econômico	Dinheiro Oficial Investimento	Outros
16	1.9		Econômico	Pleitos Eleitorais	Outros
17	2		Burocrático	Outros	Outros
18	2.1		Burocrático	Criação de Cargos	Outros
19	2.1.1		Burocrático	Criação de Cargos	Conselheiros
20	2.1.2		Burocrático	Criação de Cargos	Mandatos
21	2.2.1		Burocrático	Cargos	Interesses
22	2.2.2		Burocrático	Cargos	Perfil Técnico e Político
23	2.2.3		Burocrático	Cargos	Concursos
24	2.2.4		Burocrático	Cargos	Afinidades Familiares
25	2.3		Burocrático	Nomeação Presidencial	Outros
26	2.4		Burocrático	Nomeações partidárias	Outros
27	2.5		Burocrático	Indicações, Demissões e Substituições	Outros
28	2.6		Burocrático	Regras de Contratação	Outros
132	2.7		Burocrático	Estrutura Funcional Deficiente	Outros
29	3		Político	Outros	Outros
146	3.1		Político	Autonomia	Outros
31	3.1.1		Político	Autonomia	Incertezas, Fragilidades e Dúvidas
32	3.1.2		Político	Autonomia	Capturas Executivo
33	3.1.3		Político	Autonomia	Capturas Legislativo
34	3.1.4		Político	Autonomia	Capturas Judiciário
30	3.1.5		Político	Autonomia	Interferência Política
35	3.2.1		Político	Disputa	Ministros e Conselheiros
36	3.2.2		Político	Disputa	Ministros, Parlamentares e Conselheiros
37	3.2.3		Político	Disputa	Partidos e Parlamentares
133	3.2.4		Político	Disputa	Governo, Empresas e Usuários
38	3.3.1		Político	Funções	Normas Regulatórias
39	3.3.2		Político	Funções	Flexibilização de Metas
40	3.4		Político	Esvaziamento de agência	Outros
41	3.5		Político	FUST*– para redutos eleitorais	Atendimentos sociais
42	3.6.1		Político	Ministério do Apagão	Câmara Gestão Crise Energética
43	3.7		Político	Modernização Tecnológica	Outros
134	3.7.1		Político	Modernização Tecnológica	Publicidade e Avaliação
44	3.8		Político	Superávit Ag. Pg. dívida setores**	Outros
45	3.9		Político	Contratos de Concessão	Outros
46	4		Jurídico	Outros	Outros
47	4.1		Jurídico	Ações Judiciais	Outros
48	4.1.1		Jurídico	Ações Judiciais	Demissões e Contratações
49	4.1.2		Jurídico	Ações Judiciais	Liminares
135	4.1.3		Jurídico	Ações Judiciais	Empresas e Usuários
136	4.1.4		Jurídico	Ações Judiciais	Recursos
52	4.2		Jurídico	Inquérito Administrativo	Outros
53	4.2.1		Jurídico	Inquérito Administrativo	Denúncia
54	4.2.2		Jurídico	Inquérito Administrativo	Proibição
55	4.2.3		Jurídico	Inquérito Administrativo	Grampos Telefônicos
56	4.2.4		Jurídico	Inquérito Administrativo	Favorecimento a Clientes Especiais
57	4.3		Jurídico	Ministério Público	Outros
58	4.4		Jurídico	PROCON	Outros

59	4.5		Jurídico	Idec	Outros
137	4.6		Jurídico	Reclamações e Indenizações	Outros
60	5		Social	Outros	Outros
61	5.1.1		Social	Controle Social e Representação	Controle das Tarifas
62	5.1.2		Social	Controle Social e Representação	Executivo
63	5.1.3		Social	Controle Social e Representação	Congresso Nacional
64	5.1.4		Social	Controle Social e Representação	Agências Regulatórias
65	5.2.1		Social	Pressão Popular	Sindicatos
66	5.2.2		Social	Pressão Popular	Associações
67	5.2.3		Social	Pressão Popular	Movim. Donas de Casa e Consumidores
68	5.3.1		Social	Lobbies	Empresários
138	5.5		Social	Audiências Públicas	Outros
141	5.6		Social	Atendimento Carências	Outros
70	6		Tecnológico	Outros	Outros
71	6.1.1		Tecnológico	Qualidade	Critérios (dados das empresas)
72	6.1.2		Tecnológico	Qualidade	Universalização
73	6.1.3		Tecnológico	Qualidade	Competitividade
74	6.1.4		Tecnológico	Qualidade	Serviços
75	6.2		Tecnológico	Apagões	Outros
76	6.2.1		Tecnológico	Apagões	Seguros
142	6.3		Tecnológico	Pesquisa, Produção e Registro	Outros
143	6.4		Tecnológico	Vantagens e Riscos	Outros
144	6.5		Tecnológico	Medidas Preventivas	Outros
145	6.6		Tecnológico	Liberação para Vendas	Outros
77	7		Função Regulatória	Outros	Outros
78	7.1		Função Regulatória	Reforma do Estado	Outros
79	7.2.1		Função Regulatória	Abandono da Intervenção	Privatizações
80	7.2.2		Função Regulatória	Abandono da Intervenção	Privatizações/Venda c/ preços aviltados
81	7.3		Função Regulatória	Liberdade de Mercado	Outros
82	7.4.1		Função Regulatória	Criação das Agências Regulatórias	Regulação como Garantia
83	7.4.2		Função Regulatória	Criação das Agências Regulatórias	Fiscalização
84	7.5		Função Regulatória	Recurso estatal para Investimentos	Outros
85	7.6		Função Regulatória	Fim do Monopólio Estatal	Outros
86	7.7		Função Regulatória	Legislação Regulatória	Outros
87	7.8		Função Regulatória	Privatizações e transparência	Outros
139	7.9		Função Regulatória	Composição Acionária	Outros
140	7.9.1		Função Regulatória	Composição Acionária	Licitações
88	8		Indícios de	Outros	Outros

			<b>Irregularidades</b>		
89	8.1.1		Indícios de Irregularidades	Contravenção	Composição Acionária Estrangeira
90	8.1.2		Indícios de Irregularidades	Contravenção	Monopólio Privado
91	8.1.3		Indícios de Irregularidades	Contravenção	Leilões
92	8.1.4		Indícios de Irregularidades	Contravenção	Sigilo Telefônico
93	8.1.5		Indícios de Irregularidades	Contravenção	Fusões
94	8.1.6		Indícios de Irregularidades	Contravenção	Omissão de Informações
95	8.1.7		Indícios de Irregularidades	Contravenção	CPIs
96	8.1.8		Indícios de Irregularidades	Contravenção	Responsabilidade
97	8.1.9		Indícios de Irregularidades	Contravenção	Lobismo (tráfico de influência)
98	8.2.1		Indícios de Irregularidades	Produtos Ineficazes	Fórmulas
99	8.2.2		Indícios de Irregularidades	Produtos Ineficazes	Substâncias Prejudiciais
100	8.2.3		Indícios de Irregularidades	Produtos Ineficazes	Genéricos Irregulares
101	8.3.1		Indícios de Irregularidades	Proibições	Propagandas
102	8.3.2		Indícios de Irregularidades	Proibições	Disputa Comercial
103	8.4		Indícios de Irregularidades	Corrupção	Outros
105	8.5.1		Indícios de Irregularidades	Remédios Vetados	Marcas Cassadas
106	8.5.2		Indícios de Irregularidades	Remédios Vetados	Lotes Interditados
107	8.6		Indícios de Irregularidades	Remédios Tabelados	Outros
108	8.7.1		Indícios de Irregularidades	Questão Biológica	Transgênicos
109	8.7.2		Indícios de Irregularidades	Questão Biológica	Guerra Biológica
111	8.9		Indícios de Irregularidades	Tecnologia Nacional	Outros
<b>112</b>	<b>9</b>	<b>e</b>	<b>Motivador da Notícia</b>	<b>Outros</b>	<b>Outros</b>
113	9.1	e	Motivador da Notícia	Executivo	Outros
114	9.2	e	Motivador da Notícia	Legislativo	Outros
115	9.3	e	Motivador da Notícia	Judiciário	Outros
116	9.4	e	Motivador da Notícia	Agência Regulatória	Outros
117	9.5	e	Motivador da Notícia	Empresas Reguladas	Outros
118	9.6.1	e	Motivador da Notícia	Usuário/consumidor	Individual
119	9.6.2	e	Motivador da Notícia	Usuário/consumidor	Associações

120	9.7	e	Motivador da Notícia	Contexto Internacional	Outros
121	9.8	e	Motivador da Notícia	Opinião	Outros
122	10	e	Excepcionais	Outros	Outros
123	10.1	e	Excepcionais	Executivo	Outros
124	10.2	e	Excepcionais	Legislativo	Outros
125	10.3	e	Excepcionais	Judiciário	Outros
126	10.4	e	Excepcionais	Agências Regulatórias	Outros
127	10.5	e	Excepcionais	Empresas	Outros
128	10.6	e	Excepcionais	Associações	Outros
129	10.7	e	Excepcionais	Usuários/consumidores	Outros

\* - FUST – Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações.

\*\* - Superávit (dinheiro arrecadado com taxas e multas) de uma agência usado para pagamento de dívidas de outros setores.

Os títulos de cada coluna deste plano de classificação têm as seguintes significações e funções:

RDZ – número reduzido - fácil de digitar na classificação da notícia

COD – código com as características de classificação de cada notícia

PERMITE – permite identificar pela letra “e” as características especiais dos dois temas centrais *motivador da notícia* e *excepcionais* que, dentro do programa, são excluídos na elaboração de tabelas e gráficos, quando isto for requerido.

N I – Temas centrais ou Temas do nível I

N II – Temas do nível II

N III – Temas do nível III

A metodologia de classificação das notícias obedeceu às seguintes etapas:

1) identificação do *motivador da notícia* - pode ser, conforme plano de classificação acima, o *executivo*, o *legislativo*, o *judiciário*, a *agência regulatória*, a *empresa regulada*, o *usuário/consumidor*, o *contexto internacional* ou uma *opinião*. Cada notícia, obrigatoriamente, tem um *motivador da notícia*;

2) identificação do conteúdo *principal* pela letra **p** - se caracteriza pelo conteúdo mais importante ou foco preponderante da notícia. Todas as notícias são identificadas em seu assunto principal;

3) identificação de conteúdos *complementares* (se houver) - a notícia pode ter como conteúdo *principal*, o tema *político*, mas pode, também, tratar de outros temas: *social*, *burocrático*, *indícios de irregularidades*, etc.;

4) classificação das notícias no nível I - a partir dos temas centrais, identificando o conteúdo *principal* e os *complementares*;

5) identificação das notícias do nível II - partindo dos temas centrais e observando suas ramificações;

6) identificação das notícias do nível III - partindo dos temas centrais, passando pelas ramificações do nível II e observando os seus desdobramentos no nível III. A função é digitar o RDZ, que aciona o código, que, por sua vez, identifica a característica da notícia em seus 3 níveis;

7) identificação das notícias *excepcionais* - são notícias extraordinárias as que apontam as características de um modelo ou quando retratam uma síntese de confirmação de determinada característica do modelo regulatório, ou uma contradição, ou uma situação constrangedora ou até escandalosa ou ainda uma situação que chama atenção por estar fora do padrão. O programa permite um total máximo de 7 classificações por notícia, incluindo o *motivador da notícia*, as *excepcionais*, o conteúdo *principal* e os *complementares*.

Observa-se que os 10 temas centrais das notícias estão posicionados na coluna N I. Estes temas são: 1) econômico; 2) burocrático; 3) político; 4) jurídico; 5) social; 6) tecnológico; 7) função regulatória; 8) indícios de irregularidades; 9) motivador da notícia; e 10) excepcionais. Estes 10 temas serão denominados temas centrais ou também temas do nível I.

O primeiro detalhe ao qual se deve estar atento é que todas as notícias são classificadas pelo tema central *motivador da notícia*. O fato motivador da notícia é classificado por algum tema do nível II, cujas opções estão alinhadas na coluna N II do plano de classificação.

O segundo aspecto a ser considerado é de que todas as notícias são classificadas por 1 ou mais, dos 8 primeiros temas centrais da tabela do plano. Nesta classificação das notícias se define qual é o conteúdo *principal* e quais são os conteúdos *complementares* de cada notícia. Portanto, um destes 8 primeiros temas centrais tem a característica de ser o conteúdo *principal* da notícia e os outros as características de serem os conteúdos *complementares* ou secundários.

A terceira observação a ser feita é de que algumas notícias, embora já tenham as classificações anteriores definidas, ainda podem ser classificadas como *excepcionais*. A notícia *excepcional* embora corra o risco da presença do olhar subjetivo do pesquisador expõe, aos olhos do leitor, uma situação anormal ou excepcional.

Em suma, todas as notícias têm um *motivador da notícia*; todas têm um tema central *principal*, podem ter temas *complementares*, e, ainda, podem ser notícias *excepcionais*. Assim, uma notícia pode ter como *motivador da notícia*, o *executivo*, ter como

conteúdo *principal* o tema central *político* e, ainda, ter como temas *complementares*, o *econômico* e *indícios de irregularidades* ou outros; e ainda pode ser classificada como notícia *excepcional* porque tratou de um exagerado *reajuste de tarifas* e fora das normas institucionais.

Estas classificações a partir do nível I se estendem também para os níveis II e III do plano de classificação de notícias. Os temas centrais (N I) se subdividem nos temas que estão especificados na coluna N II e esses se subdividem nos temas especificados na coluna N III, conforme plano acima.

A cada tema, desde o nível I, passando pelo nível II até o nível III, corresponde um código identificador e um número reduzido (RDZ), que, digitado, será armazenado no programa do computador para as posteriores totalizações e devidas associações que seus desdobramentos permitem, para o estabelecimento de tabelas de relacionamento, visando captar como os diferentes conflitos se interpenetram, atendendo a proposição desta tese. Para exemplificar no plano de classificação acima, o RDZ (número reduzido) 133, corresponde ao código 3.2.4, que corresponde ao tema central *político*, que corresponde ao tema *disputa* do nível II e que, por sua vez, corresponde ao tema *governo, empresas e usuários* do nível III.

Entende-se que, por esta metodologia, o papel das agências regulatórias poderá ser melhor entendido, pela identificação dos conflitos estudados a partir dos temas, dos atores, do período, da constância e de seus desdobramentos. Tomar-se-á cautela para a identificação de características semelhantes ou dessemelhantes entre os governos de FHC e Lula; entre as agências; entre os ciclos institucionais; e, entre diferentes atores sociais e individuais.

O capítulo 4 desta tese que apresenta a “Análise de dados” contempla:

- 1) uma panorâmica geral das notícias nos 11 anos pesquisados;
- 2) um plano geral sobre a classificação das notícias;
- 3) uma seção específica para cada um dos três níveis do plano de classificações, a partir da perspectiva dos temas centrais, comparando os governos FHC e Lula e as agências Anatel, Aneel e Anvisa;
- 4) uma síntese e análise de dados de cada nível. Em todos estes níveis – I, II e III - são apresentados tabelas e gráficos criados a partir do banco de dados;
- 5) o ciclo de cada agência regulatória;
- 6) a apresentação e a análise específica de algumas notícias *excepcionais*;
- 7) a institucionalização, estabelecendo relação entre a teoria e os dados pesquisados.

Para tornar o texto mais objetivo e a sua leitura agradável, há no corpo, tabelas e gráficos limitados ao que se considera mais importante. No entanto, gráficos e tabelas complementares, porém não menos importantes, estão colocados em anexo, especialmente, criados para consultas.

Ainda para facilitar a leitura, os temas dos níveis I, II e III estão destacados em letra itálica.

Outrossim, o texto pretende estabelecer, na medida do possível, relações entre elementos teóricos e históricos, experiências regulatórias no Brasil e no mundo, com as informações coletadas a partir da leitura das notícias do jornal Folha de São Paulo sobre a Anatel, Aneel e Anvisa nos governos FHC e Lula, o que se viabiliza, sobremaneira, no título (4.3.5) “Estado, Mercado e Sociedade - a institucionalização em construção”.

#### **4- ANÁLISE DE DADOS**

A reforma do Estado brasileiro e sua retirada do processo de produção direta foram e continuam sendo foco de pauta da imprensa. A nova forma de intervenção do Estado – poderia ser chamada mais suave, mais refinada, ou mais sutil – afeta a vida dos brasileiros nos aspectos econômico, político e social. Uma mudança na forma de intervenção do Estado implica em mudança no padrão cultural e comportamental dos cidadãos. Mal ou bem, o Estado orienta as ações dos indivíduos, assim como as atitudes da população norteiam os passos dos governos que gerenciam a unidade do Estado.

O novo marco regulatório, desde os anos 80, e mais especificamente, desde os anos 90 com a criação das agências regulatórias, afetou a vida de todos: governantes, empresários, reguladores, usuários e consumidores. As mudanças que se procederam não foram consensuais, tendo muita polêmica, divergência e muitos conflitos. Essas diferenças – conflitos - estão expostas nas notícias dos jornais. O BD, constituído com as notícias do jornal Folha de São Paulo, com 6141 notícias, do período de 1996 até 2007, procura revelar esta efervescência do meio social, pela compilação das notícias impressas e sua classificação nos temas mais relevantes selecionados para este instrumental.

Os gráficos e tabelas, a seguir, mostram uma síntese deste Banco de Dados - BD.

Tabela nº1: Total de notícias de 1996 até 2007 por ano, por agência e por governo.

		ANATEL	ANEEL	ANVISA	Total
		Qt	Qt	Qt	Qt
FHC	1996		24		24
	1997	97	36		133
	1998	319	132		451
	1999	625	136		761
	2000	515	231	3	749
	2001	285	434	75	794
	2002	468	240	74	782
	Total	2.309	1.233	152	3.694
Lula	2003	116	208	183	507
	2004	134	97	159	390
	2005	259	108	136	503
	2006	235	72	137	444
	2007	284	120	199	603
	Total	1.028	605	814	2.447
Total		3.337	1.838	966	6.141

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2007

Esta tabela nº 1 apresenta o total de notícias que compõem o BD (6141), diferenciando as quantidades por governo, por agência e por ano. O destaque é o volume maior de notícias no governo FHC e na Anatel.



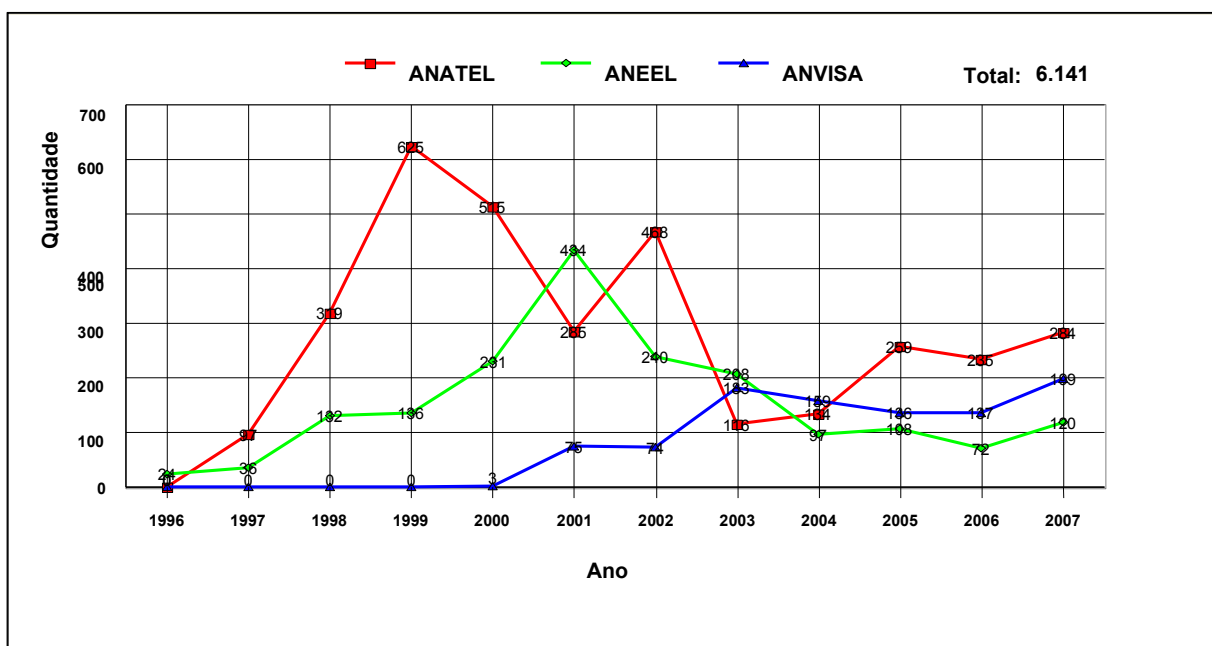


Gráfico n° 1: Notícias entre 1996 e 2007 por ano e agência.  
Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2007

Neste gráfico n° 1 apresenta-se a evolução das notícias em curva, desde 1996 até 2007, fazendo a separação por agência. Nas totalizações estão incluídas as notícias publicadas nos dois governos: FHC e Lula. Destacam-se os picos da Anatel em 1999, da Aneel em 2003 e a ascensão da Anvisa a partir de 2002.

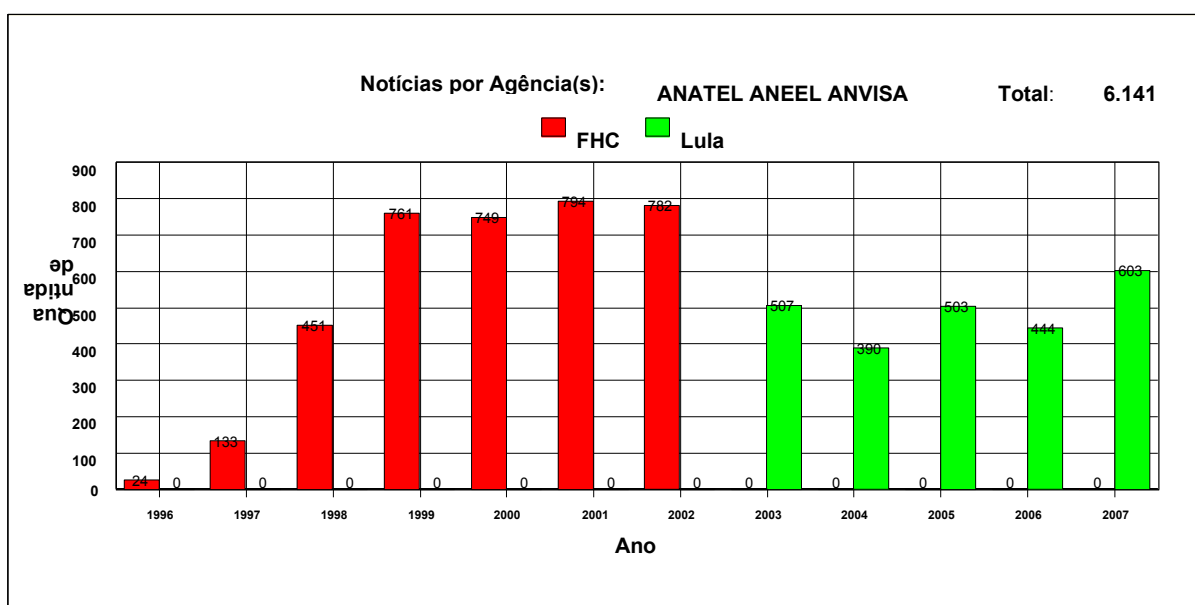


Gráfico n° 2: Notícias por agência, ano e governo  
Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2007  
O gráfico n° 2 é uma amostra de notícias sobre as três agências regulatórias, ano-a-ano e fazendo a separação por governo. No governo FHC há uma estabilidade na quantidade de notícias de 1999 até 2002. No governo Lula, também, há uma relativa estabilidade nos 5 anos pesquisados, com destaque para o ano de 2007.

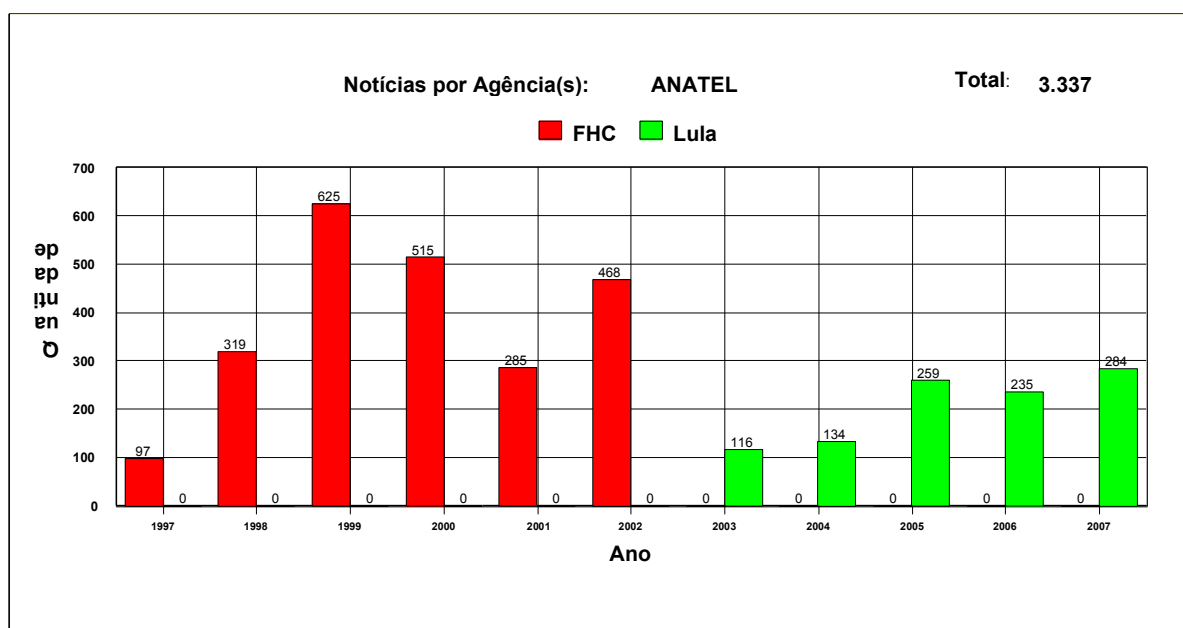


Gráfico nº 3: Notícias sobre a Anatel por ano e por governo  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2007

O gráfico nº 3 expõe a evolução das notícias, exclusivamente, sobre a Anatel. O ano de 1999 foi o ano com o maior volume de notícias. Observa-se, no entanto, que esta agência manteve uma relativa estabilidade na quantidades de notícias ao longo de sua breve trajetória de existência.

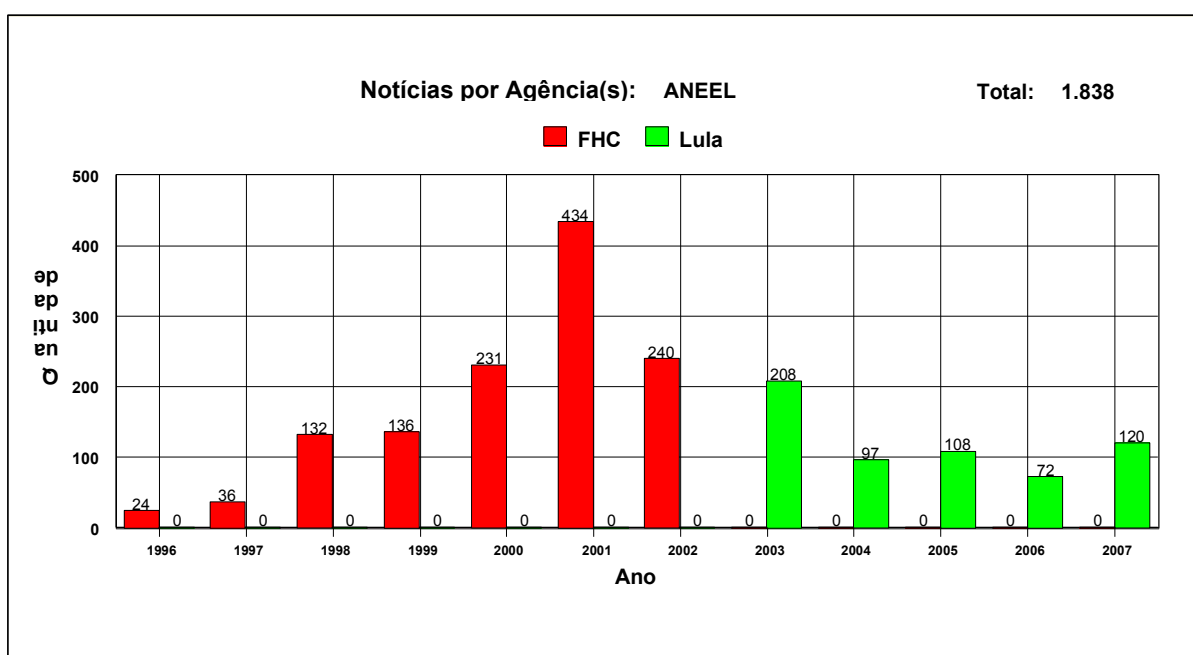


Gráfico nº 4: Notícias sobre a Aneel por ano e por governo  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2007

O gráfico n° 4 apresenta a evolução do volume de notícias nos governos FHC e Lula sobre a Aneel. Esta agência, em condições normais, mantém uma quantidade relativamente contida de notícias. A exceção ocorreu em período de crise, como a de 2000 até 2003, ocasionada pelas secas (falta de água nos reservatórios das hidrelétricas), o que motivou a escassez de energia elétrica.

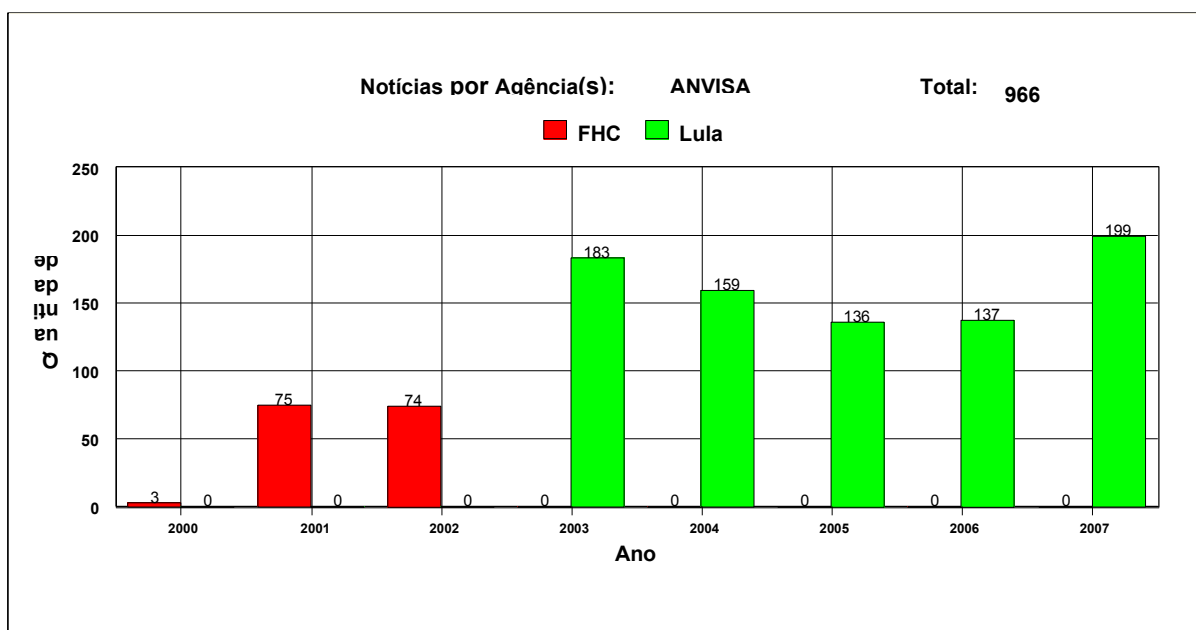


Gráfico n° 5: Notícias sobre a Anvisa por ano e por governo  
Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2007

O gráfico n° 5 informa que a Anvisa, apesar de ter sido criada em 1999, só teve registro de notícias em 2000, de fato, começou suas operações no governo Lula, a partir de 2003, de cujo ano em diante mantém relativamente estável a quantidade de notícias, atingindo o seu ápice em 2007.

A tabela e os gráficos expõem uma dimensão da distribuição das notícias ao longo do período dos 11 anos pesquisados. A primeira questão que se destaca é a quantidade maior de notícias sobre a Anatel em relação à Aneel (1ª agência reguladora criada). A Agência Nacional de Telecomunicações, por se constituir no órgão regulador que trata dos meios de comunicação, especialmente telefonia, rádio, televisão e informática, teve maior divulgação na imprensa. Por um lado, trata-se de um setor estratégico para o país, começando pelo contexto dos interesses econômicos envolvidos como a disputa de mercado, através da sensibilização dos usuários e consumidores sobre produtos e serviços disponíveis. Para as grandes empresas, sejam do setor financeiro, industrial, comercial, serviços, etc. estar em pontos estratégicos no órgão regulador das telecomunicações representa ter acesso a

determinadas formas de controle sobre o uso dos meios de comunicação. Por outro lado, para o campo político, a disputa pela participação das instâncias decisórias sobre a política de telecomunicações que o país assume é a batalha pela ingerência de um certo controle sobre o uso dos meios que exercem as funções telecomunicativas. Em primeiro lugar, para o próprio governo e depois para os partidos e para os próprios políticos, ter uma via aberta para influenciar nas políticas de telecomunicação pode significar êxito na condução política do país, e ser uma alavanca para futuras campanhas eleitorais. A Anatel, também, por extensão, é o órgão que tem a função de fiscalizar o uso dos instrumentos de telecomunicações na área educacional, que se constitui em um aparato ideológico importante para conquistar simpatias por concepções e práticas cotidianas dos cidadãos em torno de temas de interesse.

Não se pode, também, omitir o fato de que os instrumentos de telecomunicação constituem-se em canais de veiculação de reclamações, pedidos e sugestões da população. Os quase 200 milhões de brasileiros são usuários/consumidores, eleitores e cidadãos que têm necessidades e aspirações. Pelas telecomunicações fazem repercutir os seus clamores junto às autoridades e no meio social. Isto, também, coloca o órgão regulador de telecomunicações em evidência, que passa a ser merecedor de mais divulgações.

Estas são razões pelas quais a Anatel tem sido alvo de mais disputas, mais polêmicas e mais divulgações. As próprias empresas de telecomunicação têm motivado intensas divulgações e campanhas em favor dos seus interesses, fazendo uso de uma quantidade elevada de inserções sobre estes temas.

Por sua vez a Aneel, que é responsável pela regulação do setor de energia elétrica, pode passar de forma quase despercebida ou ser alvo de contestações, principalmente, porque trata de um bem indispensável à vida atual. O complexo industrial, interligado às atividades comerciais, às vias urbanas, às redes bancárias, aos laboratórios, etc. tem seu funcionamento condicionado à existência de energia elétrica. O Brasil com 1750 empreendimentos geradores de energia em operação produz 101.537.793 KW de potência, de acordo com o BIG – Banco de Informações de Geração ([www.aneel.gov.br](http://www.aneel.gov.br)). Há ainda, segundo esta mesma fonte, 137 empreendimentos em construção e mais 471 empreendimentos outorgados, os quais irão gerar nos próximos anos mais 41.224.171 KW de potência. As duas principais fontes de energia no país são a hidrelétrica, com mais de 73% do total gerado no país, e a termelétrica, com mais de 21% do total.

Por isso, o órgão regulador da energia cumpre função menos polêmica e com menos visibilidade em períodos regulares e normais, ou seja, quando os meios institucionais encaminham soluções para as divergências, mantendo-os dentro dos controles estabelecidos .

Em períodos anormais, com carência de energia, ela causa uma crise fora do padrão, ou seja, fora dos parâmetros da institucionalização.

Desta forma, analisando as divulgações no período do governo FHC<sup>15</sup>, destacamos que em 1997, 1998, 1999 e 2000, a Anatel foi tema de um índice superior a 100% a mais de notícias do que a Aneel. Em 1999, por exemplo, a Anatel tem registrado 626 notícias enquanto que a Aneel tem apenas 136 (superior a 400%).

Já o ano de 2001 foi atípico dentro desta lógica, o quadro se inverteu. A Aneel foi alvo de quase o dobro de notícias em relação a Anatel: 434 contra 285. A justificativa se encontra no fato de 2001 ter sido um ano de crise de energia elétrica. Foi “o ano do apagão”. Faltou energia elétrica, houve acidentes e, especialmente, fatores climáticos desfavoráveis e, conseqüentemente, a discussão sobre o aumento das tarifas, racionamento e cobrança de um seguro anti-apagão.

No ano de 2002, o último do governo de FHC, a Anatel voltou a ocupar espaços em supremacia. Esta lógica tem se mantido também nos mandatos do governo Lula. A exceção foi o primeiro ano, no qual houve mais divulgações sobre a Aneel do que da Anatel. Em 2003, novamente, houve fatores climáticos adversos e, com a entrada do novo governo, o debate em torno das tarifas ocupou importante espaço na imprensa. As diferenças quantitativas das notícias entre Anatel e Aneel no governo Lula foram menores.

Por fim, ainda cabe destacar que o número de notícias tanto sobre a Anatel como sobre a Aneel foram maiores no período FHC ao de Lula. No período do governo FHC, a Anatel teve 2309 notícias e a Aneel, 1233. Já no período do governo Lula, a Anatel teve 1028 notícias contra 605 da Aneel. As totalizações somam 3337 notícias sobre a Anatel e 1838 para a Aneel.

A pergunta é: por que estas diferenças? No período do governo de FHC, o Brasil passou para uma nova forma de institucionalização. O Estado passou de uma estrutura tradicional de regulação para um modelo novo. A iniciativa privada, muitas vezes em parcerias, assumiu funções antes exclusivas ao Estado. Novas regras, sem ausência de riscos e incertezas, foram se constituindo e se consolidando. E essas novas regras trouxeram a criação das agências regulatórias. Estas podem ser razões - o fato de ser novo, polêmico, criador, incerto - que motivaram mais notícias sobre estes temas do que no período do governo Lula. No período do governo Lula, o choque da novidade já estava ultrapassado. As agências

---

<sup>15</sup> No presente banco de dados, o governo FHC tem contemplados 7 anos de notícias, de 1996 até 2002, enquanto que as notícias do governo Lula se resumem a apenas 5 anos de mandato, de 2003 até 2007, o que, em alguns casos, justifica esta diferença quantitativa de notícias sobre as agências regulatórias nos dois governos. No entanto, o ano de 1996 apresenta poucas notícias, sendo as primeiras apenas a partir do mês de maio.

regulatórias mais importantes já estavam criadas com a composição dos conselheiros, além de seus estatutos e regras aprovados. Outro fator que pode ser apontado, no período do governo Lula, para menos divulgações sobre agências regulatórias, é a desaprovação e até a rejeição inicial destas agências pelo novo governo. O próprio presidente, em seus posicionamentos públicos, chegou a se queixar das agências que pareciam “querem governar”. Em reunião do Conselho político Lula afirmava: "Não é possível que um presidente da República, eleito, que tem que prestar contas à população, tenha menos poder do que um diretor que foi indicado para um mandato de cinco anos e não pode ser demitido" (Folha de São Paulo, São Paulo, 13 de agosto de 2003).

Houve várias ações que sinalizavam para uma obstrução ou um esvaziamento das agências ou pelo menos para importantes mudanças quanto ao poder destes órgãos regulatórios. Em matéria publicada em 13 de março de 2003 com o título: “Poço pode ser o estopim para Lula cortar poder de agências” dizia: “(...) coordenada pelo ministro José Dirceu (Casa Civil), uma comissão vai estudar mudanças no relacionamento do governo petista com as agências reguladoras. Embora não haja uma posição fechada, líderes petistas são favoráveis à redução do poder das agências. A portaria que cria a comissão deve ser publicada hoje (...)” (Folha de São Paulo, São Paulo, 13 de março de 2003). Havia notícia que estampava a preocupação de diretores de agências com a autonomia (Folha de São Paulo, São Paulo, 24 de setembro de 2003); em outra, ministros discutiam a manutenção com as agências o poder de licitações (Folha de São Paulo, São Paulo, 26 de setembro de 2003). Notícia de dezembro daquele ano se referia ao esvaziamento da agência reguladora, Aneel: “Nova regra amplia poder do Estado no setor elétrico” (Folha de São Paulo, São Paulo, 12 de dezembro de 2003). Havia, ainda, notícia sobre o fim da estabilidade dos diretores das agências e, inclusive, sobre protestos dos funcionários das agências regulatórias contra o governo (Folha de São Paulo, São Paulo, 18 de dezembro de 1997). Portanto, duas razões apontam para um menor número de notícias sobre a política regulatória: 1) o assunto deixou de ser novo; 2) o congelamento (obstrução ou omissão) das ações das agências regulatórias no início do governo Lula.

A análise da terceira agência regulatória objeto desta pesquisa – Anvisa – apresenta algumas peculiaridades. O mais curioso é que a Anvisa foi criada em 26 de janeiro de 1999, pela Medida Provisória nº 1.791 pelo Presidente FHC e a 1ª notícia da Folha de São Paulo enfocando esta agência é de 10 de outubro de 2000, ou seja, quase 2 anos após sua criação. A criação da Anvisa não foi noticiada na época. Há uma notícia de 27 de novembro de 2001, com o título “Anvisa surgiu em 99 para fiscalizar medicamentos”, que faz referência à criação da Anvisa. A notícia diz:

A Anvisa (Agência Nacional de Vigilância Sanitária) foi criada pela medida provisória 1.791, convertida na lei 9.782, publicada em 26 de janeiro de 1999. Ela cuida da segurança sanitária de produtos e serviços de saúde e fiscaliza a produção e a venda de medicamentos, com poder para tirá-los do mercado e multar laboratórios. A Anvisa é mantida por meio da arrecadação da taxa de vigilância sanitária (cobrada de laboratórios, distribuidores de medicamentos e farmácias), além de multas e subvenções. Formalmente, a Anvisa é uma agência reguladora (como a Anatel e a Aneel), com independência administrativa em relação ao governo. Não está subordinada ao Ministério da Saúde. Seus cinco diretores foram indicados pelo presidente e aprovados pelo Senado. Todos têm mandato de três anos, permitida uma recondução. (Folha de São Paulo, São Paulo, 27 de novembro de 2001, p. A4.)

Este fato leva a supor que a agência foi criada em gabinete, não merecendo maiores destaques nem por parte de seu criador, o governo. Ficou engavetada dentro do emaranhado burocrático e não ganhou visibilidade. Colaborou para esta criação passar em branco o fato de já existir uma agência regulatória que tratava de questões de saúde, a Ans (Agência Nacional de Saúde). Talvez muitos tenham interpretado à época tratar-se de duplicidade. No entanto, trata-se de uma outra agência. Enquanto que a ANS trata de questões de saúde de forma geral, a Anvisa regulamenta, especificamente, a vigilância sanitária.

No governo FHC, a Anvisa recebeu pouca divulgação. Constam no presente banco de dados apenas 151 notícias<sup>16</sup>. Já no governo Lula, a Anvisa ganhou mais notoriedade: teve mais de 100 notícias por mês, totalizando 814 divulgações.

Fazendo uma busca no *Site* da própria Anvisa, constata-se que há apenas dois artigos antes de 2000, assinados pelo então diretor presidente da Anvisa, Gonzalo Vecina Neto. As principais divulgações da agência começam a ser produzidas apenas em 2000, o que confirma que o ano de 1999, para a Anvisa, foi um ano apagado. O primeiro relatório anual da Anvisa, de 1999, trata sobre as ações da área de sangue e hemoderivados, como sendo as ações da Agência Nacional de vigilância sanitária deste ano. ([www.anvisa.gov.br](http://www.anvisa.gov.br))

#### 4.1 – CLASSIFICAÇÃO DAS NOTÍCIAS NO NÍVEL I

As 6141 notícias coletadas para o BD desta pesquisa foram classificadas a partir do conteúdo das mesmas: conteúdo *principal* e conteúdos *complementares*. O conteúdo *principal* e os conteúdos *complementares* da notícia – como já exposto na metodologia – serão identificados no BD. Entende-se conteúdo *principal* aquele que realmente é o foco

<sup>16</sup> Há um comentário do colunista Luís Nassif de julho de 1998, com o título “A Vigilância Sanitária e a burocracia”, onde trata sobre a possibilidade de criação de uma agência regulatória para substituir a Secretaria de vigilância sanitária. Este comentário, também, faz referência à Anatel e Aneel e está registrada nos arquivos da Folha como sendo sobre a Anatel – a Anvisa ainda não existia (Folha de São Paulo, São Paulo, 19 de julho de 1998).

preponderante da notícia. Por exemplo, determinada notícia pode tratar do preço das tarifas, sendo, portanto, o tema central *econômico*, o seu conteúdo *principal*. No entanto, esta mesma notícia pode tratar da decisão política de reajustar as tarifas com a justificativa de que o uso de uma tecnologia mais atualizada melhora a qualidade dos serviços prestados. Em consequência, os temas centrais *político* e *tecnológico* são os conteúdos *complementares* da citada notícia. Assim, será obrigatória em cada notícia a identificação do seu conteúdo *principal*. A identificação dos conteúdos *complementares* só será feita quando houver conteúdo complementar, sendo, portanto, opcional, dependendo das características da notícia.

A tabela de classificação conforme descrito, criada para esta pesquisa é composta de três níveis. O nível I apresenta dez temas. Todas as notícias receberam duas classificações obrigatórias: *principal* (principal conteúdo da notícia) e *motivador da notícia* (fonte ou origem da notícia). E a maioria das notícias recebeu outras classificações *complementares* (conteúdos secundários) em um total máximo de sete classificações<sup>17</sup>.

A tabela e os gráficos a seguir mostram dados gerais da classificação das notícias efetuada a partir dos temas centrais.

Tabela nº 2: Classificação das notícias por agência e por tema

	ANATEL	ANEEL	ANVISA	Total
	Qt	Qt	Qt	Qt
Burocrático	337	165	97	599
Econômico	1288	1504	134	2926
Excepcionais	203	208	44	455
Função regulatória	1464	828	161	2453
Indícios de irregularidades	805	147	686	1638
Jurídico	904	356	243	1503
Motivador da notícia	3337	1838	966	6141
Político	3077	1648	702	5427
Social	245	90	82	417
Tecnológico	1209	542	419	2170
Total	12869	7326	3534	23729

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2007

Esta tabela nº 2 apresenta a classificação das 6141 notícias analisadas. Expõe o total de classificações obtidas por agência e por tema central sem fazer separação por governo, totalizando 23.729 classificações.

<sup>17</sup> Observação importante refere-se a dois temas: *motivador da notícia* e *excepcionais*. Como há 6141 notícias e cada notícia tem 1 motivador, há também 6141 classificações como *motivador da notícia*. Já o tema *excepcionais* refere-se a notícias consideradas, para efeitos da presente pesquisa, como de relevância, por apontarem para tendências, curiosidades ou contradições do modelo regulatório brasileiro. As notícias classificadas como *excepcionais* podem ser propícias para uma análise qualitativa e mais profunda sobre os assuntos em evidência.



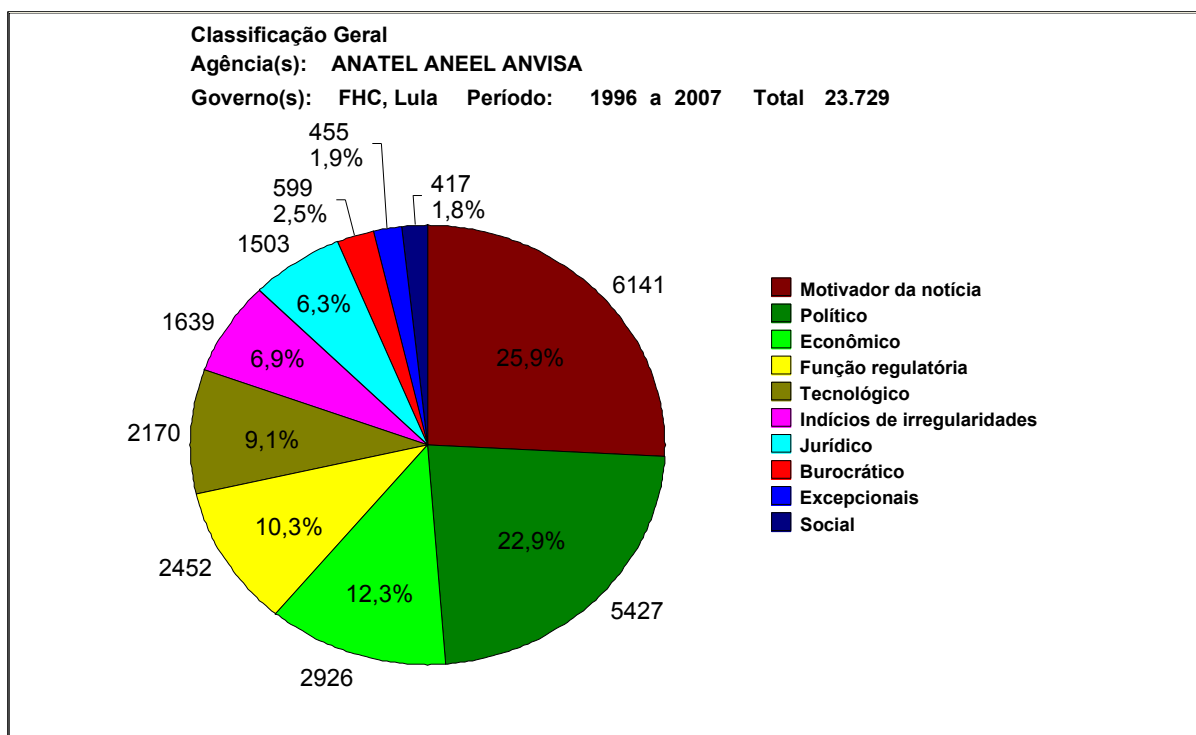


Gráfico nº 6: Classificação geral das notícias das três agências nos dez temas centrais no período dos dois governos.

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2007

O gráfico nº 6 apresenta, também, de outra forma, as quantidades das classificações obtidas nas 6.141 notícias. Mostra os totais, somando-se as classificações sobre as três agências nos dois governos. Além de apresentar as classificações em números absolutos, também mostra os devidos percentuais.

Na tabela nº 2 e no gráfico nº 6, o tema *motivador da notícia* ocupa o percentual maior. Isto, no entanto, cria uma distorção uma vez que sua classificação é obrigatória, resultando em 6141 registros, que é o número total de notícias. Esse tema será objeto de análise posterior nesta tese. Também o tema *excepcionais*, que ocupa pequena parcela dos registros com esta classificação, pode ter um forte caráter de subjetividade do pesquisador, mas, ao mesmo tempo, poderá servir para estudos qualitativos mais específicos. Estes dois temas *motivador da notícia* e *excepcionais*, o 1º, por estar presente com uma única classificação em todas as notícias, fornecendo a importante informação de quem é a fonte motivadora da notícia, e o 2º, por se prestar melhor para análises qualitativas mais pontuais, foram excluídos. Eles estabelecem um relacionamento diferenciado e não em igualdade de condições, com os demais temas. Por estas razões, os dois temas serão merecedores de uma análise particularizada, dentro do contexto.

Feita esta ressalva, constata-se que o tema central *político* foi o que esteve mais presente nas notícias analisadas, como mostra o gráfico seguinte. Em seguida, pela ordem aparecem: *econômico*, *função regulatória*, *tecnológico*, *indícios de irregularidades*, *jurídico*, *burocrático* e *social*.

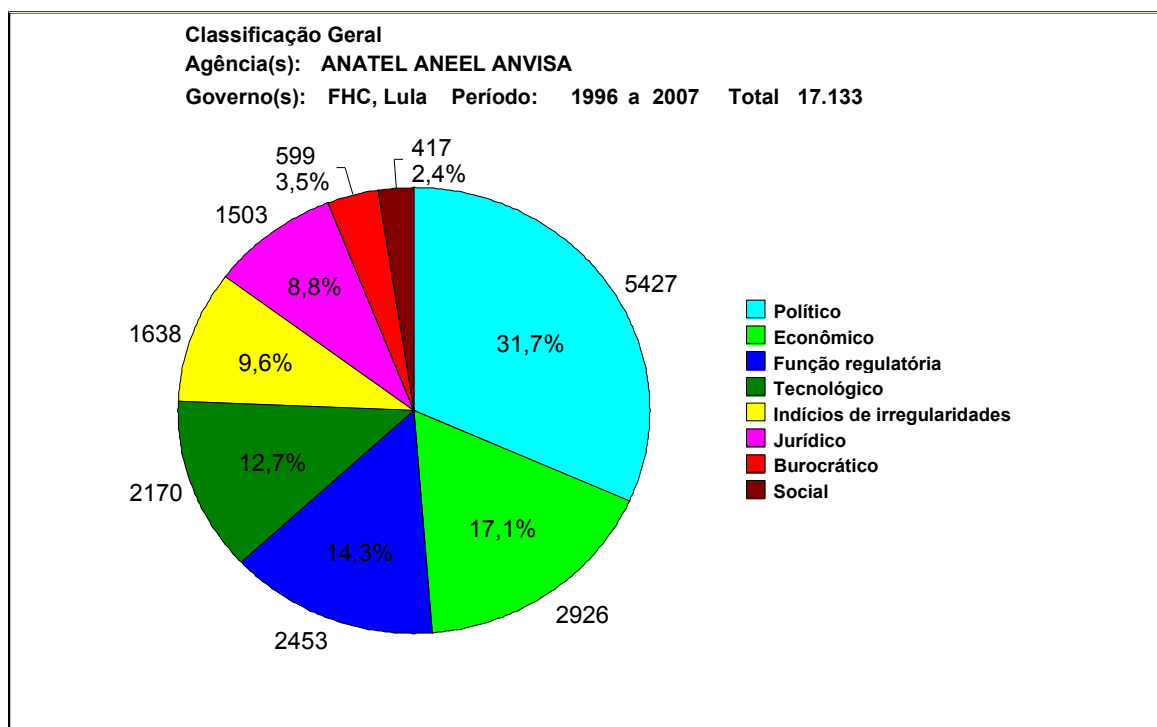


Gráfico nº 7: Classificação das notícias nos oito temas centrais.  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2007

Este gráfico nº 7, portanto, mostra, de forma conjunta nas três agências e nos dois governos, o total de classificações obtidas pelas notícias analisadas, excluindo-se os temas *motivador da notícia* e *excepcionais*. Este gráfico fornece uma imagem mais real da distribuição da classificação das notícias nos temas propostos. O que se destaca é a presença do tema *político* em 31,7% das classificações, o que informa que a marco regulatório brasileiro, acima de tudo, é tratado politicamente.

#### 4.1.1. – Governos

##### 4.1.1.1. – Notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa no governo FHC (1996-2002)

Nesta etapa apresenta-se dados sobre as notícias, fazendo uma distinção entre os dois governos – FHC e Lula – e, entre as agências – Anatel, Aneel e Anvisa.

No nível I do plano de classificação das notícias, a tabela nº 3 apresenta o total de classificações obtidas nas notícias divulgadas no governo FHC, separando-as por agência e por tema central, excetuando-se *motivador da notícia* e *excepcionais*, pelas razões já expostas. Houve mais de 10.000 classificações e, tomando isoladamente as agências, observa-se que a Anatel obteve um índice alto e a Anvisa um índice baixo.

Tabela nº 3: Notícias classificadas no nível I sobre as três agências regulatórias, excluídos os temas centrais *motivador da notícia* e *excepcionais*, no governo FHC

	ANATEL	ANEEL	ANVISA	Total
	Qt	Qt	Qt	Qt
Burocrático	235	113	8	356
Econômico	892	1.079	15	1.986
Função regulatória	1.080	517	20	1.617
Indícios de irregularidades	499	106	135	740
Jurídico	638	253	41	932
Político	1.990	1.044	134	3.168
Social	135	55	9	199
Tecnológico	971	419	65	1.455
Total	6.440	3.586	427	10.453

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

O gráfico nº 8 expõe a distribuição das notícias nos temas centrais, fazendo a soma das classificações das notícias nas três agências regulatórias no governo FHC. Observa-se que o tema *político* com mais de 30% das classificações foi preponderante, seguido pelo econômico (19%). Já o tema *social* aparece na última posição, com menos de 2% das classificações.

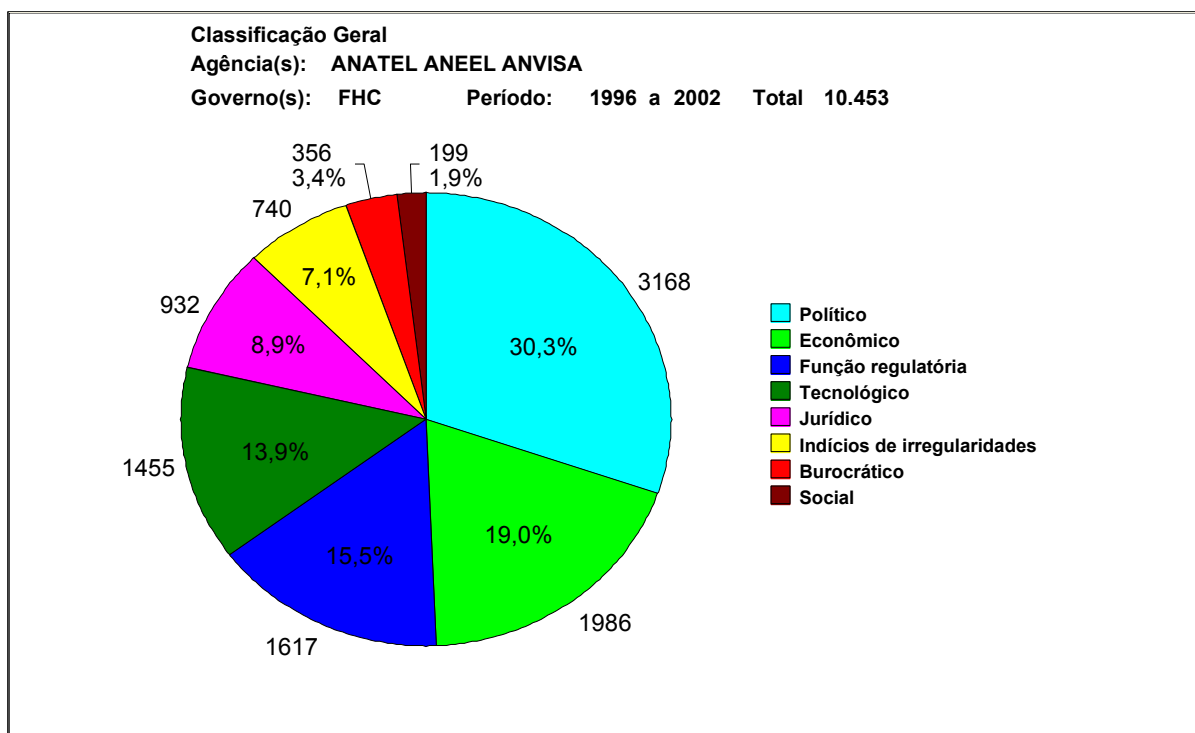


Gráfico nº 8: Total de notícias classificadas no nível I sobre as três agências regulatórias nos anos do governo FHC

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

O gráfico nº 9, a seguir, apresenta a classificação das notícias nos temas centrais que tratam apenas sobre a Anatel, no período do governo FHC. Observa-se que o tema *político* (30,9%) permanece em destaque e, que, os temas *função regulatória* (16,8%) e *tecnológico* (15,1%) estão com mais classificações que o tema *econômico* (13,9%).

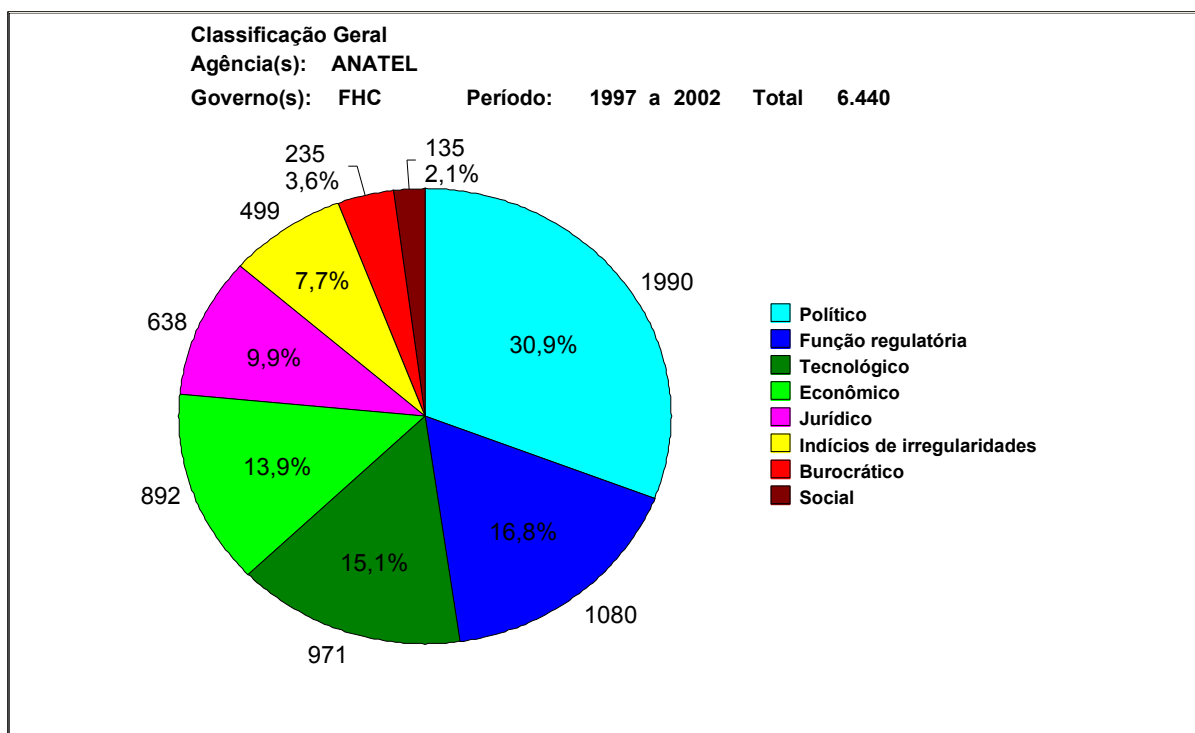


Gráfico nº 9: Notícias classificadas no nível I sobre Anatel no governo FHC

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

Na sequência, o gráfico nº 10 apresenta a classificação das notícias, exclusivamente sobre a Aneel no período do governo FHC. Neste, observa-se que o tema *econômico* (30,1%) recebeu um pouco mais de classificações do que o tema *político* (29,1%).

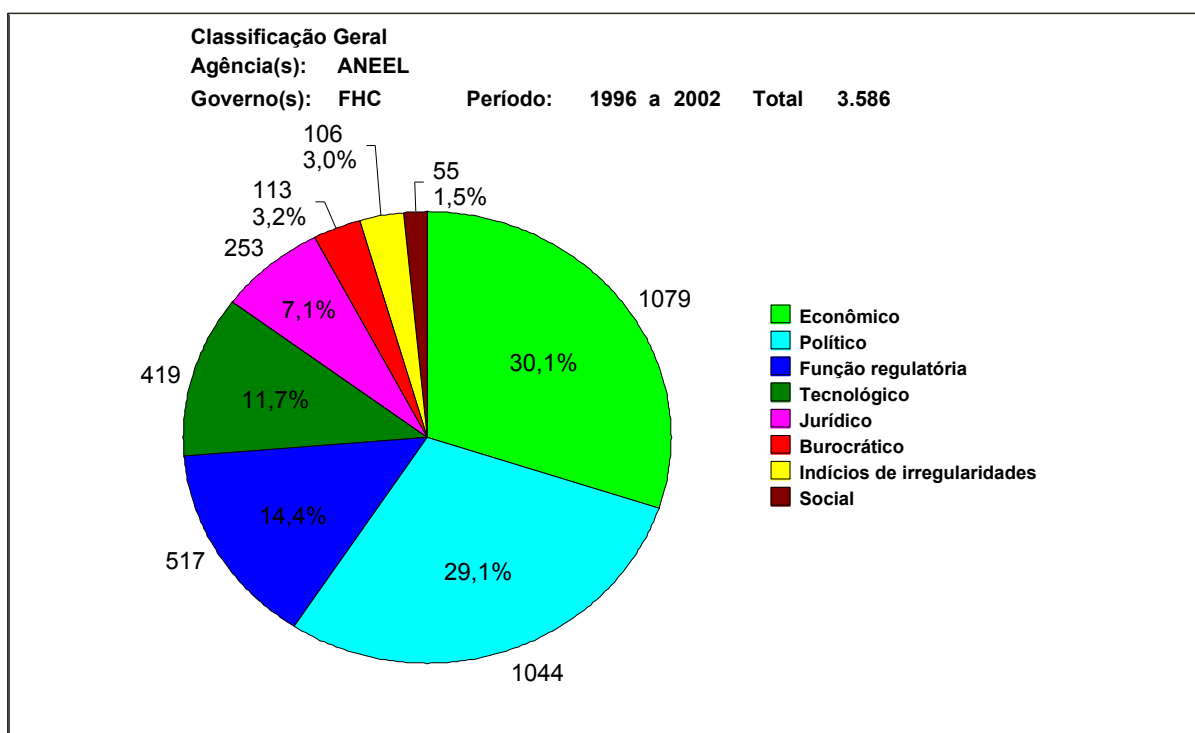


Gráfico nº 10: Notícias classificadas no nível I sobre Aneel no governo FHC

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

Por fim, apresenta-se o gráfico n° 11 que trata da classificação de notícias, exclusivamente, sobre a Anvisa, no governo FHC. Nele constata-se, além da baixa quantidade de notícias, que o tema *indícios de irregularidades* (31,6%) está em 1° lugar, aparecendo logo a seguir o tema *político* (31,4%) – empate técnico. Surpreendentemente, o tema *econômico* pontua apenas com 3,5% do total das classificações.

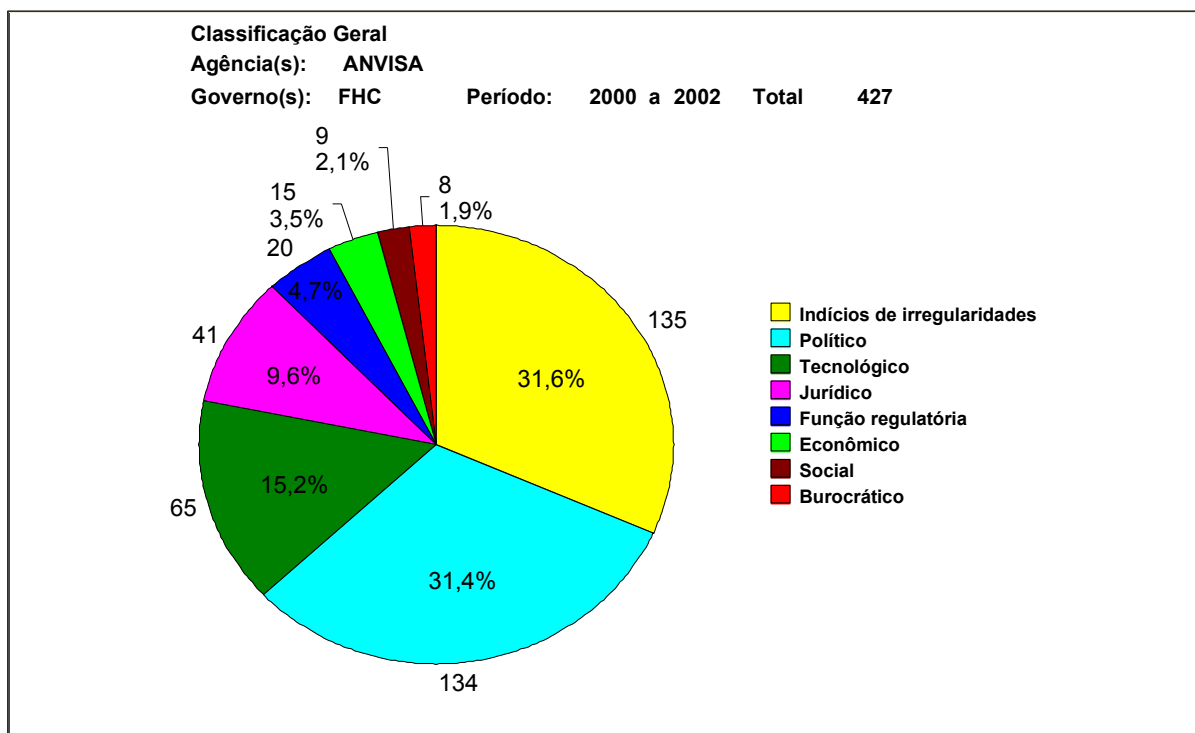


Gráfico n° 11: Notícias classificadas no nível I sobre Anvisa no governo FHC  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

A distribuição, nos quase sete anos de pesquisa no governo de FHC, tanto na junção, quanto na separação as notícias nas diferentes agências, mantém uma lógica: há um predomínio, nesta classificação, do tema *político*. Enfocando questões relacionadas às agências regulatórias, 30% das notícias tratam de questões políticas, seguido pela classificação *econômico*. Há, no entanto, duas anomalias nesta curva evolutiva quando as notícias sobre agências regulatórias, nos mandatos do governo FHC, tratam de economia: na Aneel, o tema *econômico*, atinge 30,1% das classificações (na Anatel é de 13,9%), enquanto que na Anvisa atinge apenas 3,5%.

Destacam-se duas causas para estes picos:

1) a Aneel teve um ciclo institucional bastante conturbado em função da falta de chuva, os baixos níveis dos reservatórios de água nas barragens impediu produção quantitativa suficiente de energia. Isto acarretou em um problema em toda economia,

motivando intensas discussões sobre racionamento de energia, preço de tarifas, seguro anti-apagão, entre outros; 2) a Anvisa, como já mencionado, passou despercebida desde sua criação em 1999 até o final de 2000. E, nos anos de 2001 e 2002 (os últimos de FHC) a questão de preços dos remédios não tomou conta das notícias sobre esta agência. Curiosamente e de forma inversa, no governo de FHC o tema *indícios de irregularidades* esteve relativamente ausente na Aneel com apenas 3% das classificações, enquanto que na Anvisa atingiu 31,6% (na Anatel foi de 7,7%). As notícias sobre a Anvisa elevaram este índice porque tratavam com frequência sobre remédios falsos, produtos ineficazes (casos de morte), proibições e remédios vetados.

Outros dois temas apareciam com destaque entre 11% e 16% de frequência nas notícias: *função regulatória* (na Anvisa atingiu apenas 4,7%) e *tecnológico*. O tema *jurídico* também perpassou entre 7% e 10% das notícias sobre as agências no Governo FHC. Os temas *burocrático* e *social* foram, percentualmente, os menos abordados nas notícias sobre as agências pesquisadas no governo de FHC. Os temas *jurídico* ou *função regulatória* e *tecnológico* normalmente têm um percentual médio estável de presença nas notícias porque são questões vitais na reforma do Estado e implantação de um novo modelo de gerenciamento da economia e da sociedade. É estranha a escassa presença do tema *burocrático*, enquanto que o tema *social* passa por uma certa marginalidade dentro da lógica do neoinstitucionalismo da escolha racional de custos e benefícios, largamente escolhido, como fórmula de êxito na implantação da nova política regulatória.

A tabela e o gráfico a seguir expõem a classificação das notícias em *principal*, ou seja, mostram o comportamento das mesmas nos temas centrais, no período do governo FHC.

Tabela nº 4: Notícias classificadas em *principal* sobre Anatel, Aneel e Anvisa no governo FHC

	ANATEL	ANEEL	ANVISA	Total
	Qt	Qt	Qt	Qt
Burocrático	108	58	2	168
Econômico	351	488		839
Função regulatória	430	198	3	631
Indícios de irregularidades	248	37	91	376
Jurídico	235	73	13	321
Político	418	186	8	612
Social	47	18	4	69
Tecnológico	472	175	31	678
Total	2.309	1.233	152	3.694

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

A tabela nº 4 informa que o tema *econômico*, como o conteúdo *principal* das notícias, foi o que alcançou o maior número de classificações no governo FHC, quando

somadas as notícias sobre as três agências. Com mais de 600 classificações como conteúdo *principal*, em números absolutos, aparecem a seguir os temas *tecnológico*, *função regulatória* e *político*.

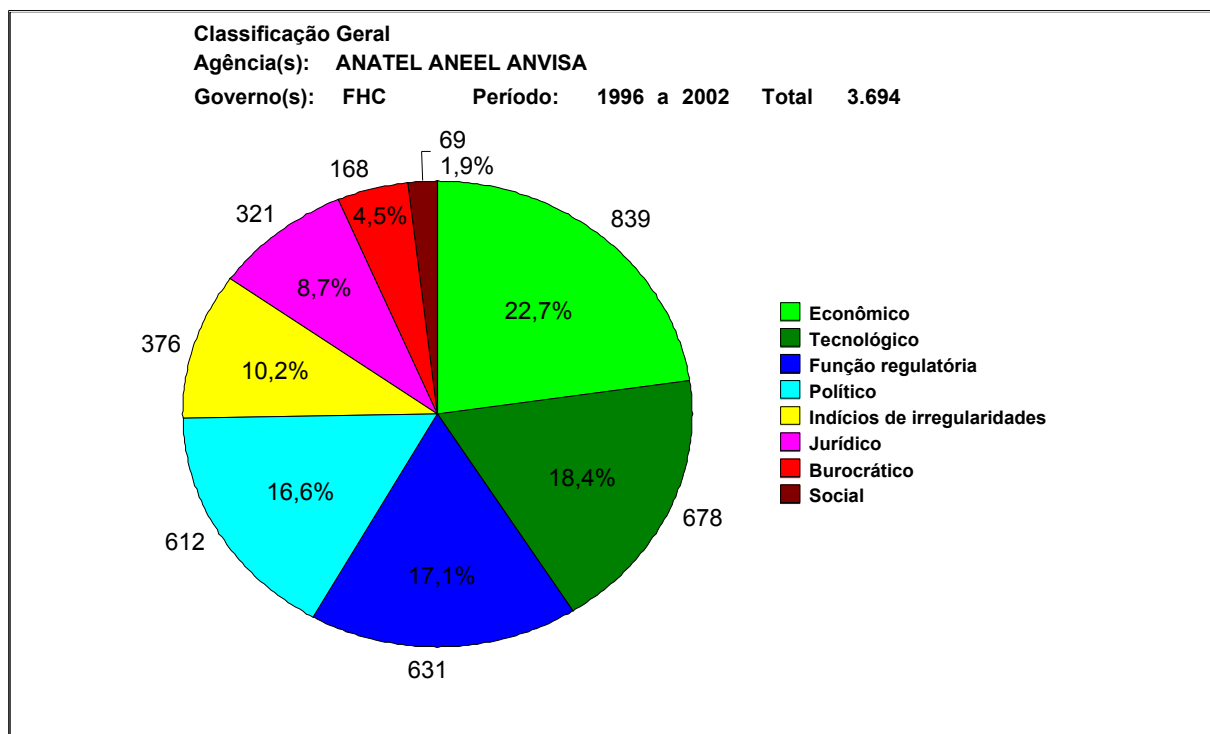


Gráfico nº 12: Notícias classificadas em *principal* sobre Anatel, Aneel e Anvisa no governo FHC  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

O gráfico nº 12 em foco sobre as três agências no governo FHC com a distribuição das notícias nos temas centrais com a tipologia de *principal* coloca em destaque o *econômico* que é o conteúdo *principal* na maioria das notícias – 22,7 %. Em seguida aparecem *tecnológico*, *função regulatória* e *político*.

O tema central *índícios de irregularidades* que é o destaque no governo Lula, só atinge no governo FHC 10,2% das notícias como *principal*. Na tabela nº 4 está em evidência, em números absolutos, a classificação *econômico* presente em 488 notícias sobre a Aneel, e, ainda, as classificações *tecnológico*, *função regulatória* e *político* presentes, respectivamente, em 472, 430 e 418 notícias sobre a Anatel. Detalhe curioso é que o tema *econômico*, como conteúdo *principal*, não aparece nas notícias sobre a Anvisa.



#### 4.1.1.2 – Notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa no governo Lula (2003-2007)

Nos dois períodos analisados do governo Lula, a lógica da distribuição das notícias não fugiu muito ao perfil do seu antecessor.

Tabela nº 5: Notícias classificadas no nível I por agência regulatória nos temas centrais, excluídos *motivador da notícia e excepcionais*, no governo Lula

	ANATEL	ANEEL	ANVISA	Total
	Qt	Qt	Qt	Qt
Burocrático	102	52	89	243
Econômico	396	425	119	940
Função regulatória	384	311	141	836
Indícios de irregularidades	306	41	551	898
Jurídico	266	103	202	571
Político	1087	604	568	2259
Social	110	35	73	218
Tecnológico	238	123	354	715
<i>Total</i>	2889	1694	2097	6680

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

A tabela nº 5, mostra a distribuição das notícias, no período do governo Lula, classificadas nos temas centrais, à exceção de *motivador da notícia e excepcionais*. O tema *político* recebeu 2.259 classificações, enquanto que dos demais temas nenhum atingiu 1.000 classificações. No total, nos cinco anos de governo Lula, houve mais de 6.600 classificações. Apesar de a Anatel obter o maior número de classificações entre as agências, esteve abaixo, em alguns temas em relação à Anvisa que foi o destaque, alcançou o 2º lugar, mantendo-se muito próxima da Anatel.

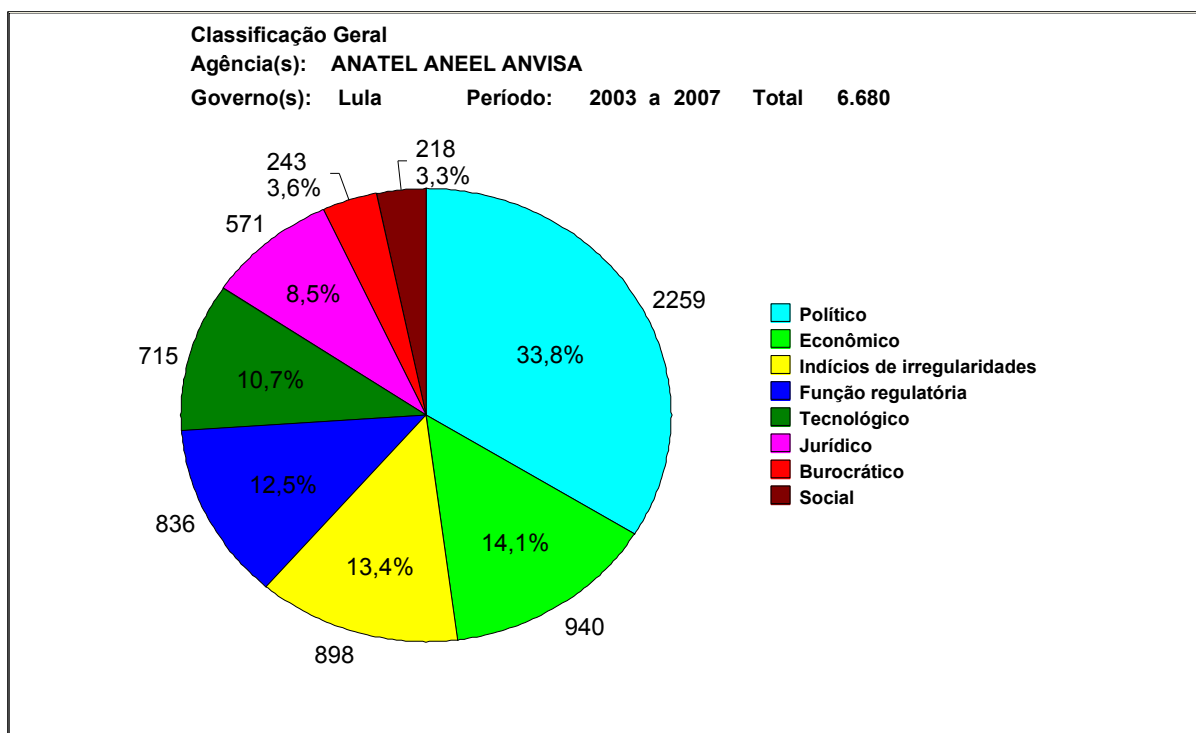


Gráfico nº 13: Notícias classificadas no nível I pelas três agências regulatórias nos anos do governo Lula  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

O gráfico nº 13 complementa as informações da tabela nº 5, acrescentando os percentuais gerais de cada tema central e fazendo a soma das classificações obtidas em cada tema nas três agências em estudo. O tema *político* teve destaque alcançando 33,8% das classificações, enquanto que o tema *social* ficou com 3,3%.

Na sequência apresentam-se dados sobre as notícias, do período do governo Lula, de cada agência, desta pesquisa.

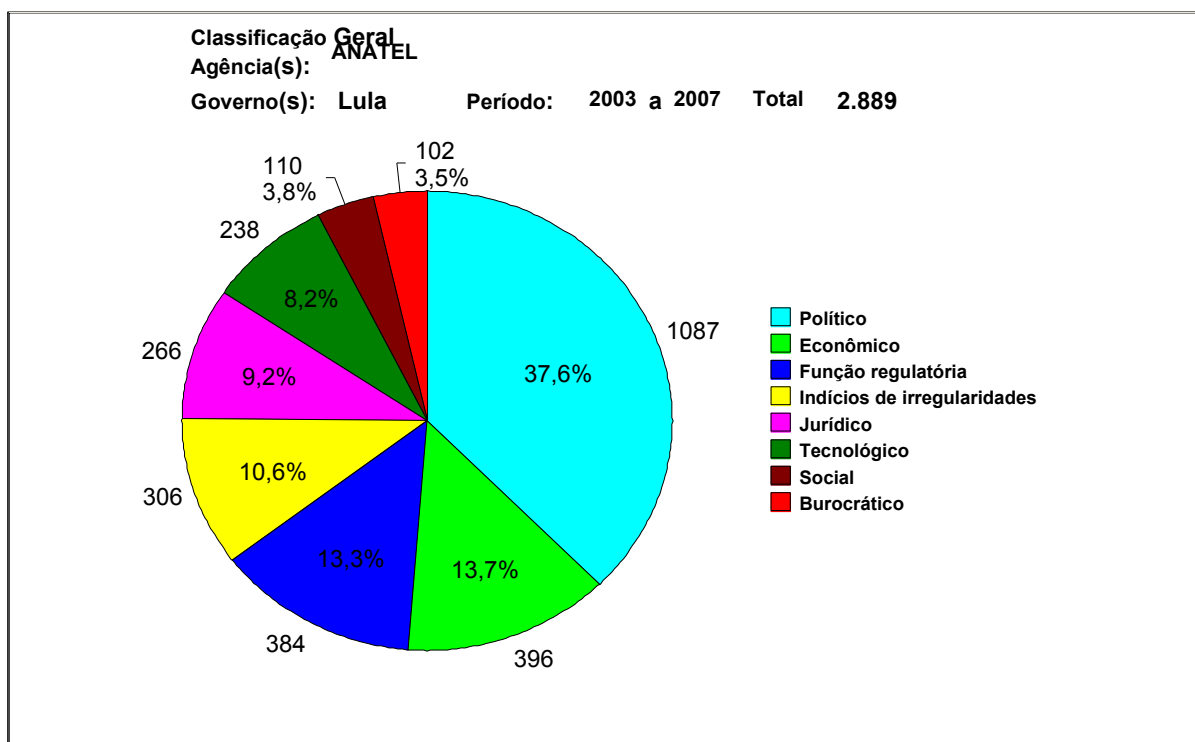


Gráfico nº 14: Classificação das notícias no nível I sobre Anatel no governo Lula  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

O gráfico acima, nº 14, apresenta a classificação das notícias sobre a Anatel referente ao período do governo Lula. Nele fica destacado que o tema central *político* alcançou um índice de classificação ainda mais alto do que na soma das três agências, chegando próximo dos 40%.

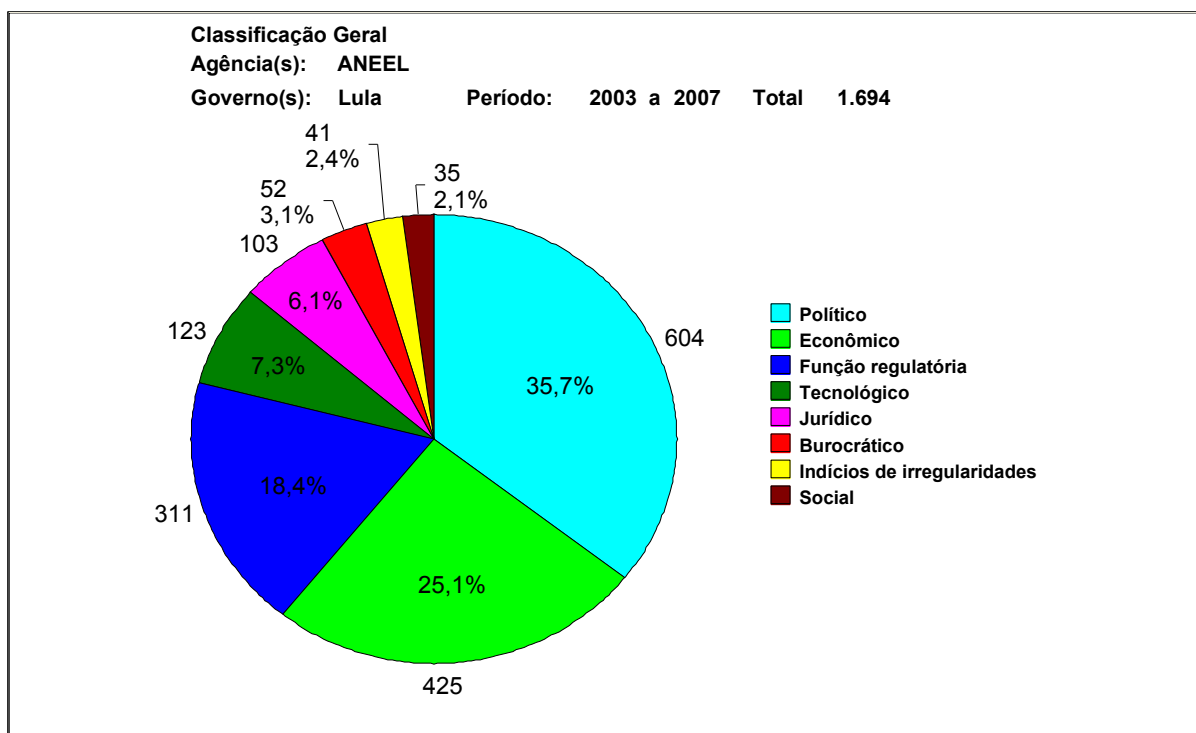


Gráfico nº 15: Classificação das notícias no nível I sobre Anel no governo Lula  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

A distribuição, nos temas centrais, das notícias sobre a Anel, no governo Lula estão sistematizadas no gráfico nº 15 acima. Nele se observa que o tema *político* ultrapassou os 35% do total das classificações. Na Anel o tema *econômico*, também, obteve um percentual alto de classificações (25%).

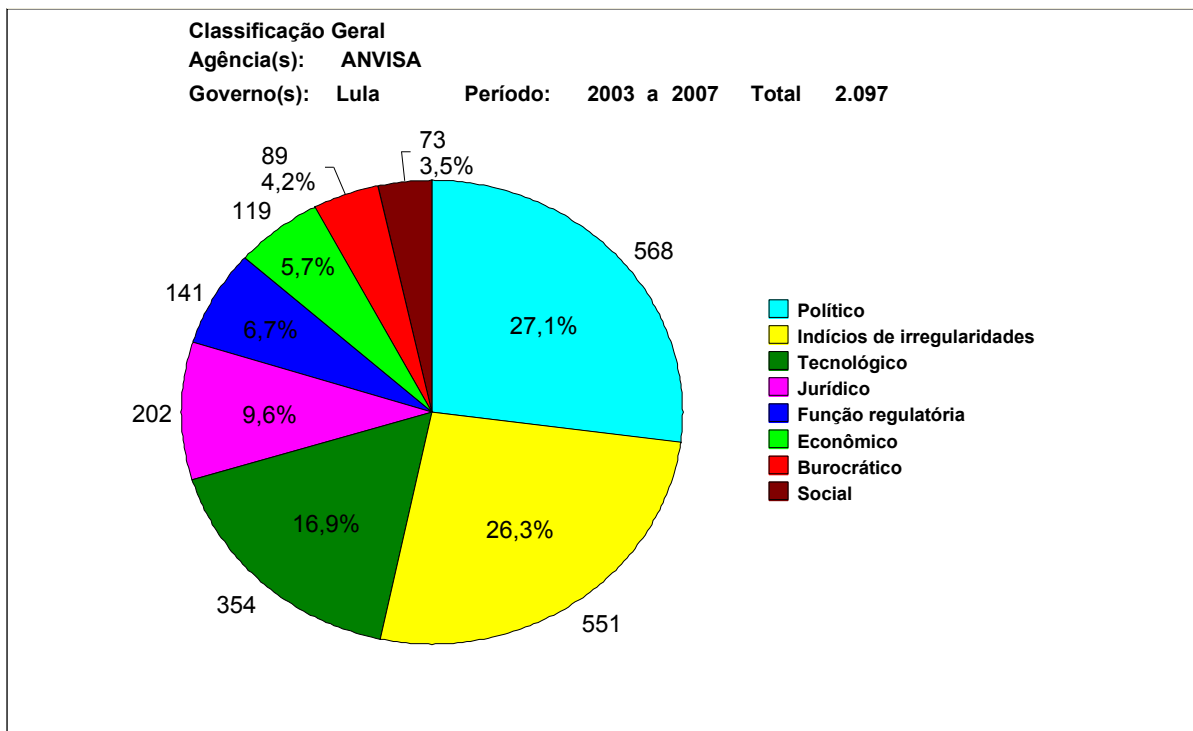


Gráfico nº 16: Classificação das notícias no nível I sobre Anvisa no governo Lula  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

O gráfico nº 16 que expõe a classificação das notícias do nível I sobre a Anvisa no governo Lula. Pode-se dizer que a Anvisa surpreendeu no governo Lula pela quantidade de classificações de notícias: 2097. A distribuição da classificação das mesmas nos temas centrais também foi relativamente homogêneo. Igualmente, como nas outras agências, o tema *político* (27,1%) permaneceu com maior número de classificações, seguido pelo tema *índícios de irregularidades* com mais de 26% das classificações.

Nos cinco anos analisados de mandato do governo Lula, o tema *político*, portanto, foi ainda mais predominante nas notícias do que em seu antecessor. No quadro geral, envolvendo as notícias sobre as três agências regulatórias, houve 2.259 classificações com o tema *político*, somando 33,8% do total. Em segundo lugar ficou o tema *econômico* (com exceção da Anvisa que apenas atingiu 5,7% das classificações). Da mesma forma, como no governo FHC, também no governo Lula, apesar de ter sido discutido, o preço dos remédios não foi o tema predominante nas notícias sobre a Anvisa, mas sim a questão das fórmulas dos remédios e seus riscos para a vida dos pacientes – até porque houve muitas experiências desastrosas. Em 3º lugar, no índice geral, no governo Lula ficou o tema *índícios de irregularidades*, atingindo uma média percentual de 13,4. E neste tema específico, Lula enfrentou dois picos de frequências variados nas notícias: a relativa ausência da questão das irregularidades na Aneel (2,4%) e a relativa presença deste tema na Anvisa (26,3%), a

exemplo de FHC. As causas são idênticas as de seu antecessor: enquanto que na Aneel persistia, na imprensa um debate sobre qualidade, produção, fornecimento e preço da energia elétrica, na Anvisa, os temas tratavam das conseqüências do uso de produtos falsificados e vetados, pesquisas manipuladas, fabricação adulterada que traziam riscos à saúde, podendo levar à morte, a doenças e a mutilações, visando interesses privados neste filão altamente lucrativo do mercado. No governo Lula, os temas *função regulatória*, *tecnológico* e *jurídico* também se apresentavam nas notícias com um índice médio que variava de 8,5% até 12,5%. E, como ocorreu no período do governo FHC, também, em Lula, os temas *burocrático* e *social* eram, percentualmente, os menos abordados.

Neste nível I do plano de classificação, também, estão as notícias classificadas em conteúdo *principal* divulgadas sobre a Anatel, Aneel e Anvisa, no governo Lula.

Tabela nº 6: Notícias classificadas em *principal* sobre Anatel, Aneel e Anvisa, no governo Lula

	ANATEL	ANEEL	ANVISA	Total
	Qt	Qt	Qt	Qt
Burocrático	62	18	60	140
Econômico	197	215	27	439
Função regulatória	183	143	50	376
Indícios de irregularidades	146	20	335	501
Jurídico	115	26	81	222
Político	181	106	20	307
Social	47	7	20	74
Tecnológico	97	70	221	388
Total	1.028	605	814	2.447

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

A tabela nº 6 mostra que o tema *indícios de irregularidades* foi o conteúdo *principal* das notícias que atingiu o maior número, com 501 classificações (20,5%) no total das três agências regulatórias, sendo 335 delas de notícias somente sobre a Anvisa. O *econômico* ficou com o 2º índice, seguido do *tecnológico*, *função regulatória* e só em 5º lugar aparece o tema *político*.

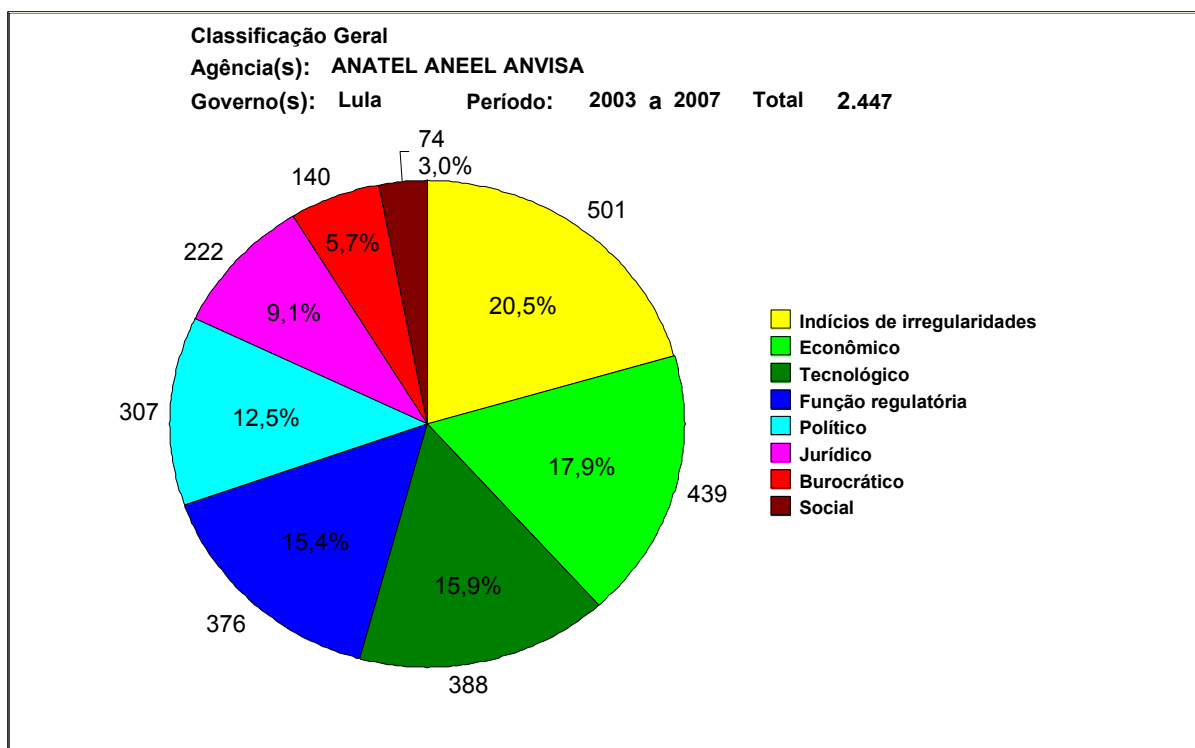


Gráfico nº 17: Notícias classificadas em *principal* sobre Anatel, Aneel e Anvisa no governo Lula  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

No gráfico nº 17 há uma razoável distribuição das notícias nos temas centrais com a tipologia de *principal*. No governo Lula, o tema central *índicios de irregularidades* com 20,5% das notícias é o conteúdo *principal* na maioria das notícias, no governo FHC é 10,2%. O *econômico* (destaque em FHC), o *tecnológico*, a *função regulatória* e o *político* estão com índices similares, variando de 12,5% até quase 18%. Na tabela fica evidenciado que na Anvisa, a classificação *índicios de irregularidades* está presente em 335 notícias em números absolutos. A justificativa talvez seja possível no fato de que a Anvisa, com todos os seus temas profundamente conflituosos, começou a operar mais concretamente apenas no governo Lula.

#### 4.1.2 – Síntese e análise das notícias do nível I

Analisadas e classificadas as 6.141 notícias no nível I do plano de classificação, constata-se que no período do governo FHC houve mais notícias (foram quase sete anos pesquisados) em relação ao período do governo Lula (foram cinco anos pesquisados). A Anatel foi a agência regulatória que, ao longo de todo período estudado, teve o maior número de notícias. A Aneel teve um pico intenso de notícias em um período de crise – constantes interrupções no fornecimento de energia elétrica, falta de chuva para abastecer os

reservatórios de água das usinas hidrelétricas, racionamento e indefinições sobre os preços das tarifas. A Anvisa foi alvo de uma quantidade maior de notícias no governo Lula, com destaque para o tema central *indícios de irregularidades*.

Os quadros a seguir apresentam uma síntese, no primeiro deles, do total das notícias pesquisadas e, no segundo, do total das notícias classificadas.

	ANATEL	ANEEL	ANVISA	TOTAL
FHC	2.309	1.233	152	3.694
LULA	1.028	605	814	2.447
TOTAL	3.337	1.838	966	6.141

Quadro nº 1: Total de notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa nos governos FHC e Lula  
Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2007

Diferenciando os dados por agência e por governo, este quadro nº 1 mostra um panorama geral da distribuição das notícias. Observa-se que no governo FHC houve um volume maior de notícias do que no governo Lula, assim como sobre a Anatel. A Anvisa recebeu uma quantidade relativamente alta de notícias somente no governo Lula.

	ANATEL	ANEEL	ANVISA	TOTAL
FHC	8.879	4.968	588	14.435
LULA	3.990	2.358	2.946	9.294
TOTAL	12.869	7.326	3.534	23.729

Quadro nº2: Total de classificações das notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa nos governos FHC e Lula  
Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2007

Este quadro nº 2 expõe a distribuição da classificação das notícias, diferenciando os governos e as agências alvos da pesquisa. Seguindo a proporcionalidade do total de notícias, as totalizações nas 23.729 classificações, também, colocam em evidência a Anatel e o período do governo FHC. Ou seja, como no governo FHC e na Anatel houve um volume maior de notícias, também, houve mais classificações destas notícias distribuídas nos temas centrais. As notícias no governo FHC tiveram mais de 14.000 classificações, enquanto que no governo Lula houve pouco mais de 9.000 classificações. As notícias envolvendo a Anatel tiveram mais de 12.000 classificações, enquanto que as da Aneel ultrapassaram 7.000, ao passo que as da Anvisa somaram mais de 3.000 classificações. Um detalhe interessante a observar é que no governo Lula, as notícias permaneceram dentro de uma margem de variação relativamente estreita, entre 2.500, 3.000 e 4.000 de classificações da Aneel, Anvisa e Anatel, respectivamente. Já no governo FHC, esta variação oscilou de 580 classificações da Anvisa, passando por 4.900 da Aneel, para 8.800 da Anatel. Outro detalhe a destacar é de que tanto na Anatel quanto na Anvisa, as classificações das notícias no governo FHC eram mais



do que 100% superiores em relação ao governo Lula, enquanto que na Anvisa, as classificações no governo Lula eram 5 vezes superiores ao governo FHC.

Na sequência são apresentados mais dois quadros (nº 3 e 4) que resumem a distribuição da classificação das notícias nos temas centrais, nos governos FHC e Lula. Na primeira coluna são apresentados os totais das classificações das notícias ao lado dos seus respectivos percentuais nas três agências regulatórias. Nas três seguintes são apresentados os totais das classificações e seus percentuais, por agência. Os temas *motivador da notícia* com 6.141 classificações (cada notícia tem um motivador), e *excepcionais* com 455 classificações (notícias consideradas importantes para comprovar situações concretas e propícias para análises qualitativas) foram excluídos destes quadros.

Temas Centrais FHC	Três agências: notícias classificadas - %	Anatel: notícias classificadas - %	Aneel: notícias classificadas - %	Anvisa: notícias classificadas - %
Político	3.168 – 30,3	1.990 – 30,9	1.044 – 29,1	134 – 31,4
Econômico	1.986 – 19,0	892 – 13,9	1.079 – 30,1	15 – 3,5
Função regulatória	1.617 – 15,5	1.080 – 16,8	517 – 14,4	20 – 4,7
Tecnológico	1.455 – 13,9	971 – 15,1	417 – 11,7	65 – 15,2
Jurídico	932 – 8,9	638 – 9,9	253 – 7,1	41 – 9,6
Indícios de irregularidades	740 – 7,1	499 – 7,7	106 – 3,0	135 – 31,6
Burocrático	356 – 3,4	235 – 3,6	113 – 3,2	8 – 1,9
Social	199 – 1,9	135 – 2,1	55 – 1,5	9 – 2,1

Quadro nº 3: Classificação das notícias em números absolutos e percentuais nos temas centrais por agência no governo FHC

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2007

O quadro nº 3 apresenta a distribuição das notícias classificadas no governo FHC. A distribuição é feita por tema central e por agência. Os números absolutos e os percentuais mostram que o tema *político* foi preponderante, seguido do *econômico*. O tema central *social* obteve um baixo índice de classificações.

Temas Centrais LULA	Três agências: notícias classificadas - %	Anatel: notícias classificadas - %	Aneel: notícias classificadas - %	Anvisa: notícias classificadas - %
------------------------	---	--	---	--

Político	2.259 – 33,8	1.087 – 37,6	604 – 35,7	568 – 27,1
Econômico	940 – 14,1	396 – 13,7	425 – 25,1	119 – 5,7
Indícios de irregularidades	898 – 13,4	306 – 10,6	41 – 2,4	551 – 26,3
Função regulatória	836 -12,5	384 – 13,3	311 – 18,4	141 – 6,7
Tecnológico	715- 10,7	238 – 8,2	123 – 7,3	354 – 16,9
Jurídico	571 – 8,5	266 – 9,2	103 – 6,1	202 – 9,6
Burocrático	243 – 3,6	110 – 3,8	52 – 3,1	89 – 4,2
Social	218 – 3,3	102 – 3,6	35 – 2,1	73 – 3,5

Quadro nº 4: Classificação das notícias em números absolutos e percentuais nos temas centrais por agência no governo Lula

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2007

Este quadro nº 4 utiliza a mesma forma de apresentação das informações do que o anterior, no entanto, foca apenas o governo Lula. O tema *político* atingiu no governo Lula percentuais superiores aos do governo FHC. A Anatel foi a agência que obteve mais classificações, mas esteve abaixo da Anvisa em alguns temas. Ou seja, no governo Lula houve uma aproximação maior, no total das classificações, entre as três agências regulatórias.

A seguir apresenta-se um resumo das semelhanças e das diferenças entre os governos FHC e Lula e entre Anatel, Aneel e Anvisa

#### a) Semelhanças entre Anatel, Aneel e Anvisa

As semelhanças entre as três agências em foco, basicamente, são: 1) predominância do tema central *político*; 2) destaque para o tema central *tecnológico*; 3) presença, em posição intermediária, do tema central *jurídico*; 4) fraca presença do tema central *social e burocrático*

#### b) Diferenças entre Anatel, Aneel e Anvisa

Há uma semelhança maior entre Anatel e Aneel, que se identificam com percentuais próximos na maioria dos temas centrais. Porém, as principais diferenças são: 1) o tema central *econômico* está intensamente presente nas notícias sobre a Aneel, um pouco mais fraco na Anatel (semelhança nestas duas agências), mas tem um percentual baixo na Anvisa; 2) Anatel e Aneel também se assemelham no tema central *função regulatória*, que, igualmente, está com um baixo índice de presença nas notícias sobre a Anvisa; 3) o tema central *indícios de irregularidades* é um dos que está mais presente nas notícias sobre Anvisa, tendo presença mais contida na Anatel e Aneel; 4) a Anatel foi alvo de mais notícias e mais classificações do que a Aneel (2ª posição) e a Anvisa (última posição).

#### c) Semelhanças entre FHC e Lula

De modo geral, há mais identificações do que diferenças entre os governos FHC e Lula. As principais semelhanças são: 1) os dois temas centrais mais destacados são o *político*

e o *econômico*; 2) o tema central *indícios de irregularidades* está fortemente presente nas notícias sobre a Anvisa; 3) os dois governos têm desempenhos idênticos nos temas centrais *burocrático, jurídico e social* (mais ausente).

#### **d) Diferenças entre FHC e Lula**

As diferenças mais marcantes são: 1) o tema central *político* está em 1º lugar nas três agências regulatórias em conjunto e separadamente no governo Lula, enquanto que no governo FHC esse tema ocupa a 1ª posição nas três agências e na Anatel separadamente; 2) o tema central *indícios de irregularidades* está mais presente no governo Lula nas três agências destacando-se na Anatel (na Anvisa está em evidência nos dois governos); 3) o tema central *função regulatória* está presente em um percentual mais alto no governo Lula do que no governo FHC na Aneel e na Anvisa; 4) o tema central *social* recebeu menos atenção no governo FHC do que no governo Lula; 5) no governo FHC houve mais notícias e mais classificações de notícias, que colocaram em evidência a Anatel; 6) a Anvisa teve atuação apagada, pelo registro das notícias e classificações no governo FHC, entrando efetivamente em ação durante o governo Lula.

Em suma, portanto, o tema central *político* é predominante nos dois governos, perdendo apenas para o tema *econômico* (2º lugar geral) na Aneel e para *indícios de irregularidades* na Anvisa.

Nesta síntese, deve-se destacar que a Anvisa diferencia sua presença nas notícias tanto no governo FHC quanto no governo Lula. A presença do tema *indícios de irregularidades* (1º em FHC com 31,6% e 2º em Lula com 26,3%) é um diferencial nesta agência. Este tema não aparece com tanta ênfase nas demais agências. Além disso, a forte presença do tema *tecnológico* e a fraca presença do tema *econômico* nos dois governos é uma característica da Anvisa.

Por fim, destaca-se ainda a fraca presença do tema *social* nas notícias nos governos FHC e Lula na Anatel, Aneel e Anvisa. Este tema ocupa a última posição com percentuais que variam de 1,5% até 3,6%.

No governo FHC há uma inconstância maior das notícias. É um período em que a política regulatória está sendo gestada no país. Já no governo Lula, que é mais regular nas quantidades e nos focos dos temas das notícias, o modelo regulatório está se consolidando e sua institucionalização já está mais claramente definida.

O gráfico nº 18 a seguir ilustra a classificação das notícias por agência e por ano, no período pesquisado, reafirmando o destaque da Anatel, o pico da Aneel em 2001 e a Anvisa entrando em cena, mais efetivamente, no governo Lula a partir de 2003.

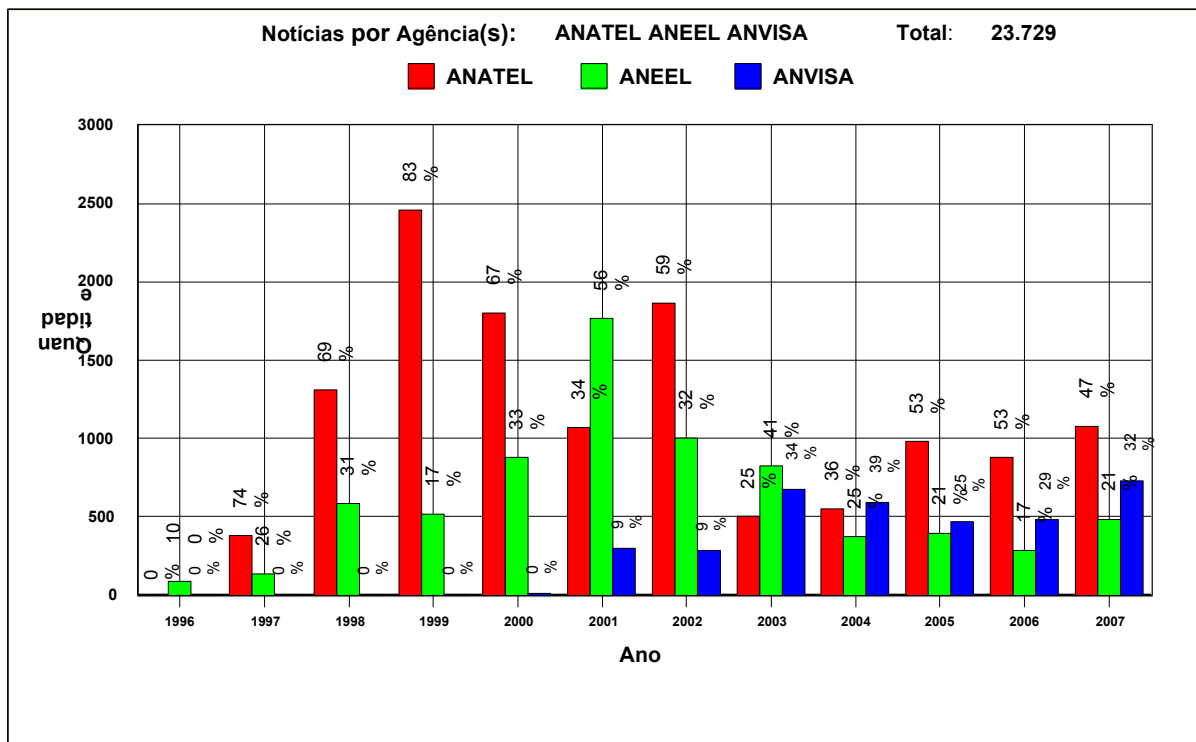


Gráfico nº 18: Classificação das notícias (%) por agência e por ano nos dois governos  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2007

A hipótese que pode ser proposta é de que as decisões da reforma do Estado, da criação das agências regulatórias, a definição das funções regulatórias, a implementação das leis e normas que orientam o modelo regulatório e a caracterização da estrutura econômica, desde a garantia para investimentos até a fixação de tarifas, que escora a nova ordem regulatória, são, predominantemente, de caráter político. As implementações, as acelerações, as mudanças de rumo ou até as interrupções de ações que afetam o modelo regulatório brasileiro passam a ser decisões políticas do Palácio do Planalto, do Congresso Nacional, em consonância com os interesses das empresas instaladas ou interessadas em se estabelecer, com a colaboração do Poder Judiciário, sendo alvo de pressão dos usuários/consumidores/eleitores.

#### 4.2 – CLASSIFICAÇÃO DAS NOTÍCIAS NO NÍVEL II

O plano de classificação de notícias adotado para esta tese, em sua 1ª coluna – ou nível I – apresenta os temas centrais, antes analisados. Estes temas se desdobram para as opções da 2ª coluna – ou nível II – que são analisados nesta seção. São as notícias divulgadas

na Folha de São Paulo, devidamente classificadas neste BD, sobre a Anatel, Aneel e Anvisa, nos governos FHC e Lula.

#### 4.2.1. – Governos

##### 4.2.1.1. – Notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa no governo FHC

Inicialmente, apresenta-se uma tabela e um gráfico que expõem quem foi o *motivador da notícia* no governo FHC.

Tabela n° 7: Distribuição das notícias sobre as três agências regulatórias classificadas no nível II a partir do tema *motivador da notícia* no governo FHC

		FHC			
		ANATEL	ANEEL	ANVISA	Total
		Qt	Qt	Qt	Qt
Motivador da notícia	Agência regulatória	681	396	74	1.151
	Contexto internacional	30	10	2	42
	Empresas reguladas	615	209	21	845
	Executivo	401	326	18	745
	Judiciário	55	24	1	80
	Legislativo	92	48	1	141
	Opinião	344	173	19	536
	Outros	4	1		5
	Usuário/consumidor	87	46	16	149
	<i>Total</i>	2.309	1.233	152	3.694
<i>Total</i>	2.309	1.233	152	3.694	

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

Esta tabela n° 7 mostra que nas três agências regulatórias analisadas no governo FHC, o grande *motivador da notícia* foi a própria *agência regulatória*. Em 2° lugar aparece *empresas reguladas*, seguido pelo *executivo*. Esta ordem é uma demonstração do acerto do modelo regulatório brasileiro, pois indica que o local para intermediar os conflitos é a agência regulatória.

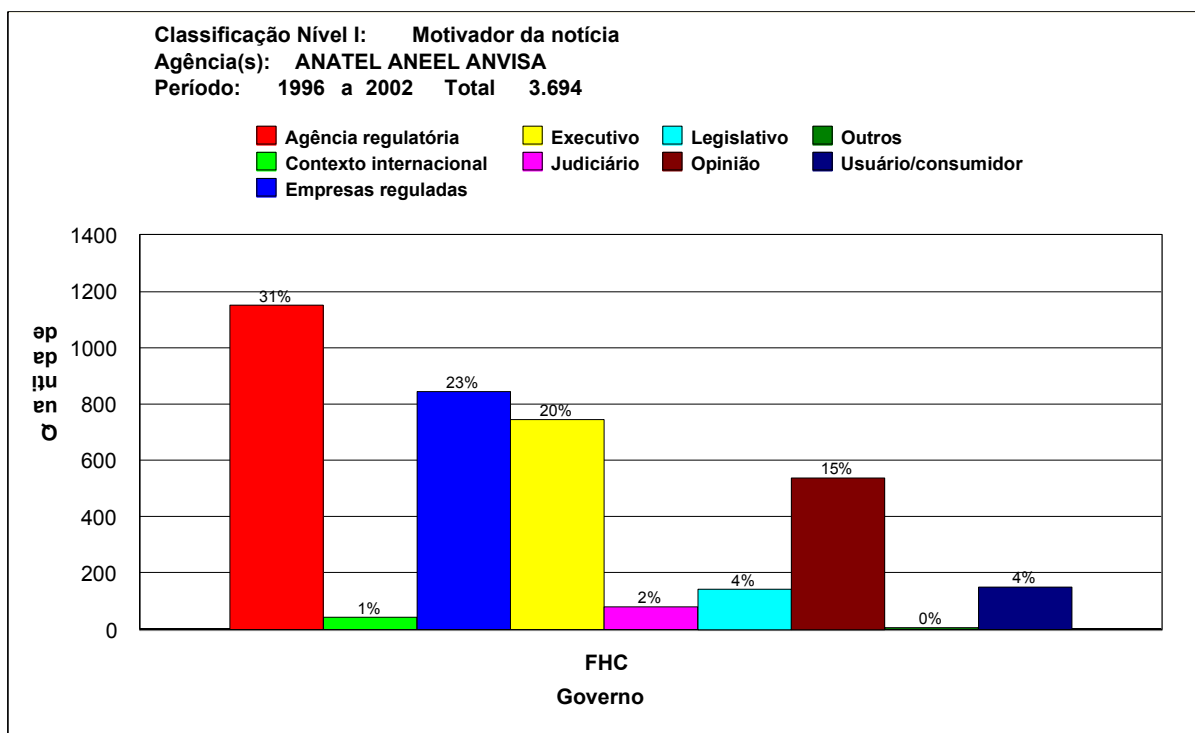


Gráfico nº 19: Distribuição das notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa classificadas no nível II a partir do tema central *motivador da notícia* no governo FHC

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

O gráfico nº 19 confirma que no governo FHC é a *agência regulatória* o *motivador da notícia*, obtendo o maior número de classificações. O 2º *motivador da notícia*, neste gráfico, é *empresas* e em 3º lugar aparece *executivo*. Logo a seguir, na motivação da notícia aparece o *usuário/consumidor*. É interessante observar que nem o Legislativo e nem o Judiciário são importantes motivadores de notícias, neste período.

Pela classificação das notícias feitas no BD, constata-se que o mercado, por meio das *empresas* reguladas, produz notícias. Ele é o *motivador da notícia* em 23% do total dos motivadores. Isto significa que o mercado é um importante formador de opinião pública e deve ser levado em consideração, na proporção de sua função, para formulação de políticas públicas.

Este BD, estruturado para a presente tese, expressa, também, que as notícias *excepcionais* têm, em ordem de importância, nas *agências regulatórias*, no *executivo*, nas *empresas* e no *usuário/consumidor* sua principal origem.

A leitura destas notícias confirma que no Brasil, o poder executivo exerce controle ou pelo menos forte pressão sobre as agências regulatórias, cuja autonomia padece de fragilidades.

Considerando-se que as ações das agências regulatórias recebem, em suas iniciativas, orientação do Poder Executivo e, assim, somando-se, na tabela nº 7 e no gráfico

nº 19, acima, os percentuais motivadores das notícias das *agências regulatórias* e do *executivo*, tem-se então mais de 50% da origem das notícias relacionadas ao Poder Executivo e agências. Além disso, o Poder Executivo exerce importante influência nas empresas e sobremaneira no Poder Legislativo (em muitos casos é seu apêndice) e até sobre as decisões do poder judiciário.

Pautando-se a este fato, há, também, no Brasil um modelo regulatório em que o Executivo tem forte assento e, como conseqüência, os poderes Legislativo e Judiciário têm características de uma relativa submissão. Esta constatação, a partir da leitura das notícias, torna incerto e instável o modelo regulatório brasileiro, que sofre da falta de autonomia, o que faz com que os investidores queiram tirar proveito desta situação ou se afastem por falta de regras estáveis e seguras.

#### **4.2.1.1.1 - 1º Tema Central: Político**

A política está presente desde a implantação do modelo regulatório, criação das agências, definição das normas e leis, a estrutura burocrática, tecnológica, jurídica e social, as implementações de cunho econômico até os desvios que caracterizam condutas irregulares, envolvendo os agentes institucionais, sociais e individuais do governo, do mercado e da sociedade. O contexto político está, de forma velada ou nas entrelinhas, presente em todos os setores. Por isso, nos temas centrais do plano de classificação elaborado para esta tese, o *político* ocupa a 1ª posição nas notícias sobre a Anatel, a Aneel e a Anvisa nos governos FHC e Lula, nos 11 anos estudados.

No governo FHC, especificamente, o tema central *político* foi o que esteve mais presente nas notícias. É possível verificar nas tabelas e gráficos que seguem como este tema se desdobrou. Primeiramente, serão expostos uma tabela e um gráfico, contendo as notícias classificadas a partir do conteúdo *principal*.

		FHC			
		ANATEL	ANEEL	ANVISA	Total
		Qt	Qt	Qt	Qt
Político	Autonomia	37	26	3	66
	Contratos de concessão	67	26	1	94
	Disputa	83	26	2	111
	Esvaziamento de agência	3	4		7
	Funções	56	12	2	70
	FUST- para redutos eleitorais	8			8
	Ministério do apagão	8	29		37
	Modernização Tecnológica	149	57		206
	Outros	1	1		2
	Superávit ag pg divida setores	6	5		11
	<b>Total</b>	<b>418</b>	<b>186</b>	<b>8</b>	<b>612</b>
<b>Total</b>	<b>418</b>	<b>186</b>	<b>8</b>	<b>612</b>	

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

Esta tabela nº 8 mostra que na classificação das notícias a partir do seu conteúdo *principal* sobre as três agências regulatórias no governo FHC, no desdobramento do tema *político*, destaca-se o tema do nível II *modernização tecnológica* com 206 classificações, o que representa 34% do total dos temas que compõem o conteúdo *principal* das notícias sobre as três agências no governo FHC. O tema *disputas*, que caracteriza os conflitos entre governo, empresas, usuários/consumidores e agentes reguladores, aparece na 2ª posição com 18%, ou seja, 111 classificações. Em seguida aparecem *contratos de concessão*, *funções* e *autonomia*. A tabela nº 8 e o gráfico nº 1 do anexo revelam, também, que com um pequeno percentual (1,1%) o tema *esvaziamento de agência* encontra-se presente nas notícias como *principal* no governo FHC.

Neste tema central *político*, também verifica-se, em gráficos abaixo (e tabelas no anexo), como as notícias se apresentam no governo FHC sobre Anatel, Aneel e Anvisa, adotando o plano de classificação geral do nosso BD, incluindo conteúdos *principal* e *complementares*. Os gráficos são ilustrativos da distribuição das notícias sobre as três agências regulatórias.



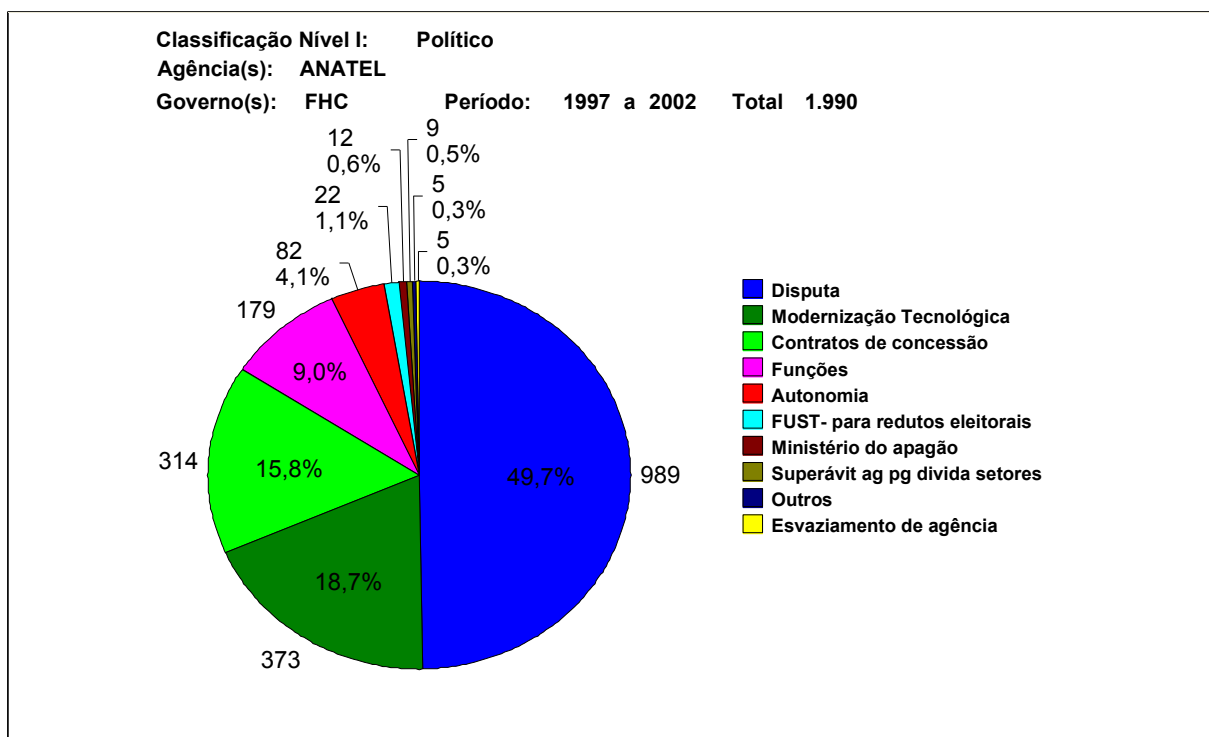


Gráfico nº 20<sup>18</sup>: Notícias classificadas no nível II a partir do tema *político* que tratam sobre a Anatel no governo FHC

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

A informação mais importante deste gráfico nº 20 é de que o tema *disputa* do nível II é o que aparece com o maior número de classificações, atingindo quase 1.000 delas, ou seja, quase a metade das classificações das notícias sobre a Anatel, no governo FHC estão dentro do tema *político*. Enquanto isso, os temas mais próximos *modernização tecnológica* e *contratos de concessão* não chegam a 400 classificações cada.

<sup>18</sup> O CGLBR – Comitê Gestor da Internet no Brasil, pela Coordenação Executiva e Editorial de Mariana Balboni, no Artigo **Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e da comunicação no Brasil: TIC Domicílios e TIC Empresas 2007**, Disponível em: Artigo APP EGOV, São Paulo, 2008, p. 09; Acesso em: 30 de junho de 2008, emite esta nota aos leitores: Devido ao "arredondamento" dos números, a soma das porcentagens pode não corresponder ao total.

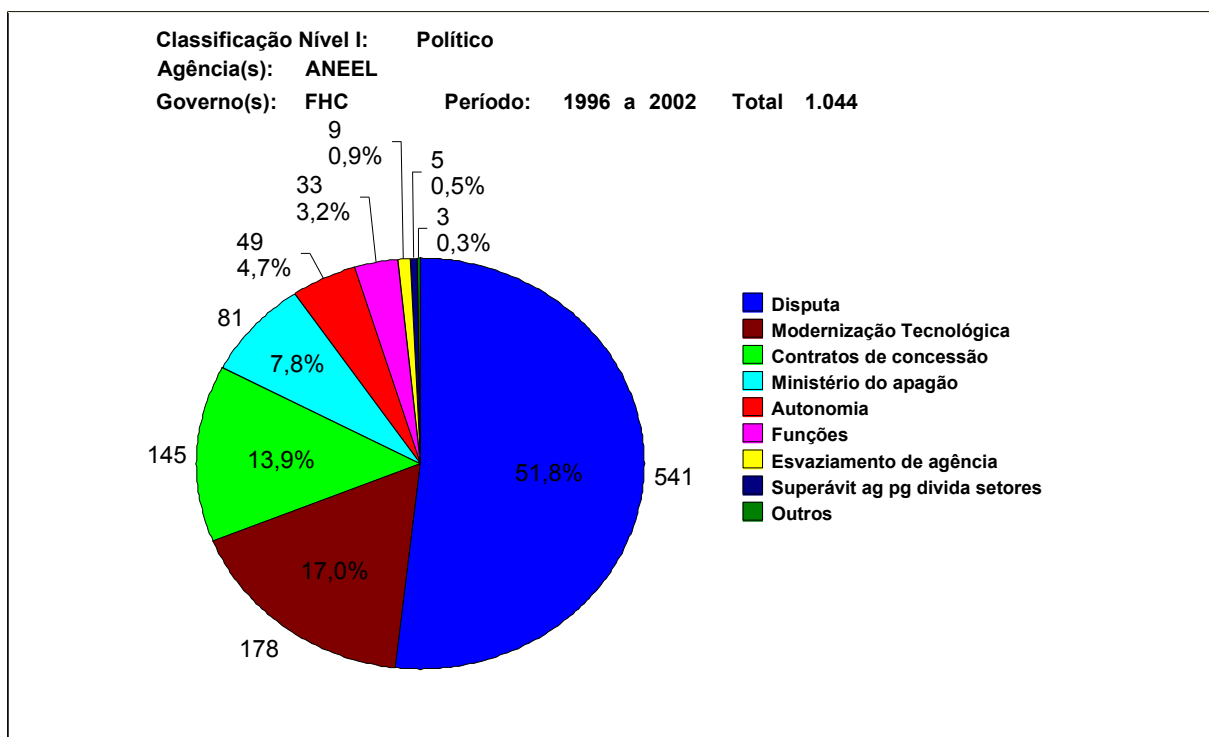


Gráfico n° 21: Notícias classificadas no nível II a partir do tema *político* sobre a Aneel no governo FHC  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

No gráfico n° 21, que expressa a distribuição da classificação das notícias sobre a Aneel no governo FHC, constata-se que o tema *disputa* do nível II atinge um percentual ainda mais elevado do que na Anatel, ultrapassando os 50% do total. *Modernização tecnológica* e *contratos de concessão* estão nas posições seguintes, já com percentuais bem mais baixos.

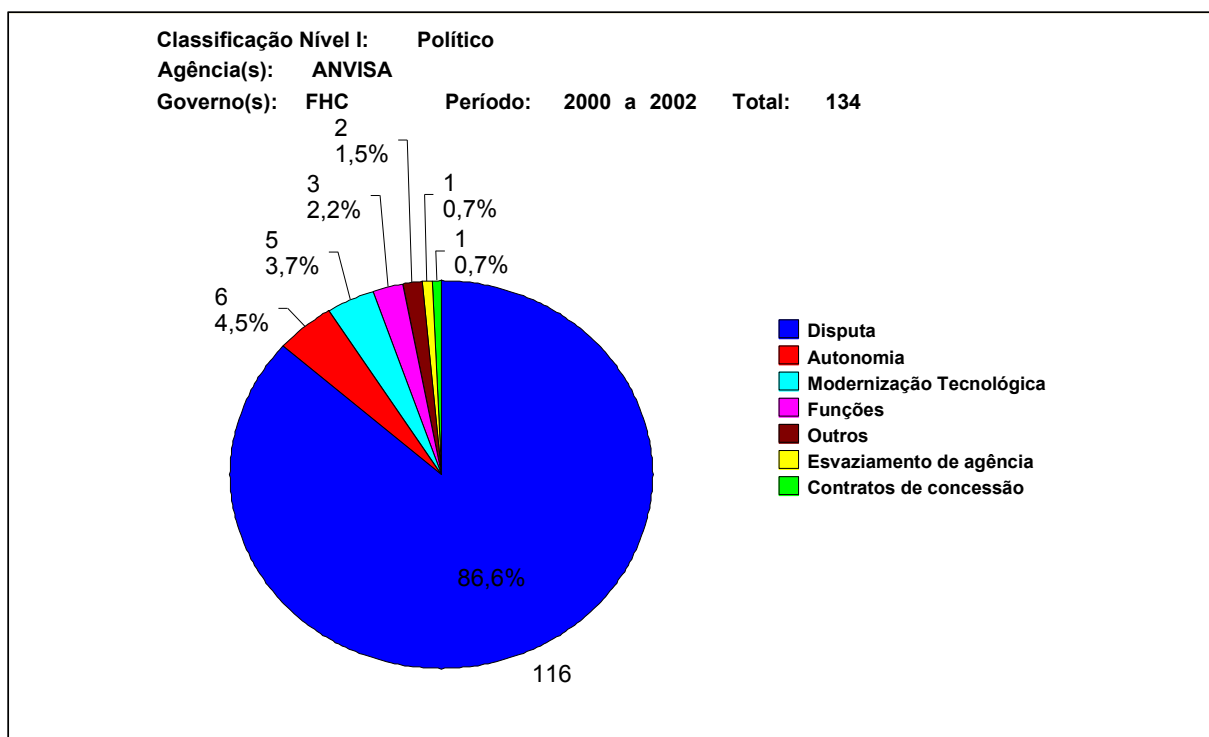


Gráfico n° 22: Notícias classificadas no nível II a partir do tema *político* sobre a Anvisa no governo FHC  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

No gráfico n° 22 sobre a Anvisa o tema *disputa* do nível II chega perto de 90% das classificações.

Nos anos analisados do governo FHC, o tema *político* recebeu 3.168 classificações, ou seja, 30,3% do total das notícias, de acordo com a tabela n° 3 e o gráfico n° 8.

Já o tema do nível II predominante em *político* nas três agências analisadas no governo FHC foi *disputa*<sup>19</sup>. E, nesta *disputa* estiveram envolvidos diversos atores institucionais. Na Anatel *disputa* obteve 49,7% das classificações; na Aneel, 51,8%; e na Anvisa o índice foi extremamente elevado, chegando a 86,6% das classificações. Este tema do nível II fica com uma presença média de 52% nas notícias sobre as três agências regulatórias, de acordo com o gráfico n° 3 do anexo. Na Anatel o tema do nível II *modernização tecnológica* atingiu mais de 18% das classificações e na Aneel o percentual foi de 17%. O tema *contratos de concessão* do nível II obteve o índice superior a 15% na Anatel e acima de

<sup>19</sup> *Disputa* significa luta pela conquista de espaços (entre governo, ministros, conselheiros, parlamentares, partidos, empresas e usuários) para nomear conselheiros e outros cargos para comporem o quadro das agências regulatórias e como consequência ter influência no poder de decisão sobre questões importantes da vida regulatória: propor, aprovar, sancionar leis e normas, alocar recursos para as atividades de regulação, definir tarifas, fiscalizar e aplicar multas, estabelecer a continuidade da política regulatória – o que poderá dar credibilidade e estabilidade ao modelo regulatório, com bons serviços para os usuários, lucros para as empresas e dividendos eleitorais para os políticos.

13% na Aneel. As notícias sobre a Aneel nos sete anos de governo FHC tiveram a presença insistente do tema *Ministério do apagão* do nível II, com 7,8% das classificações. Este ministério especial foi criado para fazer frente à crise energética que tomou conta do país, especialmente, em 2001.

Na Anvisa, tem-se praticamente um dado único: a *disputa* por espaços entre governo, parlamentares, reguladores, empresários e usuários com mais de 86% das classificações. Através de um índice pequeno, o tema *esvaziamento de agência* do nível II também esteve presente.

Portanto, as notícias no governo FHC sobre as agências tratam fundamentalmente sobre *disputas*. É a *disputa* do poder de regular, de legislar, de nomear, de definir preços, de determinar qualidade, de estabelecer formas de atendimento aos usuários, etc. O caso extremo está na Anvisa com quase 90% das notícias tratando sobre *disputas*. E há, ainda, o agravante de haver notícias que tratam do *esvaziamento de agência*. O tema *autonomia* do nível II apresenta-se com um índice menor. O referido momento daquele quadro aguça as incertezas, as dúvidas, as desconfianças e a falta de credibilidade no modelo regulatório brasileiro<sup>20</sup>.

#### **4.2.1.1.2 - 2º Tema Central: Econômico**

As bases econômicas são importantes para materializarem as relações sociais. Por esta razão, a questão econômica também tem merecido destaque na imprensa quando essa noticiou sobre o modelo regulatório brasileiro e a criação das agências regulatórias.

Nos sete anos de governo FHC, analisados nesta pesquisa, houve 10.453 classificações das notícias, em que o tema *econômico* ficou em 2º lugar com 1986 classificações (19%), conforme exposto na tabela nº 3 e no gráfico nº 8.

Inicialmente, apresenta-se uma tabela que expõem as notícias classificadas com o conteúdo *principal* em suas opções de desdobramento a partir do tema central *econômico*.

---

<sup>20</sup> Tabelas e gráficos, que confirmam e complementam as informações em torno destes temas do nível II e também do nível III, tanto no que se refere ao governo FHC, quanto no de Lula, estão no anexo, identificados pelo número e respectivos títulos.

Tabela n° 9: Notícias classificadas como *principal* no nível II a partir do tema *econômico* sobre Anatel, Aneel e Anvisa no governo FHC

	FHC		
	ANATEL	ANEEL	Total
	Qt	Qt	Qt
Econômico			
Ágio	9	6	15
Dinheiro oficial investimento	1	24	25
Fiscalização e Multas	81	59	140
Lucro	95	42	137
Outros	23	2	25
Pleitos Eleitorais	2	1	3
Reajuste de Tarifas	102	195	297
Redutor de Tarifas	31	156	187
Taxa de Fiscalização	4	1	5
Taxa de Instalação	3	2	5
Total	351	488	839
Total	351	488	839

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

A tabela n° 9 mostra como conteúdo *principal* das notícias dentro do tema *econômico*, os temas do nível II *reajuste de tarifas* com 297 classificações, em 1° lugar, *reductor de tarifas* em 2° lugar, *fiscalização e multas* em 3° lugar, e *lucro* em 4° lugar são os que estiveram presentes em maior número de notícias neste tema central *econômico*. Observação a destacar na tabela é o fato de, no governo FHC, não haver notícia, na qual o conteúdo *principal* fosse o *econômico* na Anvisa.

A seguir apresenta-se dados sobre a classificação geral das notícias (com os conteúdos *principal* e *complementares*), no nível II, sobre Anatel, Aneel e Anvisa, separadamente, no governo FHC dentro do tema *econômico*.

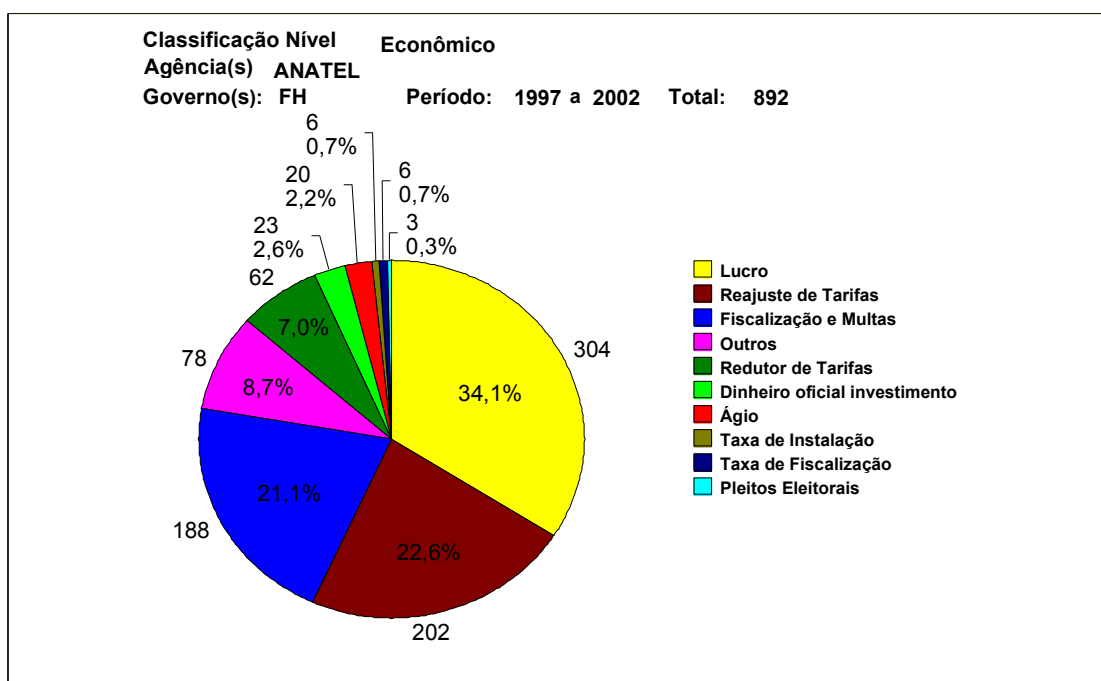


Gráfico n° 23: Notícias sobre a Anatel classificadas no nível II a partir do tema *econômico* no governo FHC  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

O gráfico n° 23 expõe os percentuais da presença dos temas do nível II das notícias sobre a Anatel no governo FHC: *lucro* – 34,1% (304 classificações) e *reajuste de tarifas* – 22,6% são as notícias predominantes sobre a Anatel no governo FHC. Estes dois temas do nível II estão relacionados demonstrando que o setor empresarial busca ser atendido em seus interesses. E, em consequência desta busca intensa de atendimento dos interesses, os órgãos reguladores tiveram que agir, o que resultou em *fiscalização e multas*, cujo tema do nível II, com mais de 21%, foi o terceiro mais presente nas notícias.

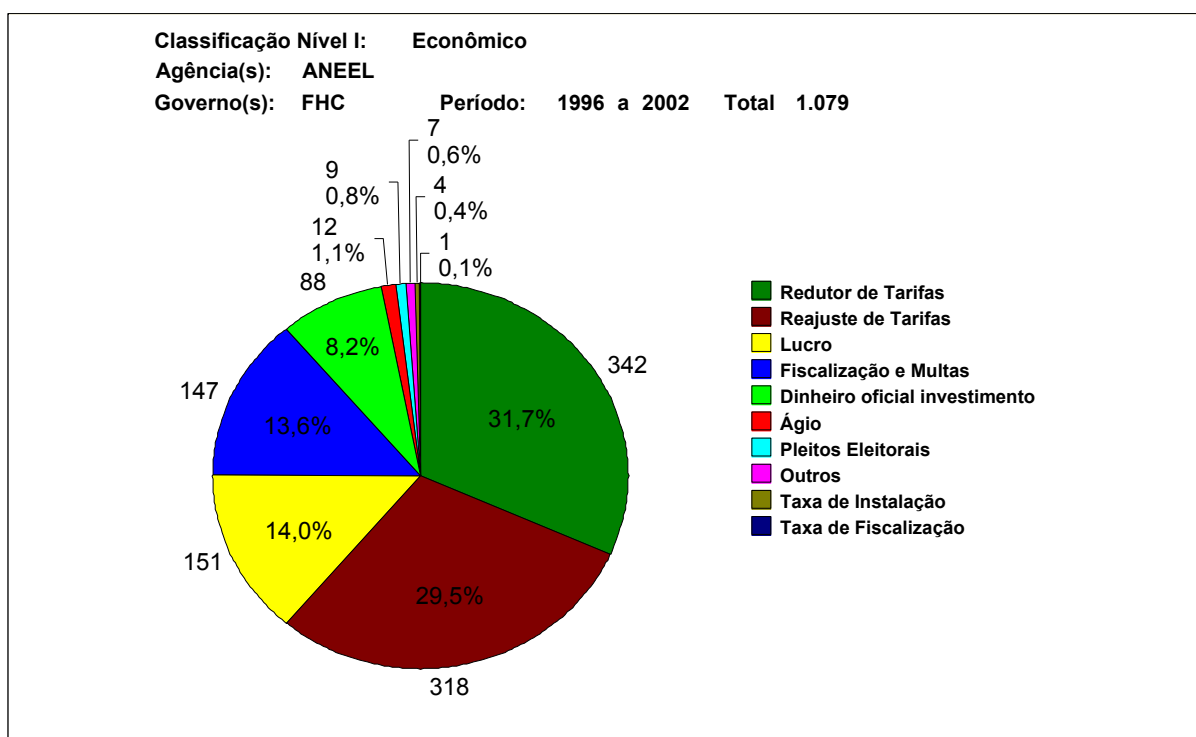


Gráfico n° 24: Notícias sobre a Aneel classificadas no nível II a partir do tema *econômico* no governo FHC  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

Este gráfico n° 24 que expõe a classificação no nível II, a partir do tema *econômico* sobre a Aneel, no governo FHC, informa que os temas *reajuste de tarifas* e *reajuste de tarifas* estiveram presentes nas notícias com percentuais aproximados, girando em torno de 30%, cada. Na posição seguinte aparece o tema *lucro* com índice já bem inferior (14%).

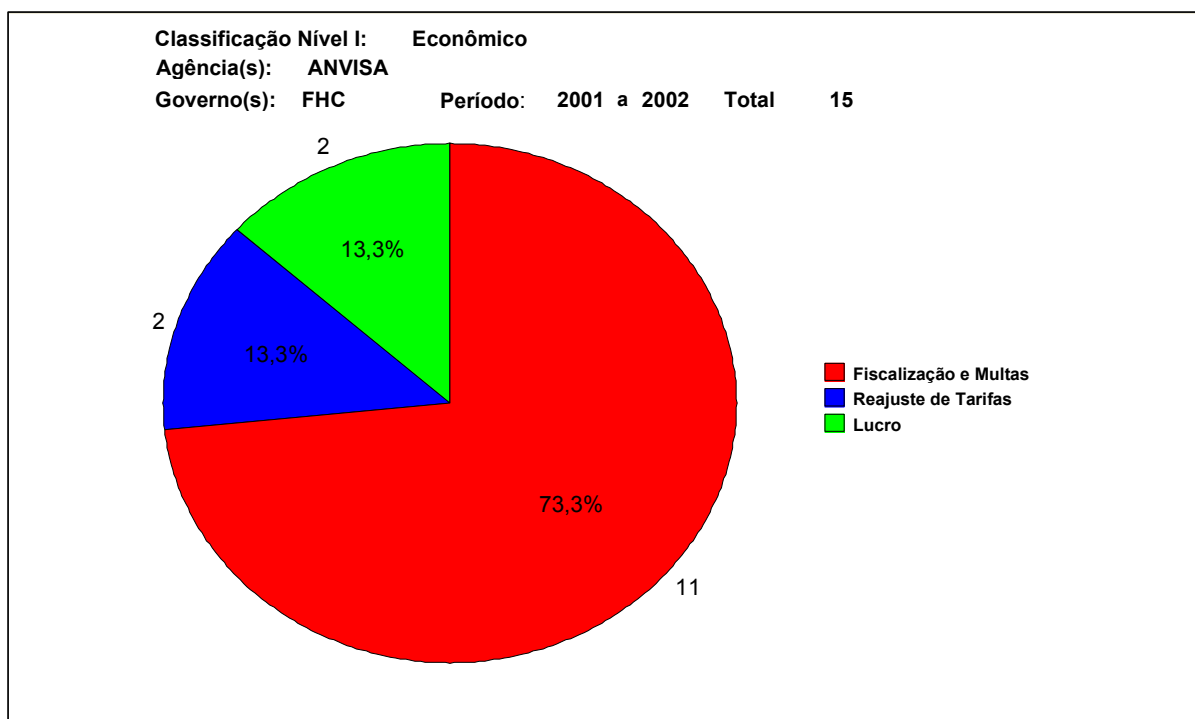


Gráfico nº 25: Notícias sobre a Anvisa classificadas no nível II a partir do tema *econômico* no governo FHC  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

As notícias sobre a Anvisa no governo FHC, como mostra o gráfico nº 25, tiveram sua atenção concentrada no tema *fiscalização e multas* do nível II com mais de 73% do total.

Observa-se que nos dois mandatos do governo FHC, nas notícias sobre Anatel, o tema do nível II, *lucro*, foi o que se apresentou de forma relevante: atingiu mais de 34% das classificações, conforme gráfico nº 23. Em segundo lugar ficou o tema *reajuste de tarifas* do nível II com índice superior a 22%. Somando estes dois temas (*lucro e reajuste de tarifas*), que se complementam, tem-se algo em torno de 57% do total das classificações do *econômico* no governo FHC. E, dentro desta mesma lógica, o tema *redução de tarifas* do nível II apareceu no governo FHC na Anatel apenas 7%. Ainda deve se mencionar que o tema *fiscalização e multas* do nível II em notícias sobre a Anatel no governo FHC atingiu um percentual de 21%. Em suma, a tônica principal das notícias sobre a Anatel no governo de FHC foi a questão do *lucro*, do *reajuste das tarifas*, associada à *fiscalização e multas* além de uma tímida presença do *redução de tarifas*.

Na Aneel, a característica geral das notícias, durante o governo de FHC, não variou muito. De acordo com o gráfico nº 24, a classificação que trata sobre *lucro* baixou para 14% e o tema *reajuste de tarifas* do nível II foi elevado para 29,4%. O tema deste mesmo nível, *fiscalização e multas* chegou a 13,3%. Porém, os dados novos na classificação das

notícias do nível II sobre a Aneel no governo FHC que apareceram foram dois: a presença dos temas *dinheiro oficial para investimentos* com 8,2% e *redução de tarifas* com 31,7%. A questão da presença do *dinheiro oficial para investimento* foi um fator de incentivo para o setor privado pós-privatizações. Este mesmo tema gerou muitas polêmicas e denúncias sobre a dilapidação do patrimônio público, que estaria sendo entregue à iniciativa privada neste processo da privatização. A outra questão – *redução de tarifas* – foi motivo de muitas pressões em função do apagão, do racionamento e da crise de energia elétrica de 1998 até 2002, mais acentuadamente em 2001. O conflito estava materializado pelas pressões para reduzir ou aumentar as tarifas de energia elétrica. Por isso, é importante ressaltar que muitas notícias, em suas manchetes se referiam à *redução de tarifas*, mas no seu corpo informavam sobre a necessidade, a possibilidade e as alternativas para reajustar tarifas.

Já a Anvisa, conforme revela o gráfico nº 25, esteve muito ausente no governo FHC. Nas notícias, ela aparece apenas a partir de outubro de 2000. No tema *econômico* houve apenas 15 inserções, distribuídas em três temas do nível II: *lucro* - 13,3%, *reajuste de tarifas* – 13,3%, e no tema largamente predominante, *fiscalização e multas*, que atingiu um vasto percentual de 73,3%. Como a Anvisa trata de saúde/doença, medicamentos, fórmulas, manipulação de remédios e questões biológicas, a fiscalização tende a ser rigorosa com aplicação de multas. Esta, crê-se, seja a razão pela qual o tema *fiscalização e multas* do nível II atingiu índice tão elevado de notícias sobre a Anvisa no governo FHC.

#### **4.2.1.1.3 - 3º Tema Central: Função regulatória**

Com a reforma do Estado brasileiro nos anos 80 com a implantação do marco regulatório e a criação das agências, começou-se com a definição da função regulatória: o que deve ser regulado, como deve ser regulado, quem regula, qual é a função do governo, das empresas, dos usuários e dos órgãos reguladores. A novidade, a época a ser implantada, trouxe dificuldades: criar as leis, disponibilizar recursos e aplicar os procedimentos requeridos. Assim, a questão da *função regulatória* ocupou a 3ª posição na presença das notícias sobre a Anatel, a Aneel e a Anvisa no governo FHC, conforme indicam a tabela nº 3 e o gráfico nº 8. As notícias, que trataram deste tema, obtiveram 1617 classificações no plano BD, representando 15,5% do total.

Seguindo a exposição feita nos temas anteriores, apresenta-se inicialmente dados sobre a presença do tema *função regulatória* como assunto *principal* nas notícias no período do governo FHC.



Tabela n° 10: Distribuição das notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa no nível II a partir do tema *função regulatória* classificadas como *principal* no governo FHC

		FHC			
		ANATEL	ANEEL	ANVISA	Total
		Qt	Qt	Qt	Qt
Função regulatória	Abandono da intervenção	34	49		83
	Composição acionária	213	33		246
	Criação das agências regulat	64	50	3	117
	Fim do monopólio estatal	6	5		11
	Legislação regulatória	30	14		44
	Liberdade de mercado	20	21		41
	Privatizações e transparência	39	11		50
	Recurso estatal p/investim.	17	9		26
	Reforma do estado	7	6		13
<b>Total</b>		430	198	3	631
<b>Total</b>		430	198	3	631

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

A tabela n° 10 mostra que o tema *função regulatória* foi classificado como *principal* em 631 notícias sobre as três agências, no governo FHC. E, no desdobramento deste tema, aparece em destaque o tema *composição acionária* do nível II com quase 40% das notícias (246 classificações). O tema *criação das agências regulatórias* também esteve em evidência beirando os 20% das notícias. Na terceira posição aparece *abandono da intervenção*, seguido da *privatização* e outros.

Os gráficos que se seguem apresentam a evolução das notícias, classificadas no nível II, a partir do tema *função regulatória*, sobre as três agências regulatórias nos anos de FHC, baseado no plano de classificação do presente BD.

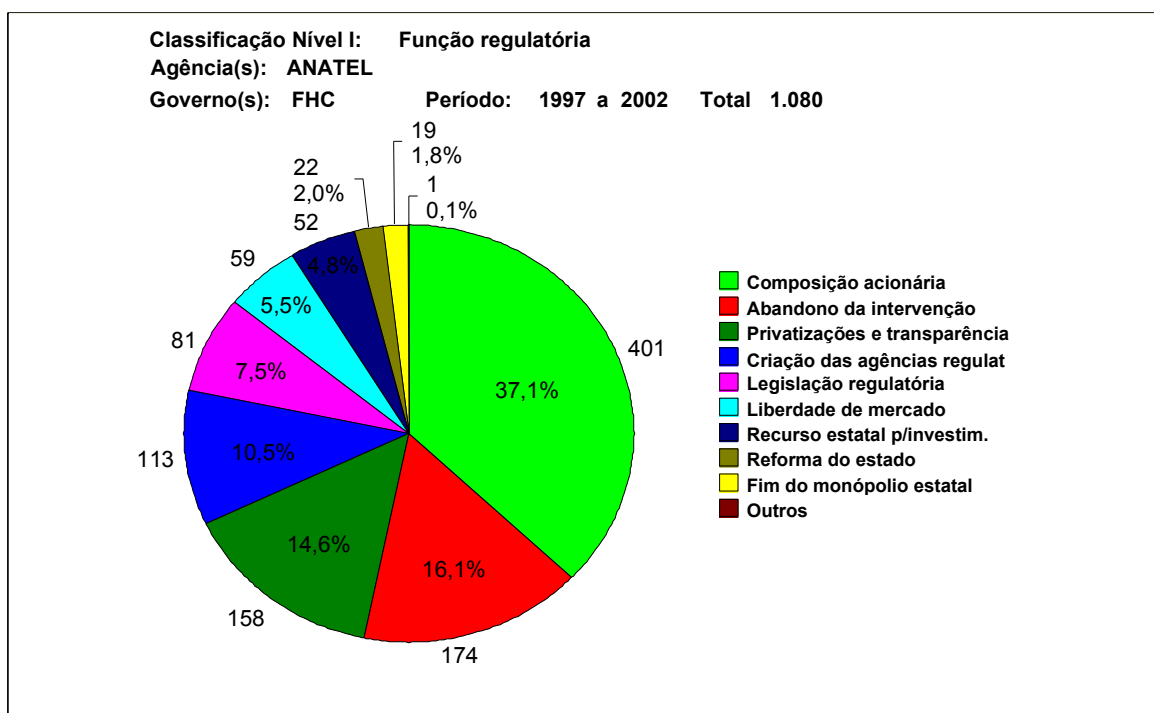


Gráfico n° 26: Notícias sobre a Anatel classificadas no nível II a partir do tema *função regulatória* no governo FHC

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

No gráfico n° 26 observa-se que os temas *abandono da intervenção* e *privatizações e transparência* estiveram presentes nas notícias sobre a Anatel no governo FHC, logo depois do tema predominante que trata de *composição acionária* que obteve 401 classificações com 37,1% do total. Aqueles temas demonstram a lógica do governo FHC, envolvido com a reforma do Estado, privatizações e implantação do marco regulatório.

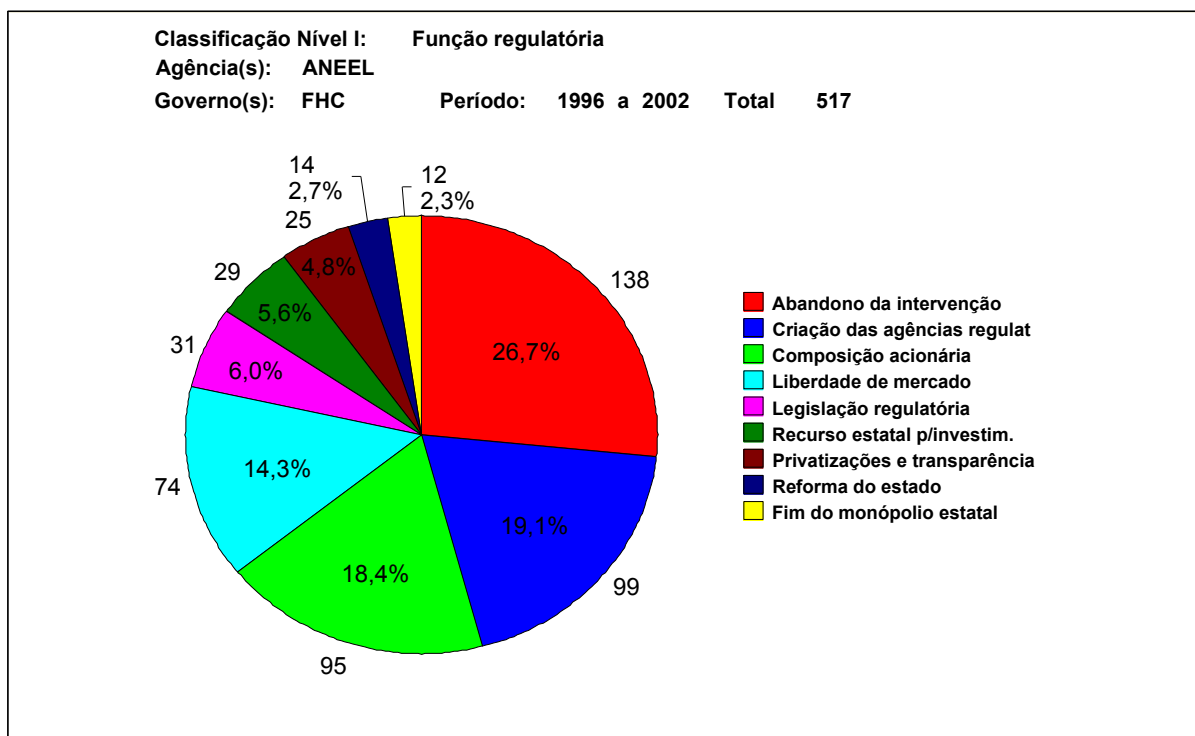


Gráfico n° 27: Notícias sobre a Aneel classificadas no nível II a partir do tema *função regulatória* no governo FHC

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

Na Aneel, a lógica dos temas do nível II, presentes de forma predominante nas notícias no governo FHC, permanece idêntica à Anatel. Estão em destaque, de acordo com o gráfico n° 27, *abandono da intervenção*, *criação das agências regulatórias* e *composição acionária*. A novidade, em relação à Anatel (ou a confirmação da integração do Brasil ao modelo liberal global), é a presença do tema *liberdade de mercado* do nível II em quase 15% das notícias.

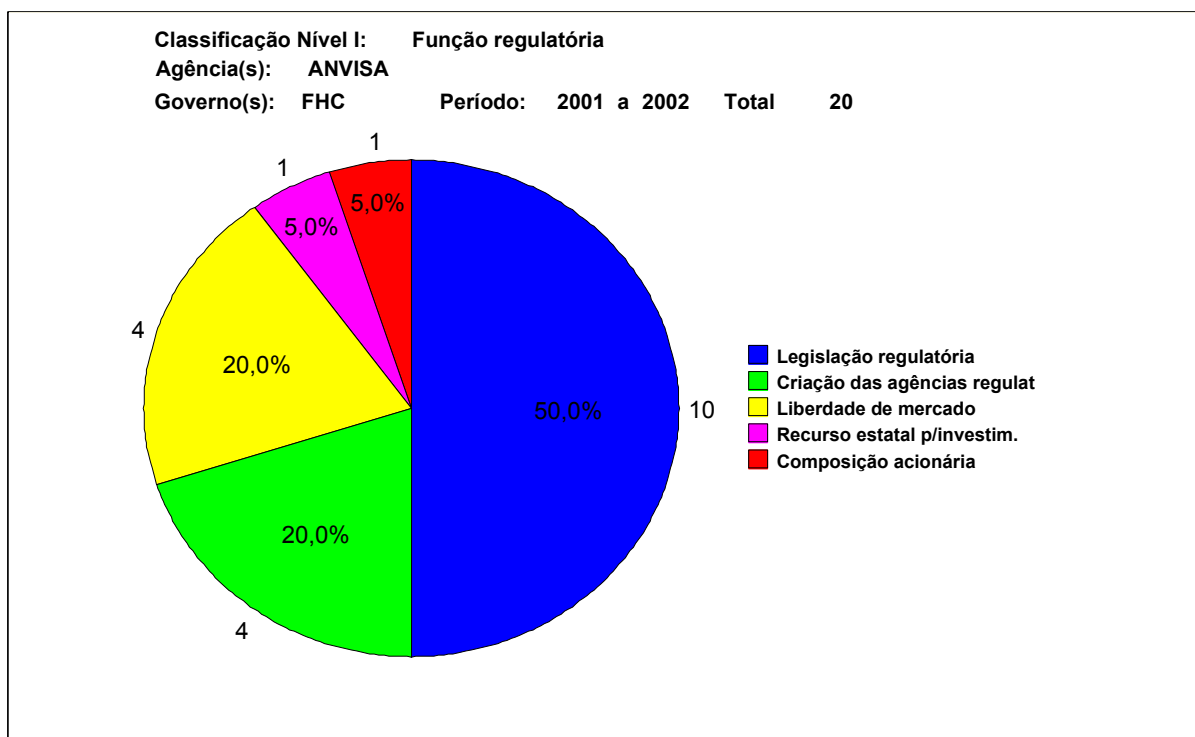


Gráfico n° 28: Notícias sobre a Anvisa classificadas no nível II a partir do tema central *função regulatória* no governo FHC

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

A Anvisa, normalmente, é uma exceção, ou seja, é uma agência com algumas peculiaridades. No gráfico n° 28, esta agência tem 50% das notícias sobre o tema *legislação regulatória* do nível II.

Em suma, pelos gráficos expostos (n° 26, 27 e 28), que mostram a classificação das notícias sobre as três agências no governo FHC, está em evidência, na Anatel, o tema *composição acionária* do nível II com 37,1% das classificações. As questões *abandono da intervenção*, *privatizações e transparência* e *criação das agências regulatórias* obtiveram pontuações que variam entre 10% e 16%. Já nas notícias sobre a Anel em FHC, o destaque foi o tema *abandono da intervenção* do nível II com 26,7% das classificações. O tema do mesmo nível, *liberdade de mercado*, obteve um boa classificação com 14,3%. Também pontuaram bem *composição acionária*, e *criação das agências regulatórias*. E, no mesmo tema do nível II, *liberdade de mercado*, também recebeu destaque nas notícias sobre a Anvisa no governo FHC com 20% das classificações. O destaque, porém, neste governo, nas notícias sobre a Anvisa, foi obtida pelo tema *legislação regulatória* do nível II com 50% das classificações.

#### 4.2.1.1.4 - 4º Tema Central: Tecnológico

O elemento tecnológico, com papel sempre inovador em telecomunicações, energia elétrica e vigilância sanitária, teve presença marcante nas notícias sobre as agências regulatórias. Na presente seção, apresenta-se como foi tratada a questão tecnológica nas notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa, no governo FHC.

Primeiramente, expõe-se dados sobre as notícias, nas quais o tema central *tecnológico* foi o conteúdo *principal* das notícias.

Tabela nº 11: Distribuição das notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa classificadas como *principal* no nível II a partir do tema *tecnológico* no governo FHC

		FHC			Total
		ANATEL	ANEEL	ANVISA	
		Qt	Qt	Qt	Qt
Tecnológico	Apagões	9	125		134
	Liberação para vendas			4	4
	Medidas preventivas			5	5
	Outros		2		2
	Pesquisa, Produção, Registro	1		8	9
	Qualidade	462	48	4	514
	Vantagens e Riscos			10	10
	<b>Total</b>	<b>472</b>	<b>175</b>	<b>31</b>	<b>678</b>
<b>Total</b>	<b>472</b>	<b>175</b>	<b>31</b>	<b>678</b>	

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

A tabela nº 11 mostra que o tema *tecnológico* foi classificado como assunto *principal* em 678 notícias sobre as três agências regulatórias no governo FHC, e dentro deste, o tema *qualidade* do nível II alcançou 514 classificações (426 somente na Anatel) sendo o seu conteúdo *principal* em mais de 75% das notícias. O tema *apagões* do nível II está na 2ª posição com 134 classificações – 20% - das quais 125 foram da Aneel, tendo como motivo a crise energética que resultou em falta de energia em várias ocasiões.

Os gráficos na sequência apresentam a classificação geral (conteúdos *principal* e *complementares*) das notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa, nos sete anos de governo FHC.

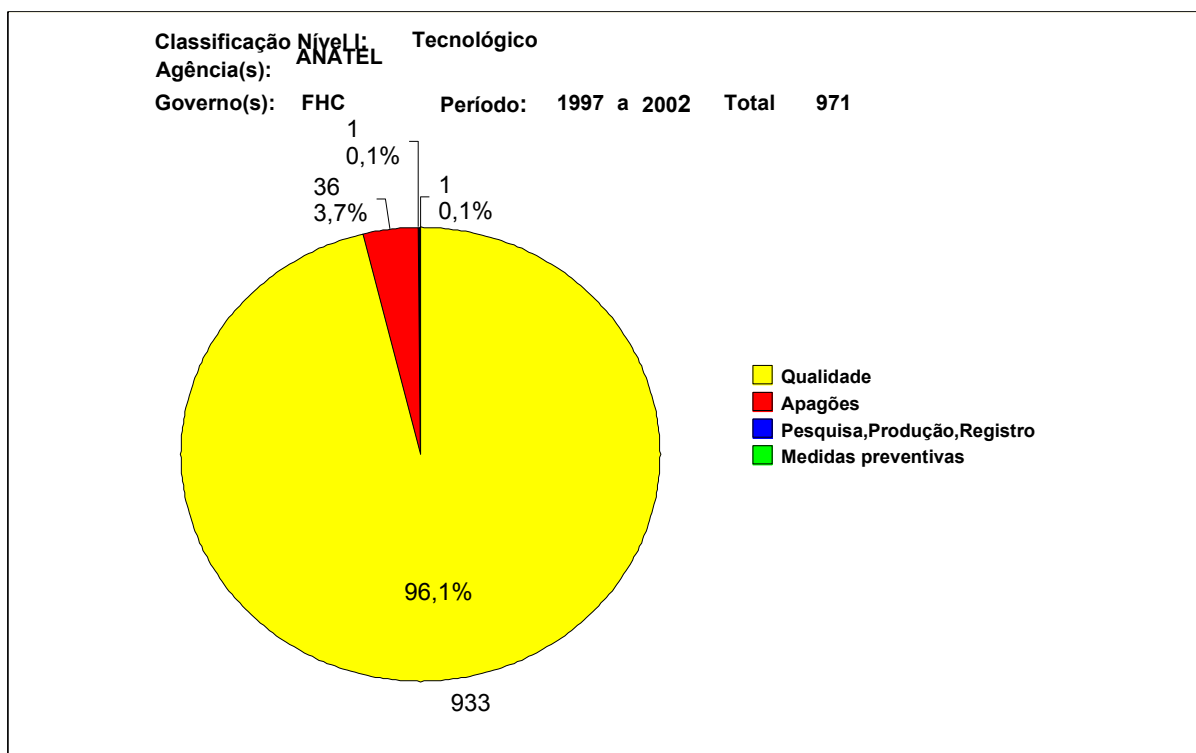


Gráfico n° 29: Notícias sobre a Anatel classificadas no nível II a partir do tema *tecnológico* no governo FHC  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

O gráfico n° 29 informa que há um predomínio do tema *qualidade* do nível II, que trata do *tecnológico*, o qual está presente em 933 notícias, atingindo mais de 96% das classificações sobre a Anatel no governo FHC.

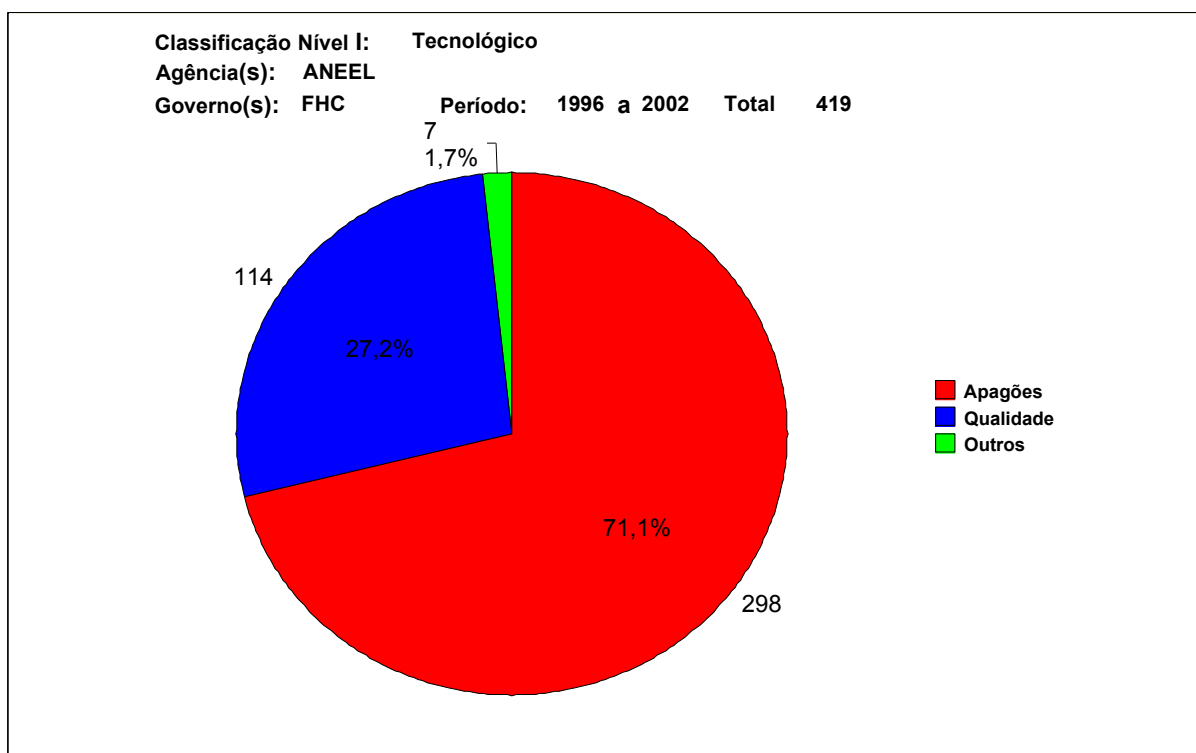


Gráfico n° 30: Notícias sobre a Aneel classificadas no nível II a partir do tema *tecnológico* no governo FHC  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

Na Aneel, conforme demonstra o gráfico n° 30, o tema predominante foi *apagões* do nível II. A razão se deve ao fato de haver uma grave crise elétrica no país, com constantes interrupções no fornecimento de energia, especialmente, de 1999 até 2003.

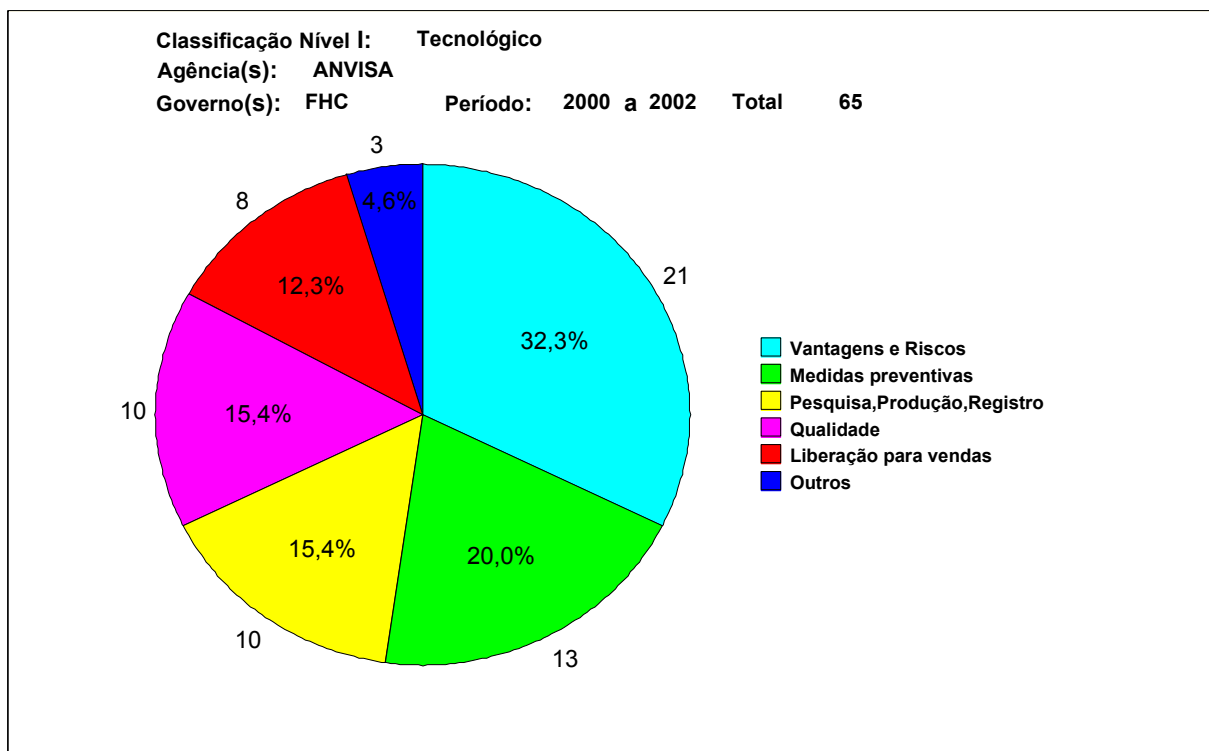


Gráfico n° 31: Notícias sobre a Anvisa classificadas no nível II a partir do tema *tecnológico* no governo FHC  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

Este gráfico n° 31 sobre as notícias da Anvisa demonstra uma equitativa distribuição das classificações em temas novos e que são próprios desta agência que faz a vigilância sanitária.

De forma geral, as notícias sobre o tema central do nível I sob a denominação de *tecnológico*, nas três agências regulatórias, no governo FHC recebeu 1.455 classificações do total, conforme mostram a tabela n° 3 e o gráfico n° 8. Portanto, trata-se de uma questão importante e que é objeto de constantes melhorias por parte de governantes e empresas, visando proporcionar o diferencial no atendimento de clientes e do público eleitor. Por isso, atingiu um percentual de quase 14% do total das classificações.

Porém, quando se verifica a tabela n° 11 e os gráficos n°s 29 e 30 de classificação das notícias a partir do tema *tecnológico* da Anatel e da Aneel em FHC parece que se está diante de um único dado: *qualidade*. Na Anatel, o tema do nível II *qualidade* recebeu mais de

96% das classificações<sup>21</sup>. O tema *apagões* na Anatel recebeu 3,7% das classificações. Já na Aneel, no governo FHC, o tema do nível II *apagões* recebeu mais de 71% das classificações. *Qualidade* ficou em 2º lugar com 27% das classificações. O tema do nível II, *apagões*, esteve em evidência em função da crise, motivada pela interrupção, falta e má qualidade da energia elétrica fornecida, especialmente durante o ano de 2001.

Já as notícias sobre a Anvisa é um outro capítulo no governo FHC. Há uma distribuição razoavelmente uniforme entre cinco temas do nível II: *vantagens e riscos* – 33%, *medidas preventivas* – 20%, *qualidade* – 15%, *pesquisa, produção, registro* – 15% e *liberação para vendas* – 12%. Justifica-se que estes temas do nível II atendem mais ao perfil da saúde – remédios, fórmulas, política hospitalar.

#### 4.2.1.1.5 - 5º Tema Central: Jurídico

No modelo regulatório brasileiro, o aspecto jurídico tem sido usado por empresas, usuários e governos para garantir a defesa dos interesses e o cumprimento das leis e das convenções estabelecidas entre as partes.

Segundo a tabela nº 3 e o gráfico nº 8, no governo FHC, nas notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa houve 932 classificações sob o tema central *jurídico*, perfazendo 8,9% do total.

A tabela a seguir expõe dados sobre o tema *jurídico* como conteúdo *principal* das notícias, com suas classificações englobando as três agências no governo FHC.

Tabela nº 12: Distribuição das notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa classificadas como *principal* no nível II a partir do tema *jurídico* no governo FHC

		FHC			
		ANATEL	ANEEL	ANVISA	Total
		Qt	Qt	Qt	Qt
Jurídico	Ações judiciais	122	27	6	155
	Idec	1	1		2
	Inquérito administrativo	46	17	7	70
	Ministério Público	3			3
	Procon	5			5
	Reclamações e indenizações	58	28		86
	<i>Total</i>	235	73	13	321
<i>Total</i>	235	73	13	321	

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

<sup>21</sup> O tema do 2º nível *qualidade* do tema *tecnológico* se subdivide em quatro temas do nível III: *critérios das empresas, universalização, competitividade e serviços* – aqui reunidos na mesma classificação – que receberam análise, adiante, separadamente.

O tema central *jurídico*, como mostra a tabela acima, está presente, como *principal*, em 321 notícias sobre a Anatel, Aneel e Anvisa no governo FHC e, o tema *ações judiciais* do nível II, com 155 classificações, ocupa quase a metade das notícias como conteúdo *principal*. *Reclamações e indenizações*, com 86 classificações, está presente em mais de 26% das notícias e *inquérito administrativo*, com 70 classificações, em mais de 21%. Os órgãos de defesa do consumidor incentivam os cidadãos e as entidades a recorrerem à justiça caso se sentissem lesados, informam as notícias.

A seguir estão expostas as especificações da classificação geral das notícias (conteúdos *principal* e *complementares*) no governo FHC sobre Anatel, Aneel e Anvisa em torno do tema central *jurídico*.

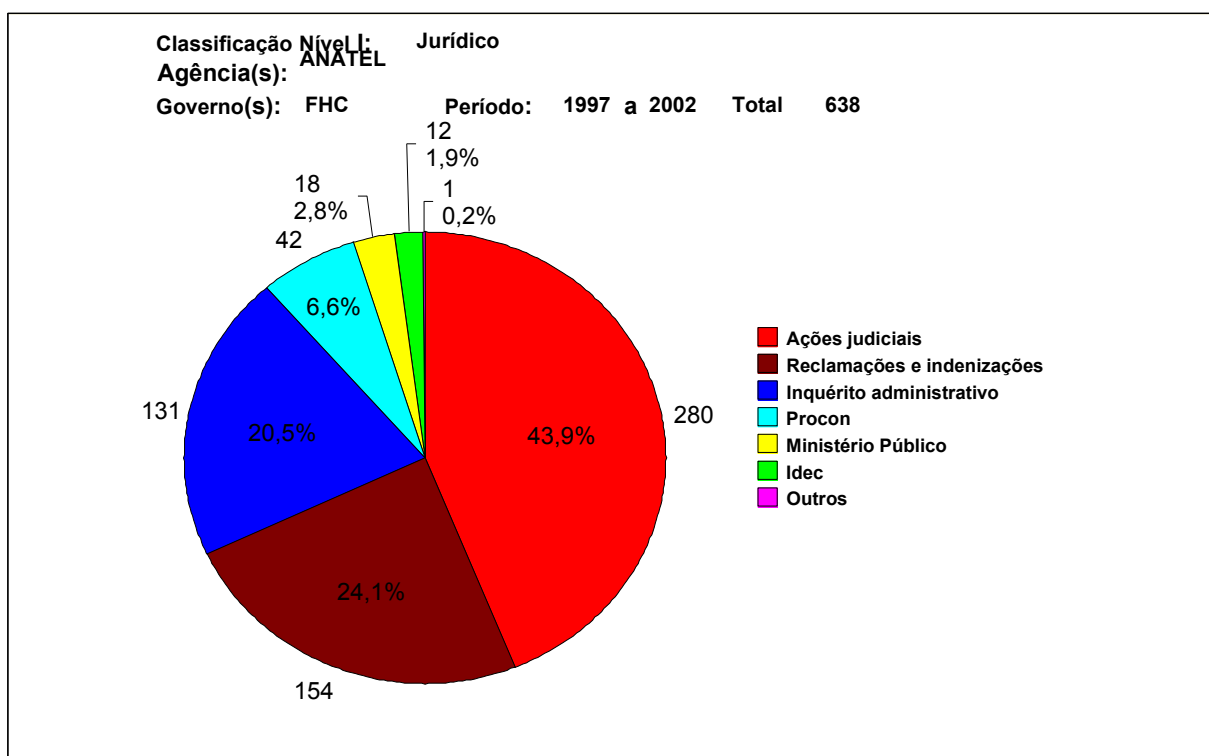


Gráfico nº 32: : Notícias sobre a Anatel classificadas no nível II a partir do tema *jurídico* no governo FHC  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

Além dos temas destacados que tratam da insatisfação dos agentes envolvidos – *ações judiciais*, *reclamações e indenizações* e *inquérito administrativo* - os órgãos de defesa (consumidor, usuário, cidadão), como *Procon*, *Ministério Público* e *Idec*, também encontram-se nas notícias sobre a Anatel no governo FHC, conforme o gráfico nº 32.



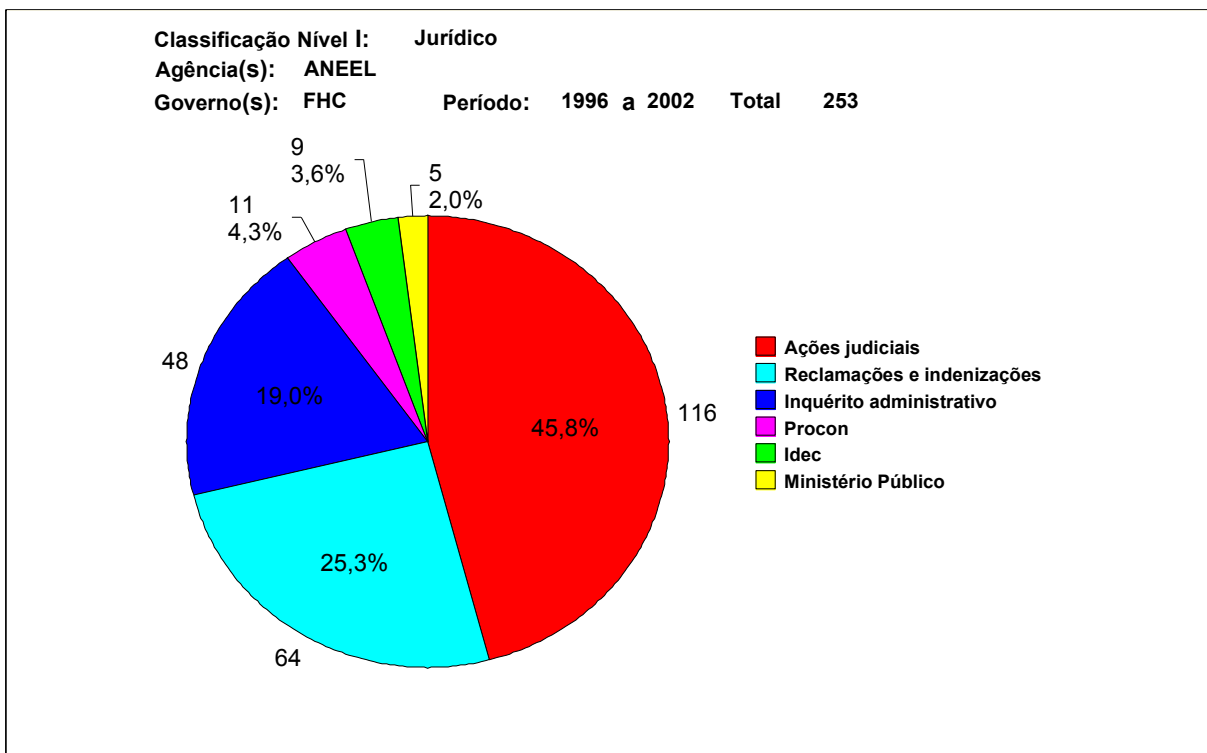


Gráfico nº 33: Notícias sobre a Aneel classificadas no nível II a partir do tema *jurídico* no governo FHC  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

O gráfico nº 33 mostra que nas notícias sobre a Aneel no governo FHC, o tema *ações judiciais* do nível II também se destaca, com presença em mais de 45% delas.

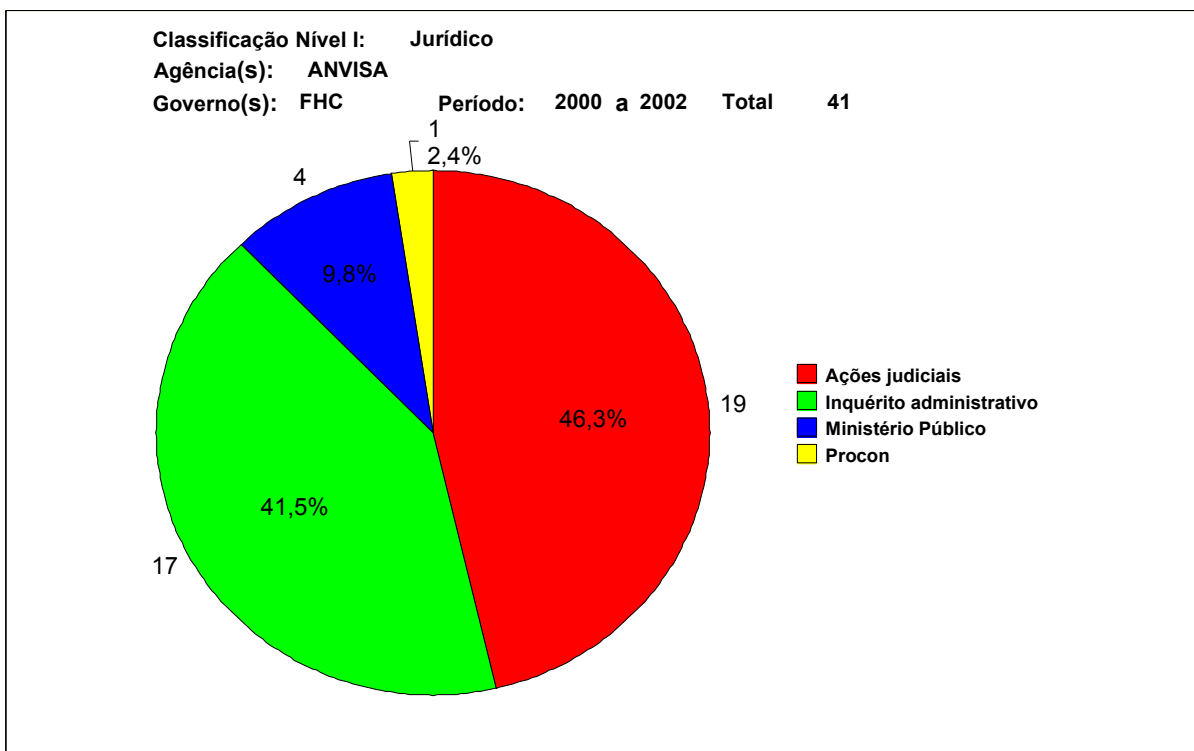


Gráfico nº 34: Notícias sobre a Anvisa classificadas no nível II a partir do tema *jurídico* no governo FHC  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

Neste gráfico nº 34, com exposição da classificação no nível II das notícias sobre a Anvisa no governo FHC, colocam-se em relevo os temas *ações judiciais* e *inquérito administrativo*, cada qual, tendo presença em mais de 40% do total.

Tomando os dados sobre as notícias divulgadas sobre as três agências regulatórias no governo FHC no tema *jurídico*, pode-se resumir toda questão em torno de três temas do nível II: *ações judiciais*, *reclamações e indenizações* e *inquérito administrativo*. O próprio tema central e, especialmente, as três especificações indicam que a conflitividade entre Estado, Mercado e Sociedade está exposta nas notícias. Quando se investiga, se reclama, se aciona os órgãos fiscalizadores ou se promove ações judiciais, as divergências estão colocadas e busca-se soluções a partir de interpretações diferentes, visando interesses diversos. As notícias expressam que a implantação do modelo regulatório brasileiro não está resolvida. Sobre este modelo pairam incertezas e divergências. Na Anatel, a soma dos temas do nível II, *ações judiciais* (43,9%), *reclamações e indenizações* (24,1%) e *inquérito administrativo* (20,5%), supera o percentual de 88% do total das classificações. Na Aneel, esta mesma soma ultrapassa os 90%. Na Anvisa, não há registro de *reclamações e indenizações* (devem ter sido canalizadas para a ANS - Agência Nacional da Saúde), mas o tema do nível *inquérito administrativo* atinge 41,5% das classificações, que somado aos 46,3% de *ações judiciais* atinge também quase os 88% do total. Registra-se, ainda, que na Anvisa, o tema do nível II *Ministério Público* obteve 10% das classificações.

#### **4.2.1.1.6 - 6º Tema Central: Indícios de irregularidades**

Em administração pública, o uso do dinheiro público em benefícios coletivos/sociais é a regra. A irregularidade<sup>22</sup> significa, aplicação dos recursos públicos à revelia da regra e da lei, o que tem conotação com roubo, crime, corrupção, contravenção, impropriedade administrativa, etc. Quando na imprensa aparece uma notícia sobre alguma irregularidade, isto não significa que ela esteja caracterizada. Pode-se tratar apenas de especulação, ou, em casos de ênfase extrapolada, pode ser tentativa de perseguição ou forte postura ideológica. Quando se noticia, não necessariamente há provas do fato. A notícia pode levar à investigação, à CPI, a inquérito administrativo, a processo judicial e, muitas vezes, pela repercussão social, ocorre condenação pública dos expostos. Pode haver julgamento prévio que posteriormente não se confirma. Notícias desta natureza nem sempre revelam a

<sup>22</sup> A irregularidade pode ser caracterizada como algo contrário à lei, ou à justiça, ou, ainda, que tem falta de regularidade; caracteriza-se pela anormalidade e desigualdade; procedimento, ação ou situação irregular (Dicionário Aurélio [1986] p.969-970).

verdade. Considerando o exposto, para efeitos do presente trabalho, denominou-se as notícias que tratam de desvio de conduta econômica, social, política, de *indícios de irregularidades*.

Inicialmente apresenta-se dados a respeito da presença do tema central *indícios de irregularidades* como conteúdo *principal* nas notícias sobre as três agências regulatórias no governo FHC.

Tabela nº 13: Distribuição das notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa classificadas como *principal* no nível II a partir do tema *indícios de irregularidades* no governo FHC

		FHC			Total
		ANATEL	ANEEL	ANVISA	
		Qt	Qt	Qt	Qt
Indícios de irregularidades	Contravenção	148	21	4	173
	Corrupção	4	12	1	17
	Outros	46	1		47
	Produtos ineficazes	5		42	47
	Proibições	37	1	12	50
	Questão biológica			5	5
	Remédios vetados			27	27
	Tecnologia nacional	8	2		10
	<i>Total</i>	248	37	91	376
<i>Total</i>	248	37	91	376	

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

A tabela nº 13 exprime que o tema central *indícios de irregularidades* é o conteúdo *principal* em 376 notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa no governo FHC. E, dentro deste, o tema do nível II *contravenções* é o conteúdo *principal* em quase metade das notícias. Com números aproximados aparecem, em seguida, *proibições* e *produtos ineficazes*.

Na seqüência, aparecem os gráficos com exposição da existência das notícias classificadas em geral com o tema central *indícios de irregularidades* na Anatel, Aneel e Anvisa no governo FHC, seguindo a estrutura do plano de classificação.

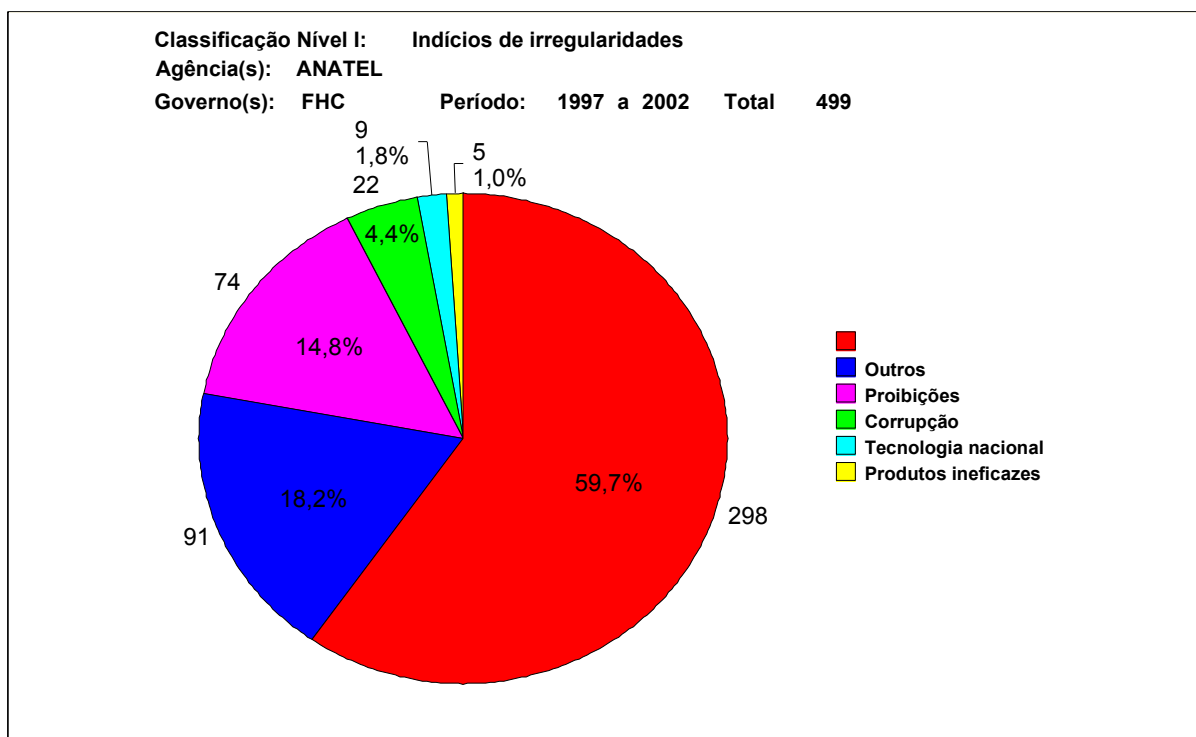


Gráfico n° 35: Notícias sobre Anatel classificadas no nível II dentro do tema *índicios de irregularidades* no governo FHC

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

A informação básica deste gráfico n° 35 é de que o tema *contravenção* do nível II dentro de *índicios de irregularidades* nas notícias sobre o governo FHC, com 298 classificações, representa percentualmente quase 60% do total das notícias sobre a Anatel.

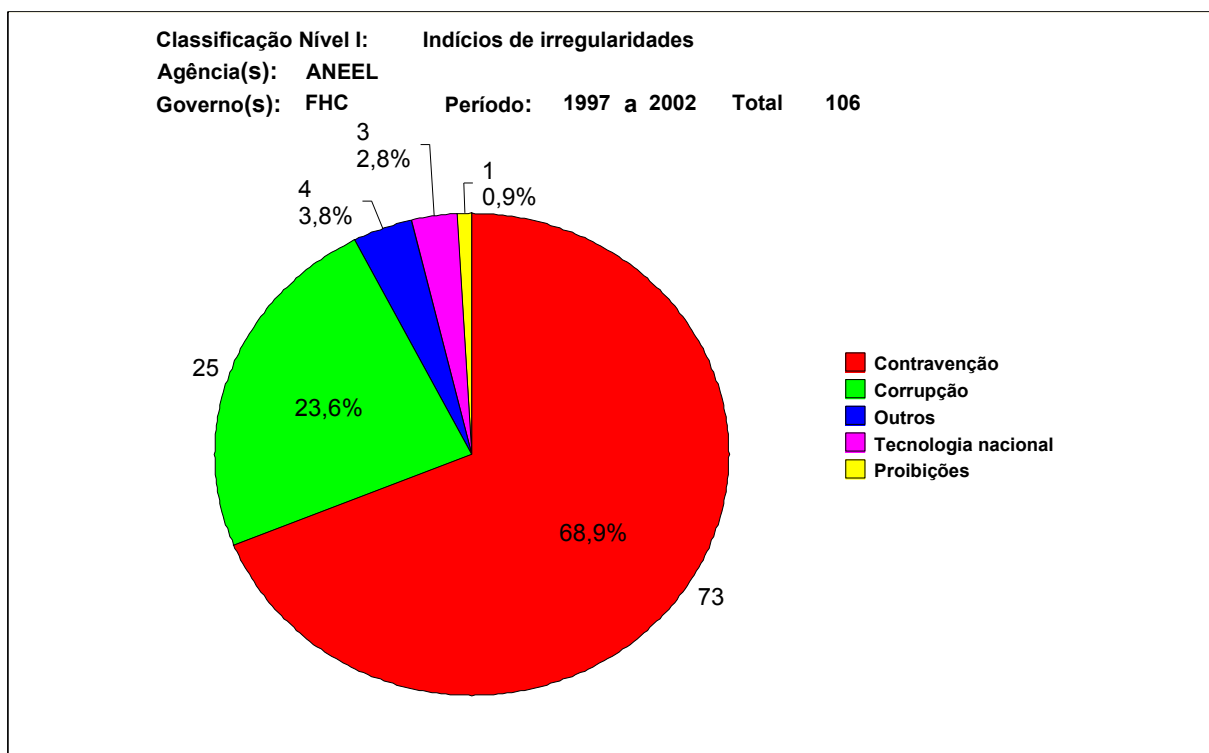


Gráfico nº 36: Notícias sobre Aneel classificadas no nível II dentro do tema *indícios de irregularidades* no governo FHC

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

Nas notícias sobre a Aneel, de acordo com o gráfico nº 36, o tema *contravenção* do nível II alcançou quase 70% do total das classificações. O tema *corrupção* do nível II ficou em 2º lugar, ultrapassando os 23% do total.

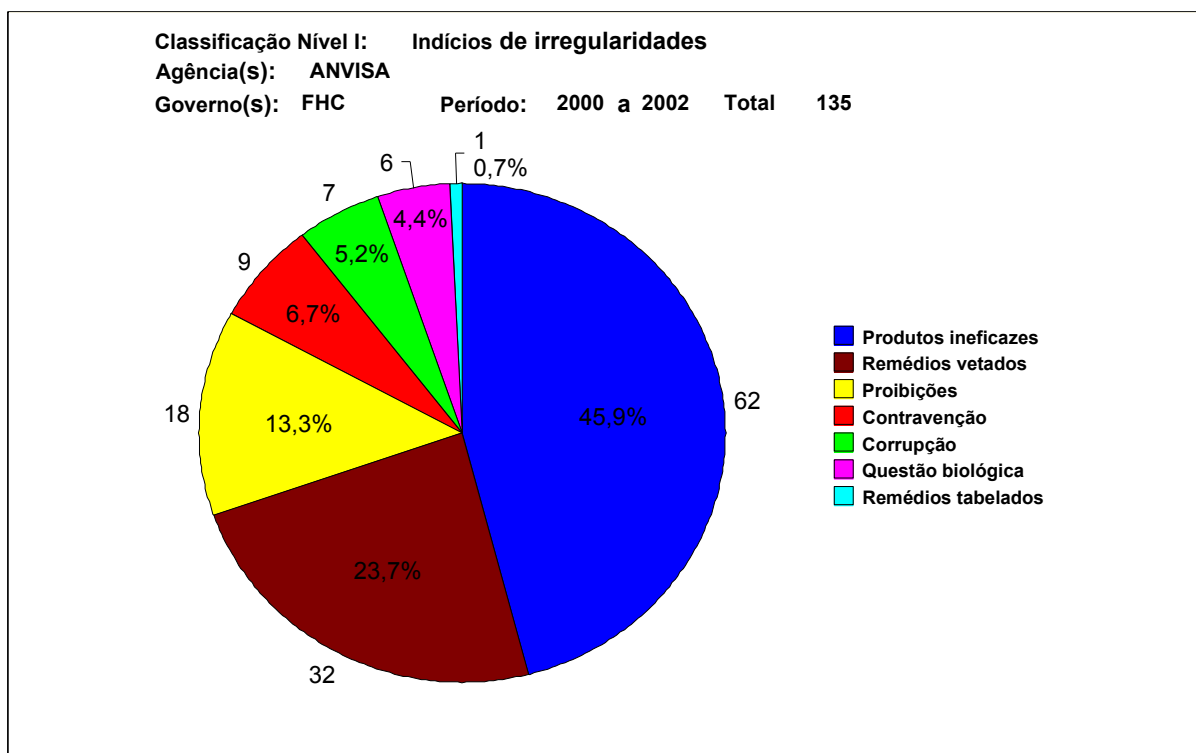


Gráfico nº 37: Notícias sobre Anvisa classificadas no nível II dentro do tema *índicios de irregularidades* no governo FHC

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

As notícias com enfoque no tema central do nível I *índicios de irregularidades* no governo FHC sobre as três agências regulatórias obtiveram 740 classificações com 7,1% do total, conforme a tabela nº 3 e o gráfico nº 8.

Na Anatel, no governo FHC, a partir de *índicios de irregularidades*, o tema do nível II *contravenção* obteve uma classificação de quase 60% do total.<sup>23</sup> Já na Aneel, esse tema ainda esteve mais alto: quase 70% do total. Em segundo lugar, aparece *corrupção* com mais de 23%. Por sua vez, na Anvisa, conforme o gráfico nº 37, o tema *contravenção* está diluído e representa apenas 6,7% do total. O tema do nível II *proibições* é citado 14,8% e 13,3%, respectivamente, na Anatel e Anvisa. Na Aneel, as notícias no governo FHC, destacaram ainda dois novos temas deste mesmo nível mais propícios para a área da saúde: *produtos ineficazes*, perto de 46% (quase a metade das notícias) e *remédios vetados*, perto de 24%.

<sup>23</sup> O tema do nível II *contravenção* se desdobra em 9 temas do nível III que serão analisados posteriormente.

#### 4.2.1.1.7 - 7º Tema Central: Burocrático

As agências regulatórias pretendem simplificar algumas ações, desvencilhando-se da burocracia em excesso, porém necessitam dela. Nesta seção pode se verificar como o tema central *burocrático* se apresenta nas notícias sobre as agências regulatórias no governo FHC. A tabela seguinte mostra os dados sobre o tema *burocrático* como conteúdo *principal* das notícias.

Tabela nº 14: Distribuição das notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa classificadas como *principal* no nível II a partir do tema central *burocrático* no governo FHC

		FHC			
		ANATEL	ANEEL	ANVISA	Total
Burocrático	Cargos	5	11		16
	Criação de cargos	22	9	1	32
	Estrutura funcional deficiente	11	1		12
	Indicações, Demissões, Substit	34	10	1	45
	Nomeação Presidencial	14	10		24
	Nomeações Partidárias	12	13		25
	Outros	5	1		6
	Regras de Contratação	5	3		8
	<i>Total</i>	108	58	2	168
<i>Total</i>	108	58	2	168	

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

A tabela nº 14 revela que *criação de cargos, indicações, demissões e substituições, nomeações partidárias e nomeação presidencial* são os temas do nível II predominantes como conteúdo *principal* nas notícias em FHC, neste tema central *burocrático*. Nota-se que há um razoável equilíbrio na distribuição dos temas em questão.

Os gráficos seguintes referem-se à classificação das notícias, de acordo com o plano do presente BD, especificamente, no governo FHC referentes à Anatel, Aneel e Anvisa.

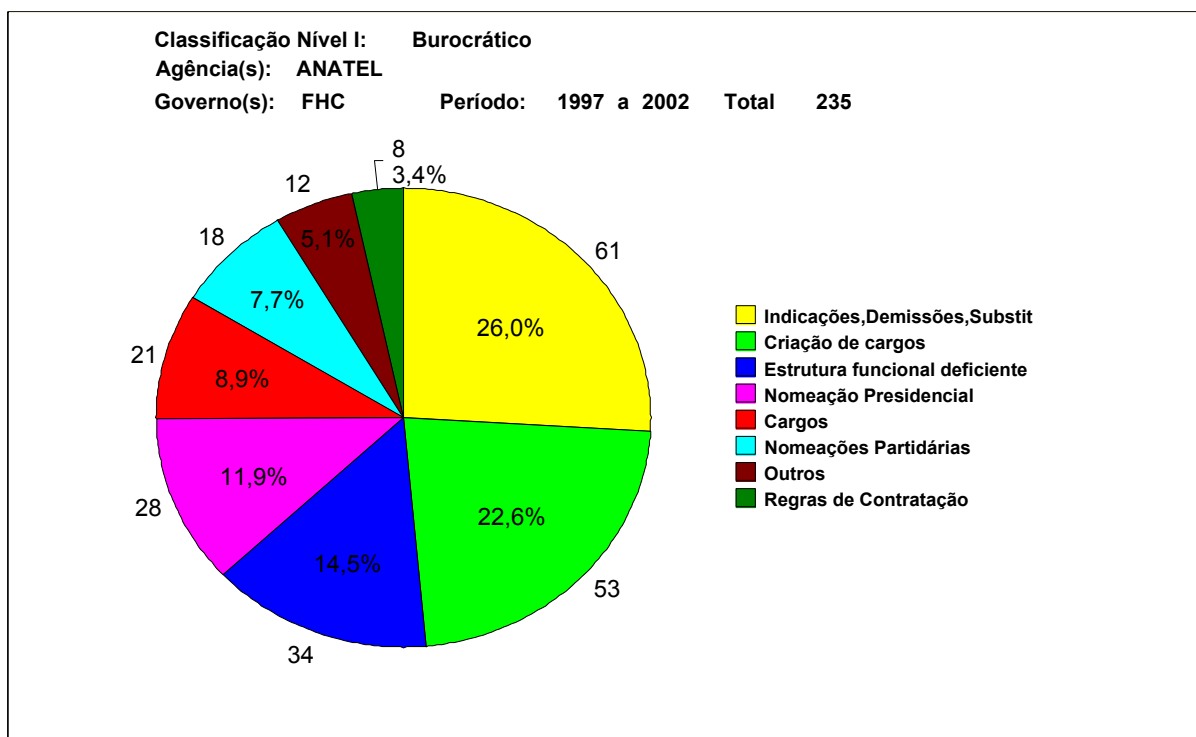


Gráfico nº 38: Notícias sobre a Anatel classificadas no nível II a partir do tema central *burocrático* no governo FHC

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

Na Anatel, somados, os temas do nível II que tratam de *criação de cargos, indicações, demissões e substituições* e, ainda, *nomeações* (partidárias e presidencial) chega-se a algo em torno de 75% das classificações. *Indicações, demissões e substituições* com 26% e *criação de cargos* com 22,6% são os temas mais presentes nas notícias, de acordo com o gráfico nº 38. E, contraditoriamente, apesar destes cargos criados e suas nomeações, a Anatel padece do mal de uma *estrutura funcional deficiente*, como indicam as notícias com 14,5% das classificações. A rigor, o próprio fato de haver muitas indicações, demissões e substituições, a maioria delas direcionadas pelo Presidente da República e pelos partidos da base de sustentação do governo, também é um sinal de estrutura deficiente.



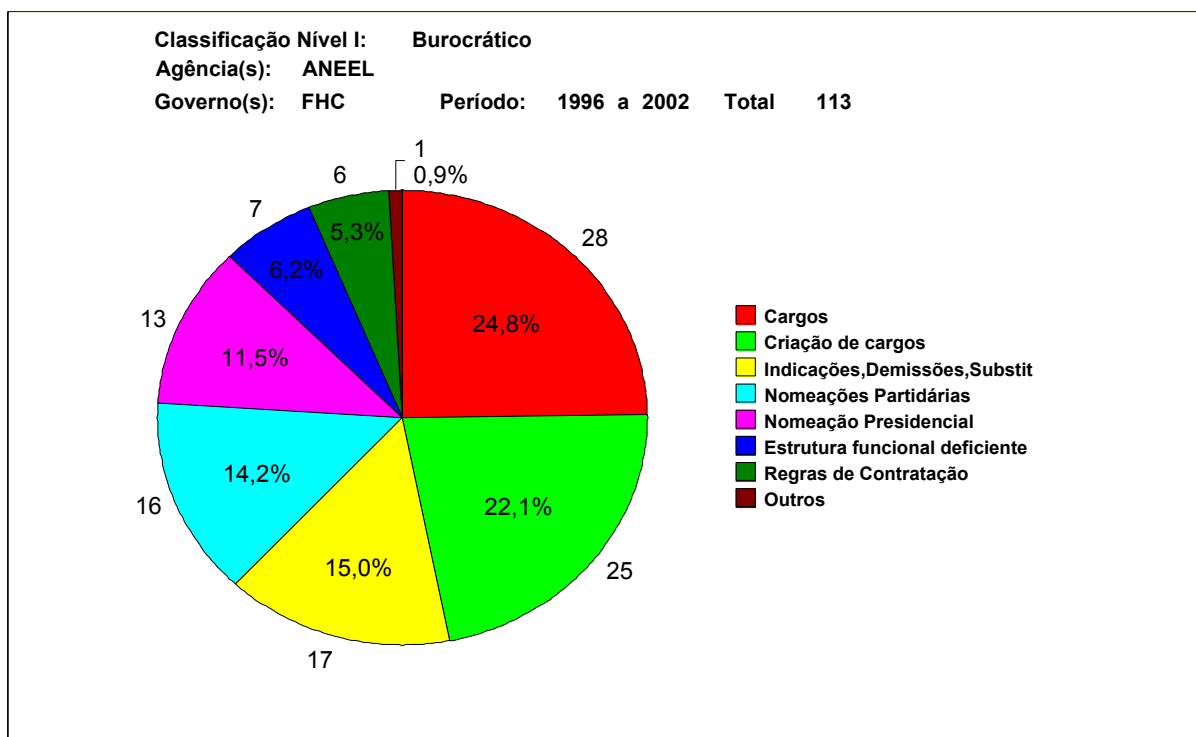


Gráfico nº 39: Notícias sobre a Aneel classificadas no nível II a partir do tema central *burocrático* no governo FHC

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

As notícias sobre a Aneel no governo FHC, também, não fogem muito do padrão da Anatel, conforme revela o gráfico nº 39. Porém, *estrutura funcional deficiente* tem apenas 6,2% das classificações. Os temas do nível II *nomeações partidárias* – com 14,2% das classificações - e *nomeação presidencial* - com 11,5% das classificações (na Anatel ficou com 11,9%) - ganharam relevo. Fazendo, mais uma vez, a soma das classificações de *criação de cargos*, *nomeações* (partidárias e presidencial) e *indicações, demissões e substituições* atinge-se percentual superior a 87%.

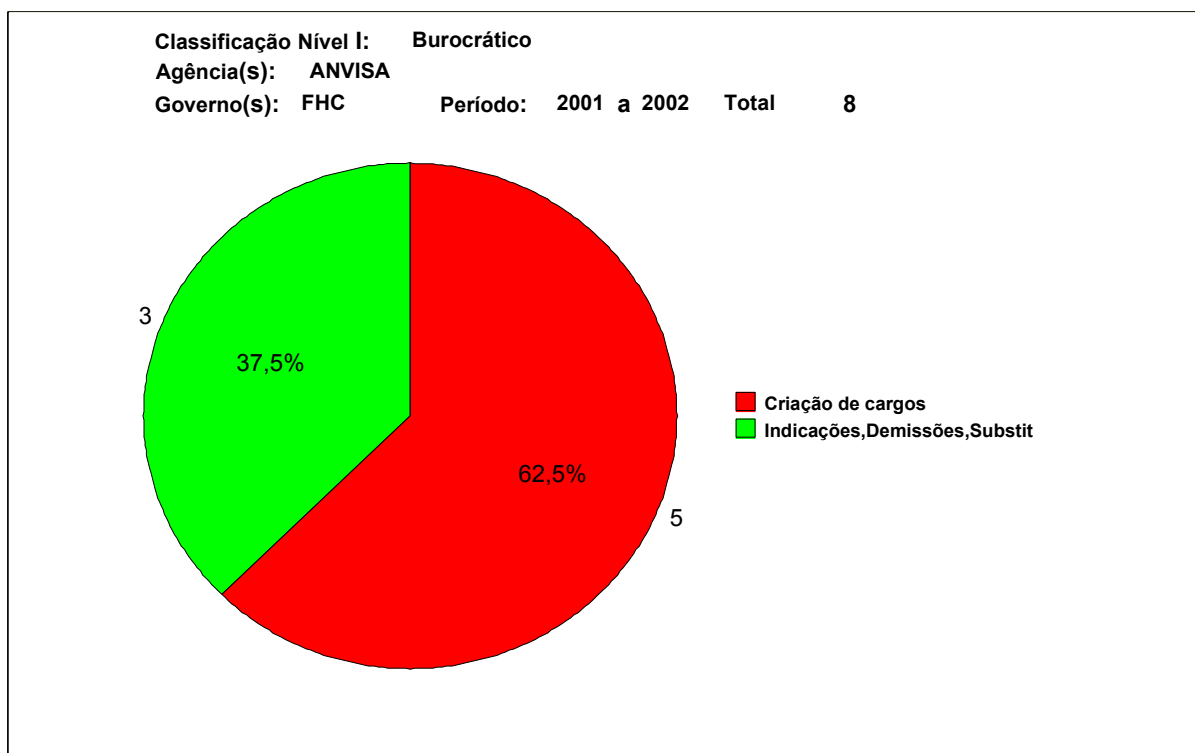


Gráfico nº 40: Notícias sobre a Anvisa classificadas no nível II a partir do tema central *burocrático* no governo FHC

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

A Anvisa, novamente, é uma exceção no governo FHC. Houve poucas notícias sob o tema *burocrático*, apenas 8, que se subdividem em *criação de cargos* com 62,5% e *indicações, demissões e substituições* com 37,5%, conforme o gráfico nº 40.

De uma forma geral, das notícias sobre as agências regulatórias, nos sete anos de mandato do governo FHC apurados para efeitos desta pesquisa, houve 356 classificações sob o tema central *burocrático*, totalizando somente 3,4% classificações, de acordo com a tabela nº 3 e o gráfico nº 8. Destacam-se os temas do nível II *criação de cargos* com presença em mais de 23% das notícias e *indicações, demissões e substituições* com mais de 22%.

Em síntese, a grande tônica do governo FHC, com a leitura a partir das notícias publicadas, foi ocupação de espaços nas agências regulatórias com criação de cargos, indicações e nomeações do Presidente e dos partidos aliados e suas substituições, quando os interesses assim o recomendavam. Esta ocupação de espaços pelas nomeações de conselheiros foi uma das alavancas em posteriores campanhas eleitorais do PSDB (partido do Presidente) e do PFL (principal aliado). Mesmo assim, o governo não conseguiu atender as demandas que a função regulatória das agências, à época, exigia, sendo que as notícias indicam que Anatel e Aneel ficaram caracterizadas por uma estrutura funcional deficiente.

#### 4.2.1.1.8 - 8º Tema Central: Social

No tema central *social*, no decorrer dos sete anos de agências regulatórias pesquisadas, as notícias foram mais restritas em sua abordagem. No governo FHC houve 199 classificações das notícias sob o prisma *social*, o que representa apenas 1,9% do total, conforme mostram a tabela nº 3 e o gráfico nº 8. A impressão inicial que este dado causa é de que a questão *social* é um problema, primeiro para quem vive uma situação de carências, depois para empresas (que aspiram lucro), para governos (que precisam do apoio das empresas e dos votos dos eleitores) e para os conselheiros das agências regulatórias que também têm que defender os interesses sociais. E, como a imprensa, em defesa de sua ideologia, precisa de apoio do poder econômico e político, ela, muitas vezes, é omissa em pautar suas notícias em assuntos de relevância social. Assim, esta seção mostra o destaque dado ao tema central *social* nas notícias sobre Anatel, Aneel, Anvisa no governo FHC, de 1996 até 2002.

Tabela nº 15: Distribuição das notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa classificadas como *principal* no nível II a partir do tema *social* no governo FHC

		FHC			
		ANATEL	ANEEL	ANVISA	Total
		Qt	Qt	Qt	Qt
Social	Atendimento Carências	1			1
	Audiências públicas	4	3		7
	Controle Social e Represent	17	8	4	29
	Lobbies	17	1		18
	Outros	3	1		4
	Pressão popular	5	5		10
	Total	47	18	4	69
Total	47	18	4	69	

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

A tabela nº 15 expõe a presença do tema *social* como conteúdo *principal* das notícias. Ela informa que o tema central *social* está presente em 69 das notícias sobre as três agências regulatórias no governo FHC. Demonstra que o tema do nível II predominante é *controle social e representação*<sup>24</sup> com presença em 42% das notícias. *Lobbies* aparece em 26% das notícias e apenas em 14,5% das notícias se apresenta o tema *pressão social*.

<sup>24</sup> *Controle social e representação* tem o significado de que o governo, as organizações e as entidades, incluindo o Ministério Público e o PROCON, pela institucionalização, têm um relativo controle em torno das ações regulatórias, especialmente, portanto, sobre as decisões de legislar, de executar, de definir tarifas, de excesso de demandas, etc. Difere de pressão social.

O comportamento específico das notícias com o tema central *social* em cada agência no governo FHC é o que será exposto na sequência, seguindo orientação do plano de classificação geral adaptado ao BD da presente tese.

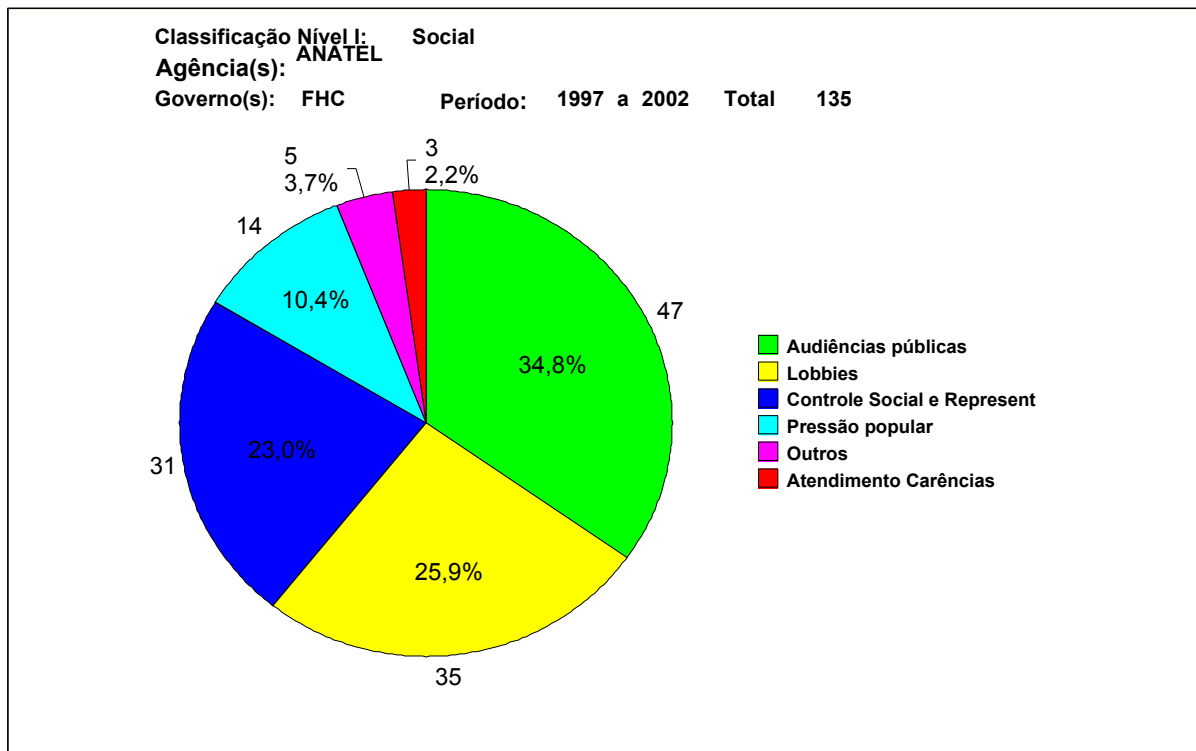


Gráfico nº 41: Notícias sobre a Anatel classificadas no nível II a partir do tema central *social* no governo FHC  
Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

As notícias sobre a Anatel, de acordo com o gráfico nº 41, no tema central *social*, apresentam enfoques, com percentuais muito próximos, em três temas do nível II: *audiências públicas* – 34,8%, *lobbies* – 25,9%, *controle social e representação* – 23%, e com o tema *pressão popular* – 10,4%.

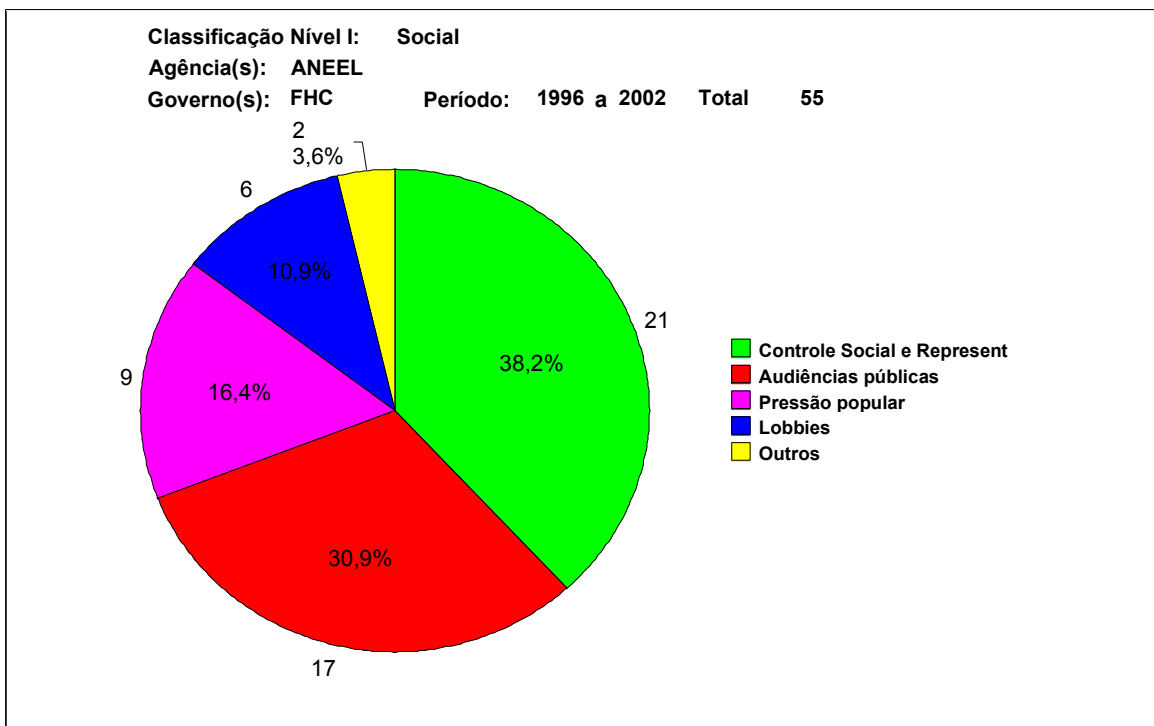


Gráfico n° 42: Notícias sobre a Aneel classificadas no nível II a partir do tema central *social* no governo FHC  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

Na Aneel, como mostra o gráfico n° 42, os temas do nível II em destaque são os mesmos da Anatel, porém, com uma diferença: o tema *controle social e representação* recebeu 38,2% das classificações e *lobbies* ficou com 10%.

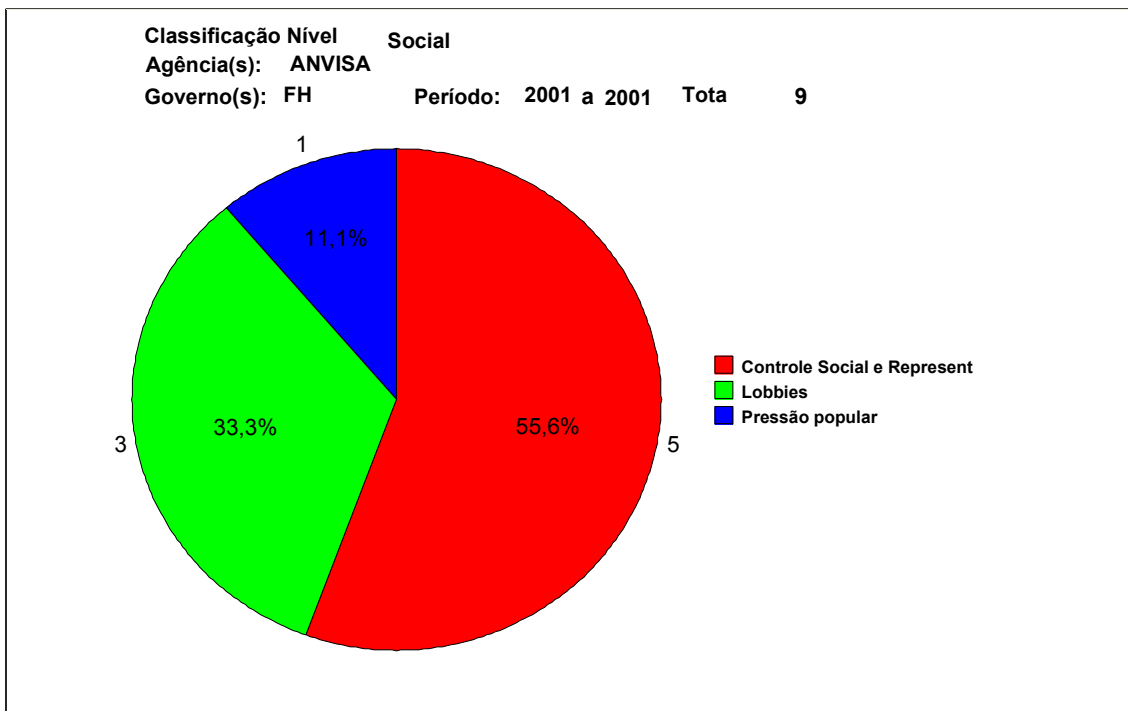


Gráfico n° 43: Notícias sobre a Anvisa classificadas no nível II a partir do tema central *social* no governo FHC  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

Na Anvisa, segundo o gráfico específico, o destaque *controle social e representação* foi ainda maior do que nas duas agências descritas anteriormente, com 55,6% e *lobbies* atingiu 33,3% das classificações. Enquanto as notícias sobre a Anvisa não destacaram o tema *audiências públicas*.

Em síntese, os gráficos n<sup>os</sup> 41, 42 e 43 expostos e as tabelas n<sup>os</sup> 22, 23 e 24 do anexo, sugerem que o aspecto social, no que envolve as agências regulatórias, não é prioritário. As notícias não escondem que o modelo regulatório brasileiro foi implantado a partir de um cálculo de custo benefício, o que pode ser relacionado ao neoinstitucionalismo da escolha racional, descrito por HALLL & Taylor (2003). Os aspectos econômicos foram preponderantes em relação à história, aos valores, à cultura, e aos hábitos tradicionais da constituição social do Brasil.

Um detalhe interessante a observar sobre as notícias em torno do tema *social* no governo de FHC é que o tema do nível II *atendimento carências* recebeu na Anatel apenas 2,2% das classificações, já na Aneel e na Anvisa esteve ausente.

#### 4.2.1.2 – Notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa no governo Lula

O mandato do governo Lula iniciou em 1<sup>o</sup> de janeiro de 2003, quando a maioria das agências regulatórias já estava criada e estruturada, faltando, no entanto, a sua consolidação. A presente pesquisa abrange cinco anos deste mandato – até o final de 2007. Inicialmente a tabela e o gráfico seguintes apresentam dados sobre o *motivador da notícia*.

Tabela n<sup>o</sup> 16: Distribuição das notícias sobre as três agências regulatórias classificadas no nível II a partir do tema *motivador da notícia* no governo Lula

		Lula			
		ANATEL	ANEEL	ANVISA	Total
		Qt	Qt	Qt	Qt
Motivador da notícia	Agência regulatória	309	192	217	718
	Contexto internacional	15	8	47	70
	Empresas reguladas	298	96	129	523
	Executivo	183	164	154	501
	Judiciário	42	10	16	68
	Legislativo	41	14	25	80
	Opinião	72	81	86	239
	Usuário/consumidor	68	40	140	248
	Total	1.028	605	814	2.447
	Total	1.028	605	814	2.447

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

A tabela nº16 mostra que *agência regulatória* obteve mais classificações no tema *motivador da notícia* nas notícias no governo Lula, com 718 classificações. *Empresas reguladas* e *executivo* aparecem nas posições seguintes. Nota-se uma fraca presença do *Legislativo* e do *Judiciário* como *motivador da notícia*.

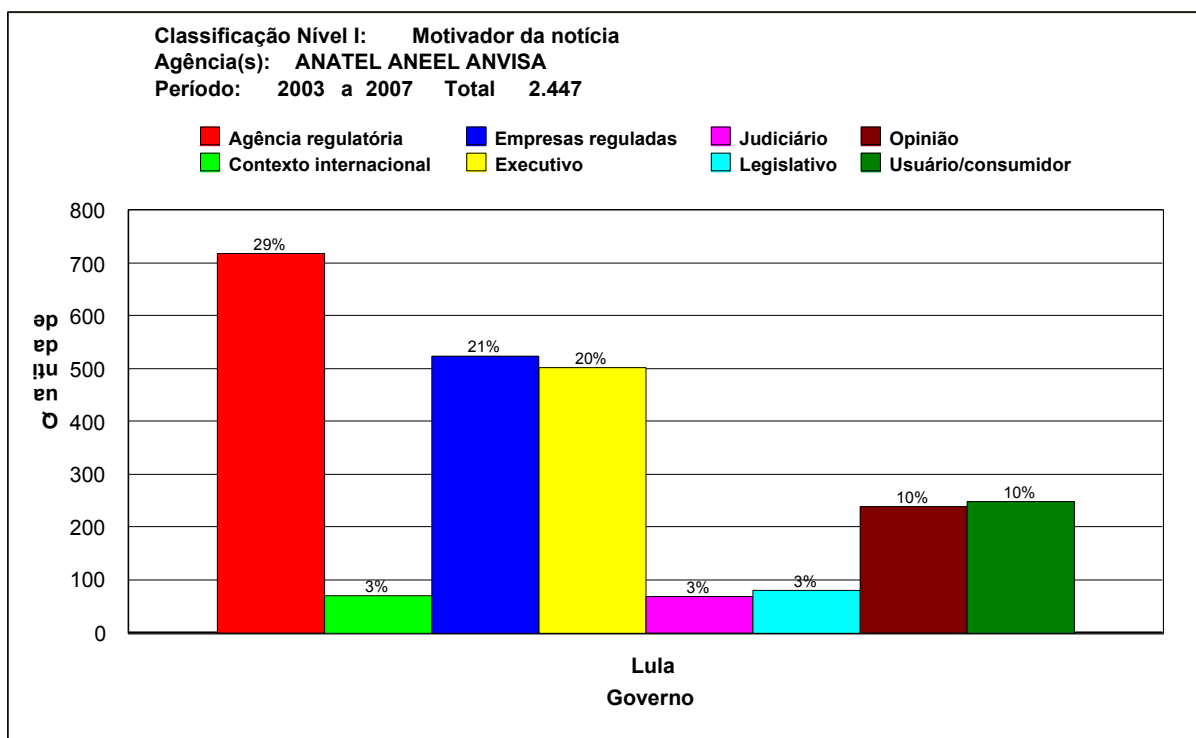


Gráfico nº 44: Distribuição das notícias sobre as três agências regulatórias classificadas no nível II a partir do tema *motivador da notícia* no governo Lula

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

Identificar quem são os principais motivadores das notícias, sinaliza a direção da agenda política do país, que tem estreita sintonia com as pautas dos jornais, bem como, a capacidade política que compõe o novo processo. Governos, agências, empresas e usuários reunidos em instituições, que tentam resolver suas diferenças, tentam se fazer ouvir e isto, habitualmente, encontra canal nos meios de comunicação. Pela intensidade ou omissão de notícias pode-se influenciar a opinião pública com posturas favoráveis ou hostis a determinadas práticas regulatórias. Desta forma, no governo Lula, com suas especificidades, são expostos os motivadores das notícias sobre a Anatel, Aneel e Anvisa. A tabela nº 16 e o gráfico nº 44 informam que o mais importante *motivador da notícia* é *agência regulatória* em quase 30% delas. Se somado o percentual de 20% do *executivo*, a metade das notícias têm origem na *agência regulatória* e no *executivo*. *Empresas reguladas*, no governo Lula, constituem mais de 20% do tema *motivador da notícia*. Portanto, o mercado está presente na

imprensa; é um importante *motivador da notícia* e, conseqüentemente, formador de opinião. *Usuário/consumidor* motiva 10% das notícias. Um detalhe a observar também, no governo Lula, é a fraca presença do poder *Legislativo* e do poder *Judiciário* como *motivador da notícia*.

As notícias consideradas *excepcionais* neste plano de classificação do BD, no governo Lula, envolvendo as três agências regulatórias, totalizam 167, o que representa 1,8% do total das notícias, com destaque para os temas do nível II, *executivo* e *agência regulatória*.

Estas constatações reforçam a tese de que, no Brasil e talvez extensivo para a América Latina, se tem uma forte cultura do *executivo*, que centraliza decisões e define os elementos mais relevantes da agenda da política regulatória.

#### 4.2.1.2.1 - 1º Tema Central: Político

A questão política é central para o governo, para as empresas e para a sociedade. As ações políticas interferem na vida econômica e social, na ordem jurídica, no contexto tecnológico, entre outros. Por isso, a reforma do Estado, a implantação do modelo regulatório, a criação das agências regulatórias passam pelo campo político, que concilia diferenças, administra interesses e procura encontrar a via que traga mais benefícios sociais para os atores envolvidos.

No governo Lula, o tema central *político* também é o que está em 1º lugar em presença nas notícias que tratam sobre a Anatel, a Aneel e a Anvisa. A seguir, está o detalhamento de alguns dados, começando com a presença do tema *político* como conteúdo *principal* nas notícias.

Tabela nº 17: Notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa classificadas como *principal* no nível II a partir do tema *político* no governo Lula

		Lula			
		ANATEL	ANEEL	ANVISA	Total
		Qt	Qt	Qt	Qt
Político	Autonomia	30	25	7	62
	Contratos de concessão	41	22	1	64
	Disputa	16	6	3	25
	Esvaziamento de agência	2	20		22
	Funções	4	7	4	15
	FUST- para redutos eleitorais	5			5
	Ministério do apagão		5		5
	Modernização Tecnológica	80	20	3	103
	Outros	1	1	1	3
	Superávit ag pg divida setores	2		1	3
	<i>Total</i>	181	106	20	307
<i>Total</i>	181	106	20	307	

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007



A tabela nº 17 mostra que o tema central *político* é o conteúdo *principal* em 307 notícias, no governo Lula, sobre as três agências regulatórias. E dentro deste, *modernização tecnológica* ocupa a primeira posição, com presença em quase 34% das notícias. Na 2ª posição estão empatados os temas *contratos de concessão* e *autonomia*, cada qual, aparecendo em 20% das notícias como conteúdo *principal*. Por fim, também chama atenção a presença do tema do nível II *esvaziamento de agência* como conteúdo *principal* em 7,2% das notícias no governo Lula.

Tomando a totalidade das classificações (*principal* e *complementares*), no governo Lula, de acordo com a tabela nº 5 e o gráfico nº 13, houve 2.259 classificações das notícias em torno do tema central *político*, envolvendo Anatel, Aneel e Anvisa de 2003 até 2007, o que representa 33,8% do total delas.

Nos seguintes gráficos apresenta-se dados sobre a classificação das notícias por agência no governo Lula, a partir do tema *político*.

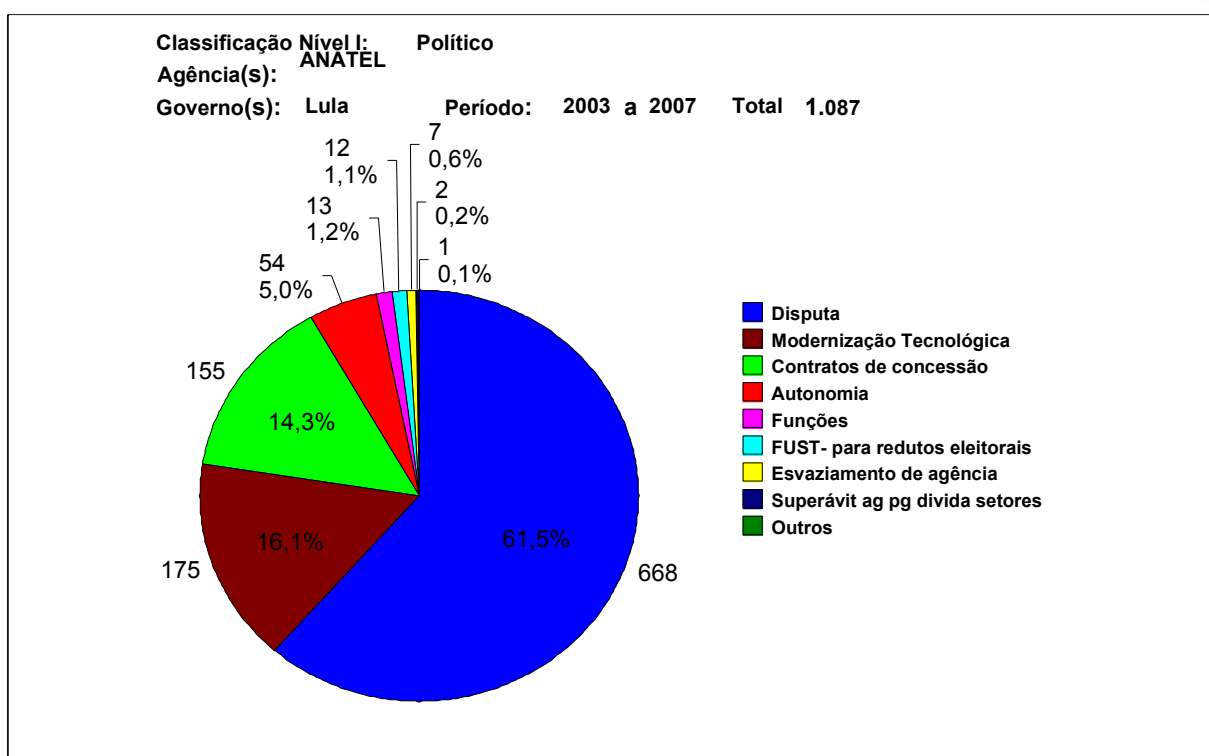


Gráfico nº45: Notícias sobre a Anatel classificadas no nível II a partir do tema *político* no governo Lula  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

Verificando-se os conflitos dentro do tema central *político* constata-se que o tema *disputa* do nível II é largamente preponderante. Baseado no gráfico nº 45, na Anatel, mais da metade das notícias (61,5%) versaram sobre *disputas*. *Modernização tecnológica* recebeu

16,1% e *contratos de concessão* recebeu 14,3%, do total de classificações. No tema de nível II *autonomia*, no governo Lula, recebeu mais classificações do que no período de seu antecessor. Na Anatel este tema obteve 5% das classificações e na Aneel recebeu 10,8%.

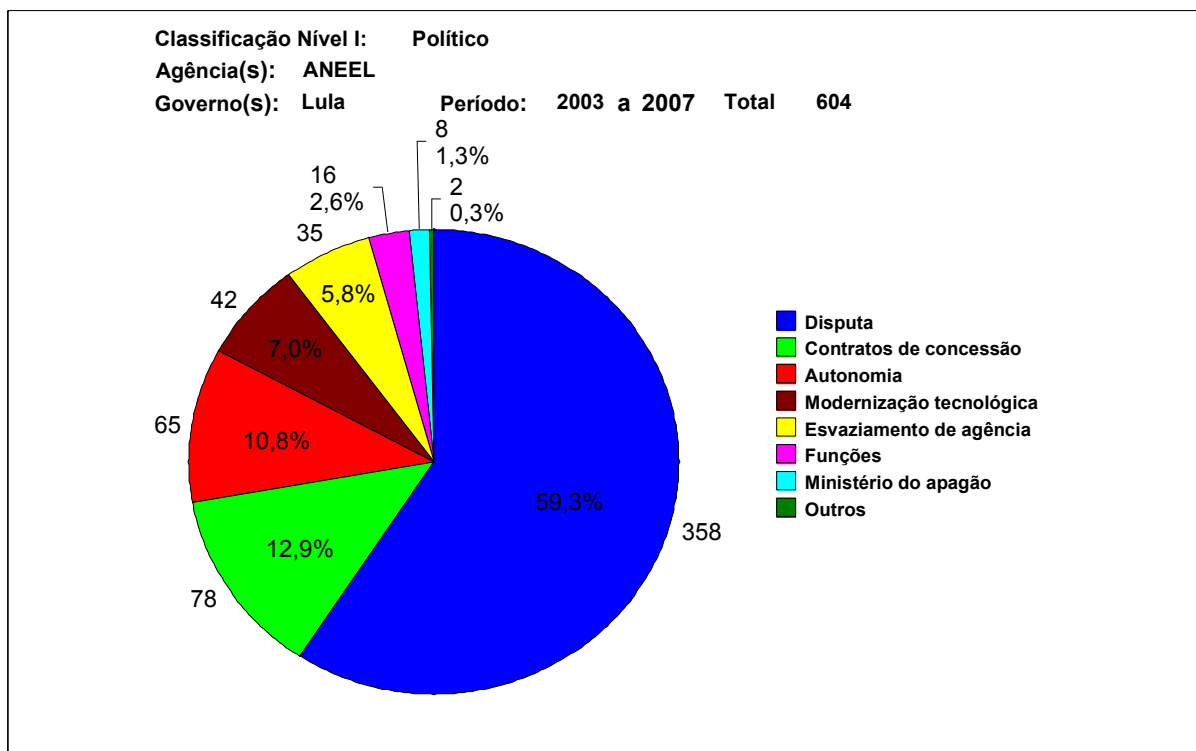


Gráfico nº46: Notícias sobre a Aneel classificadas no nível II a partir do tema *político* no governo Lula  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

Na Aneel, o tema *disputa* do nível II, a partir do tema central *político*, recebeu 59,3% das classificações, sendo que *contratos de concessão* ficou em 2º lugar com 12,9% das classificações. Na Aneel, como atesta o gráfico nº 46, além de *ministério do apagão*, esteve presente o tema *esvaziamento de agência* do nível II com 5,8% das classificações, o que revela uma indisposição, na época, do governo Lula com a atuação desta agência.

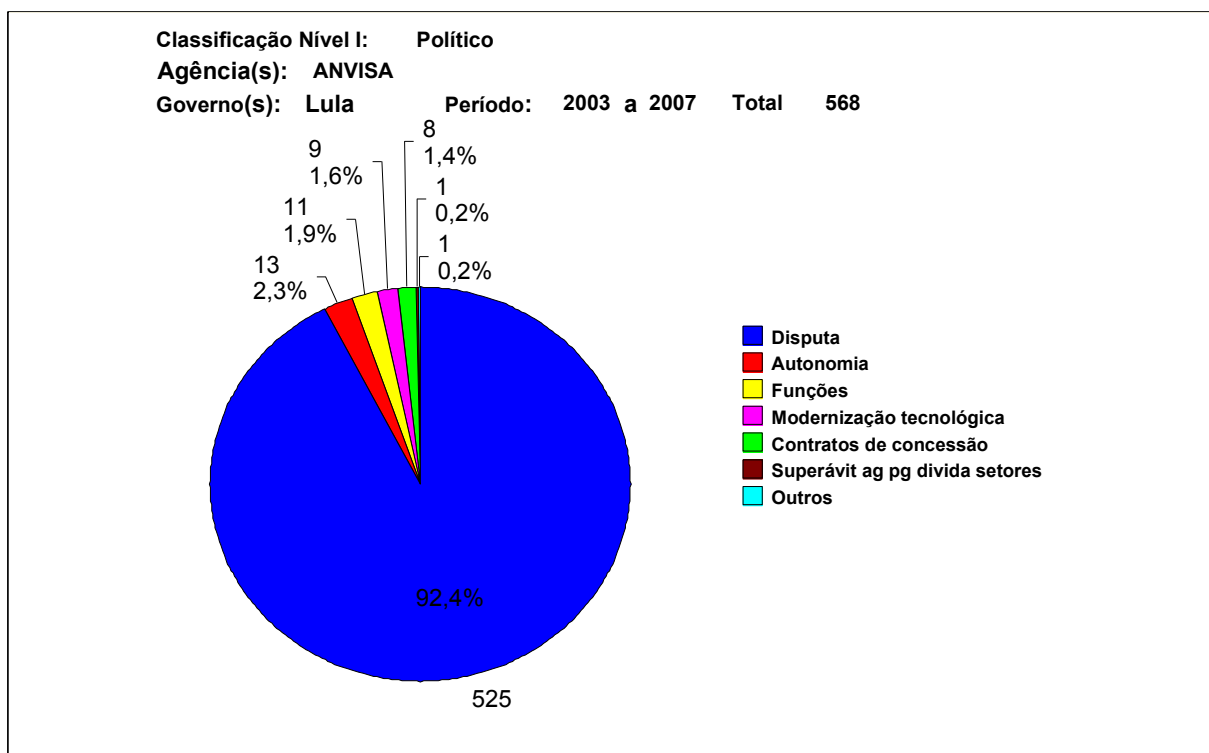


Gráfico nº47: Notícias sobre a Anvisa classificadas no nível II a partir do tema *político* no governo Lula  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

Na Anvisa, o surpreendente no governo Lula é o índice alcançado, ainda mais alto do que no governo FHC, no tema *disputa* do nível II: 92,4%, conforme indica o gráfico nº 47. Como já mencionado, esta agência consolidou sua implantação no governo Lula.

Fazendo uma média das três agências, o tema *disputa* do nível II esteve presente em 68,7% das notícias no governo Lula. E, nas três agências isoladamente, os percentuais presentes nas notícias no governo Lula que tratam deste tema foram 61%, 59% e 92% na Anatel, Aneel e Anvisa, respectivamente.

Em suma, comparando-se os dois governos, a partir das notícias sobre as agências, do tema em questão, constata-se que o governo Lula é similar ao governo FHC.

#### 4.2.1.2.2 - 2º Tema Central: Econômico

A agenda dos políticos, dos empresários e da sociedade em geral tem na realidade econômica um dos focos mais importantes, cujo tema está presente nas pautas dos noticiários dos jornais. Nesta seção estão alguns dados e classificação das notícias no tema *econômico* sobre as agências regulatórias nos mandatos do governo Lula.

Nos cinco anos de mandato do governo Lula, analisados nesta pesquisa, houve um total de 6680 classificações envolvendo as três agências. O tema central *econômico* do nível I recebeu 940 classificações, atingindo 14,1% do total das notícias, conforme atestam a tabela nº 5 e o gráfico nº 13, desta tese.

Antes de expor a totalidade das classificações, apresentam-se dados sobre a presença do tema central *econômico*, como conteúdo *principal* das notícias.

Tabela nº 18: Notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa classificadas como *principal* no nível II a partir do tema *econômico* no governo Lula

		Lula			
		ANATEL	ANEEL	ANVISA	Total
		Qt	Qt	Qt	Qt
Econômico	Dinheiro oficial investimento		2	1	3
	Fiscalização e Multas	15	9	12	36
	Lucro	32	33	3	68
	Outros	40	6	3	49
	Reajuste de Tarifas	95	133	7	235
	Redutor de Tarifas	13	30	1	44
	Taxa de Instalação	2	2		4
	<i>Total</i>	197	215	27	439
<i>Total</i>	197	215	27	439	

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de

2003-2007

A tabela nº 18 revela que o tema central *econômico* está presente como conteúdo *principal* em 439 notícias sobre a Anatel, a Aneel e a Anvisa no governo Lula. E dentro deste, o tema do nível II *reajuste de tarifas* é o foco *principal* em 235 notícias, o que corresponde a 53,5% do total. Já o tema do nível II *redução de tarifas* está presente em apenas 10% das notícias. No entanto, *lucro* é o conteúdo *principal* em mais de 15% das notícias.

Os gráficos seguintes expõem dados sobre a classificação geral (incluindo *principal* e todas as *complementares*) das notícias no governo Lula, nas três agências pesquisadas, individualmente.

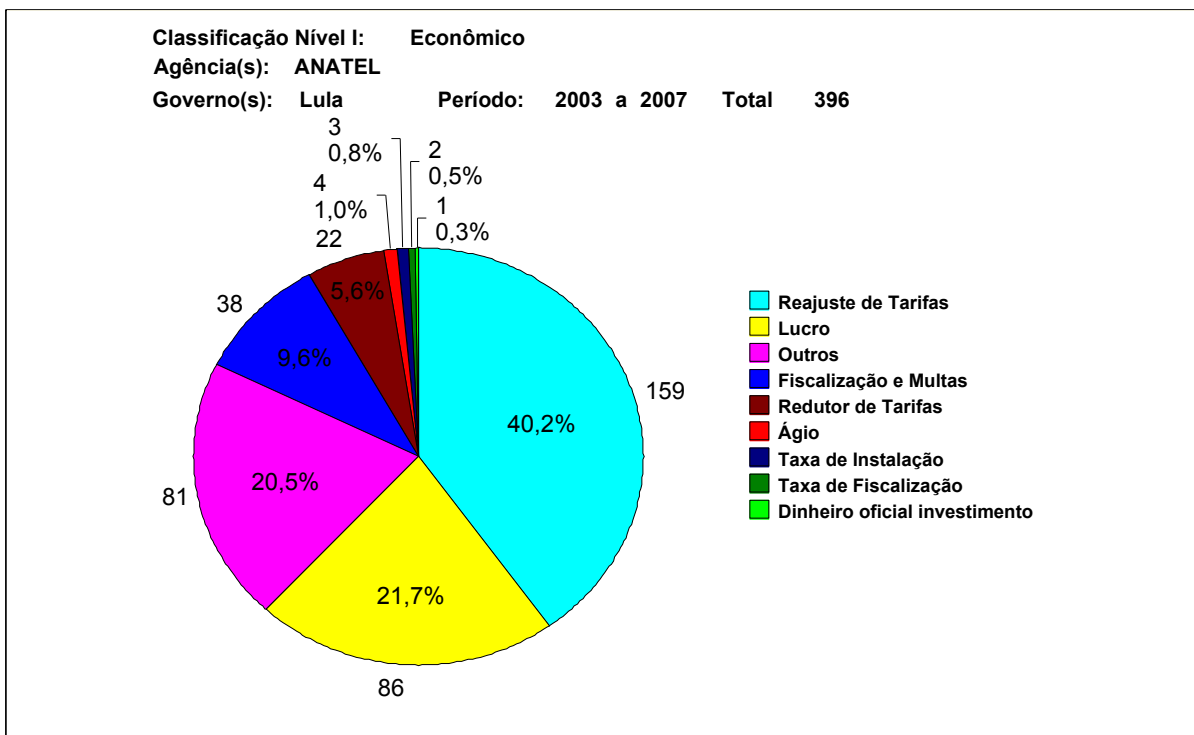


Gráfico nº 48: Notícias sobre a Anatel classificadas no nível II a partir do tema *econômico* no governo Lula  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

As notícias sobre a Anatel, de acordo com o gráfico nº 48, apresentam o tema *reajuste de tarifas* do nível II em 40,2% das classificações. O tema *lucro* do nível II esteve presente em 21,7% das notícias, cujos dois temas somados atingem 61,9% das classificações. Os temas *fiscalização e multas* e *reductor de tarifas* deste nível II aparecem, respectivamente, com 9,6% e 5,6% das classificações.

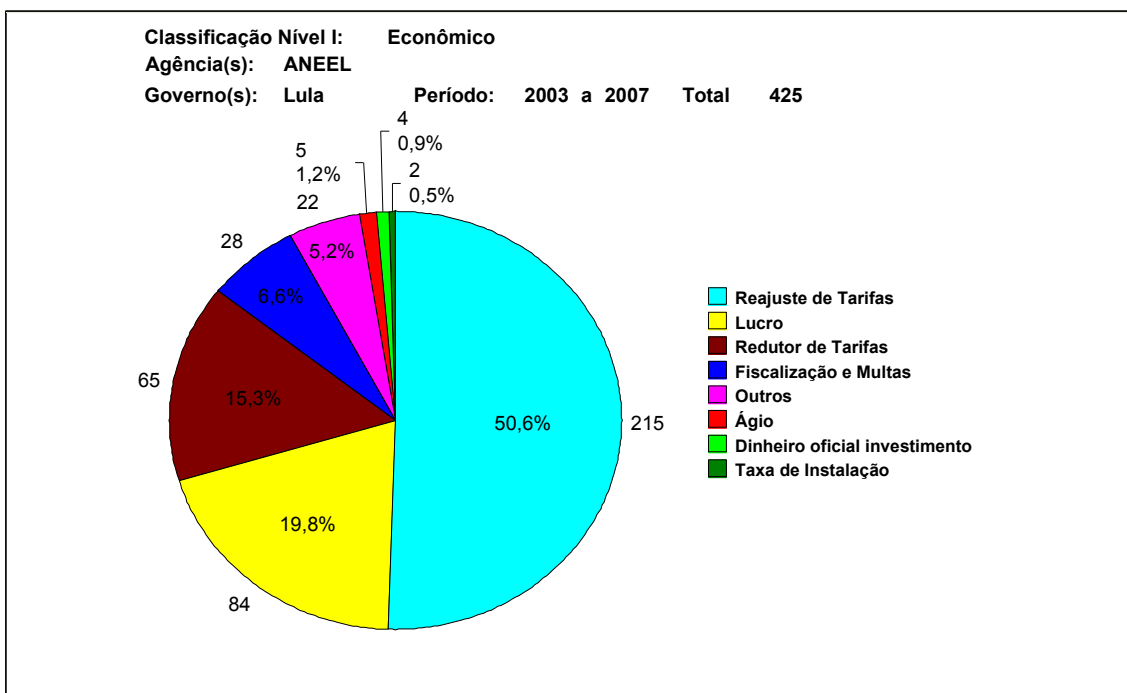


Gráfico nº 49: Notícias sobre a Aneel classificadas no nível II a partir do tema *econômico* no governo Lula  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

Na Aneel, com base no gráfico n° 49, o tema *reajuste de tarifas*, que integra o nível II do plano de classificação, recebeu 50,6% do total. *Lucro* recebeu 19,8% das classificações. Somados estes dois temas do nível II, do *econômico*, atinge-se o índice de 70,4% das notícias com esta classificação. Diferente da Anatel, na Aneel, o tema do nível II *reductor de tarifas* atingiu um bom percentual das classificações: 15,3%. *Fiscalização e multas* recebeu classificações em 6,6% das notícias.

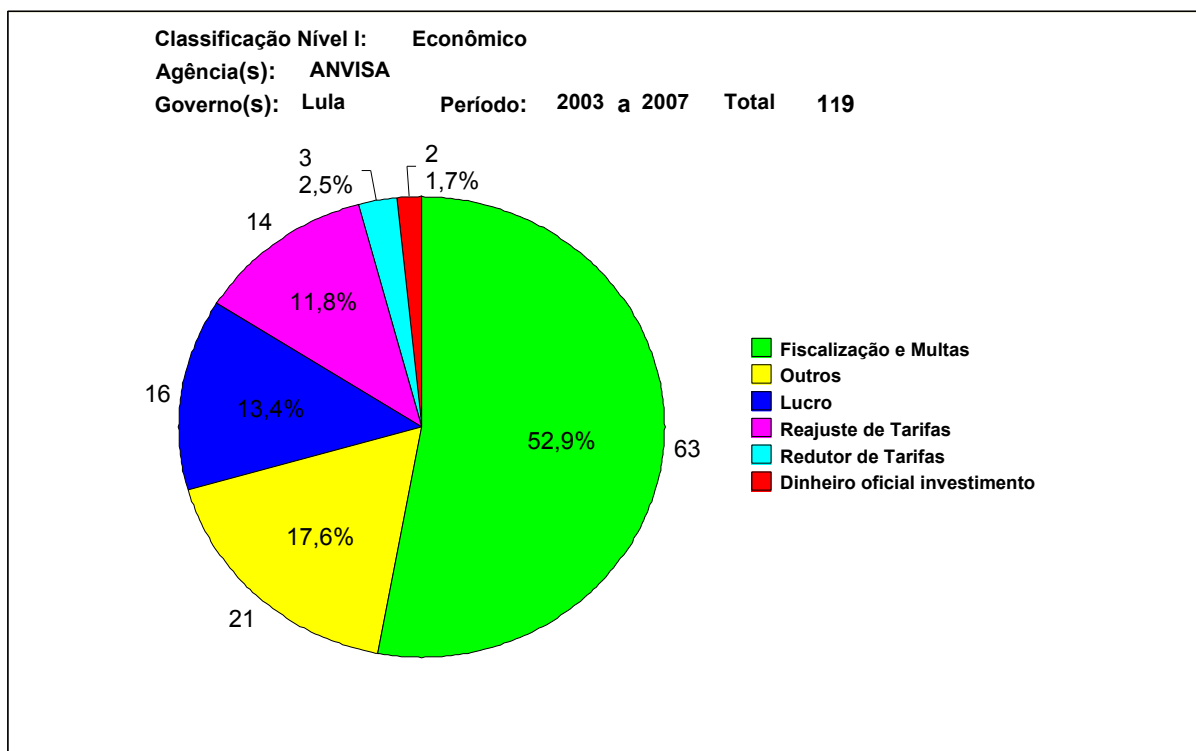


Gráfico n° 50: Notícias sobre a Anvisa classificadas no nível II a partir do tema *econômico* no governo Lula  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

No governo Lula, o tema *reajuste de tarifas* perpassou fortemente as notícias sobre as três agências regulatórias, que adicionado ao tema deste mesmo nível, *lucro*, ultrapassou os 60% e 70% na Anatel e Aneel, respectivamente, e 24% na Anvisa.

Na Anvisa, consoante ao gráfico n° 50, os números também destoaram das outras agências. No governo Lula, as notícias que trataram do tema econômico sobre a Anvisa foram enquadradas em 11,8% como *reajuste de tarifas*; 13,4% como *lucro*; 2,5% como *reductor de tarifas*, e o surpreendente foi atingir 52,9% no tema *fiscalização e multas* do nível II. Poder-se-ia dizer que os índices classificatórios foram normais na questão *reajustes*, *lucro*, etc., ainda que no tema *fiscalização e multas* não foi normal. A explicação pode ser encontrada no fato do governo Lula ter tido muitos problemas, na área dos medicamentos e da saúde, com adulteração de remédios, alteração de fórmulas, comercialização de produtos proibidos e

tentativas de suborno, área altamente lucrativa para o setor privado. O governo Lula foi marcado por muitas denúncias de corrupção ou pela vontade insistente de tentar acabar com focos de corrupção, o que tornou públicas muitas medidas de investigação, fiscalização, além de medidas repressivas, especialmente, por parte da Polícia Federal, o que não caracterizava os governos mais centralizadores da história recente do Brasil. Por isso, dentro desta lógica, a Anvisa foi a campo denunciando, investigando, fiscalizando e multando, cujas atitudes se refletiram na imprensa.

#### 4.2.1.2.3 - 3º Tema Central: Indícios de irregularidades

Notícias sobre irregularidades povoam cada vez mais a imprensa mundial e, particularmente, a brasileira. Ações preventivas e de repressão são adotadas pelo Estado. A repercussão social é intensa, havendo constantes manifestações de indignação contra a corrupção e, conseqüente, apoio às medidas saneadoras. E, estas irregularidades, também, estão presentes nas notícias sobre as práticas regulatórias no Brasil.

No governo Lula, *indícios de irregularidades* ocupam a 3ª posição em volume de notícias sobre a Anatel, a Aneel e a Anvisa. De acordo com a tabela nº 5 e o gráfico nº 13, estas notícias obtiveram 898 classificações com 13,4% do total.

A tabela e o gráficos seguintes, expõem dados sobre o comportamento das notícias sobre *indícios de irregularidades* neste governo.

Tabela nº 19: Notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa classificadas como *principal* no nível II a partir do tema *indícios de irregularidades* no governo Lula

		Lula			Total
		ANATEL	ANEEL	ANVISA	
		Qt	Qt	Qt	Qt
Indícios de irregularidades	Contravenção	106	10	21	137
	Corrupção	4	8	3	15
	Outros	12	2	2	16
	Produtos ineficazes	2		130	132
	Proibições	22		87	109
	Questão biológica			30	30
	Remédios tabelados			1	1
	Remédios vetados			61	61
	<i>Total</i>	146	20	335	501
<i>Total</i>	146	20	335	501	

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

A tabela nº 19 mostra dados a respeito da presença do tema central *indícios de irregularidades* como conteúdo *principal* das notícias. Ela revela que *indícios de*

*irregularidades* se apresenta como conteúdo *principal* em 501 notícias sobre as três agências. E, dentro deste tema central, os temas do nível II de destaque são: *contravenção* com 137 classificações, mais de 27%; *produtos ineficazes* com 132 classificações, mais de 26%; *proibições* com 109 classificações, mais de 21%; *remédios vetados* com 61 classificações, mais de 12%. No governo Lula, aparecem com uma expressão quantitativa melhor, em relação ao governo FHC, os temas do nível II que são mais apropriados para a área da saúde, como *remédios vetados e tabelados*, a *questão biológica*, os *produtos ineficazes*, porque a Anvisa entrou em funcionamento ativo apenas neste governo.

Nos gráficos seguintes está ilustrado o desempenho das notícias em sua classificação geral no nível II, no governo Lula, sobre as três agências, isoladamente.

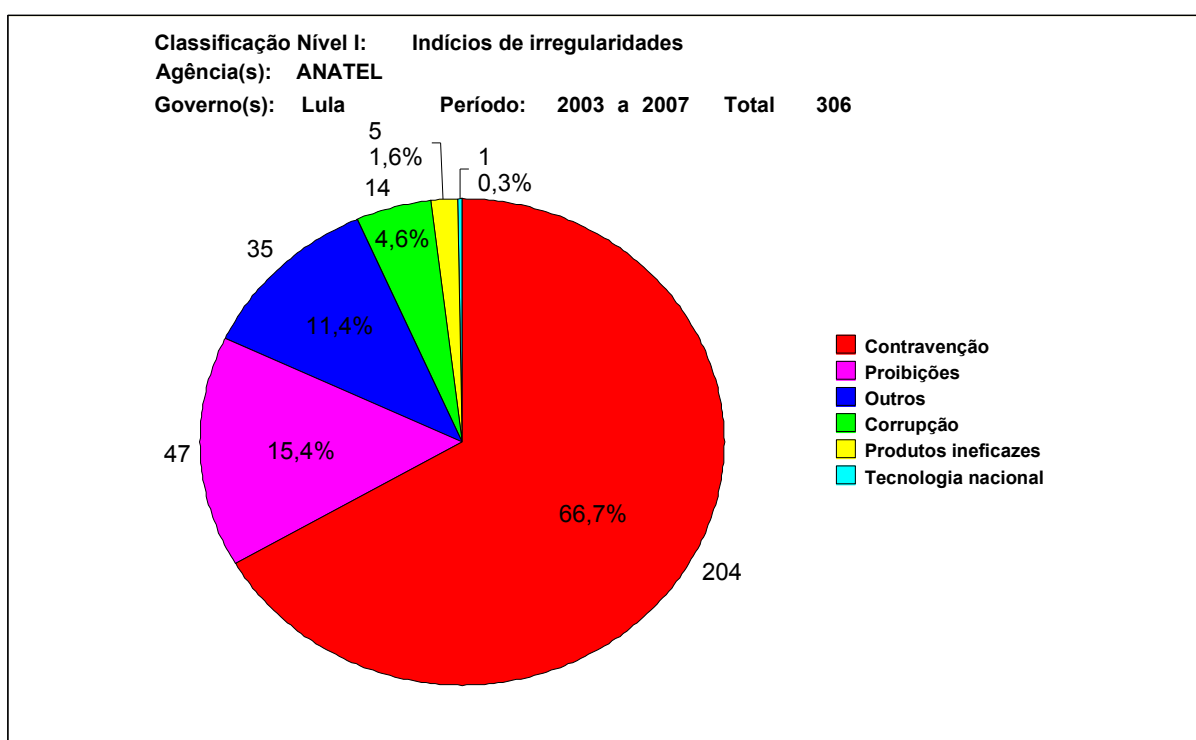


Gráfico nº 51: Notícias sobre a Anatel classificadas no nível II a partir do tema *indícios de irregularidades* no governo Lula

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

Nas agências, as notícias tiveram semelhanças nos dois governos em estudo, com exceção da Anvisa. Na Anatel, conforme mostra o gráfico nº 51, as notícias no tema *contravenção* do nível II obtiveram 66,7% do total das classificações.



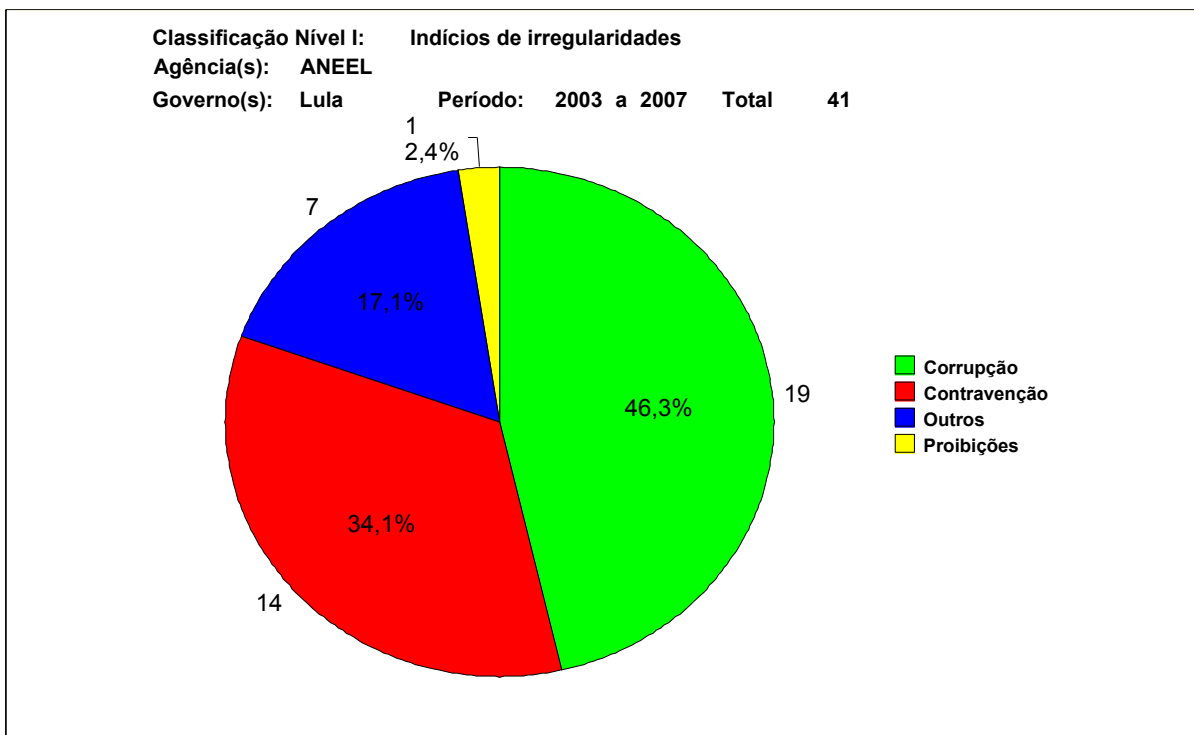


Gráfico nº 52: Notícias sobre a Aneel classificadas no nível II a partir do tema *índícios de irregularidades* no governo Lula

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

Na Aneel, de acordo com o gráfico nº 52, as notícias refletiram os temas do nível II em 34,1% a *contravenção* e em 46,3% a *corrupção*.

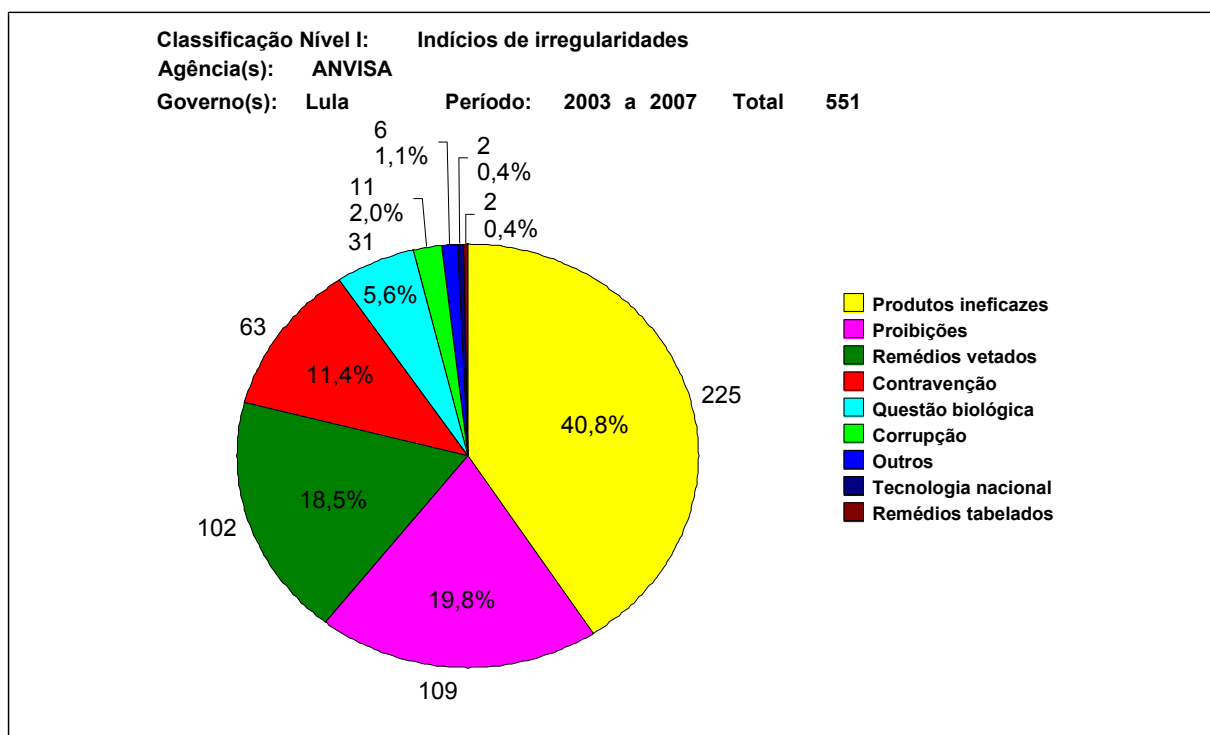


Gráfico nº 53: Notícias sobre a Anvisa classificadas no nível II a partir do tema *índícios de irregularidades* no governo Lula

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

Na Anvisa, de acordo com o gráfico n° 53, aparecem com destaque os temas do nível II apropriados para a área da saúde: *produtos ineficazes* – 40,8%; *remédios vetados* – 18,5%; e, *questão biológica* – 5,6%. No governo Lula, o tema *remédios tabelados* do nível II, a exemplo de FHC, também esteve, praticamente, ausente.

Nas agências, tomadas de forma conjunta, o tema *contravenção* do nível II está na primeira posição, com presença em mais de 30% das notícias seguido pelo tema *produtos ineficazes* com presença em mais de 25% das notícias.

#### 4.2.1.2.4 - 4º Tema Central: Função regulatória

O tema central *função regulatória* tem a finalidade de avaliar o quanto e como foi feita a divulgação em torno da reforma do Estado, implantação do modelo regulatório e criação das regras e normas que regem o setor.

Nesta seção são apresentados dados das notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa publicadas no governo Lula, em torno do tema central *função regulatória*. A tabela a seguir retrata este tema como conteúdo *principal* das notícias.

Tabela n° 20: Notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa classificadas como *principal* no nível II a partir do tema *função regulatória* no governo Lula

		Lula			Total
		ANATEL	ANEEL	ANVISA	
		Qt	Qt	Qt	Qt
Função regulatória	Abandono da intervenção	8	7		15
	Composição acionária	104	63		167
	Criação das agências regulat	17	15	13	45
	Fim do monopólio estatal	1			1
	Legislação regulatória	31	22	31	84
	Liberdade de mercado	10	6	1	17
	Outros		1		1
	Recurso estatal p/investim.	12	26	4	42
	Reforma do estado		3	1	4
	<i>Total</i>	183	143	50	376
<i>Total</i>	183	143	50	376	

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

Verifica-se, a partir da tabela n° 20, que o tema central *função regulatória* foi o conteúdo *principal* em 376 notícias. O tema do nível II *composição acionária* foi o conteúdo *principal* com presença em 167 notícias, representando quase 45% do total. Em posição abaixo, ficaram *legislação regulatória* (22,3%), *criação das agências regulatórias* (12%) e *recurso estatal para investimentos* (11,2%).

O tema central *função regulatória*, em sua classificação geral (*principal e complementares*), neste governo esteve presente em 836 notícias sobre as três agências, representando 12,5% do total.

Os gráficos a seguir apresentam dados sobre a classificação geral das notícias sobre as três agências regulatórias no governo Lula. Observa-se que este governo consolidou o marco regulatório, iniciado por seu antecessor, FHC, integrando-se à globalização, acatando apelos e recomendações de mecanismos internacionais com vínculos liberalizantes.

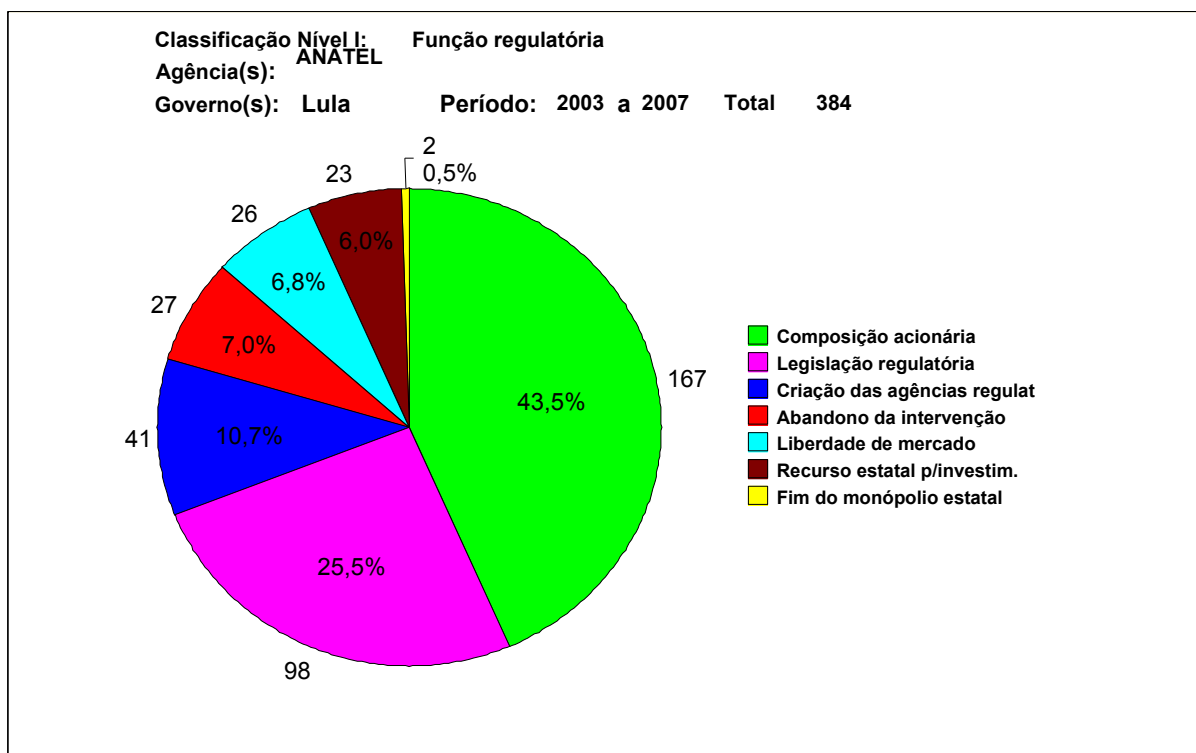


Gráfico n° 54: Notícias sobre a Anatel classificadas no nível II a partir do tema *função regulatória* no governo Lula

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

Na Anatel, especificamente, dentro de *função regulatória*, o tema do nível II *composição acionária* destacou-se com 43,5% das classificações. Os temas do nível II *legislação regulatória* com 25,5% e *criação das agências regulatórias* com 10,7% aparecem seguidamente, conforme gráfico n° 54.

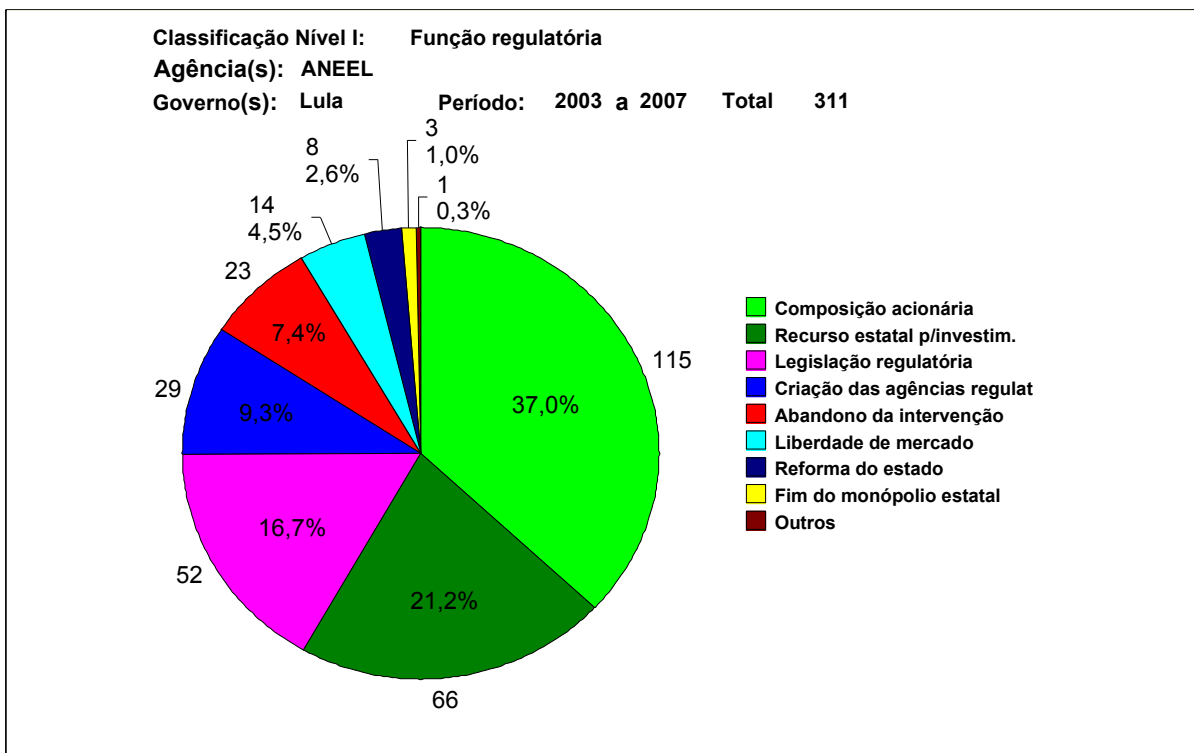


Gráfico nº 55: Notícias sobre a Aneel classificadas no nível II a partir do tema *função regulatória* no governo Lula

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

Igualmente, nas notícias sobre a Aneel, o tema do nível II *composição acionária* obteve o maior índice de classificações (37%), de acordo com o gráfico nº 55.

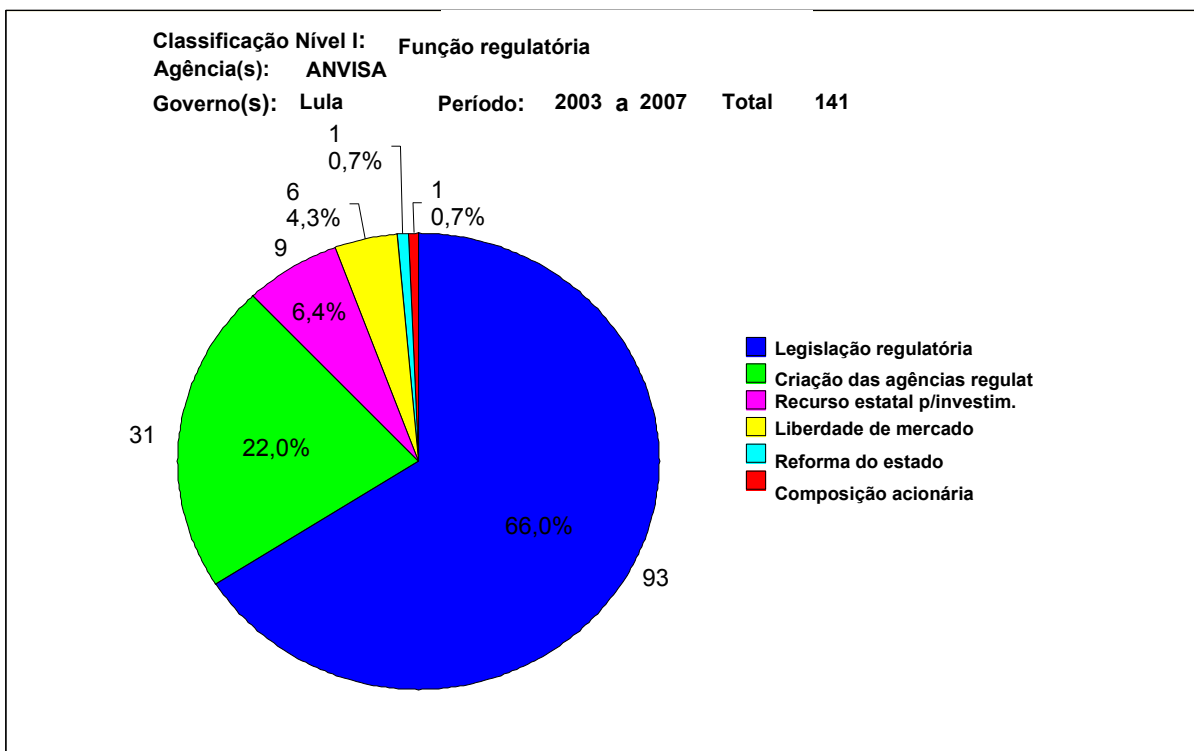


Gráfico nº 56: Notícias sobre a Anvisa classificadas no nível II a partir do tema *função regulatória* no governo Lula

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

A atipicidade, na Anvisa, em relação às outras agências, dentro do tema central *função regulatória*, é o alto índice de classificação (66%) obtido pelo tema do nível II *legislação regulatória*, que, somado aos 22% obtidos por *criação das agências regulatórias*, totaliza 88% do índice no plano de classificação do presente banco de dados. Reportando às notícias, estes temas obtiveram destaque no governo Lula, em função da precária estruturação que a Anvisa tinha em seu antecessor, o governo FHC. Regulamentos, normas e legislação eram apenas embrionários, o que neste governo se consolidou. Além disso, a necessidade de intensas fiscalizações dos órgãos da recém criada agência regulatória, por causa dos inúmeros, sérios e vitais problemas com medicamentos, fórmulas, falsificações e a saúde pública em geral afetos à agência, colocaram em evidência este governo com estes temas.

#### **4.2.1.2.5 - 5º Tema Central: Tecnológico**

A humanidade, constantemente, pesquisa novas tecnologias e os institutos especializados procuram avaliar a qualidade de produtos e serviços cada vez mais sofisticados (requintados, de qualidade e, muitas vezes, supérfluos em relação às necessidades básicas tradicionais). Uma das funções da ação regulatória é certificar os produtos e serviços disponibilizados para a população nas áreas de telecomunicações, energia elétrica e vigilância sanitária.

O tema central *tecnológico*, nas notícias divulgadas em torno da Anatel, Aneel e Anvisa, nos 11 anos estudados dos governos FHC e Lula, recebeu 2170 classificações, o que representa 9,1 % do total.

Neste título estão ilustrados e descritos os dados sobre as notícias, no período do governo Lula, a respeito das três agências regulatórias em foco, tendo como tema central *tecnológico*. A tabela a seguir mostra como este tema se apresenta nas notícias como conteúdo *principal*.

Tabela n° 21: Notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa classificadas como *principal* no nível II a partir do tema *tecnológico* no governo Lula

		Lula			
		ANATEL	ANEEL	ANVISA	Total
		Qt	Qt	Qt	Qt
Tecnológico	Apagões	4	50		54
	Liberação para vendas			36	36
	Medidas preventivas			56	56
	Outros			1	1
	Pesquisa,Produção,Registro	2		56	58
	Qualidade	85	20	17	122
	Vantagens e Riscos	6		55	61
<b>Total</b>		97	70	221	388
<b>Total</b>		97	70	221	388

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

Verifica-se na tabela n° 21 que o tema central *tecnológico* foi conteúdo *principal* em 388 notícias. E dentro deste, o tema *qualidade* do nível II, com mais de 31%, foi o conteúdo *principal* das notícias. Em seguida com percentuais que variam de 13% a 16% encontram-se *vantagens e riscos*, *pesquisa, produção e registro*, *medidas preventivas* e *apagões*.

Os gráficos a seguir apresentam dados referentes ao governo Lula, em notícias sobre as três agências regulatórias, adotando o critério de classificação geral com conteúdos *principal* e *complementares* estabelecido, para o presente banco de dados.

Ressalta-se que as notícias, no que tange ao tema central *tecnológico*, obtiveram 715 classificações, com 10,7% do total, conforme mostram a tabela n° 5 o e gráfico n°13.

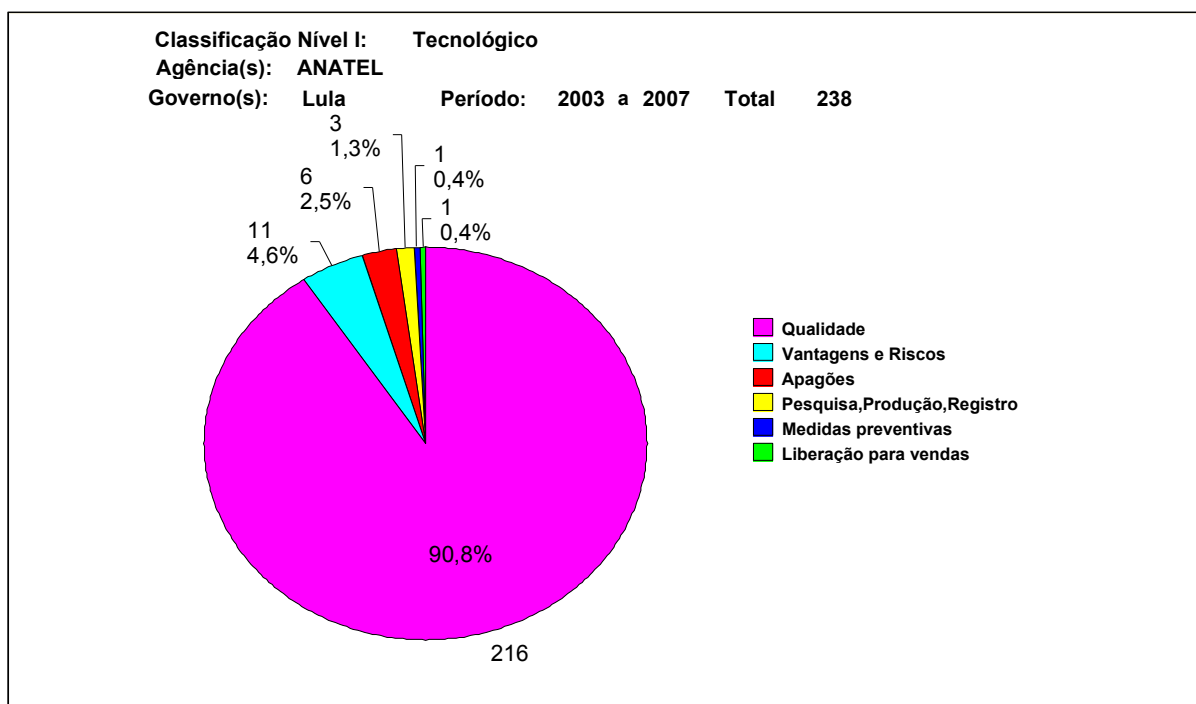


Gráfico n° 57: Notícias sobre a Anatel classificadas no nível II a partir do tema central *tecnológico* no governo Lula

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

Na Anatel, conforme gráfico n° 57, *qualidade* (subdivisões serão analisadas mais adiante) obteve 90,8% das classificações.

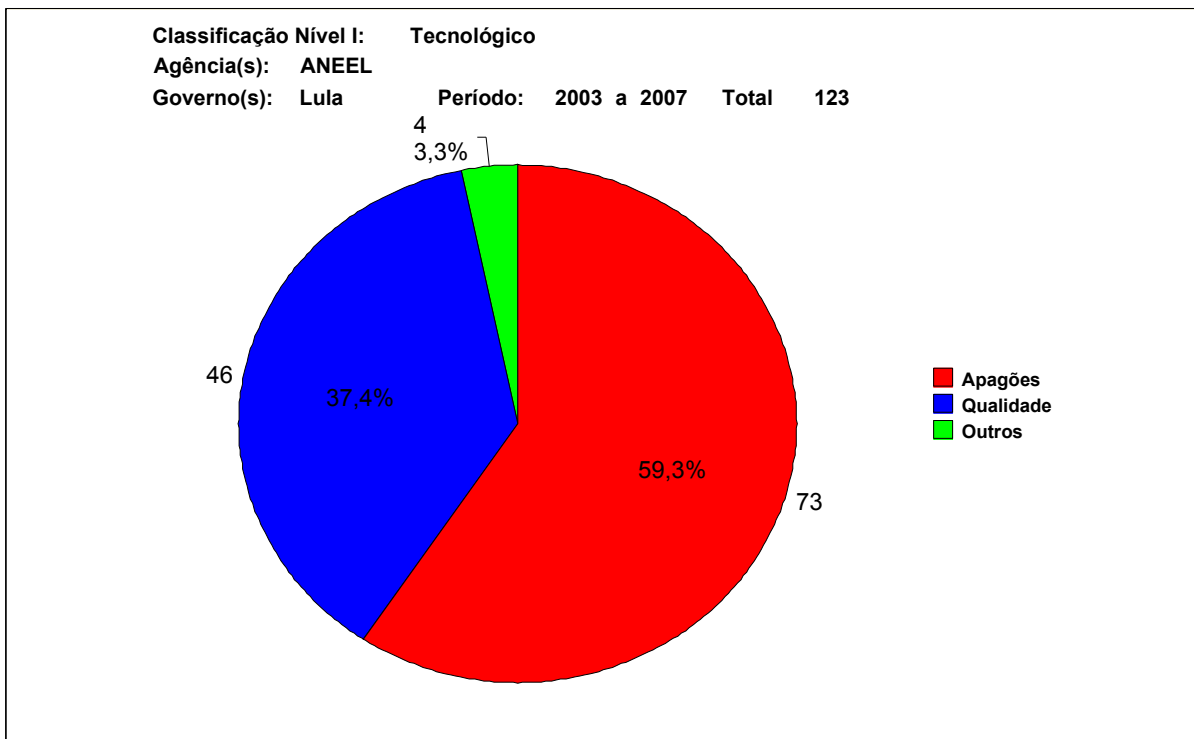


Gráfico n° 58: Notícias sobre a Aneel classificadas no nível II a partir do tema central *tecnológico* no governo Lula

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

Na Aneel, o tema *apagões* obteve, como reflexo da crise de energia elétrica, especialmente por falta de chuva, 59,3% das classificações, seguido pelo tema *qualidade* com 37,4% das classificações.

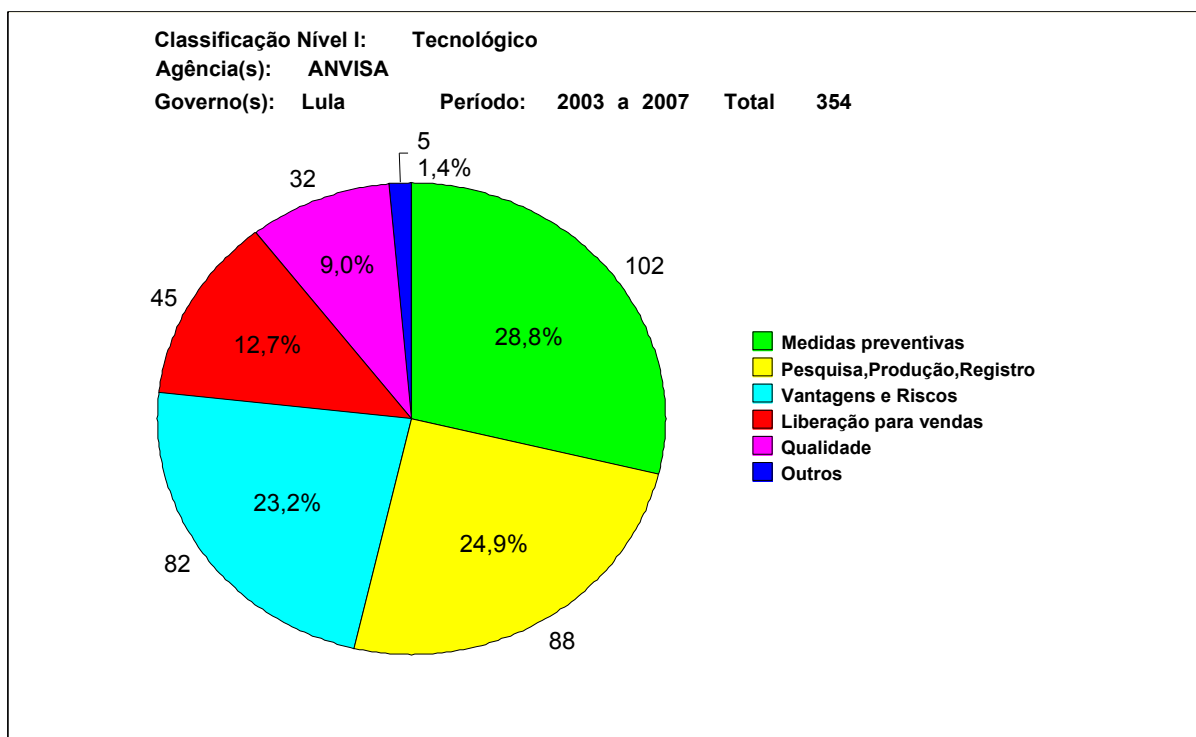


Gráfico nº 59: Notícias sobre a Anvisa classificadas no nível II a partir do tema central *tecnológico* no governo Lula

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

Na Anvisa, o comportamento das notícias, a partir do tema central *tecnológico*, no governo Lula, foi idêntico ao seu antecessor. Assim, como os temas do nível II se encaixam melhor em questões de saúde, os melhor classificados foram: *medidas preventivas* com 28,8%, *pesquisa, produção, registro* com 24,9%, *vantagens e riscos* com 23,2%, *liberação para vendas* com 12,7% e *qualidade* com 9%, de acordo com o gráfico nº 59.

Em síntese, as divulgações sobre as ações nas agências regulatórias, durante o governo Lula, seguiram o padrão do governo FHC, ou seja, na Anatel e Aneel os temas do nível II *qualidade* e *apagões* foram largamente preponderantes, enquanto que na Anvisa houve maior distribuição dos temas.

#### 4.2.1.2.6 - 6º Tema Central: Jurídico

Os rumos das ações de governo, das agências regulatórias, das empresas reguladas e dos usuários/consumidores se orientam por uma ordem jurídica - leis, normas, estatutos, contratos – cuja constituição é um processo em constante elaboração. As leis são processos sociais (não são peças frias e objetivas) que, muitas vezes, engendram polêmicas, contestações, dubiedades e conflitos.



Neste título apresenta-se o contexto *jurídico* expresso nas notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa envolvendo o governo Lula nos 5 anos em estudo, 2003 – 2007. As notícias sobre estas agências regulatórias, neste governo, como mostram a tabela nº 5 e o gráfico nº 13, sob o tema central *jurídico*, tiveram 571 classificações representando 8,5% do total das mesmas.

De início expõe-se alguns dados sobre a presença do tema central *jurídico* como conteúdo *principal* das notícias, no período do governo Lula, nas três agências.

Tabela nº 22: Notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa classificadas como *principal* no nível II a partir do tema *jurídico* no governo Lula

		Lula			
		ANATEL	ANEEL	ANVISA	Total
		Qt	Qt	Qt	Qt
Jurídico	Ações judiciais	73	14	29	116
	Idec		2	5	7
	Inquérito administrativo	19	1	36	56
	Ministério Público	3	2	4	9
	Outros		1		1
	Procon			2	2
	Reclamações e indenizações	20	6	5	31
	<i>Total</i>	115	26	81	222
<i>Total</i>	115	26	81	222	

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

Observa-se nesta tabela nº 22 que o tema central *jurídico* foi o conteúdo *principal* em 222 notícias. E dentro desta temática foi largamente predominante o tema *ações judiciais* do nível II presente como conteúdo *principal* em mais da metade das notícias, mais especificamente, em 52,3% delas. Na 2ª posição está *inquérito administrativo*, classificado em 56 notícias, ou seja, mais de 25% das mesmas, e, na 3ª posição está *reclamações e indenizações* com presença como conteúdo *principal* em mais de 14% das notícias.

A seguir, expõe-se o desenho do comportamento das notícias no nível II a partir do tema *jurídico*, por agência pesquisada, adotando o plano de classificação geral do presente BD.

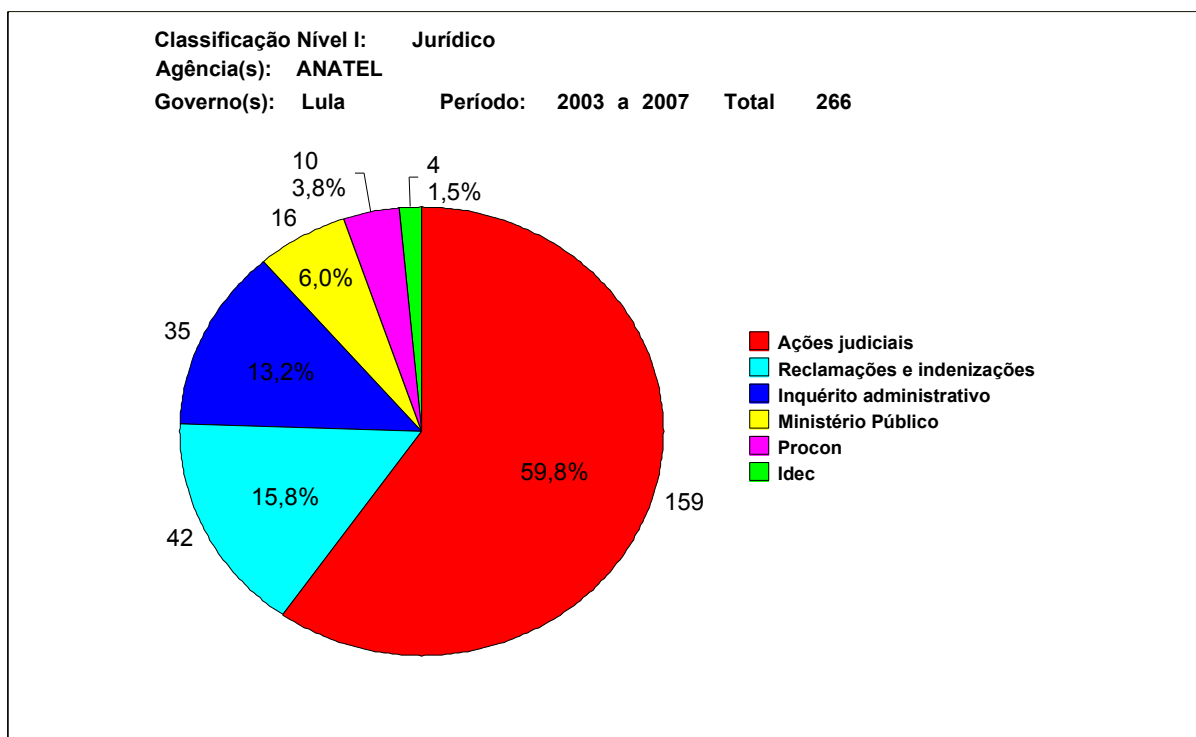


Gráfico nº 60: Notícias sobre a Anatel classificadas no nível II a partir do tema central *Jurídico* no governo Lula  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

Percebe-se no gráfico nº 60 e nos seguintes, da Aneel e Anvisa, sobre as notícias com enfoque no tema central *jurídico* que o governo Lula é semelhante ao do governo FHC. Houve nas notícias em torno do tema *jurídico* a predominância de três temas do nível II: *ações judiciais*, *reclamações e indenizações* e *inquérito administrativo*, que somados variam entre 80% e 88% na Anatel, Aneel e Anvisa. Na Anatel e na Aneel, o tema do nível II com maior índice de classificações foi *ações judiciais* com 59,8% e 51,5%, respectivamente.

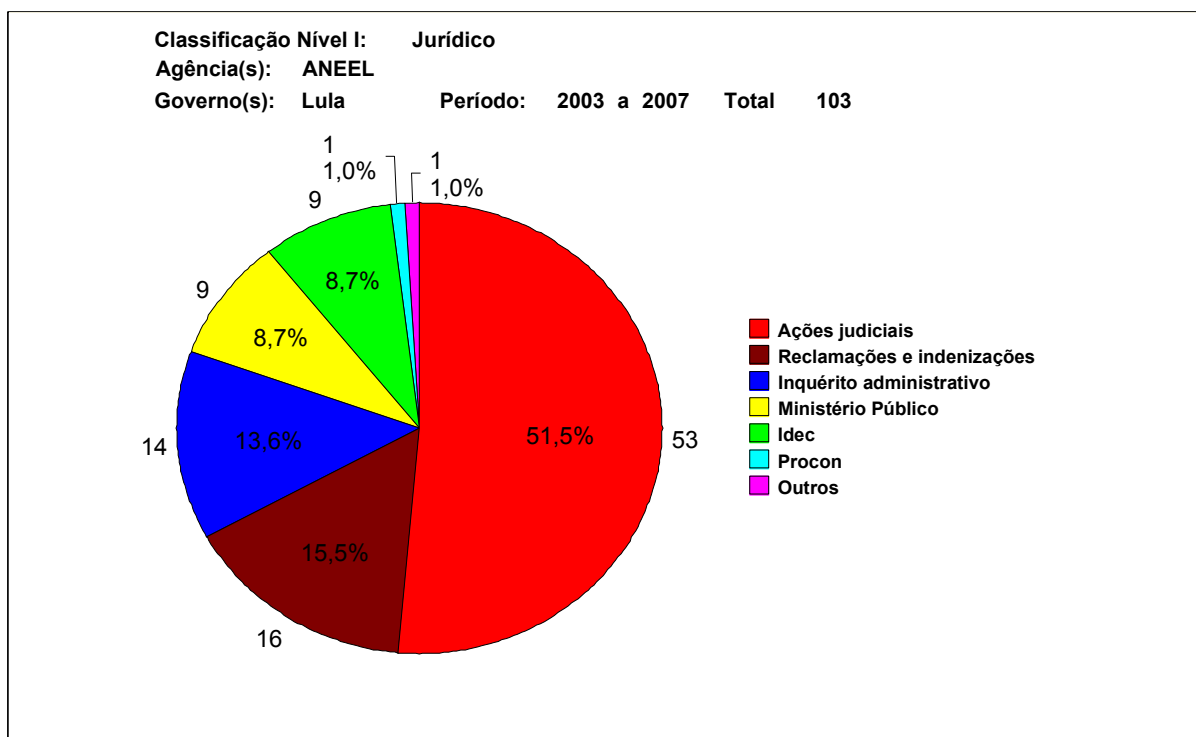


Gráfico nº 61: Notícias sobre a Aneel classificadas no nível II a partir do tema central *Jurídico* no governo Lula  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

No gráfico nº 61 com enfoque na Aneel, além do destaque do tema *ações judiciais* (51,5%) do nível II, também tiveram relativa presença os temas *Ministério Público*, *Idec* e *Procon* do nível II.

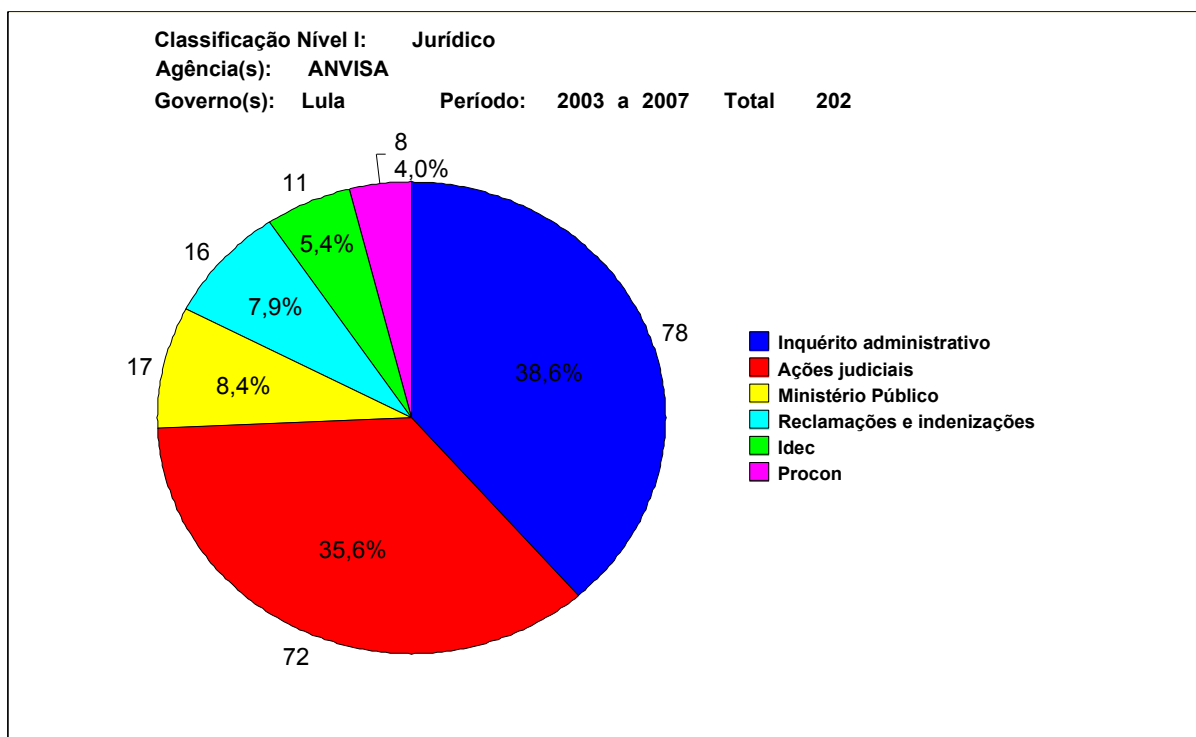


Gráfico nº 62: Notícias sobre a Anvisa classificadas no nível II a partir do tema central *Jurídico* no governo Lula  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

Na Anvisa, o maior destaque nas notícias neste período do governo Lula, a partir do tema central *jurídico* foi *inquérito administrativo* com 38,6% das classificações. E, tal como no governo FHC, também, no governo Lula, na Anvisa, o tema *Ministério Público* do nível II perpassa as notícias com mais de 8% e o *Idec* com mais de 5% do total das classificações.

Assim, também no governo Lula, a conflitividade é uma marca, expressa nas notícias por meio do tema central *jurídico*. Reclamações, pedidos de indenização, acionamento dos órgãos fiscalizadores, inquéritos e ações judiciais são características expressas pelas notícias, durante os cinco anos pesquisados do governo Lula. Aqui, mais uma vez, emerge a questão do funcionamento institucional do Estado regulador, ou seja, ele ainda não está resolvido.

#### 4.2.1.2.7 - 7º Tema Central: *Burocrático*

No tema central *burocrático*, a questão que predomina no nível II é o preenchimento de espaços pela ocupação de cargos nas agências regulatórias. São conselheiros indicados por interesses do Presidente, dos Ministros, dos Partidos Políticos e, ainda, por pressão de empresas reguladas.

As notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa nos 5 anos de mandato do governo Lula, no que diz referência ao tema central denominado *burocrático*, produziram 243 classificações, em um percentual de 3,6% sobre o total das classificações, conforme revelam a tabela nº 5 e o gráfico nº 13.

A seguir apresentam-se dados das notícias sobre estas agências regulatórias, do período do governo Lula a partir do tema central *burocrático*. Inicialmente, se destaca a presença deste tema nas notícias como conteúdo *principal*, na leitura da tabela.

Tabela nº 23: Notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa classificadas como *principal* no nível II a partir do tema central *burocrático* no governo Lula

		Lula			
		ANATEL	ANEEL	ANVISA	Total
		Qt	Qt	Qt	Qt
Burocrático	Cargos		1	2	3
	Criação de cargos	2	2		4
	Estrutura funcional deficiente	4	1	33	38
	Indicações, Demissões, Substit	13	6	2	21
	Nomeação Presidencial	20	3	2	25
	Nomeações Partidárias	21	5	18	44
	Outros			1	1
	Regras de Contratação	2		2	4
	<b>Total</b>	62	18	60	140
<b>Total</b>		62	18	60	140

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

A tabela nº 23 indica que houve 140 notícias que apresentaram o tema central *burocrático* como o conteúdo *principal* das mesmas. No nível II deste tema em questão *nomeações partidárias* ficou em 1º lugar, estando presente em 44 notícias, em mais de 31%, como conteúdo *principal*. Na 2ª posição, com índices idênticos (27,1%) está *estrutura funcional deficiente*. *Nomeação presidencial* ocupa mais de 17% e *indicações, demissões e substituições* está presente com mais de 15%.

Nos gráficos a seguir está a exposição dos conteúdos expressos nas notícias no governo Lula sobre as mesmas agências no que se refere ao tema central *burocrático* em suas sub-divisões no nível II, adotando o plano de classificação geral desta tese.

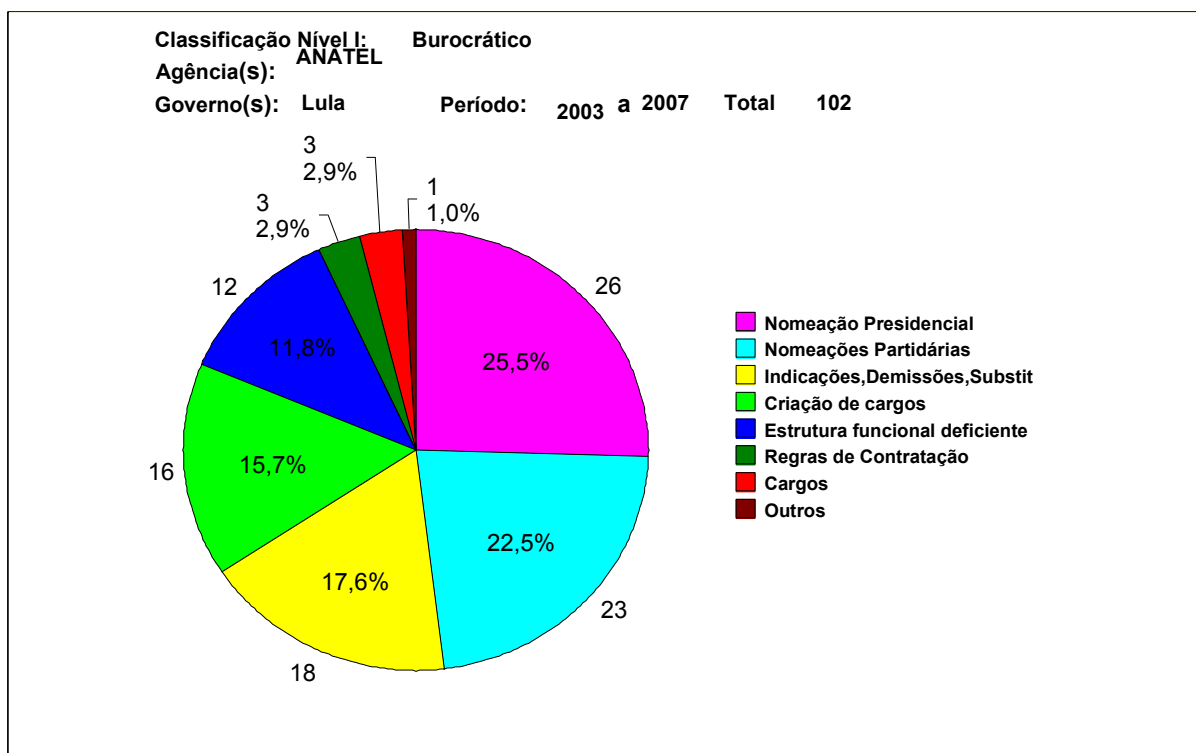


Gráfico nº 63: Notícias sobre a Anatel classificadas no nível II a partir do tema *burocrático* no governo Lula  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

No governo Lula, a exemplo do governo FHC, as notícias expressam, basicamente, preocupação com a criação de cargos e seus preenchimentos, via Presidente, Ministros e Partidos. Além disso, a deficiência no atendimento, também, esteve presente nas notícias. O gráfico nº 63 informa que, na Anatel durante o governo Lula, os temas do nível II *nomeação presidencial* com 25,5% e *nomeação partidária* com 22,5% das classificações se referem a 48% do total, ou seja, quase a metade das notícias. O tema *estrutura funcional deficiente* se refere a 11,8% das classificações.

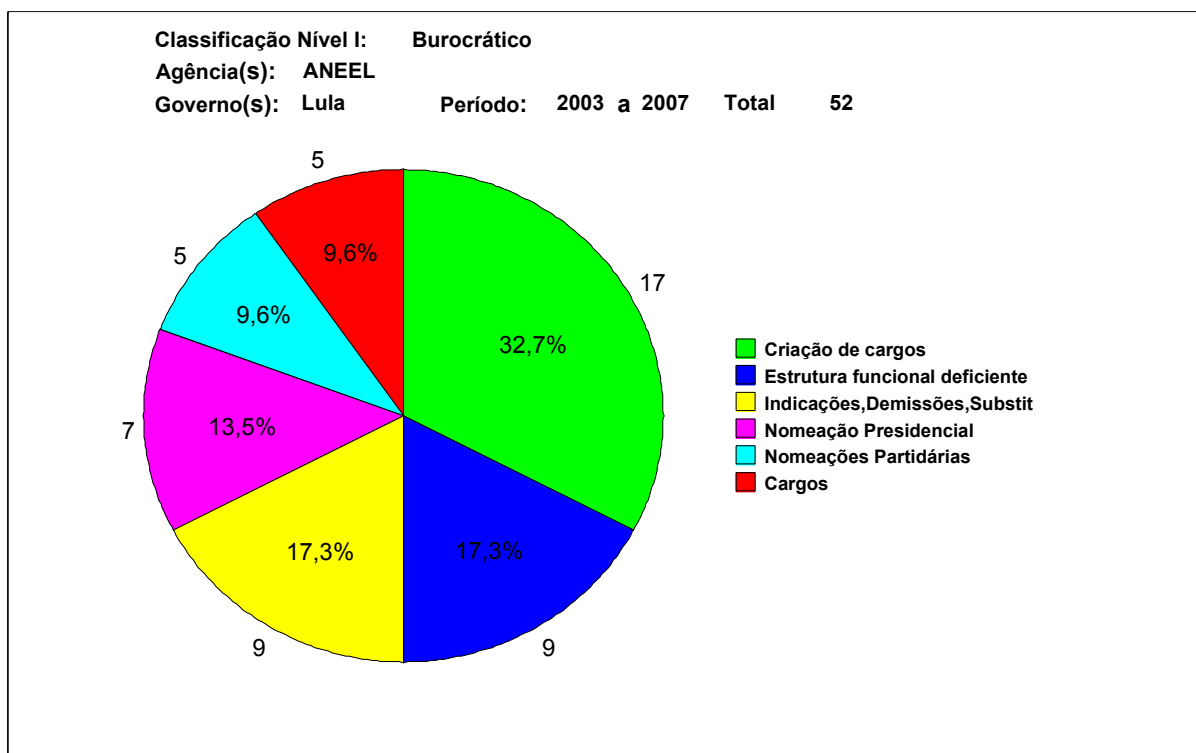


Gráfico nº 64: Notícias sobre a Aneel classificadas no nível II a partir do tema *burocrático* no governo Lula  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

Já na Aneel, o tema do nível II que ocupa a maior parte do espaço é *criação de cargos* com 32,7% do total das classificações, conforme o gráfico nº 64. Enquanto as questões da *nomeação presidencial* e *nomeações partidárias* se destacam na Anatel, na Aneel ocupam juntas, 23,1% do espaço. *Estrutura funcional deficiente* ocupa 17,3% das classificações, mesmo índice atingido por *indicações, demissões e substituições*. Fazendo a soma destes temas que tratam da criação de cargos com as nomeações para seus preenchimentos, nas notícias da Aneel, no governo Lula, chega-se a mais de 80% das classificações.

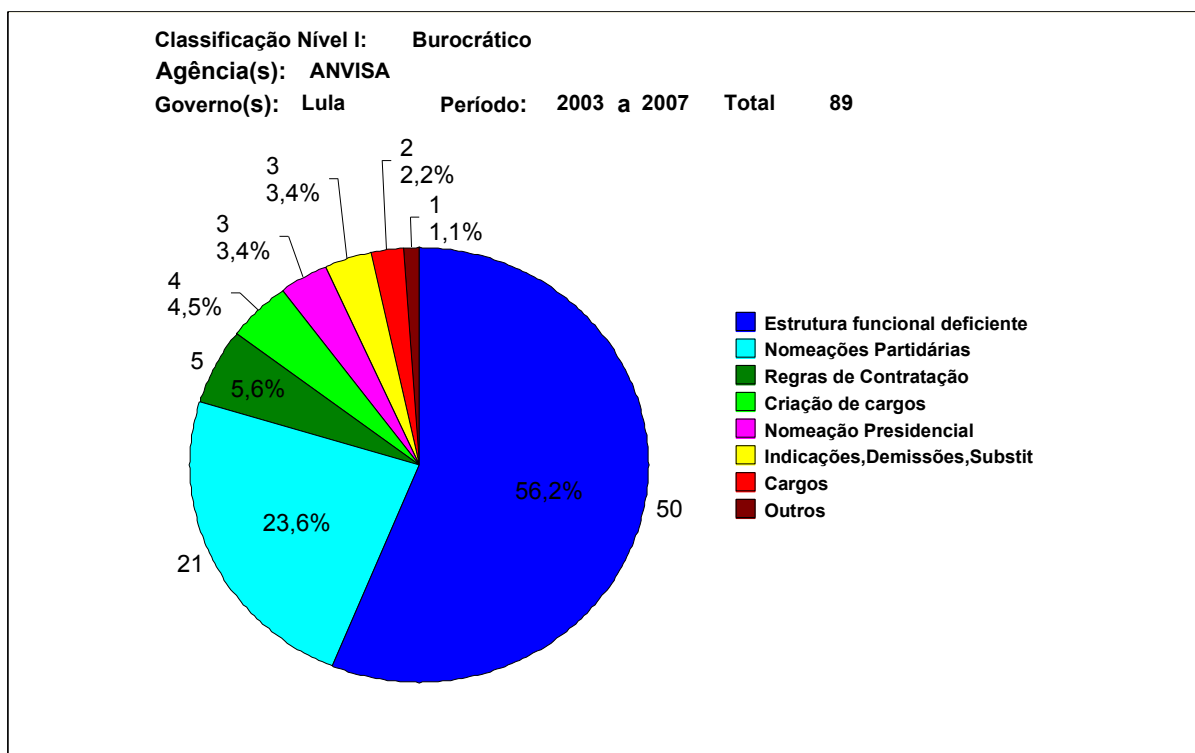


Gráfico nº 65: Notícias sobre a Anvisa classificadas no nível II a partir do tema *burocrático* no governo Lula  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

Por fim, na Anvisa, as notícias revelam um dado surpreendente no governo Lula: o tema *estrutura funcional deficiente* do nível II ocupa 56,2 das classificações. Em 2º lugar aparece *nomeações partidárias* com 23,6% do total. Por que houve uma estrutura funcional deficiente? Tratando de saúde, a primeira impressão que se recebe, pela leitura das notícias, é que se trata de preocupação com a saúde e, também, com o dinheiro/recurso envolvido. A investigação indica que os problemas na área da saúde – com remédios, fórmulas, falsificações, contrabando, interdição de lotes, produtos ineficazes, proibições, questão biológica, surtos de doenças, mortes, etc. – foram tão grandes que governo (com postura relativamente crítica), empresas, pacientes e os próprios órgãos reguladores se sentiram sem condições para um adequado atendimento. E, esta deficiência a toda hora era pauta na imprensa.

Em suma, além de reconhecer a estrutura funcional deficiente, a ocupação de espaços políticos, com a nomeação ou substituição de conselheiros, persistiu no governo Lula. E, isto, também, teve seus reflexos políticos em eleições posteriores no PT e nos seus aliados. Aliás, os índices dos temas presentes nas notícias, no governo Lula, indicam que houve mais apetite nas nomeações e, principalmente, houve mais disciplina partidária - as nomeações



feitas pelos partidos políticos ganharam relevo que elas não tiveram anteriormente – do que no governo FHC.

#### 4.2.1.2.8 - 8º Tema Central: Social

O tema central *social* não recebeu muita atenção nas notícias, quando tratavam das agências regulatórias no governo Lula. Na verdade, este é um tema de menor relevância nas notícias. Poder-se-ia dizer que é um tema propositalmente esquecido, o que imprime a este fato um cunho ideológico: os interesses majoritários do poder político e econômico, associados aos da grande imprensa, não fazem muita questão de expor as mazelas e nem buscar soluções para os seus problemas.

O tema central *social*, nas notícias envolvendo as três agências, neste período, obteve 218 classificações, ou seja, 3,3% do total, conforme mostram a tabela nº 5 e o gráfico nº 13. Apesar de um pouco superior ao período anterior, a presença do *social* nas notícias, igualmente, esteve carente.

Para caracterizar melhor a presença do tema *social* nas notícias sobre as agências regulatórias em análise no governo Lula, apresentam-se a seguir, gráficos que ilustram a questão. Inicialmente, está a tabela que mostra a distribuição das notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa no governo Lula, que têm como conteúdo *principal* o tema *social*.

Tabela nº 24: Distribuição das notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa classificadas como *principal* no nível II a partir do tema central *social* no governo Lula

		Lula			Total
		ANATEL	ANEEL	ANVISA	
		Qt	Qt	Qt	Qt
Social	Atendimento Carências	31		4	35
	Audiências públicas	6	2	5	13
	Controle Social e Represent	9	5	8	22
	Lobbies	1		1	2
	Outros			1	1
	Pressão popular			1	1
	<b>Total</b>		47	7	20
<b>Total</b>		47	7	20	74

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

A tabela nº 24 mostra que o tema central *social* foi o conteúdo *principal* em 74 notícias. E, na subdivisão do *social*, o tema *atendimento carências* do nível II foi preponderante, estando presente em quase metade das notícias (47,3%). Em segundo lugar

aparece *controle social e representação* com quase 30% e, com quase 18%, destaca-se *audiências públicas*, na 3ª posição.

Os gráficos a seguir expõem o tratamento dado ao tema *social* nas notícias em torno da questão regulatória no governo Lula, assumindo os critérios do plano geral de classificação (*principal e complementares*) do banco desta tese.

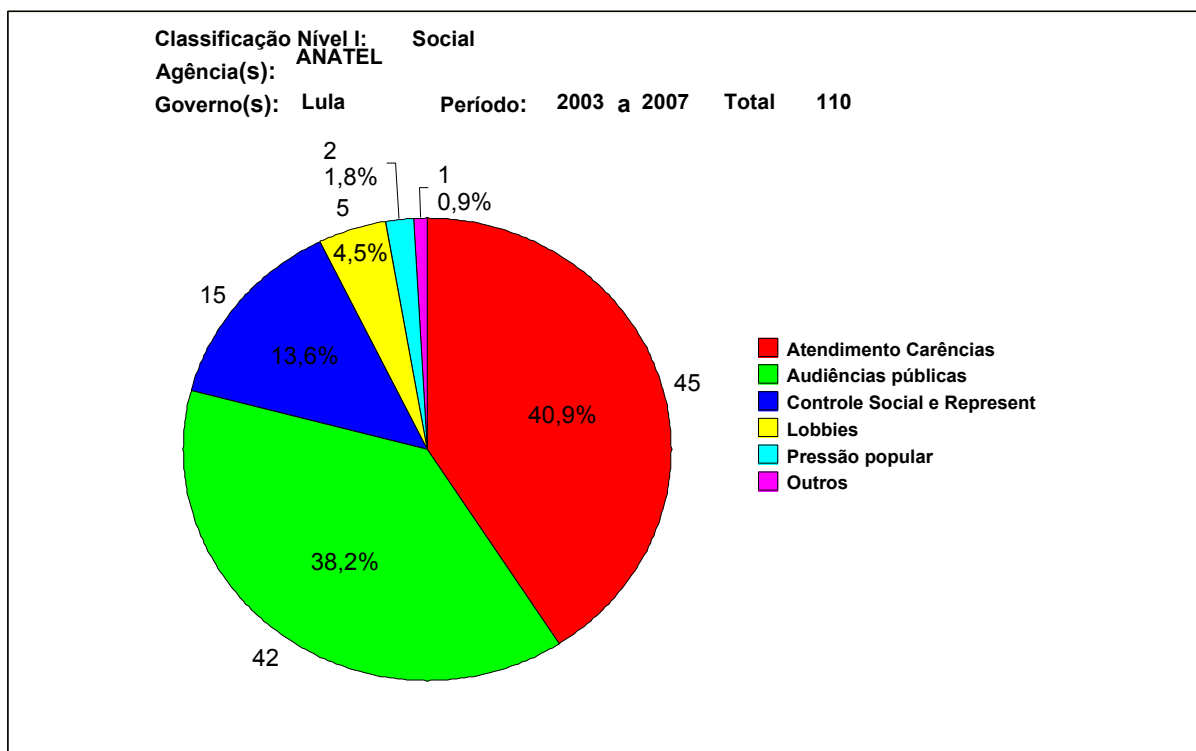


Gráfico nº 66: Notícias sobre a Anatel classificadas no nível II a partir do tema *social* no governo Lula  
Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

Percebe-se que nas especificações das agências, no governo Lula, em torno do tema central *social*, houve uma substancial diferença em relação ao governo FHC. No governo Lula, o tema *atendimento carências* do nível II esteve forte, especialmente, na Anatel e na Anvisa, e um pouco mais ausente na Aneel. Na Anatel, de acordo com o gráfico nº 66, o tema *atendimento carências* do nível II obteve o maior percentual de classificações (40,9%). Em 2º, *audiências públicas*, com 38,2% das classificações.

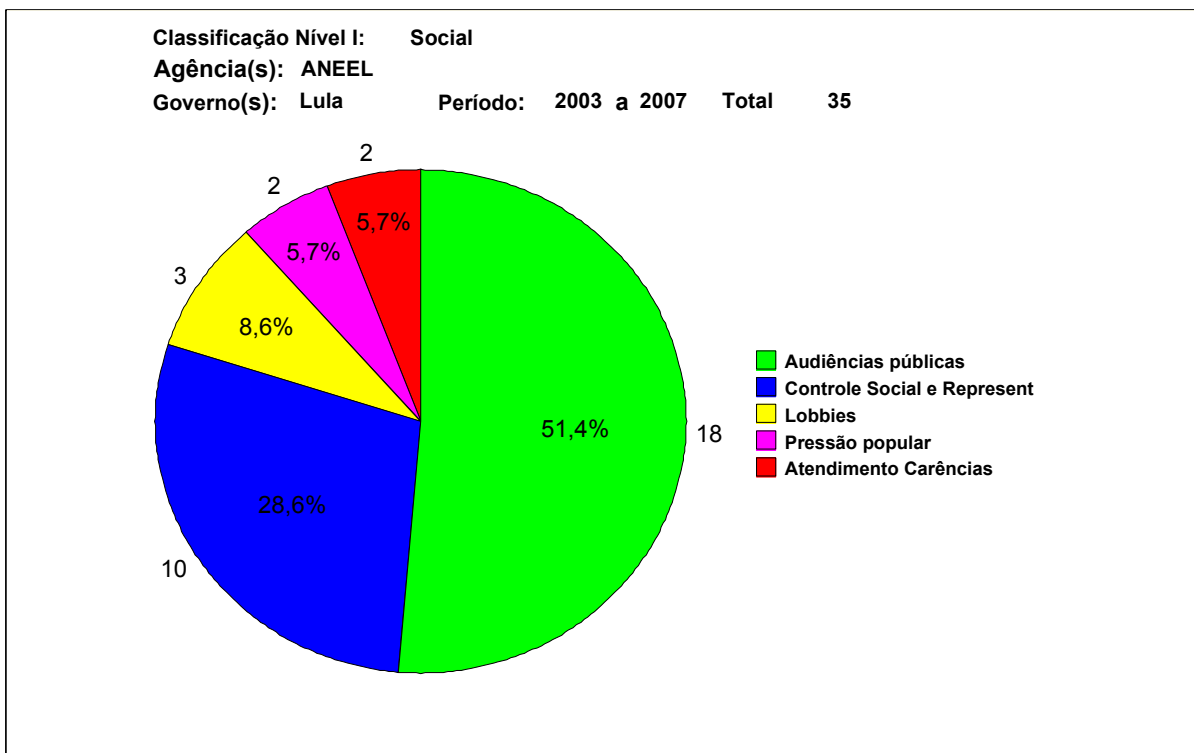


Gráfico nº 67: Notícias sobre a Aneel classificadas no nível II a partir do tema *social* no governo Lula  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

Na Aneel, conforme o gráfico nº 67, se destacam, *audiências públicas* com a melhor classificação (51,4%) seguido por *controle social e representação*, atingindo 28,6% das classificações.

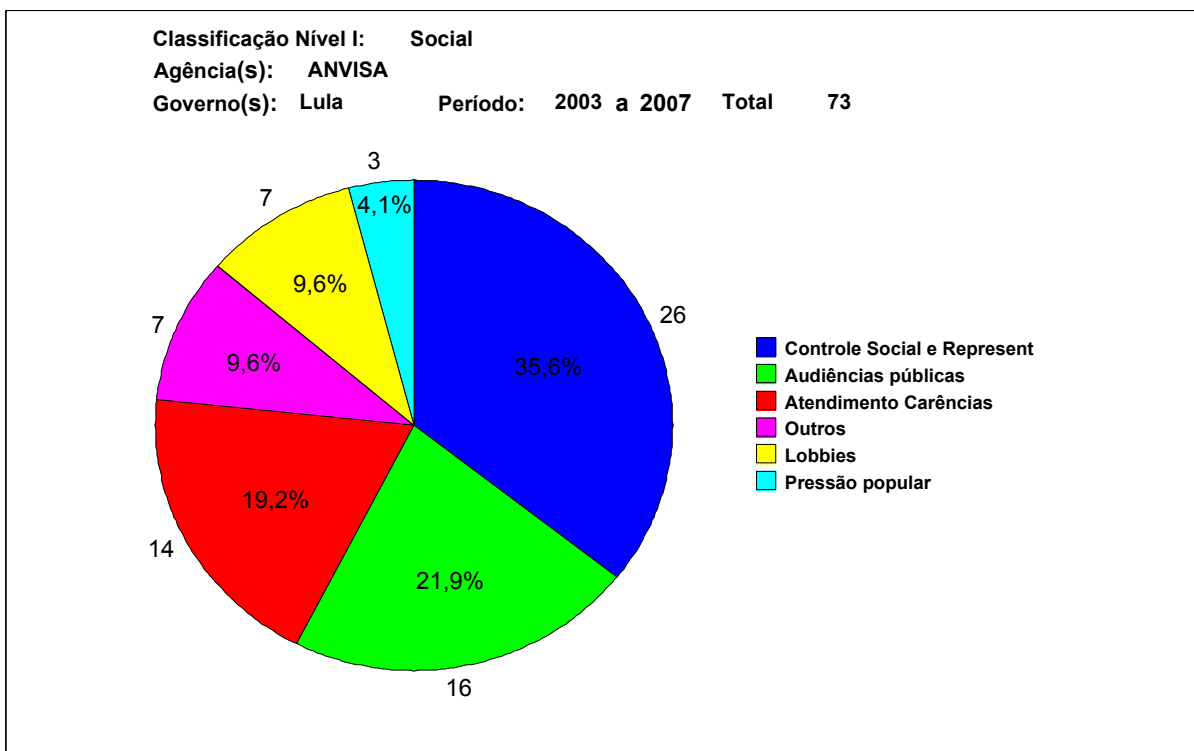


Gráfico nº 68: Notícias sobre a Anvisa classificadas no nível II a partir do tema *social* no governo Lula  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

O tema *controle social e representação* do nível II com 35,6% das classificações, conforme o gráfico específico da Anvisa, esteve em 1º lugar, seguido de *audiências públicas* com 21,9% e *atendimento carências* com 19,2%.

No governo Lula, o tema *pressão popular* do nível II não esteve muito presente nas notícias e *lobbies*, também, se apresentou em um índice mais baixo do que no governo FHC, variando entre 4,5% e 9,6% nas três agências. Tomando estas agências de forma conjunta, o tema *audiências públicas* do nível II aparece em primeiro lugar com presença em 34,9% das notícias, conforme gráfico nº 49 do anexo.

#### 4.2.2 – Síntese e análise dos dados do nível II

O nível II do plano de classificação das notícias sobre a Anatel, Aneel e Anvisa nos governos FHC e Lula, é importante para compreender o tratamento dado pela imprensa aos temas ligados às agências regulatórias nos dois governos. Com uma grande quantidade de informações, esse nível complementa o nível I e abre leques mais específicos, para análises que serão feitas no nível III.

O tema *motivador da notícia* teve 6.141 classificações (uma por notícia) e, ainda, foram classificadas 455 notícias como *excepcionais*. Três instituições juntas foram responsáveis por mais de 70% do *motivador da notícia*: *agências regulatórias* – 30%; *empresas reguladas* – 22%; e, *executivo* – 20%.

A seguir os quadros ilustram uma síntese das informações dos temas deste nível II. O 1º traz a síntese da classificação das notícias e a distribuição dos temas nos dois governos de acordo com desempenho de cada agência.

<b>Tema central em FHC e Lula</b>	<b>Anatel</b>	<b>Classificações e porcentagem</b>	<b>Aneel</b>	<b>Classificações e porcentagem</b>	<b>Anvisa</b>	<b>Classificações e porcentagem</b>
<b>1º Político - 5427 classificações - 31,7%</b>	Disputa	1657 – 53,9%	Disputa	899 – 54,6%	Disputa	641 – 91,3%
	Modernização tecnológica	548 – 17,8%	Modernização tecnológica	220 – 13,3%		
<b>2º Econômico - 2926 classificações - 17,1%</b>	Lucro	390 – 30,6%	Lucro	235 – 15,6%	Fiscalização e multas	74 – 55,2%
	Reajuste de tarifas	361 – 28%	Reajuste de tarifas	533 – 35,4		
			Redutor de tarifas	407 – 27,1%		

<b>3º Função regulatória</b> - 2452 classificações - 14,3%	Composição acionária	568 – 38,8%	Composição acionária	210 – 25,4%	Legislação regulatória	103 – 64%
			Abandono da intervenção	161 – 19,4%		
<b>4º Tecnológico</b> - 2170 classificações - 12,7%	Qualidade	1149 – 95%	Apagões	371 – 68,5%	Medidas preventivas	115 – 27,4%
					Vantagens e riscos	103 – 24-6%
<b>5º Índícios de irregularidades</b> - 1639 classificações - 9,6%	Contravenção	502 – 62,4%	Contravenção	87 – 59,2%	Produtos ineficazes	287 – 41,8%
			Corrupção	44 – 29,9%		
<b>6º Jurídico</b> - 1503 classificações - 8,8%	Ações judiciais	439 – 48,6%	Ações judiciais	169 – 47,5%	Ações judiciais	91 – 37,4%
	Reclamações e indenizações	196 – 21,7%	Reclamações e indenizações	80 – 22,5%	Inquérito administrativo	95 – 39,1%
<b>7º Burocrático</b> - 599 classificações - 3,5%	Criação de cargos	69 – 20,5%	Criação de cargos	42 – 25,5%	Criação de cargos	9 – 9,3%
	Indicações, demissões e substituições	79 – 23,4%	Indicações, demissões e substituições	26 – 15,8%	Estrutura funcional deficiente	50 – 51,5%
	Nomeações partidárias	41 – 12,2%	Nomeações partidárias	21 – 12,7	Nomeações partidárias	21 – 21,6%
	Nomeação presidencial	54 – 16%	Cargos	33 – 20%		
<b>8º Social</b> - 417 classificações - 2,4%	Audiências públicas	89 – 36,3%	Audiências públicas	35 – 38,9%	Audiências públicas	16 – 19,5%
	Controle social e representação	46 – 18,8%	Controle social e representação	31 – 34,4%	Controle social e representação	32 – 37,8%
	Atendimento carências	48 – 19,6%	Pressão Popular	11 – 12,2%	Atendimento carências	14 – 17,1%
	Lobbies	40 – 16,3%	Lobbies	9 – 10%	Lobbies	10 – 12,2%

Quadro nº 5 - Síntese da classificação das notícias com os números absolutos e respectivas porcentagens dos temas centrais e a distribuição dos temas do nível II por agência, separadamente, e nos governos, conjuntamente  
Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2007

Este quadro coloca em relevo o tema *político* nos dois governos com presença em mais de 30% das notícias. Na 2ª posição está o tema *econômico*. E na posição inferior encontra-se o tema *social* com apenas 2,4% das classificações. Nas agências regulatórias, os temas do nível II que atingiram o índice mais alto na classificação das notícias foram *disputa*, *lucro*, *reajuste de tarifas*, *fiscalização e multas*, *qualidade*, *composição acionária*, *contravenções*, *ações judiciais*, *criação de cargos*, *nomeações* e *controle social e representação*, *legislação regulatória*, *estrutura funcional deficiente* e *apagões*.

O quadro a seguir retrata a classificação das notícias a partir dos temas centrais, nos dois governos, e a distribuição dos temas do nível II, de acordo com o período de cada governo, relativos à Anatel.

<b>Tema central Anatel FHC e Lula</b>	<b>FHC</b>	<b>Classificações em números absolutos e porcentagem</b>	<b>Lula</b>	<b>Classificações em números absolutos e porcentagem</b>
<b>1º Político – 3077 classificações – 33%</b>	Disputa	989 – 49,7%	Disputa	668 – 61,5%
	Modernização tecnológica	373 – 18,7%	Modernização tecnológica	175 – 16,1%
	Contratos de concessão	314 – 15,8%	Contratos de concessão	155 – 14,3%
<b>2º Função regulatória – 1464 classificações – 15,7%</b>	Composição acionária	401 – 37,1%	Composição acionária	167 – 43,5%
	Abandono da intervenção	174 – 16,1%	Legislação regulatória	98 – 25,5%
	Privatizações e transparência	158 – 14,6%	Criação das agências regulatórias	41 – 10,7%
<b>3º Econômico – 1288 classificações – 13,8%</b>	Lucro	304 – 34,1%	Lucro	86 – 21,7%
	Reajuste de tarifas	202 – 22,6%	Reajuste de tarifas	159 – 40,2%
	Fiscalização e Multas	188 – 21,1%	Fiscalização e Multas	38 – 9,6%
<b>4º Tecnológico – 1209 classificações – 13%</b>	Qualidade	933 – 96,1%	Qualidade	216 – 90,8%
	Apagões	36 – 3,7%	Vantagens e riscos	11 – 4,6%
<b>5º Jurídico – 904 classificações – 9,7%</b>	Ações judiciais	280 – 43,9%	Ações judiciais	159 – 59,8%
	Reclamações e indenizações	154 – 24,1%	Reclamações e indenizações	42 – 15,8%
	Inquérito administrativo	131 – 20,5%	Inquérito administrativo	35 – 13,2%
<b>6º Índícios de irregularidades – 805 classificações – 8,6%</b>	Contravenção	298 – 59,7%	Contravenção	204 – 66,7%
	Proibições	74 – 14,8%	Proibições	47 – 15,4%
<b>7º Burocrático – 337 classificações – 3,6%</b>	Indicações, demissões e substituições	61 – 26%	Indicações, demissões e substituições	18 – 17,6%
	Criação de cargos	53 – 22,6%	Nomeação presidencial	26 – 25,5%
	Estrutura funcional deficiente	34 – 14,5%	Nomeações partidárias	23 – 22,5%
<b>8º Social – 245 classificações – 2,6%</b>	Audiências Públicas	47 – 34,8%	Audiências Públicas	42 – 38,2%
	Lobbies	35 – 25,9%	Atendimento carências	45 – 40,9%
	Controle social e representação	31 – 23%	Controle social e representação	15 – 13,6%

Quadro nº 6 - Síntese da classificação das notícias sobre a Anatel com os números absolutos e respectivas porcentagens dos temas centrais e a distribuição dos temas do nível II por governo, separadamente e nas três agências conjuntamente

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2007

No quadro nº 6, que enfoca a Anatel, o tema *político* está presente em mais de 33% das notícias e nos temas do nível II, nos dois governos o destaque é *disputa*. O tema

central *função regulatória* esteve mais presente do que o tema *econômico* na Anatel. Ao longo deste quadro, percebe-se as semelhanças e, também, as diferenças entre os governos FHC e Lula. Dentre outras semelhanças, destaca-se o tema *audiências públicas* do nível II nos dois governos. No governo FHC os temas *privatizações e lobbies*, e no governo Lula o tema *atendimento carências* obteve um alto índice de presença nas notícias.

O quadro a seguir expõe a classificação das notícias a partir dos temas centrais, nos dois governos, e a distribuição dos temas do nível II, de acordo com o período de cada governo, relativos à Aneel.

<b>Tema central Aneel FHC e Lula</b>	<b>FHC</b>	<b>Classificações em números absolutos e porcentagem</b>	<b>Lula</b>	<b>Classificações em números absolutos e porcentagem</b>
<b>1º Político – 1648 classificações – 31,2%</b>	Disputa	541 – 51,8%	Disputa	358 – 59,3%
	Contratos de concessão	145 – 13,9%	Contratos de concessão	78 – 12,9%
	Modernização tecnológica	373 – 18,7%	Autonomia	65 – 10,8%
			Esvaziamento de agência	35 – 5,8%
<b>2º Econômico – 1504 classificações – 28,5%</b>	Redutor de tarifas	342 – 31,7%	Redutor de tarifas	65 – 15,3%
	Reajuste de tarifas	318 – 29,5%	Reajuste de tarifas	215 – 50,6%
	Lucro	151 – 14%	Lucro	84 – 19,8%
<b>3º Função regulatória – 828 classificações – 15,7%</b>	Abandono da intervenção	138 – 26,7%	Recurso estatal para investimentos	66 – 21,2%
	Criação das agências regulatórias	99 – 19,1%	Legislação regulatória	52 – 16,7%
	Composição acionária	95 – 18,4%	Composição acionária	115 – 37%
<b>4º Tecnológico – 542 classificações – 10,3%</b>	Apagões	298 – 71,1%	Apagões	73 – 59,3%
	Qualidade	114 – 27,2%	Qualidade	46 – 37,4%
<b>5º Jurídico – 356 classificações – 6,7%</b>	Ações judiciais	116 – 45,8	Ações judiciais	53 – 51,5%
	Reclamações e indenizações	64 – 25,3%	Reclamações e indenizações	16 – 15,5%
	Inquérito Administrativo	48 – 19%	Inquérito administrativo	14 – 13,6%
<b>6º Burocrático – 165 classificações – 3,1%</b>	Cargos	28 – 24,8%	Estrutura funcional deficiente	9 – 17,3%
	Criação de cargos	25 – 22,1%	Criação de cargos	17 – 32,7%
	Indicações, demissões e substituições	17 – 15%	Indicações, demissões e substituições	9 – 17,3%
<b>7º Indícios de irregularidades – 147 classificações – 2,8%</b>	Contravenção	73 – 68,9%	Contravenção	14 – 34,1%
	Corrupção	25 – 23,6%	Corrupção	19 – 46,3%

<b>8º Social – 90 classificações – 1,7%</b>	Controle social e representação	21 – 38,2%	Controle social e representação	10 – 28,6%
	Audiências públicas	17 – 30,9%	Audiências públicas	18 – 51,4%
	Pressão popular	9 – 16,4%		

Quadro nº 7 - Síntese da classificação das notícias sobre a Aneel com os números absolutos e respectivas porcentagens dos temas centrais e a distribuição dos temas do nível II por governo, separadamente, e nas três agências conjuntamente

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2007

Este quadro sobre a Aneel é idêntico ao da Anatel. O destaque é o tema *político*; na 2ª posição está o *econômico* e, na última, o *social*. Os temas do nível II mais presentes nas notícias também são *disputa*, *qualidade*, *nomeações* e, ainda, *ações judiciais*, *contravenções* e com destaque especial *apagões*.

O quadro nº 8, a seguir, apresenta a classificação das notícias a partir dos temas centrais, nos dois governos, e a distribuição dos temas do nível II, de acordo com o período de cada governo, relativos à Anvisa.

<b>Tema central Anvisa FHC e Lula</b>	<b>FHC</b>	<b>Classificações em números absolutos e porcentagem</b>	<b>Lula</b>	<b>Classificações em números absolutos e porcentagem</b>
<b>1º Político – 702 classificações – 27,8%</b>	Disputa	116 – 86,6%	Disputa	525 – 92,4%
	Autonomia	6 – 4,5%	Autonomia	13 – 2,3%
<b>2º Índícios de irregularidades – 686 classificações – 27,2%</b>	Produtos ineficazes	62 – 45,9%	Produtos ineficazes	225 – 40,8%
	Remédios vetados	32 – 23,7%	Remédios vetados	102 – 18,5%
	Proibições	18 – 13,3%	Proibições	109 – 19,8%
<b>3º Tecnológico – 419 classificações – 16,6%</b>	Vantagens e riscos	21 – 32,3%	Vantagens e riscos	82 – 23,2%
	Medidas preventivas	13 – 20%	Medidas preventivas	102 – 28,8%
	Pesquisa, produção e registro	10 – 15,4%	Pesquisa, produção e registro	88 – 24,9%
	Qualidade	10 – 15,4%	Liberção para vendas	45 – 12,7%
<b>4º Jurídico – 243 classificações – 9,6%</b>	Ações judiciais	19 – 46,3%	Ações judiciais	72 – 35,6%
	Inquérito administrativo	17 – 41,5%	Inquérito administrativo	78 – 38,6%
<b>5º Função regulatória – 161 classificações – 6,4%</b>	Legislação regulatória	10 – 50%	Legislação regulatória	93 – 66%
	Criação de agências regulatórias	4 – 20%	Criação de agências regulatórias	31 – 22%
	Liberdade de mercado	4 – 20%	Recurso estatal para investimentos	9 – 6,4%
<b>6º Econômico – 134 classificações – 5,3%</b>	Fiscalização e multas	11 – 73,3%	Fiscalização e multas	63 – 52,9%
	Reajuste de tarifas	2 – 13,3%	Reajuste de tarifas	14 – 11,8%
	Lucro	2 – 13,3%	Lucro	16 – 13,4%



7º Burocrático – 97 classificações – 3,8%	Criação de cargos	5 – 62,5%	Estrutura funcional deficiente	50 – 56,2%
	Indicações, demissões e substituições	3 – 37,5%	Nomeações partidárias	21 – 23,6%
			Regras de contratação	5 – 5,6%
8º Social – 82 classificações – 3,2%	Controle social e representação	5 – 55,6%	Controle social e representação	26 – 35,6%
	Lobbies	3 – 33,3%	Audiências Públicas	16 – 21,9%
			Atendimento carências	14 – 19,2%

Quadro nº 8 - Síntese da classificação das notícias sobre a Anvisa com os números absolutos e respectivas porcentagens dos temas centrais e a distribuição dos temas do nível II por governo separadamente, e nas três agências conjuntamente

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2007

A novidade neste quadro, sobre a Anvisa, é a forte presença do tema central *indícios de irregularidades*, que ocupa a 2ª posição nos governos FHC e Lula conjuntamente, com 27,8% do total. Nos temas do nível II o destaque é *produtos ineficazes* presente em mais de 40% das notícias. Os temas *fiscalização e multas* e *cargos* (criação e indicações) do nível II também têm presença constante nas notícias.

A partir desta síntese, exposta pelos quadros sobre os temas do nível II, é possível observar algumas semelhanças e algumas diferenças entre as agências e os governos pesquisados, e que se confirmam a partir da leitura das notícias.

#### a) Semelhanças entre Anatel, Aneel e Anvisa

Entre as agências, há mais semelhanças entre a Anatel e Aneel, que, por sua vez, se distinguem mais da Anvisa. As semelhanças entre as 3 agências podem ser agrupadas nas classificações dos seguintes temas do nível II: 1) *político – disputas*; 2) *jurídico – ações judiciais*; 3) *burocrático – criação de cargos*; 4) *social – audiências públicas*. As principais semelhanças entre a Anatel e Aneel são: 1) *político – modernização tecnológica*; 2) *econômico – reajuste de tarifas*; 3) *função regulatória – composição acionária*; 4) *indícios de irregularidades – contravenção*; 5) *jurídico – reclamações e indenizações*; 6) *social – controle social e representação*. A Anvisa, além das identificações comuns acima citadas, encontra semelhanças isoladas com a Anatel no *social* em *atendimento carências* e *lobbies* e na Aneel, também, no *social* em *controle social e representação*.

#### b) Diferenças entre Anatel, Aneel e Anvisa

As principais diferenças entre a Anvisa e as outras duas agências estão no fato desta colocar em destaque alguns temas do nível II, os quais estão mais ausentes na Anatel e

Aneel. Os temas são: 1) *econômico – fiscalização e multas*; 2) *função regulatória - legislação regulatória*; 3) *tecnológico – medidas preventivas e vantagens e riscos*; 4) *indícios de irregularidades – produtos ineficazes*; 5) *jurídico – inquérito administrativo*; 6) *burocrático – estrutura funcional deficiente*. As diferenças entre a Anatel e Aneel se caracterizam pela presença dos seguintes temas do nível II nas respectivas agências: 1) *econômico - redução de tarifas* (Aneel); *lucro* (Anatel); 2) *função regulatória – abandono da intervenção* (Aneel) ; 3) *tecnológico – apagões* (Aneel); *qualidade* (Anatel); 4) *burocrático – indicações, demissões e substituições, nomeações partidárias e nomeação presidencial* (Anatel).

#### c) Semelhanças entre FHC e Lula

As semelhanças entre os governos FHC e Lula se apresentaram nas notícias em todos os temas centrais. As principais se resumem aos seguintes temas do nível II: 1) *político – disputa e modernização tecnológica*; 2) *econômico – reajuste de tarifas e fiscalização e multas*; 3) *função regulatória – composição acionária e legislação regulatória*; 4) *tecnológico – qualidade e apagões*; 5) *indícios de irregularidades – contravenção e produtos ineficazes*; 6) *jurídico – ações judiciais*; 7) *burocrático – criação de agências*; 8) *social – audiências públicas e controle social e representação*.

#### d) Diferenças entre FHC e Lula

As diferenças entre os dois governos também estão presentes nos oito temas centrais, assim distribuídos por governo nas classificações do nível II: 1) *político – contratos de concessão* (FHC); *esvaziamento de agência* (Lula: em menor grau); 2) *econômico – lucro* (FHC); 3) *função regulatória – abandono da intervenção* ( FHC); 4) *tecnológico – vantagens e riscos* ( FHC); *medidas preventivas* (Lula); 5) *indícios de irregularidades – corrupção* (Lula); 6) *jurídico – inquérito administrativo* (Lula); 7) *burocrático – nomeações partidárias, nomeação presidencial e estrutura funcional deficiente* (Lula); 8) *social – lobbies* (FHC); *atendimento carências* (Lula).

Nesta síntese, percebe-se a presença marcante, na estrutura burocrática do Estado, do tema *político*, pelo qual os governos, por seus ministros e parlamentares da base de apoio *disputam* espaço para “apadrinharem” as *indicações* ou *nomeações* ou até as *substituições de conselheiros* e demais *cargos* das agências regulatórias. É o que caracteriza as *disputas*, que exitosas podem resultar, a partir da ocupação de um maior espaço político, em dividendos eleitorais futuros para quem exerce influência nestas *nomeações*.

Na questão *econômica*, a presença predominante na Anatel e Aneel está nos preços das *tarifas* praticados: *reajustes* ou *reduções*. Na constante *modernização tecnológica*,

a *qualidade* dos produtos e serviços está presente nas notícias. Já na Anvisa, exige-se muita vigilância e, por isso, *fiscalização e multas* predominam.

No ato de legislar e colocar em prática a *função regulatória*, estabelecem-se muitas controvérsias. *Indícios de irregularidades* têm presença nas três agências e nos dois governos. As *contravenções* que se caracterizam pela prática de ações que estão à margem da lei e que buscam privilégios privados em detrimento do bem-estar coletivo, como subornos, adulterações de *fórmulas, produtos ineficazes, propaganda enganosa*, etc., ocupam espaço na imprensa. Para resolver essas questões, há vários *inquéritos administrativos*, mas principalmente *ações judiciais*.

Por fim, no tema *social*, de menor volume de notícias, há dois temas do nível II comuns às agências e nos governos: as *audiências públicas* e o *controle social e representações*.

De forma geral, as diferenças mais importantes são:

a) maior volume de notícias na Anatel, volume médio na Aneel e menor quantidade de notícias na Anvisa;

b) presença mais intensa de notícias no governo FHC, na Anatel e presença atuante no governo Lula da Anvisa;

c) características da Anvisa de atuar fiscalizando e penalizando os infratores por adulteração de fórmulas, produtos ineficazes, vendas proibidas, pesquisa e produção não autorizadas (função que deveria ser também das outras agências);

d) presença mais constante no governo FHC da preocupação com o lucro, o que também caracteriza a forte presença de *lobbies*, enquanto que no período do governo Lula foi marcante o atendimento às carências, os inquéritos administrativos, mas, também a corrupção (fatos pontuais dentro das contravenções);

e) notícias com o debate em torno das privatizações, abandono da intervenção e das fórmulas dos contratos de concessão no governo FHC, enquanto que no governo Lula o processo privatizante esteve mais ausente <sup>25</sup>;

f) a crise da energia elétrica resultou na criação do ministério especial do apagão no governo FHC, enquanto que no governo Lula havia uma preocupação expressa com o poder excessivo das agências, especialmente da Aneel, o que resultou na adoção de medidas jurídicas, administrativas e políticas para seu esvaziamento;

---

<sup>25</sup> Lula inciou a administração do país, quando a maior parte das empresas já estava privatizada, o que permitiu uma certa coerência entre o discurso e a prática: defender o patrimônio do Estado contra o capital privado.

g) o governo FHC preocupou-se em criar agências e cargos para serem preenchidos, enquanto que o governo Lula esteve mais preocupado com as nomeações, originadas do Palácio do Planalto e dos partidos da base do apoio do seu governo;

h) a questão da preocupação com a estrutura funcional deficiente das agências, especialmente da Anvisa, está presente nas notícias em maior quantidade no governo Lula.

Por fim, a análise das notícias coloca em questão:

1) a fraca presença do tema *autonomia* do nível II, fundamental para o modelo regulatório, recém implantado;

2) a fraca presença dos temas do nível II que estabelecem critérios mais claros para *contratações por concursos públicos*;

3) a fraca presença do tema *pressão popular* do nível II;

4) e, ainda, a supremacia do poder *executivo*, detectada pela origem e presença maciça nas notícias, e, a conseqüente ausência maior dos poderes *Legislativo* e *Judiciário*, que passam a impressão de que atuam como suportes e convalidam a maior parte dos atos do Presidente, Ministros e governadores.

#### 4.3 – CLASSIFICAÇÃO DAS NOTÍCIAS NO NÍVEL III

Nem todos os temas do nível II têm desdobramentos para o nível III (ver plano de classificação no capítulo da metodologia). Porém, alguns, apresentam subdivisões. Assim como no nível I e no nível II, no nível III também estão expostos tabelas e gráficos, a partir da classificação das notícias que tratam sobre a Anatel, Aneel e Anvisa nos governos FHC e Lula.

##### 4.3.1. – Governos

###### 4.3.1.1. – Notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa no governo FHC

Vale lembrar, antes de apresentar os dados sobre a presença dos temas do nível III nas notícias sobre o governo, que o plano de classificação do banco de dados mostra que o *motivador da notícia* sobre Anatel, Aneel e Anvisa no governo FHC, conforme tabela nº 7 e gráfico nº 19, foram *agências regulatórias, empresas reguladas e executivo*.

Destaca-se, ainda, que a classificação dos temas do nível I e os temas do nível II mais presentes como conteúdo *principal* das notícias desses governos, conforme tabelas nºs 4,

8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 e 15 e o gráfico nº 12, constam no seguinte quadro, com ênfase para o tema *econômico* do nível I e *qualidade* do nível II.

Tema do nível I	%	Tema do nível II	%
Econômico	22,7	Reajuste de tarifas	35,4
Tecnológico	18,4	Qualidade	75,0
Função regulatória	17,1	Composição acionária	39,0
Político	16,5	Modernização tecnológica	33,7
Indícios irregularidades	10,2	Contravenção	46,0
Jurídico	8,7	Ações judiciais	48,3
Burocrático	4,5	Indicações, demissões e substituições	26,8
Social	1,9	Controle social e representação	42,0

Quadro nº 9 - Temas dos níveis I e II e seus percentuais com o conteúdo *principal* das notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa no governo FHC

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

Ressalta-se que no nível III do plano de classificação foram omitidos os dados sobre o tema *principal* da notícia, uma vez que as informações básicas já estão contidas nas tabelas, gráficos e quadros que retratam o seu desempenho nos níveis I e II. Além disso, de um modo geral, o conteúdo *principal* das notícias neste nível, acompanha a classificação geral das notícias, que inclui o conteúdo *principal* e os *complementares*.

Destaca-se neste quadro nº 9 que o tema *político* está em 4º lugar como conteúdo *principal* das notícias no período do governo FHC. Melhores classificados estão *econômico*, *tecnológico* e *função regulatória*.

Na sequência da análise apresenta-se a classificação das notícias no nível III, conforme plano do BD.

#### 4.3.1.1.1 - 1º Tema Central: Político

O tema *político* foi o que esteve mais presente nas notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa no governo FHC, com 3.168 classificações, representando 30,3% do total. Dentro do tema *político* os temas de destaque do nível II, conforme o gráfico nº 3 do anexo, foram: *disputa* com 52%, *modernização tecnológica* (inclui, inclusive, *publicidade e avaliação*) com 17,6%, *contratos de concessão* com 14,5%, *funções* com 6,8%, *autonomia* com 4,3%. Também estiveram presentes, em menor quantidade de notícias, os temas do nível II: *Ministério do apagão* (inclui a *Câmara de Gestão da Crise Energética*), *superávit de agências para pagamento de dívidas de outros setores*, *FUST – Fundo de Universalização*

dos Serviços em Telecomunicações – para redutos eleitorais (inclui atendimentos sociais) e, também, esvaziamento de agências.

Nos gráficos a seguir podem ser visualizados os temas (a partir do *político* do nível I) *autonomia*, *disputa* e *funções* do nível II se distribuem em seus temas do nível III, no governo FHC. No texto, apresenta-se apenas um gráfico por tema e por agência. Os demais gráficos podem ser consultados no anexo, desta tese.

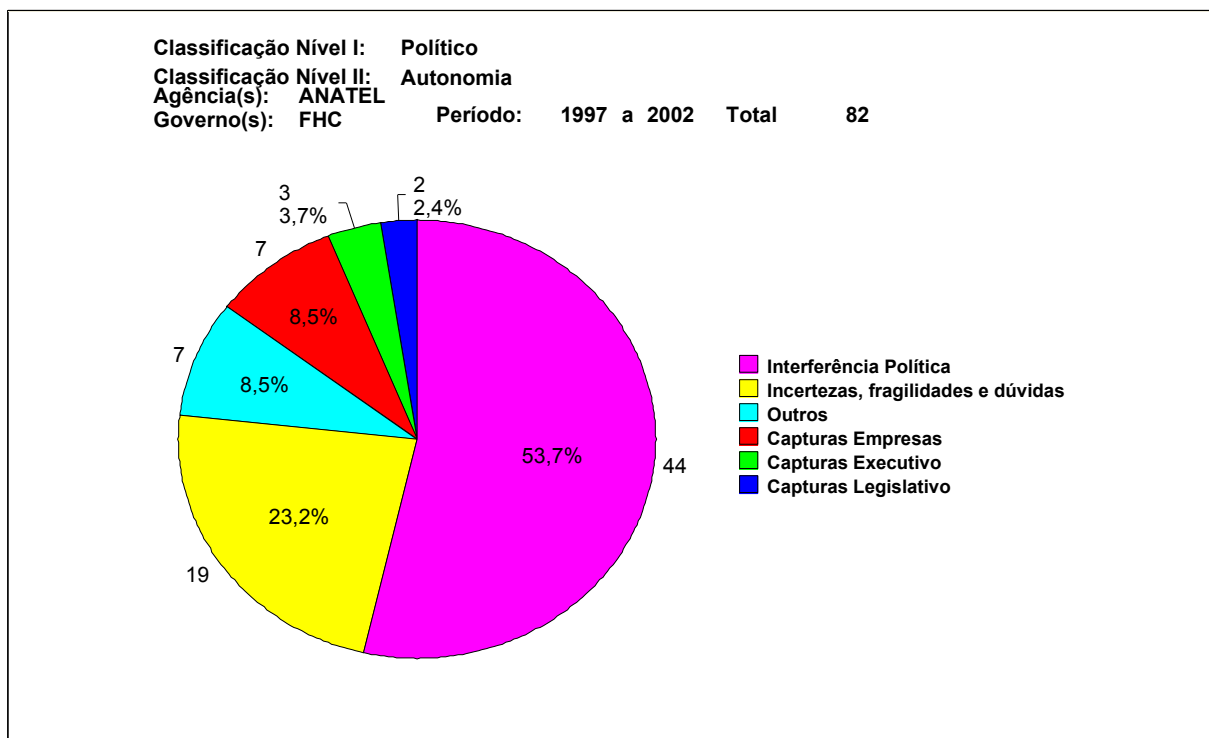


Gráfico nº 69 - Distribuição das notícias sobre a Anatel no nível III do tema central *político* partindo de *autonomia* do nível II no governo FHC

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

O tema *interferência política* do nível III é o que está mais presente nas notícias sobre a Anatel a partir do tema *autonomia* do nível II. Isto significa que o governo FHC foi controlador, tendo que lidar, ainda, com resquícios intervencionistas, o que relativiza a *autonomia* das agências.

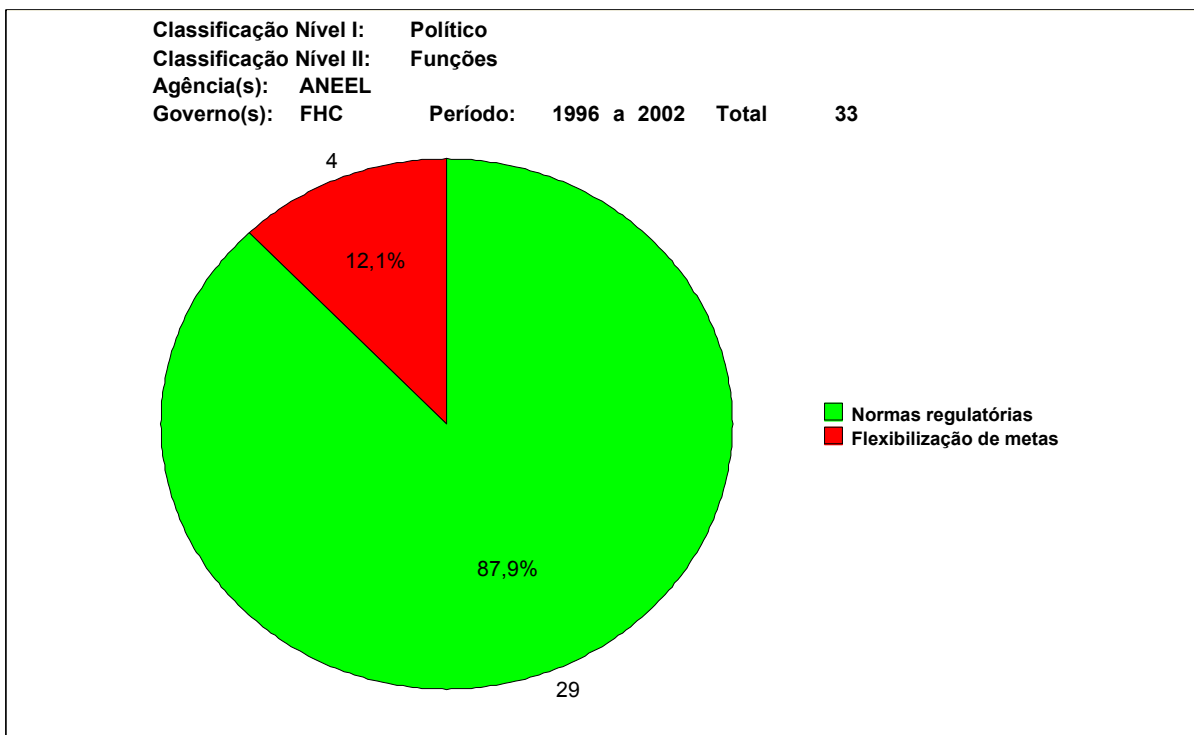


Gráfico nº 70 - Distribuição das notícias sobre a Aneel no nível III do tema central *político* partindo de *funções* do nível II no governo FHC

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

A construção das *normas regulatórias* (tema do nível III) foi um papel importante do governo FHC, conforme informam as notícias sobre a Aneel. Partindo do tema *funções* do nível II, este conteúdo atingiu quase 90% de presença nas notícias dentro do tema *político*.

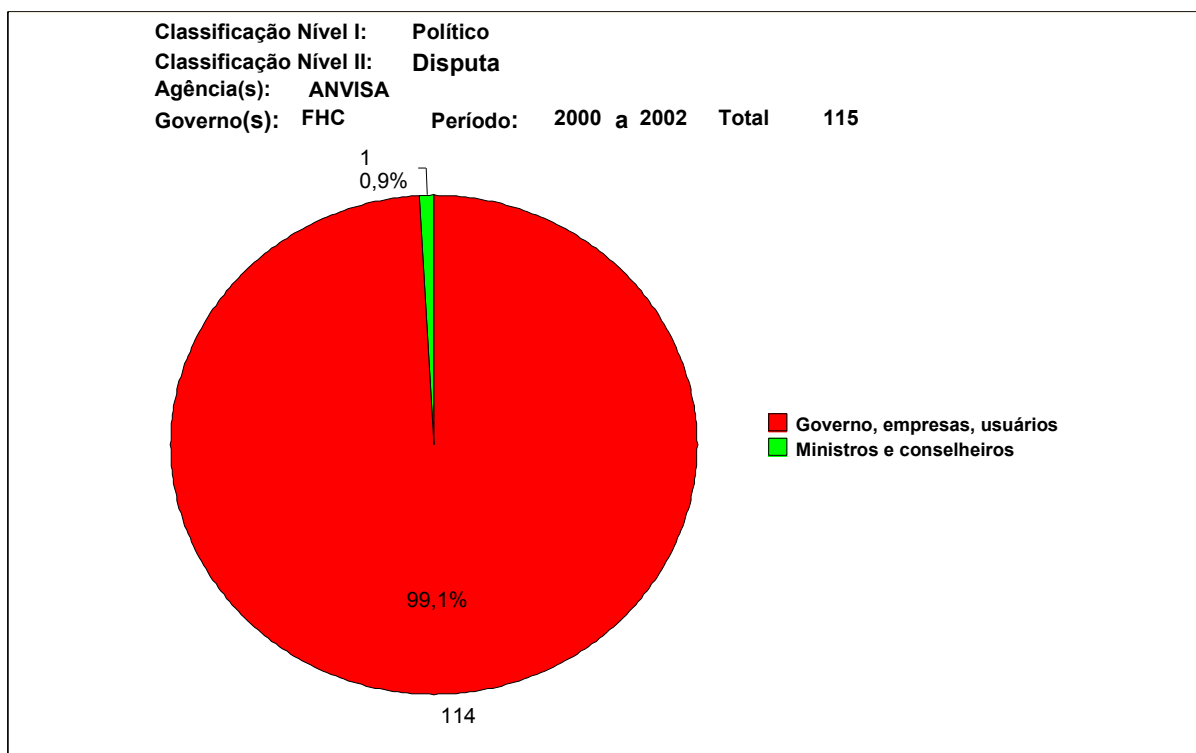


Gráfico nº 71 - Distribuição das notícias sobre a Anvisa no nível III do tema central *político* partindo de *disputa* do nível II no governo FHC

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

Os gráficos nºs 69, 70 e 71 informam que houve três grandes questões no governo FHC: *disputas* entre *governo, empresas e usuários, interferência política e normas regulatórias*. Os temas *interferência política e normas regulatórias* do nível III atingiram 100% na Anvisa<sup>26</sup>. O tema *Governo, empresas e usuários* do nível III atingiu quase 100% das notícias na Anvisa, mais de 87% na Anatel e mais de 84% na Aneel. Na Aneel o tema *incertezas, fragilidades e dúvidas* do nível III esteve presente em 40,8% das notícias. Somando os percentuais de *interferência política e incertezas, fragilidades e dúvidas* têm-se em torno de 70% das notícias com estes conteúdos do tema *autonomia* (nível II), nesta agência. Destaca-se, ainda, que o tema *capturas executivo* do nível III esteve presente em 18,4% das notícias na Aneel. Na Anatel, *interferência política* esteve presente em mais de 53% das notícias, enquanto que *incertezas, fragilidades e dúvidas* era assunto em mais de 23% destas. Por fim, no tema *funções* do nível II, o tema presente em mais de 87% das notícias na Aneel e com mais de 92% das notícias na Anatel foi *normas regulatórias* do nível III.

<sup>26</sup> As informações de todo este capítulo são ilustradas e complementadas com tabelas e gráficos no anexo, identificados com os títulos a que fazem referência. No entanto, quando as notícias em torno de determinado tema, como o presente, atingem 100%, ou seja, todas as notícias tratam do mesmo tema, não se apresenta gráfico, pois haveria somente um dado em uma cor só.



Juntando as notícias das três agências no governo FHC, os gráficos a seguir confirmam os dados acima expostos de forma separada por agência.

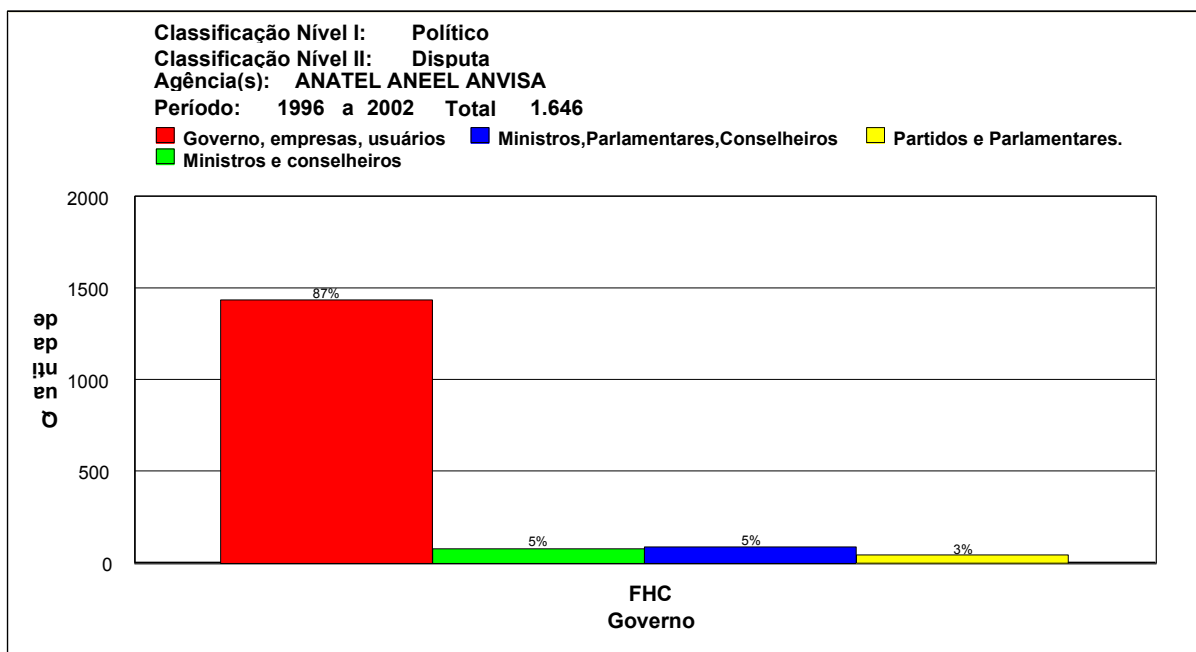


Gráfico nº 72 - Distribuição das notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa no nível III a partir de *disputa* do nível II no tema central *político* no governo FHC

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

O gráfico nº 72 informa que houve disputa entre governo, empresas e usuários nas três agências, durante o governo FHC.

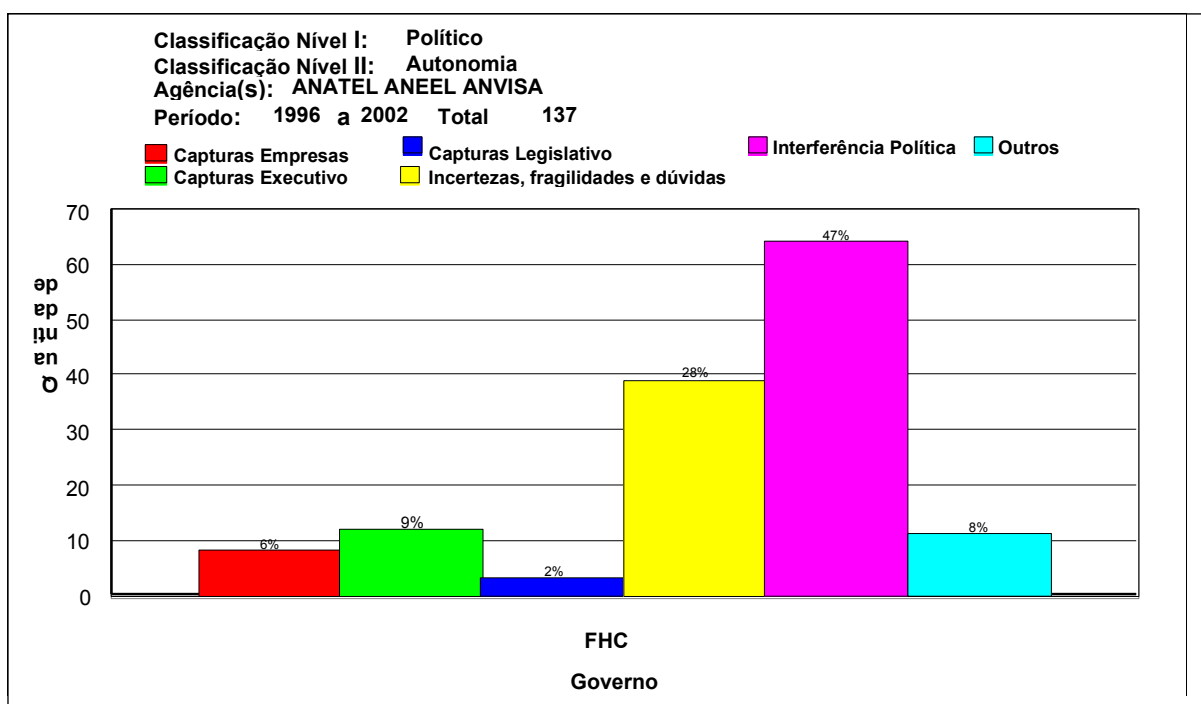


Gráfico nº 73 - Distribuição das notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa no nível III a partir de *autonomia* do nível II no tema central *político* no governo FHC

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

O gráfico n° 73 mostra que os temas *interferência política* e *incertezas, fragilidades e dúvidas* colocavam em questão a *autonomia* das agências regulatórias.

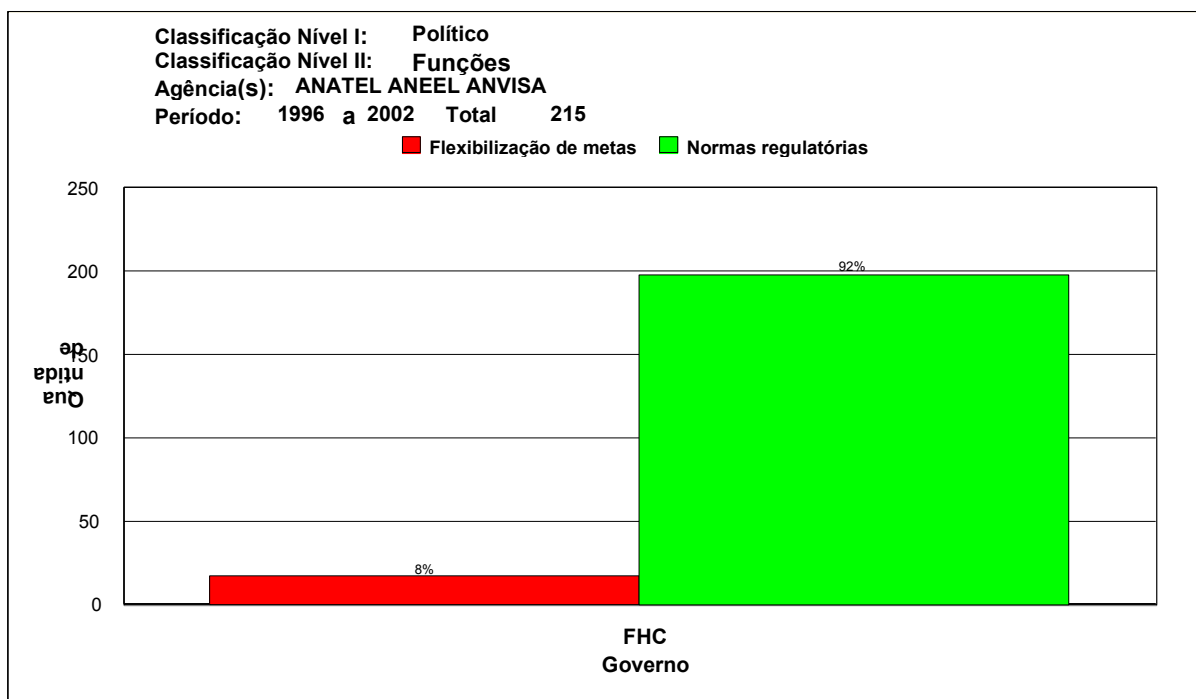


Gráfico n° 74 - Distribuição das notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa no nível III a partir de *funções* do nível II no tema central *político* no governo FHC

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

Por sua vez, o gráfico n° 74 confirma que as notícias indicavam que uma das *funções* do governo FHC foi o estabelecimento das *normas regulatórias*.

A síntese indica que o governo FHC interferiu fortemente no modelo regulatório, que, portanto, não teve a autonomia necessária para poder estruturar e executar a política regulatória. Isto gerou dúvidas e incertezas e acirrou as disputas entre governo, parlamentares, empresas e usuários.

#### 4.3.1.1.2 - 2° Tema Central: Econômico

O tema central *econômico* do nível I no governo FHC ocupou o 2° lugar em presença quantitativa nas notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa, com 1986 classificações, em um percentual de 19% do total. No nível II, este tema apresentou as classificações mais expressivas, de acordo com o gráfico n° 6 do anexo: *reajuste de tarifas* – 26,3%; *lucro* – 23%; *redução de tarifas* – 20,3%; *fiscalização e multas* – 17,4%. Com presença em poucas notícias,

também, os temas *taxa de instalação*, *dinheiro oficial investimento*, *taxa de fiscalização*, *ágio* e *pleitos eleitorais* foram observados.

Para detalhar um pouco mais as informações que as notícias expõem sobre as agências regulatórias neste período sobre o tema *econômico*, apresentam-se alguns gráficos do nível III do plano de classificação das notícias. Assim, os próximos gráficos tratam de notícias no governo FHC sobre Anatel, Aneel e Anvisa a partir do tema central *econômico* com os desdobramentos dos três temas do nível II: *reajuste de tarifas*, *redução de tarifas* e *lucro*. Por serem mais significativos, apresentam-se dois gráficos sobre a Anatel e um gráfico sobre a Aneel e a Anvisa, sendo que os demais (n<sup>os</sup> 55, 56, 57, 58, 59, e 60) estão disponíveis no anexo.

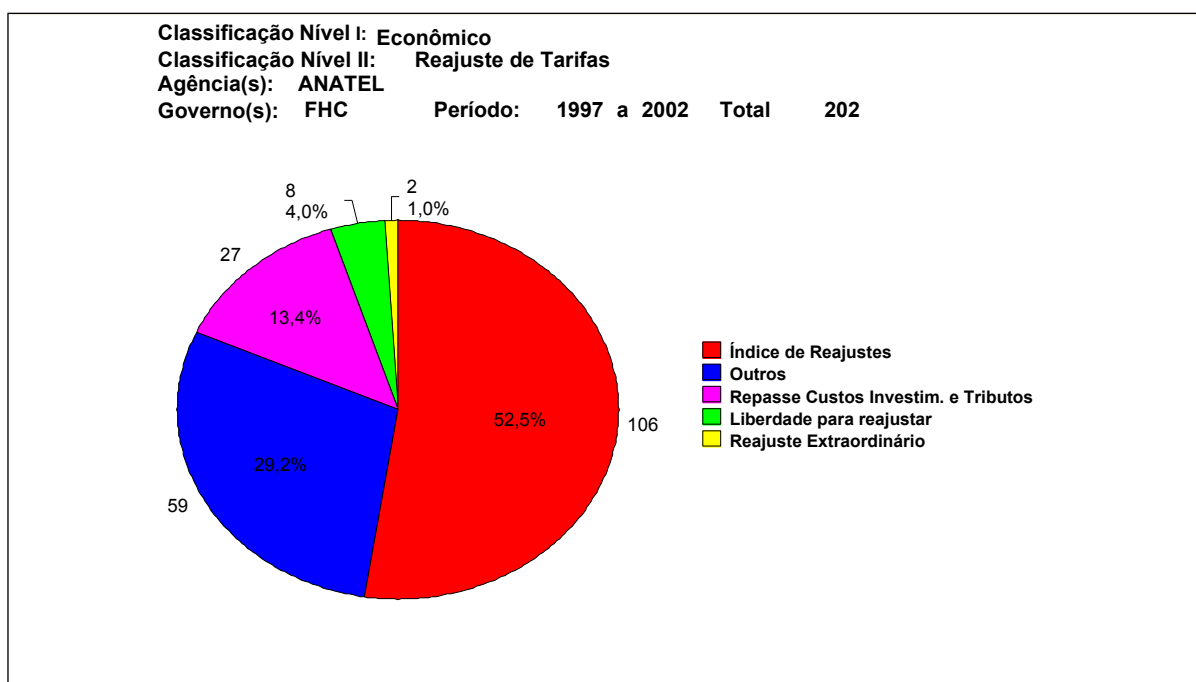


Gráfico n<sup>o</sup> 75 - Distribuição das notícias sobre a Anatel no nível III do tema central *econômico* partindo de *reajuste de tarifas* do nível II no governo FHC

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

A questão do *reajuste de tarifas*, como mostra o gráfico n<sup>o</sup> 75, esteve intensamente presente nas notícias sobre a Anatel no governo FHC. Discutia-se o *índice de reajuste* e o *repasse de custos, investimentos e tributos*. No entanto, *liberdade de reajustar* – apesar de fazer parte dos princípios liberais da economia – teve presença apenas em 4% das notícias.

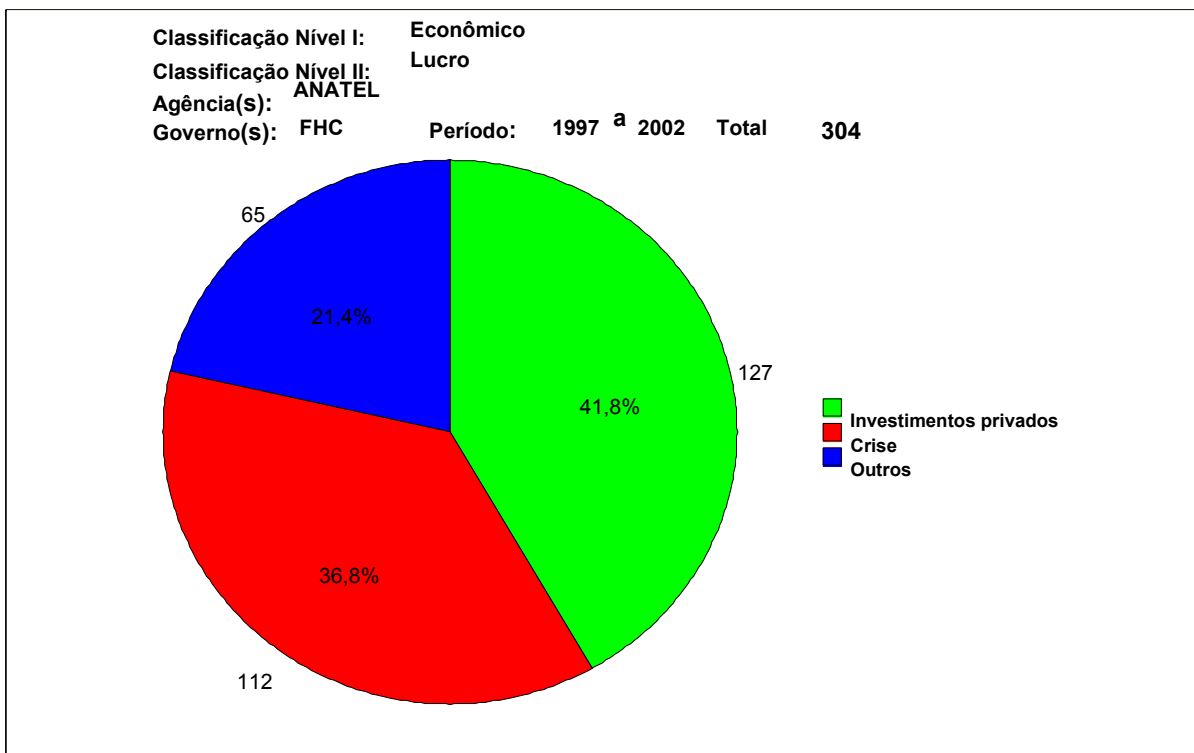


Gráfico nº 76 - Distribuição das notícias sobre a Anatel no nível III do tema central *econômico* partindo de *lucro* do nível II no governo FHC

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

O gráfico nº 76, a partir de *lucro* nas notícias sobre a Anatel no governo FHC, retrata que *crise* e *investimentos privados* foram os dois temas do nível III dentro do contexto *econômico*.

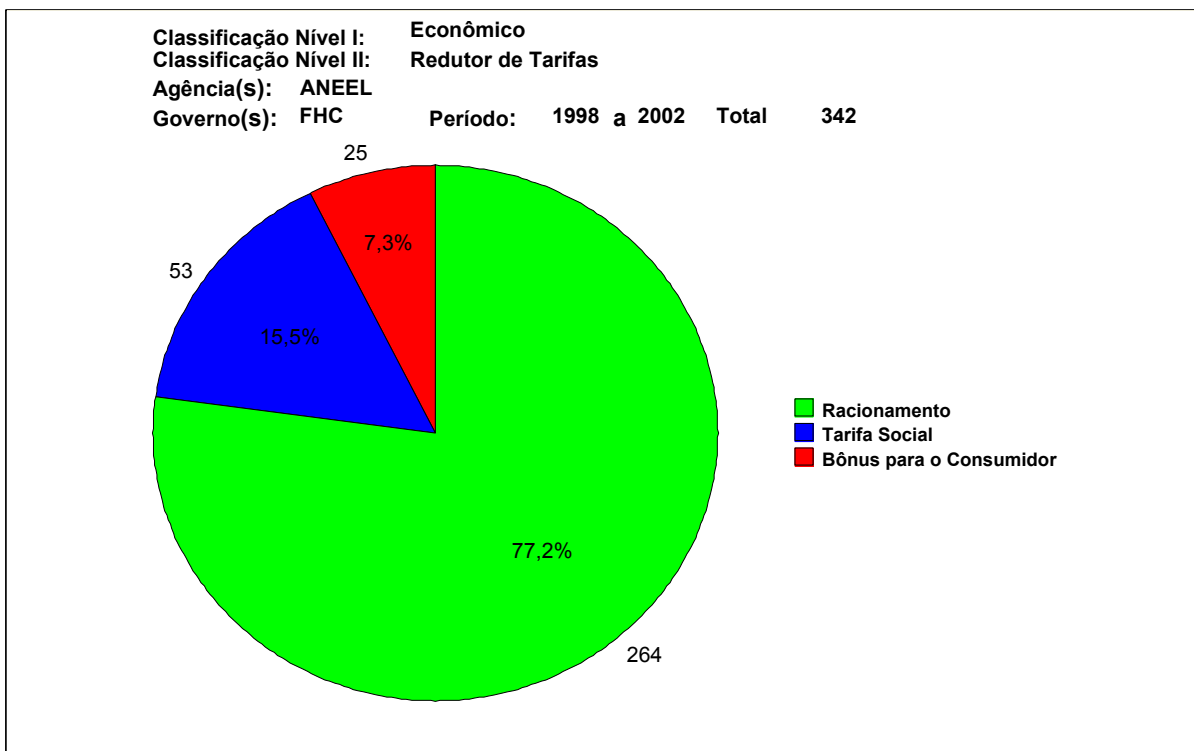


Gráfico nº 77 - Distribuição das notícias sobre a Aneel no nível III do tema central *econômico* partindo de *reductor de tarifas* do nível II no governo FHC

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

Dentro do tema central *econômico*, o gráfico nº 77 mostra que o tema mais discutido nas notícias sobre a Aneel no governo FHC, a partir do tema *reductor de notícias* foi *racionamento*. A causa foi a crise energética.

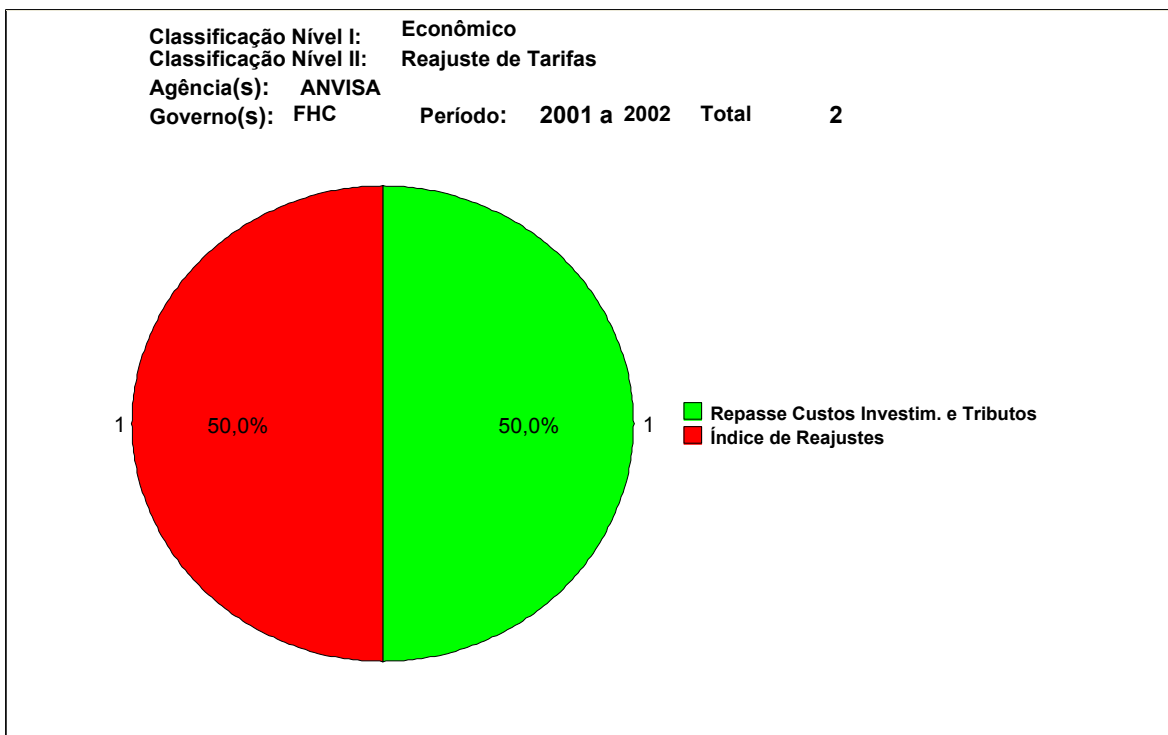


Gráfico nº 78 - Distribuição das notícias sobre a Anvisa no nível III do tema central *econômico* partindo de *reajuste de tarifas* do nível II no governo FHC

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

Apenas duas notícias sobre a Anvisa, classificadas dentro do tema central *econômico*, a partir de *reajuste de tarifas* do nível II, demonstram que *repasse, custos, investimentos e tributos*, além de *índice de reajuste* do nível III, dividiram a atenção no governo FHC.

Apresenta-se a seguir, a síntese dos dados, a partir das três agências.

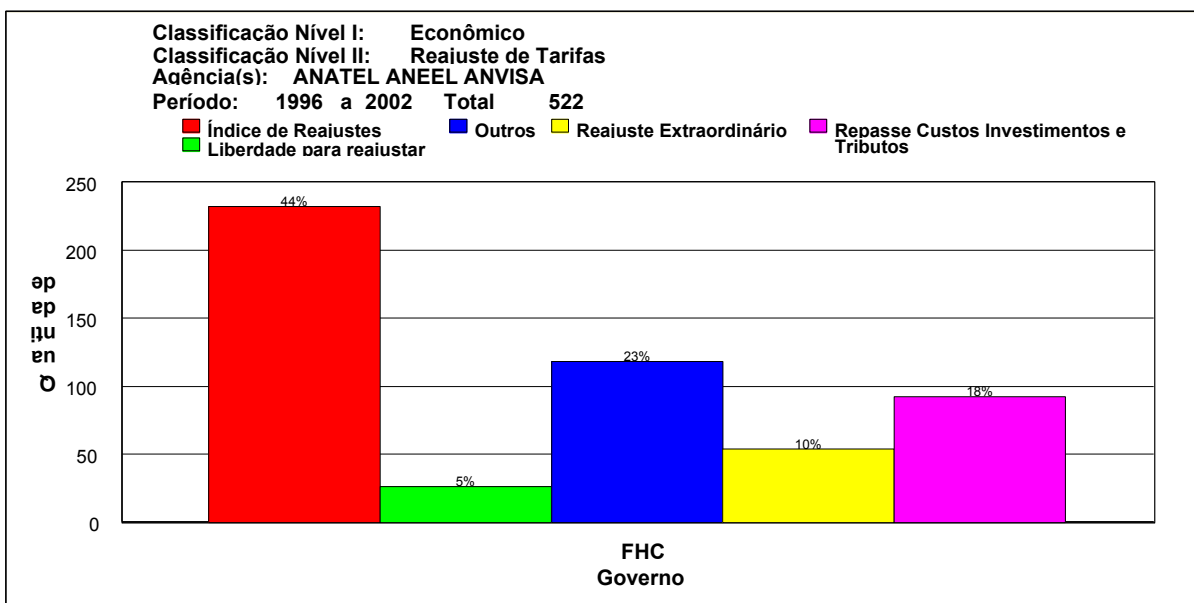


Gráfico nº 79 - Distribuição das notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa classificadas no nível III a partir de *reajuste de tarifas* do nível II no tema central *econômico* no governo FHC

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

Analisando os dados expostos no gráfico n° 79, observa-se que no governo FHC, no tema *reajuste de tarifas* do nível II, o tema em destaque no nível III, nas três agências regulatórias de forma conjunta, foi *índice de reajuste* com quase a metade das classificações. O tema do nível III *repassse, custos, investimentos e tributos* tem 23% das classificações.

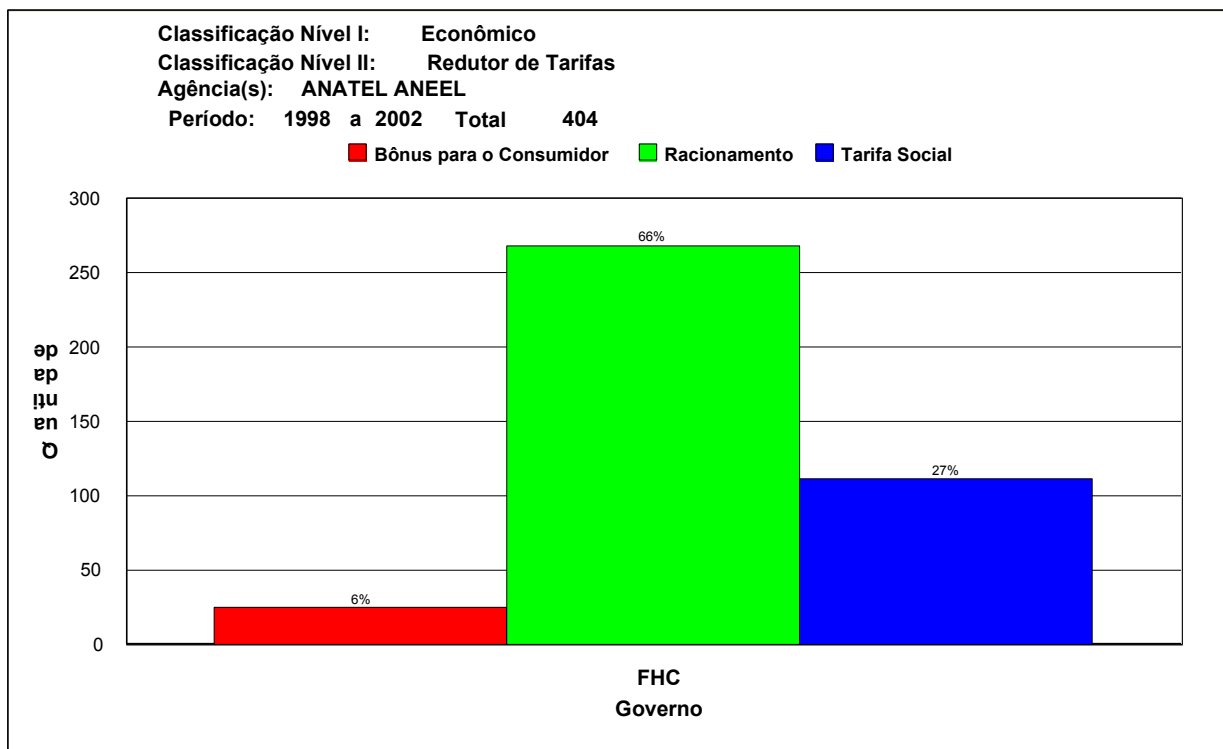


Gráfico n° 80 - Distribuição das notícias sobre Anatel e Aneel classificadas no nível III a partir de *redutor de tarifas* do nível II no tema central *econômico* no governo FHC  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

No tema do nível II *redutor de tarifas*, o tema do nível III *tarifa social* está presente em 93,5% das notícias na Anatel (gráfico n° 55 do anexo - na Anvisa *redutor de tarifas* não obteve classificação). Já na Aneel, com 77,2%, o tema do nível III mais presente é *acionamento*. Em termos médios, conforme gráfico n° 80, na Anatel e Aneel o tema *acionamento* do nível III atingiu 66% das classificações no governo FHC.

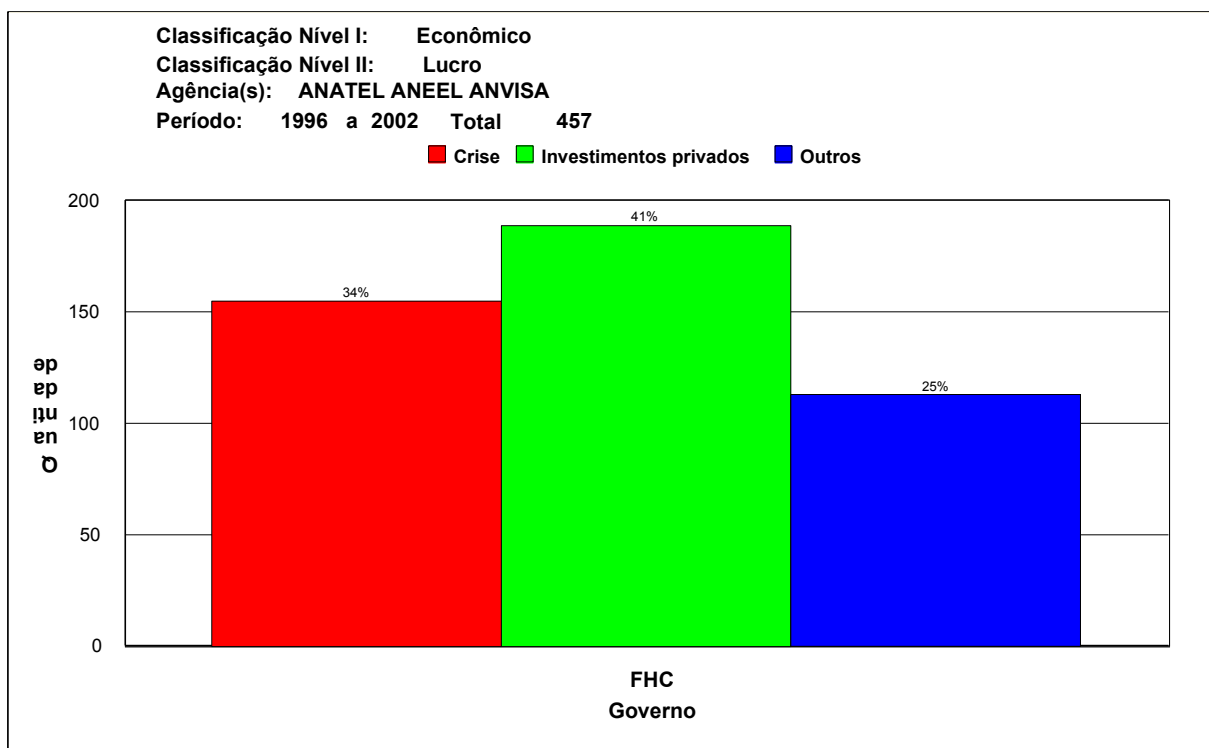


Gráfico nº 81 - Distribuição das notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa classificadas no nível III a partir de *lucro* do nível II no tema central *econômico* no governo FHC  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

O tema do nível II *lucro* está colocado em relevo, especialmente, na Anatel, mas também na Aneel e Anvisa com seus desdobramentos no nível III: *investimentos privados* e *crise*.

Ressalta-se, ainda, que a Anvisa, em números absolutos tem poucas notícias em relação às outras agências. E, ainda, a questão do *reajuste de tarifas* está mais fortemente presente nas notícias do que a questão do *redução de tarifas*. Uma situação, conjuntural marcante em FHC, como já citado em outras passagens, foi a crise da energia, o que motivou muitas notícias sobre *acionamento* e, inclusive, *reajuste extraordinário*. Causa espécie, por fim, no governo FHC, a fraca presença nas notícias da *liberdade para reajustar* (que é um dos grandes princípios da sociedade neo-liberal e da proposição do Consenso de Washington) e a ausência do *bônus para o consumidor*.

#### 4.3.1.1.3 - 3º Tema Central: *Função Regulatória*

O tema central *função regulatória* está em 3º lugar em quantidade de notícias no governo FHC sobre as três agências regulatórias pesquisadas. Com 15,5% do total, recebeu 1617 classificações nas notícias. De acordo com o gráfico nº 9 do anexo, o tema central



*função regulatória*, em seus desdobramentos no nível II, dentre as principais, recebeu as seguintes porcentagens em suas classificações: *composição acionária* – 30,7%; *abandono da intervenção* – 19,3%; *criação das agências regulatórias* – 13,4%; *privatizações e transparências* – 11,3%; *liberdade de mercado* – 8,5%.

A seguir, serão apresentados dados sobre as notícias do período do governo FHC sobre as três agências regulatórias, tomando como base *função regulatória* a partir dos temas *abandono da intervenção* e *criação das agências regulatórias* do nível II e seus desdobramentos no nível III. Lembra-se antes, que o tema *composição acionária* (do nível II) com sua especificação *licitações* está presente em 497 notícias sobre as três agências neste período em análise (FHC).

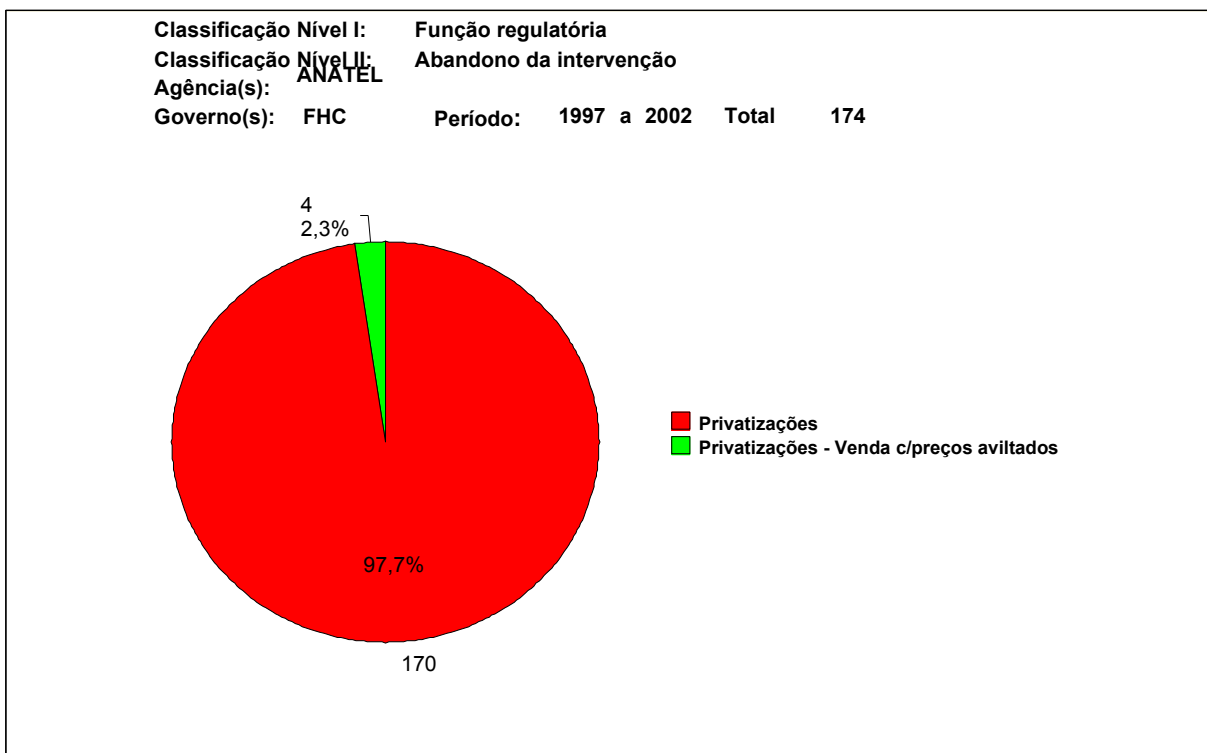


Gráfico nº 82 - Notícias sobre a Anatel classificadas no nível III a partir de *abandono da intervenção* do nível II no tema central *função regulatória* no governo FHC  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

Este gráfico nº 82 mostra que, apesar do assunto ser polêmico, o tema *privatizações* do nível III, presente em mais de 97% das notícias, não fazia associação à venda com preços aviltados.

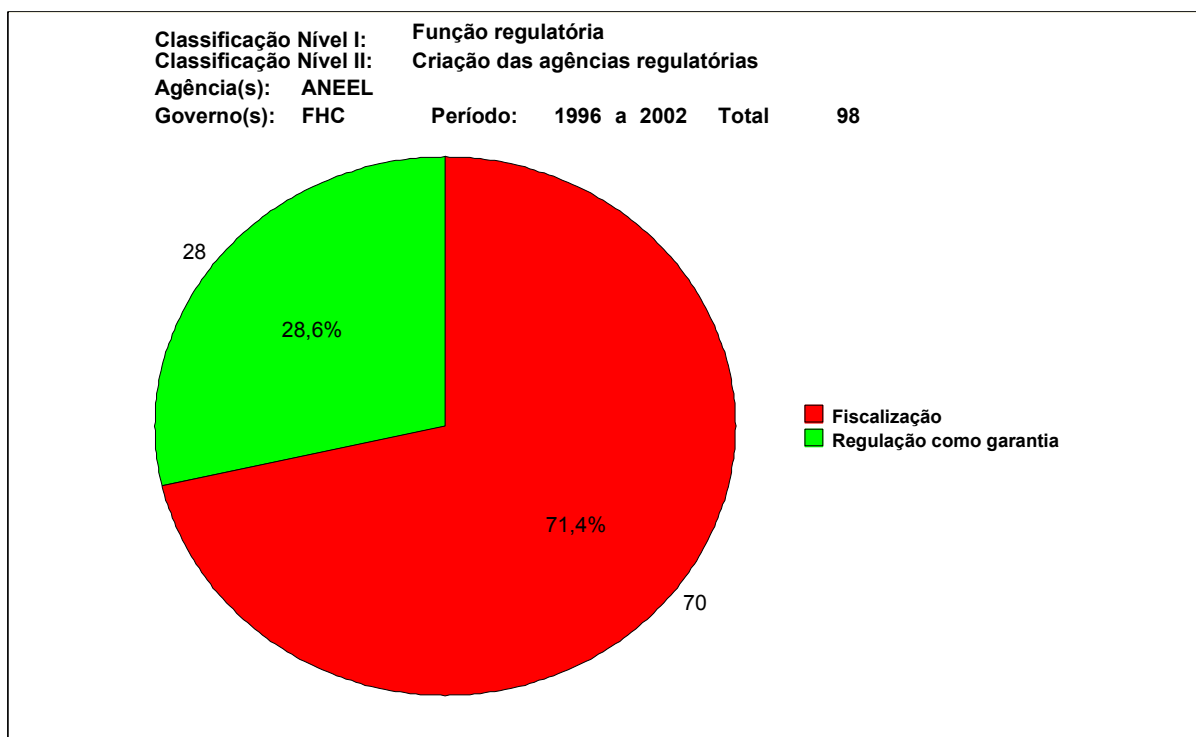


Gráfico nº 83 - Notícias sobre a Aneel classificadas no nível III a partir de *criação das agências regulatórias* do nível II no tema central *função regulatória* no governo FHC  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

O gráfico nº 83 expressa que o tema *fiscalização* do nível III foi o que esteve em foco em mais de 70% das notícias, quando se tratou de *criação de agências regulatórias* do nível II dentro do tema central *função regulatória*, no governo FHC.

Destaca-se, no entanto, que neste período do governo FHC não houve notícia sobre a Anvisa com a classificação *abandono da intervenção*, e que, no tema *criação das agências regulatórias* do nível II houve apenas 4 notícias sob a classificação *fiscalização* do nível III.

Os gráfico nºs 84 e 85 na sequência, ilustram a presença nas notícias dos temas do nível II e seus desdobramentos no nível III quando tomados de forma conjunta nas agências regulatórias.

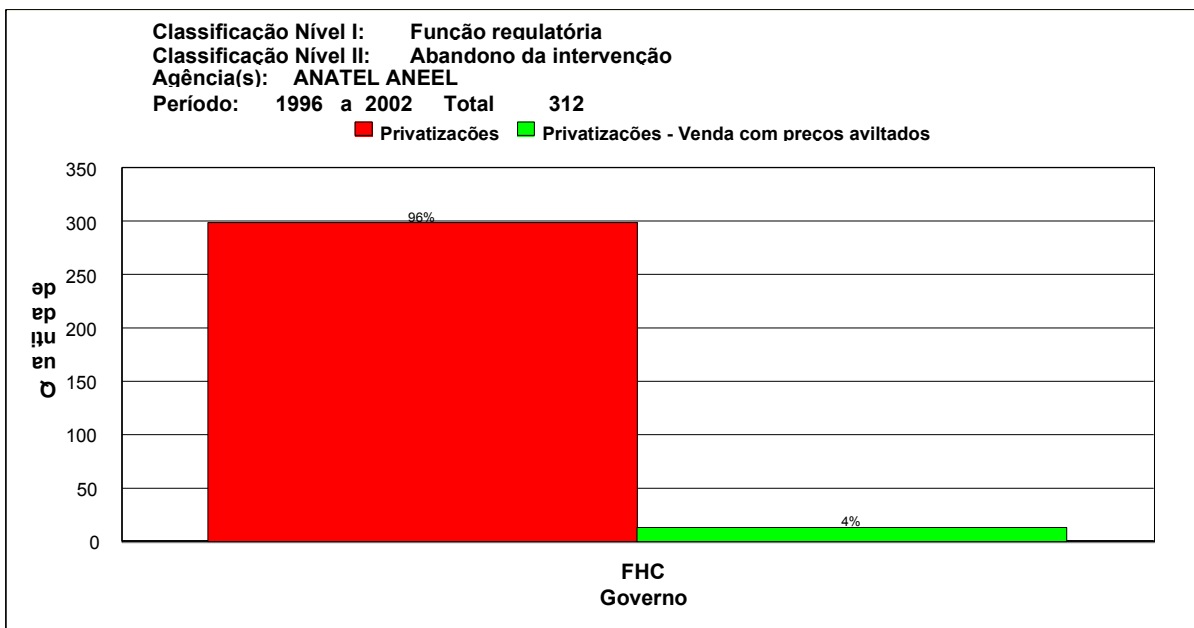


Gráfico nº 84 - Notícias sobre Anatel e Aneel<sup>27</sup> classificadas no nível III a partir de *abandono da intervenção* do nível II no tema central *função regulatória* no governo FHC  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

O gráfico nº 84 confirma que o governo FHC teve no tema *privatizações* uma de suas características. Já no gráfico nº 85, a especificidade é a presença preponderante do tema *fiscalização* do nível III.

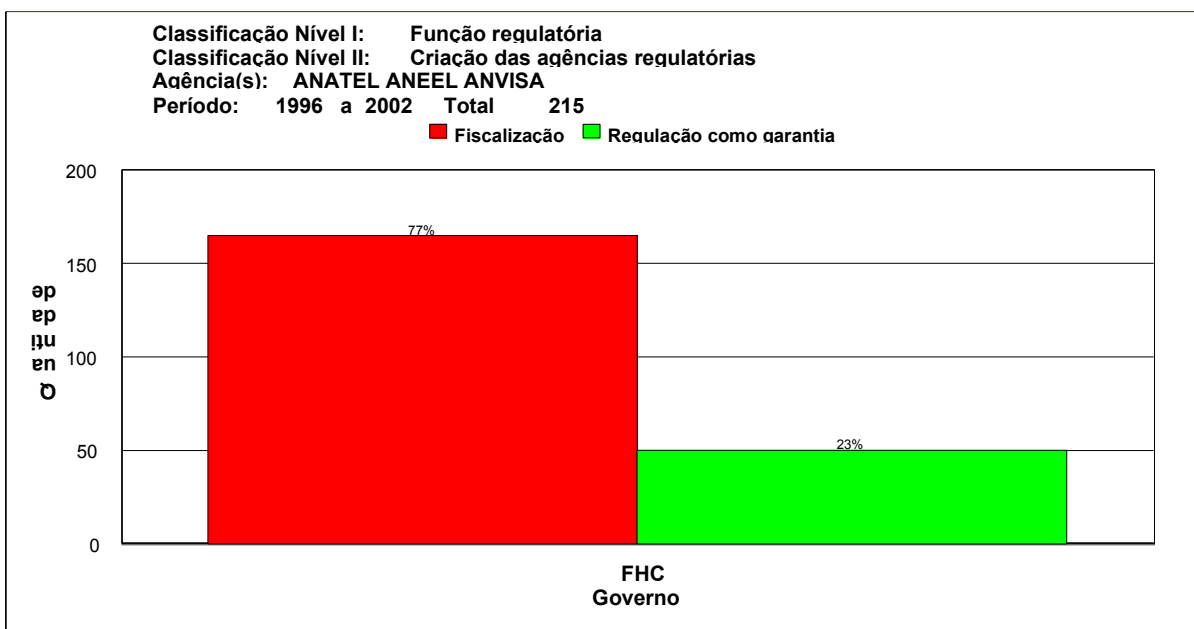


Gráfico nº 85 - Notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa classificadas no nível III a partir de *criação das agências regulatórias* do nível II no tema central *função regulatória* no governo FHC  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

<sup>27</sup> Não houve notícia sobre a Anvisa.

De modo geral, os gráficos expostos demonstram que no governo FHC no tema *abandono da intervenção* do nível II, o tema *privatizações* do nível III esteve presente na quase totalidade das notícias sobre Anatel e Aneel. Na Anvisa não houve notícia nesta classificação. No entanto, no tema *criação das agências regulatórias* do nível II, o tema *fiscalização* do nível III esteve presente em 100% das notícias na Anvisa, enquanto nas demais agências, também, *fiscalização* foi presença em quase todas as notícias. Este panorama das notícias confirma que o governo FHC se caracterizou pela reforma do Estado, pelas *privatizações*, pelas *licitações* com editais, muitas vezes, questionados, pelo *fim do monopólio estatal*, pela estruturação do modelo regulatório, o qual trouxe consigo vários rearranjos de acionistas controladores das empresas.

#### **4.3.1.1.4 - 4º Tema Central: Tecnológico**

O tema *tecnológico*, também, foi importante no governo FHC. Sobre este tema, houve 1455 classificações de notícias com 13,9% do total. Subdividindo o tema *tecnológico* nas alternativas do nível II, de acordo com o gráfico nº 12 do anexo, os seguintes dados se apresentam no nível III: *qualidade* – 72,6%; *apagões* 23%; poucas notícias nas demais alternativas.

Nos gráficos que seguem, se apresenta os desdobramentos no nível III do tema *qualidade* do nível II nas notícias sobre cada agência durante o governo FHC.

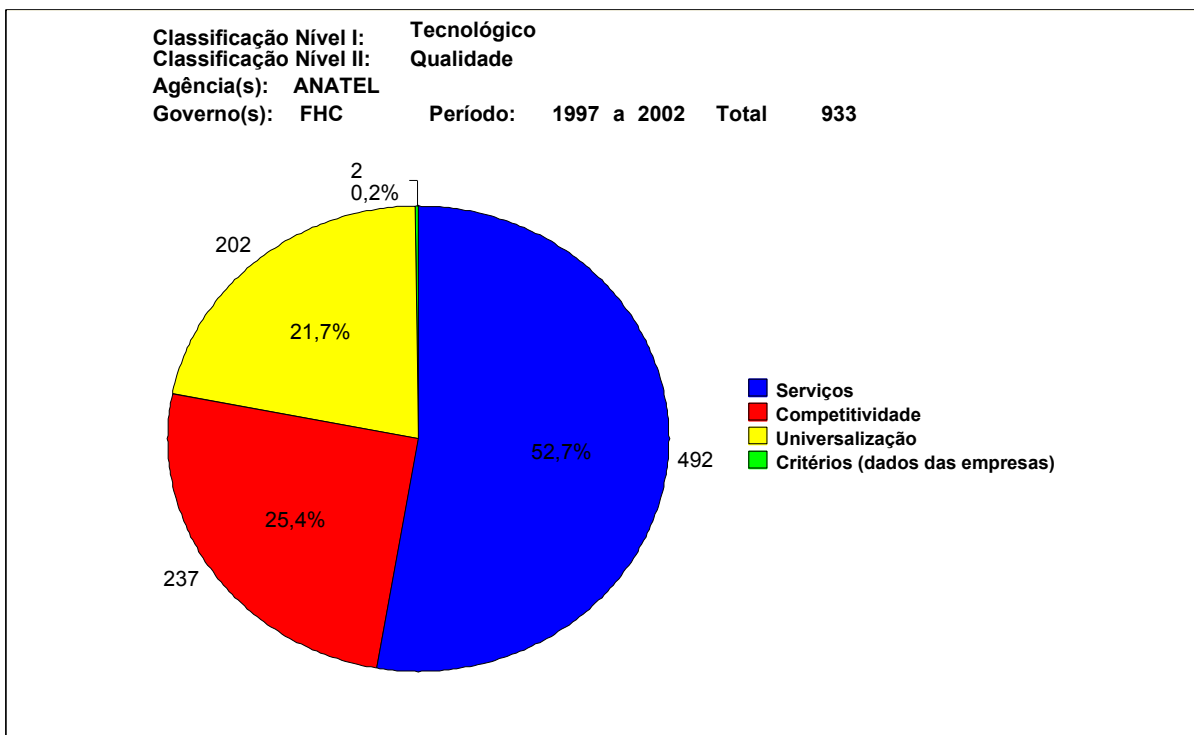


Gráfico nº 86 - Notícias sobre Anatel classificadas no nível III a partir de *qualidade* do nível II no tema central *tecnológico* no governo FHC

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

Este gráfico destaca que o tema *serviços* do nível III prepondera, no tema *qualidade* do nível II, dentro do tema central *tecnológico*, nas notícias sobre a Anatel no governo FHC. As demais classificações se distribuem, basicamente, nos temas *competitividade* e *universalização*.

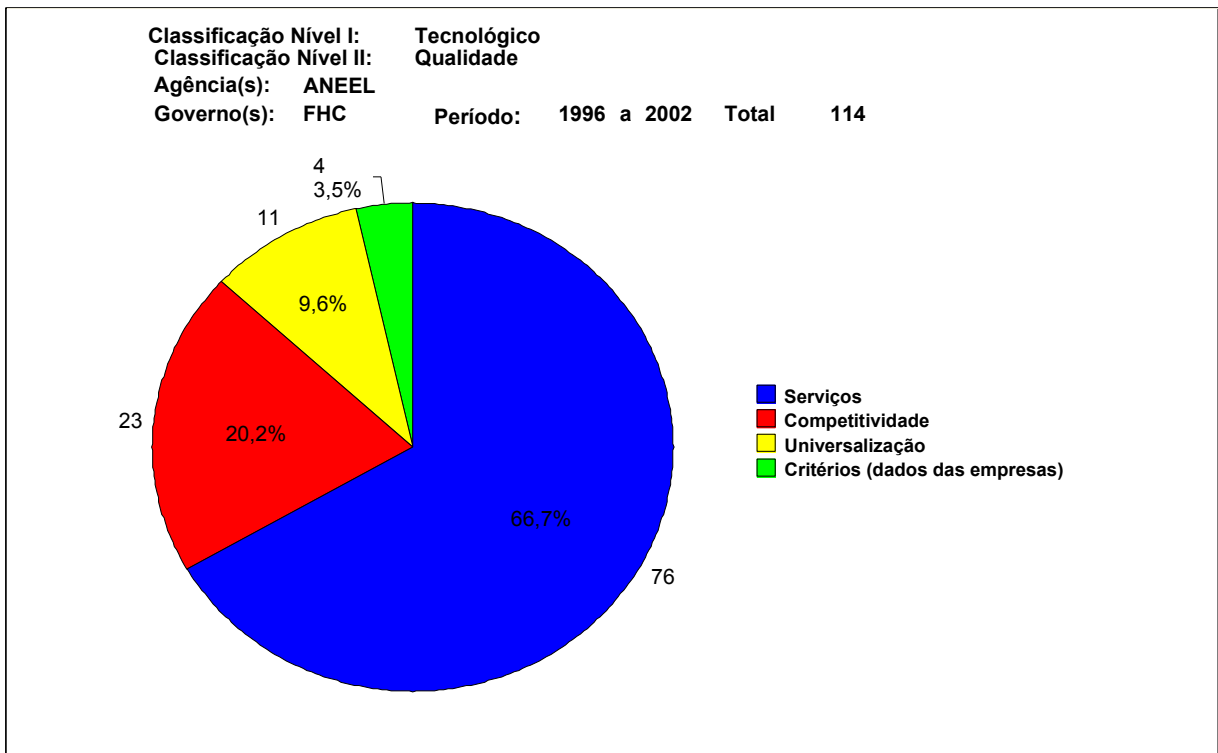


Gráfico n° 87 - Notícias sobre Aneel classificadas no nível III a partir de *qualidade* do nível II no tema central *tecnológico* no governo FHC

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

Da mesma forma, a exemplo da Anatel, na Aneel, o tema *serviços* do nível III, está presente em quase 70% das notícias.

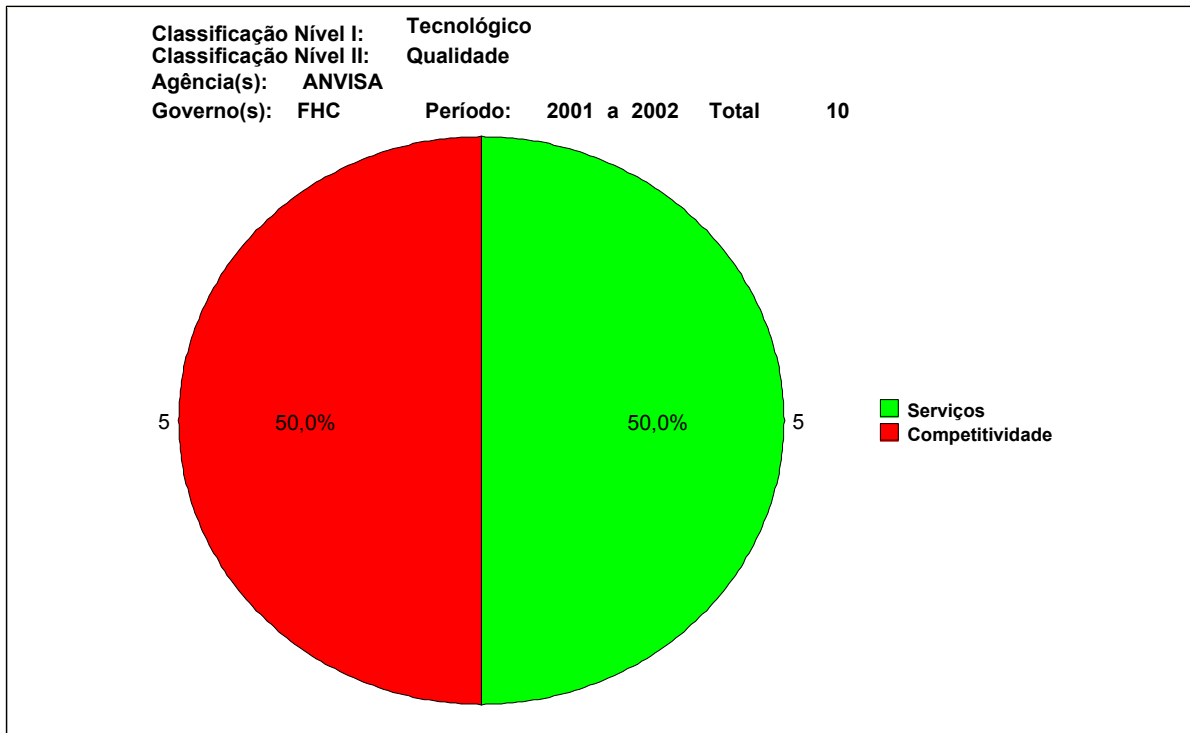


Gráfico n° 88 - Notícias sobre Anvisa classificadas no nível III a partir de *qualidade* do nível II no tema central *tecnológico* no governo FHC

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

Percebe-se no gráfico n° 88, que na Anvisa há um equilíbrio entre os temas do nível III *serviços e competitividade*. O tema *universalização* do nível III, a partir de *qualidade* do nível II, dentro do tema central *tecnológico* está ausente nas notícias sobre esta agência, porém tem presença discreta na Aneel e um pouco mais acentuada na Anatel.

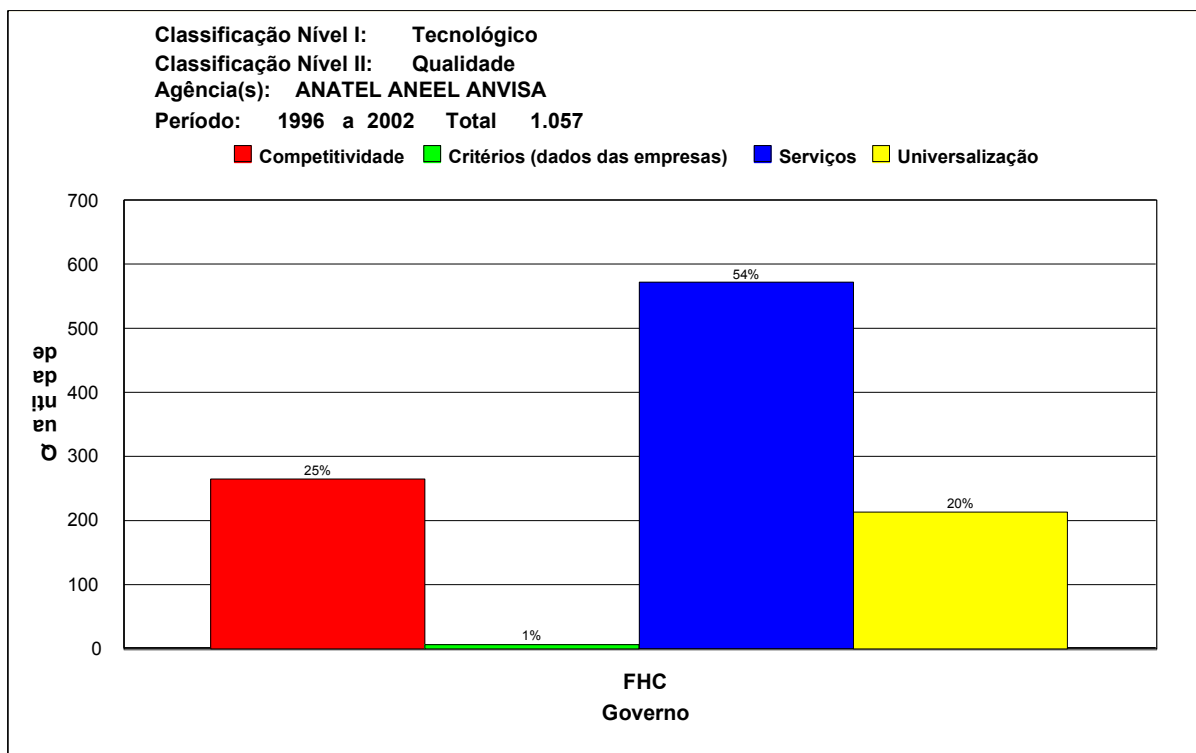


Gráfico n° 89 - Notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa conjuntamente classificadas no nível III a partir de *qualidade* do nível II no tema central *tecnológico* no governo FHC  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

O gráfico n° 89 revela que no governo FHC no nível II, *qualidade*, do tema central *tecnológico*, o tema *serviços* do nível III é predominante. O mesmo ocorre, se tomadas, separadamente, a Anatel e a Aneel. Na Anvisa, o tema do nível III *serviços* empata com o de *competitividade*. Ressalta-se, por fim, que os temas *apagões* do nível II - relacionado à crise energética - e *seguros* do nível III ocupam posições, igualmente, importantes nas notícias, especialmente, sobre a Aneel (tabela n° 11 e gráfico n° 13 do anexo).

#### 4.3.1.1.5 - 5° Tema Central: Jurídico

O tema central *jurídico* apresenta-se classificado em 932 notícias com 8,9% do total delas. No nível II, conforme gráfico n° 15 do anexo, esse tema está presente nas notícias

com as seguintes classificações e seus percentuais: *ações judiciais* – 44,5%; *reclamações e indenizações* – 23,4%; *inquérito administrativo* – 21%; e, ainda, *Procon, Idec e Ministério Público* com porcentagens menores.

A seguir estão alguns gráficos que retratam o perfil das notícias classificadas no nível III no tema central *jurídico*, tomando os temas *ações judiciais* e *inquérito administrativo* do nível II, separadamente, no governo FHC.

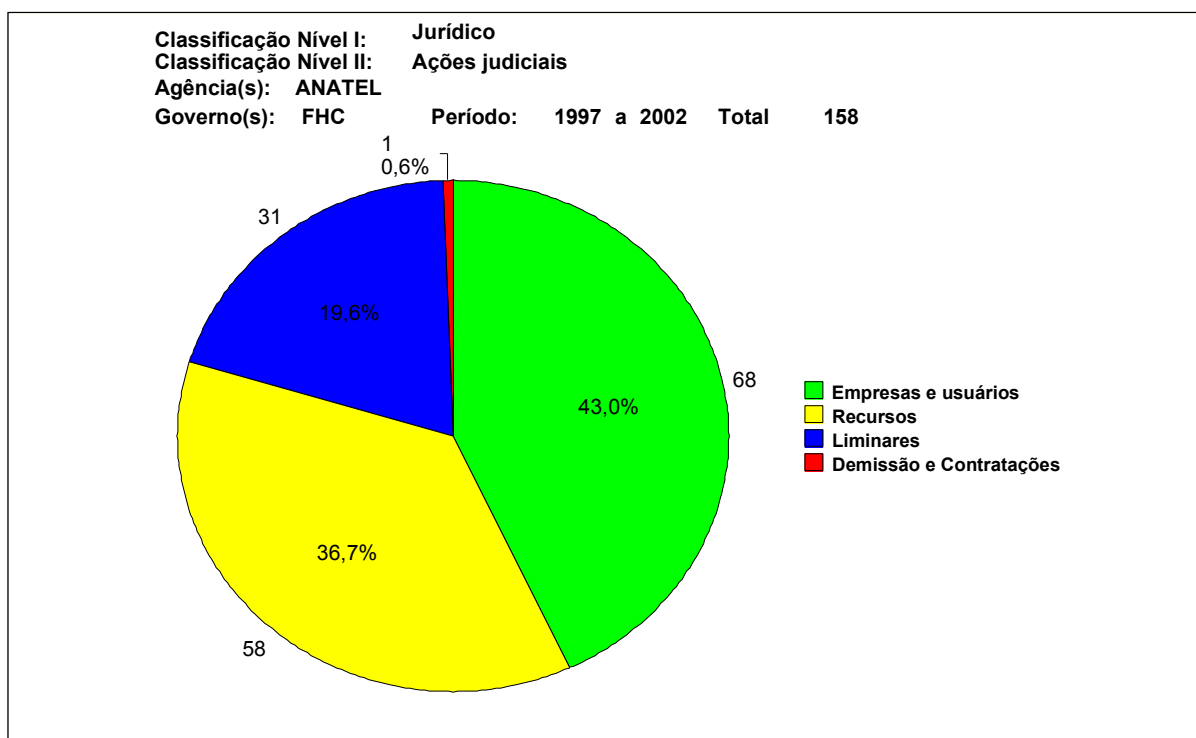


Gráfico nº 90 - Notícias sobre Anatel classificadas no nível III a partir de *ações judiciais* do nível II no tema central *jurídico* no governo FHC

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

Este gráfico mostra que dentro do tema central *jurídico*, a partir de *ações judiciais* do nível II, há três temas do nível III que têm presença marcante nas notícias sobre a Anatel no governo FHC: *empresas e usuários*, *recursos* e *liminares*.



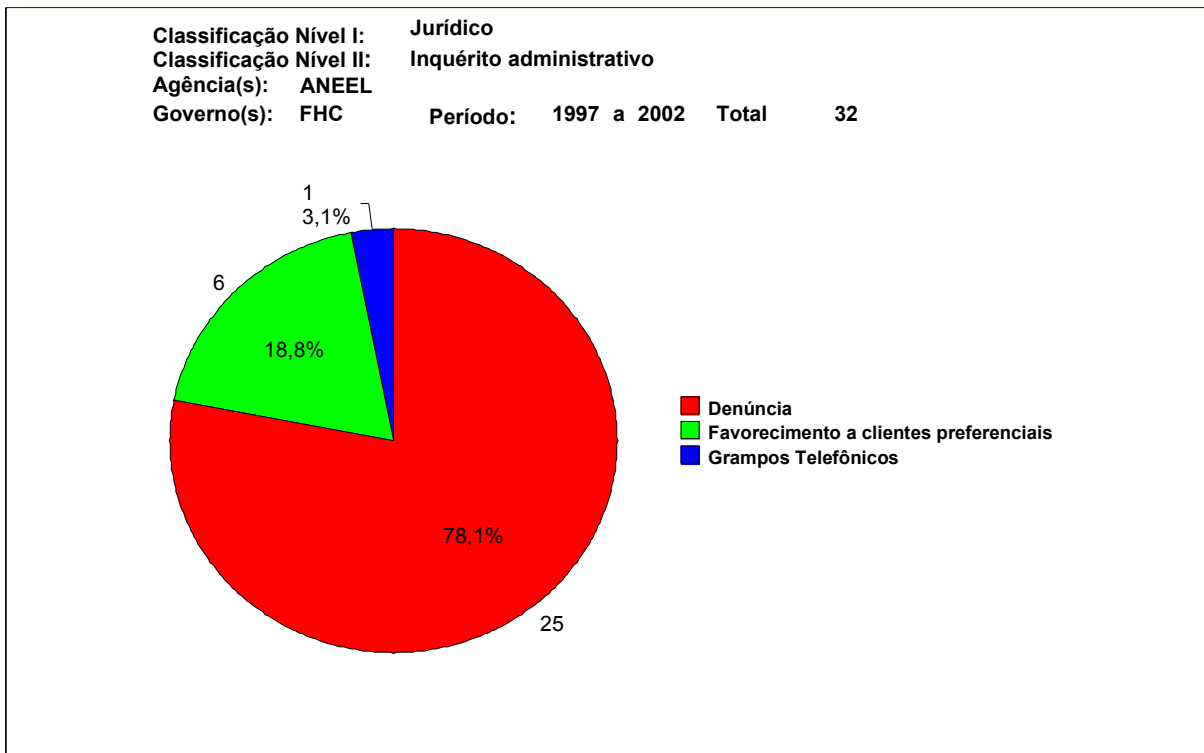


Gráfico nº 91 - Notícias sobre Aneel classificadas no nível III a partir de *inquérito administrativo* do nível II no tema central *jurídico* no governo FHC

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

O gráfico nº 91, das notícias sobre a Aneel, a partir do tema *inquérito administrativo* do nível II, revela que o tema *denúncia* do nível III atinge quase 80% de presença nas mesmas.

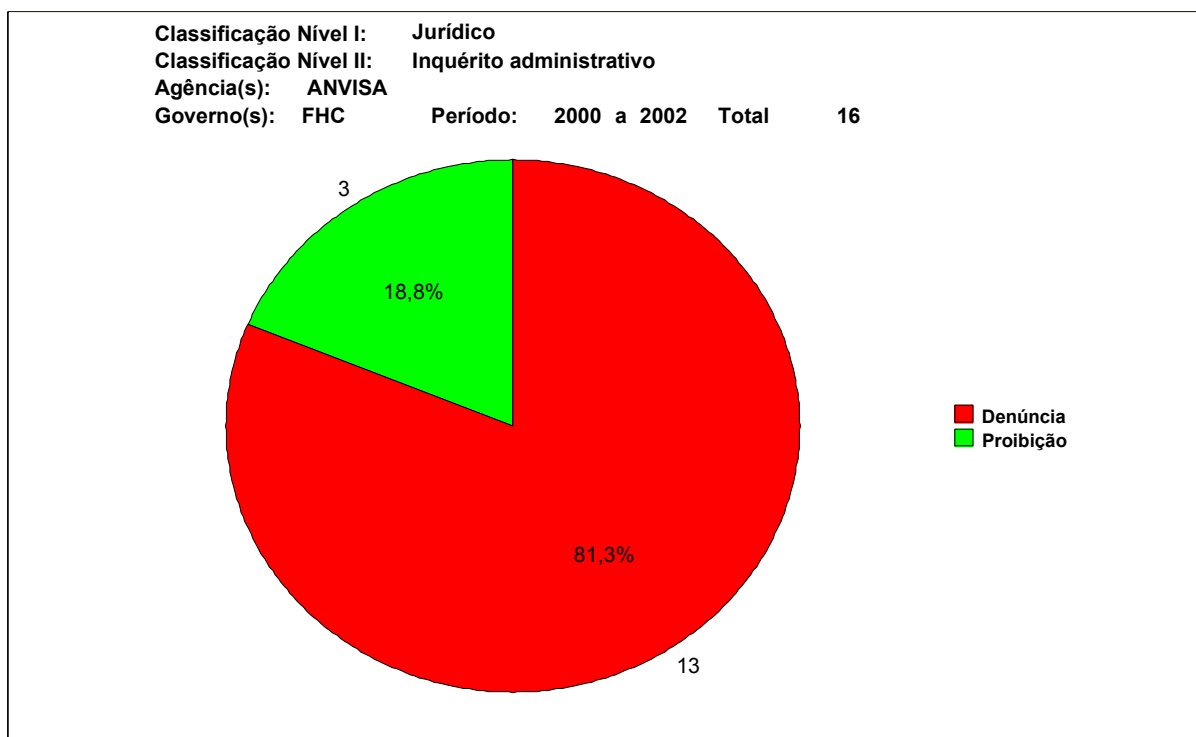


Gráfico nº 92 - Notícias sobre Anvisa classificadas no nível III a partir de *inquérito administrativo* do nível II no tema central *jurídico* no governo FHC

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

A exemplo da Aneel, na Anvisa, conforme o gráfico nº 92, o tema *denúncia* do nível III também tem presença em mais de 80% nas notícias.

Em síntese, os gráficos nºs 90, 91 e 92, mostram os desdobramentos das notícias nos temas *ações judiciais* e *inquérito administrativo* do nível II nas agências, individualmente, durante o governo FHC<sup>28</sup>. O tema *empresas e usuários* do nível III, derivado de *ações judiciais* ocupa a 1ª posição em presença nas notícias durante os mandatos de FHC na Anatel e na Anvisa. Na Aneel, o tema *recursos* do nível III está em primeiro lugar. Já em *inquérito administrativo* (do nível II) o tema *denúncia* do nível III é o que está presente na maioria das notícias nas três agências no governo FHC.

<sup>28</sup> O tema *outros*, para que se tenha uma visão mais clara da presença dos temas do nível III definidos no plano de classificação das notícias, foi excluído dos gráficos, por não se encaixar em nenhuma das alternativas propostas.

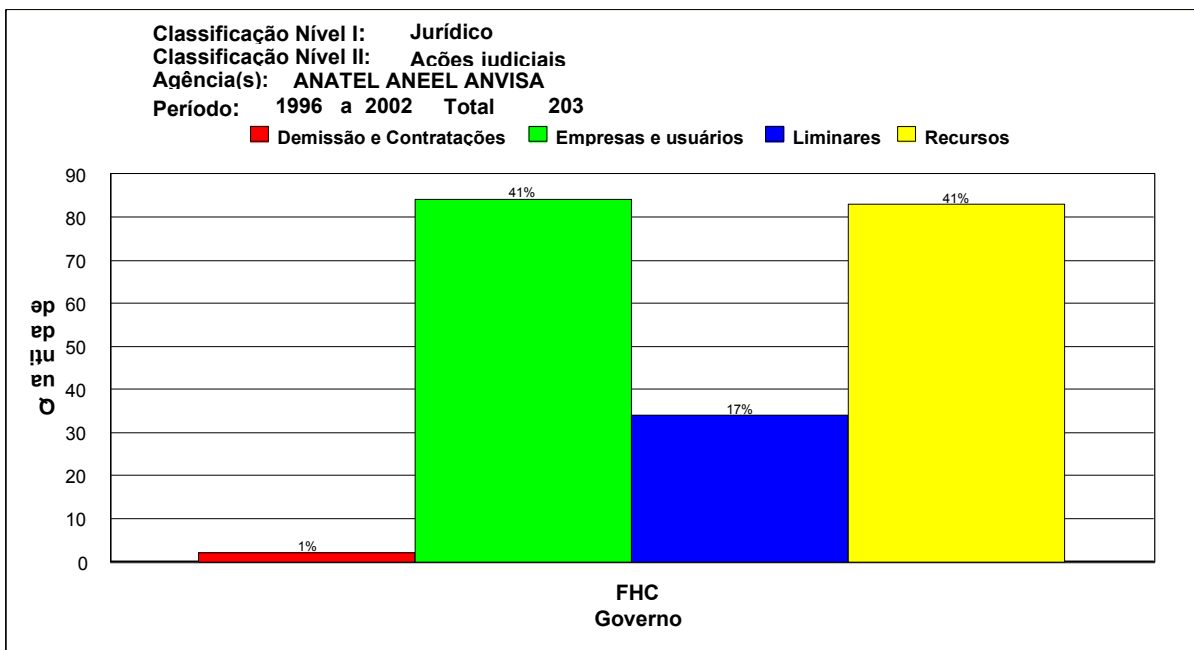


Gráfico nº 93 - Notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa conjuntamente classificadas no nível III a partir de *ações judiciais* do nível II no tema central *jurídico* no governo FHC  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

O gráfico nº 93 mostra que os temas *empresas e usuários*, *liminares* e *recursos* do nível III são os que têm mais presença nas notícias sobre as três agências regulatórias dentro do tema central *jurídico* a partir do tema *ações judiciais* no governo FHC.

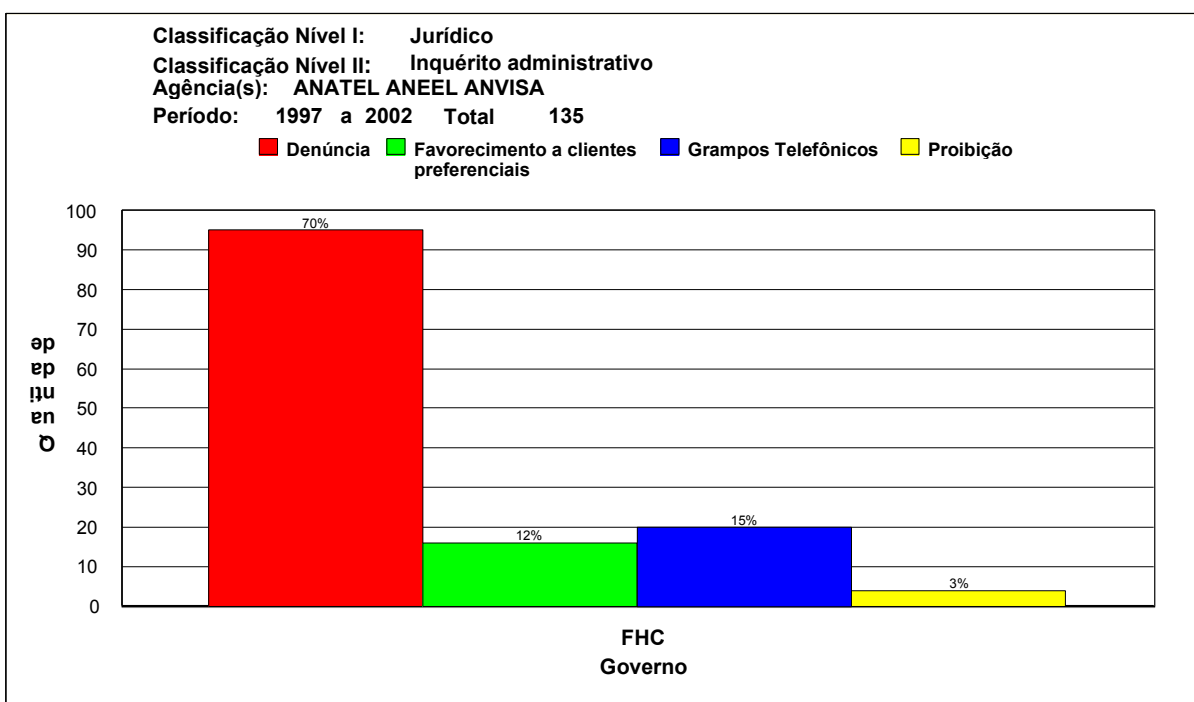


Gráfico nº 94 - Notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa separadamente classificadas no nível III a partir de *inquérito administrativo* do nível II no tema central *jurídico* no governo FHC  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

No tema do nível II *inquérito administrativo*, o tema do nível III mais frequente nas notícias no governo FHC sobre as três agências regulatórias foi *denúncia*, conforme gráfico n° 94.

Estes gráficos revelam, também, que os temas do nível III *empresas e usuários e recursos*, derivados de *ações judiciais* do nível II, estão iguados com 41% cada na média das três agências. Já em *inquérito administrativo*, o tema *denúncia* do nível III está em primeiro lugar (70%).

A leitura da síntese da classificação das notícias sobre as três agências, no governo FHC, no tema *jurídico* aponta para a existência de muitos conflitos, de muitas reclamações, de muitas investigações e de muitas ações judiciais.

#### 4.3.1.1.6 - 6º Tema Central: Indícios de irregularidades

O tema central *indícios de irregularidades* aparece classificado em 740 notícias, com 7,1% do total. Baseado no gráfico n° 18, do anexo, os temas do nível II com maior presença nas notícias e seus respectivos percentuais são: *contravenção* – 51,4%; *proibições* – 12,6%; *produtos ineficazes* – 9,1%; *corrupção* – 7,3% .

Na sequência estão expostos alguns gráficos que detalham os temas do nível III em *indícios de irregularidades*, no governo FHC, por agência pesquisada.

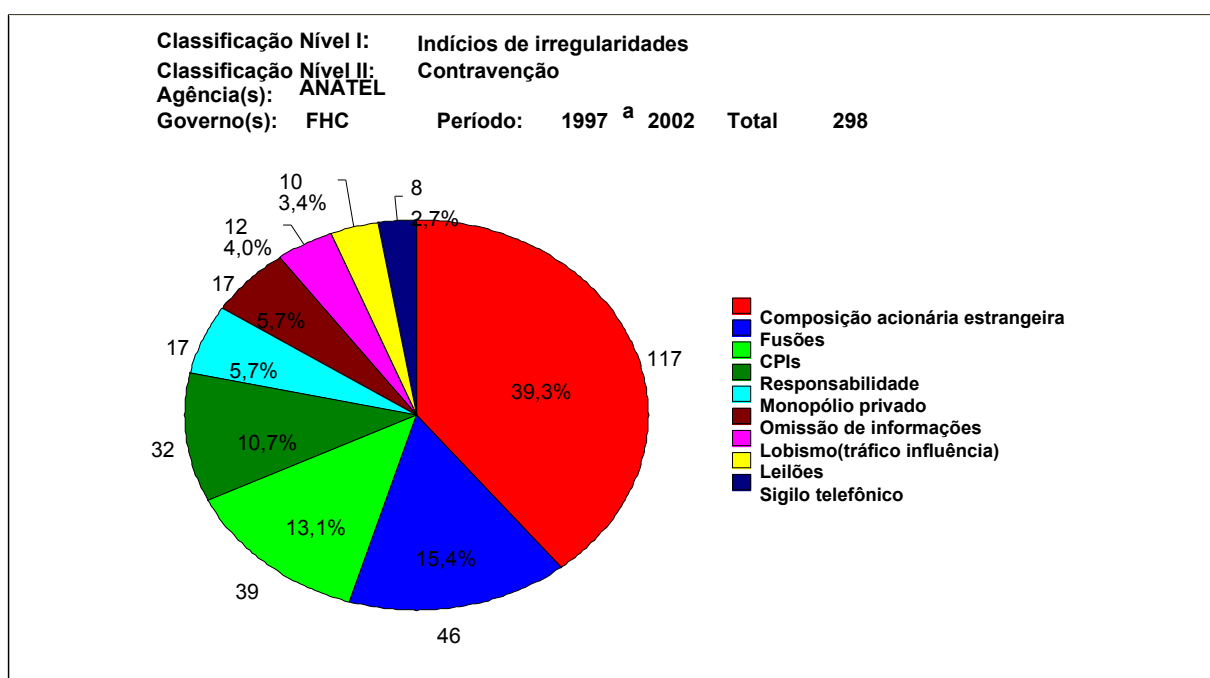


Gráfico n° 95 - Notícias sobre a Anatel classificadas no nível III, partindo do tema *contravenção* do nível II dentro do tema central *indícios de irregularidades* no governo FHC  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

O gráfico n° 95 revela que no tema *contravenção* do nível II, as notícias sobre a Anatel tratavam de forma relativamente homogênea dos temas propostos no nível III, à exceção de *composição acionária estrangeira*, que atingiu presença em quase 40% das notícias.

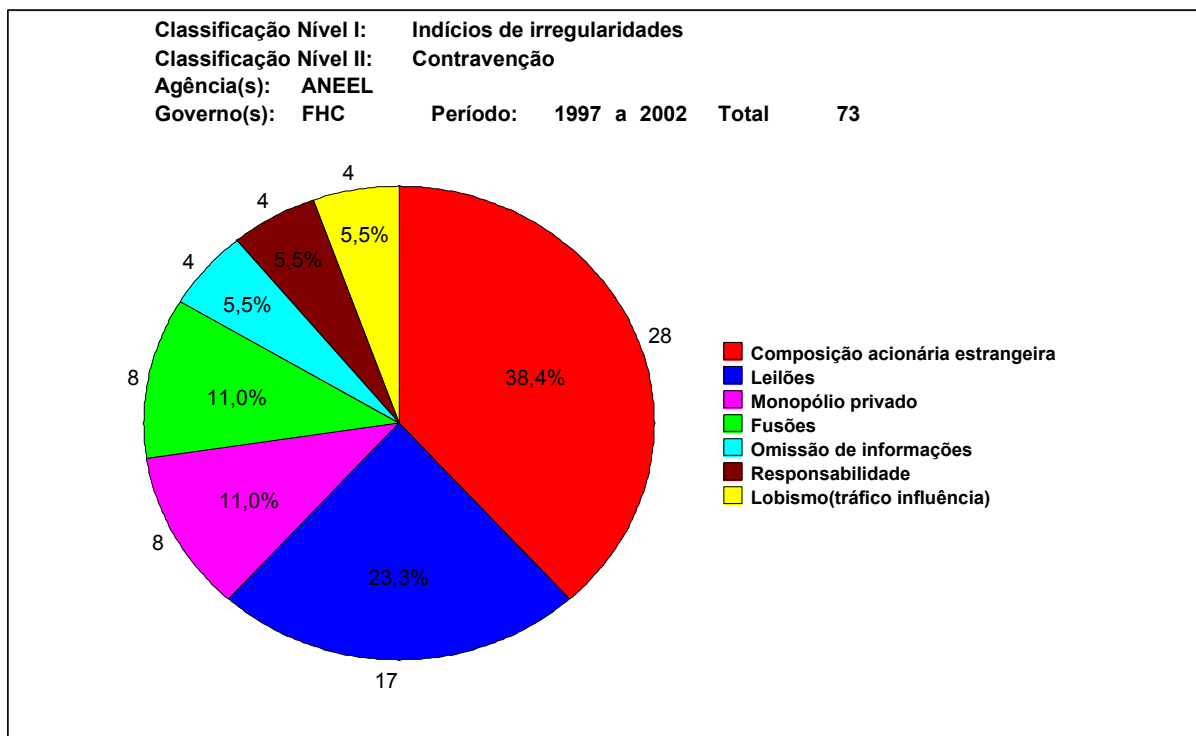


Gráfico n° 96 - Notícias sobre a Aneel classificadas no nível III, partindo do tema *contravenção* do nível II dentro do tema central *indícios de irregularidades* no governo FHC  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

Na Aneel, de acordo com o gráfico n° 96, também o tema *composição acionária estrangeira* do nível III foi preponderante nas notícias (38,4%), seguido pelo tema *leilões* (23,3%).

O gráfico n° 97 apresenta dados das notícias sobre a Anvisa classificadas no nível III, partindo do tema *produtos ineficazes* do nível II dentro de *indícios de irregularidades* no governo FHC.

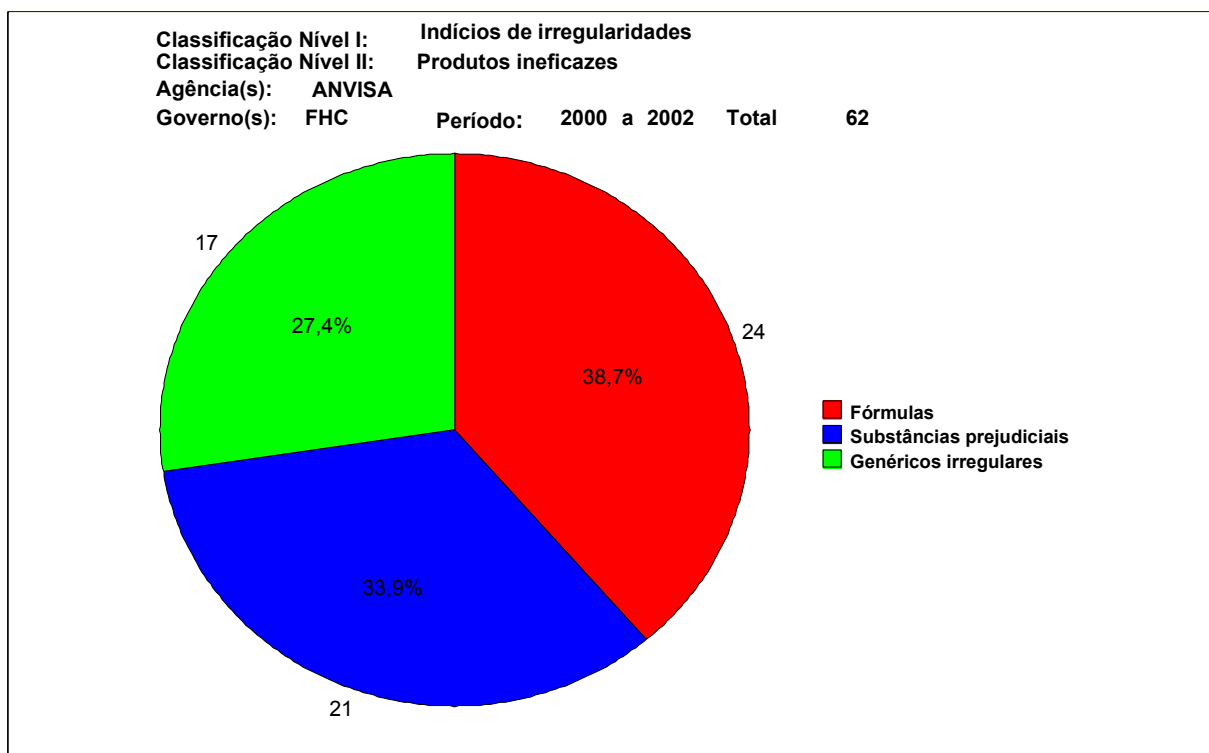


Gráfico nº 97 - Notícias sobre a Anvisa classificadas no nível III, partindo do tema *produtos ineficazes* do nível II dentro do tema central *indícios de irregularidades* no governo FHC  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

O gráfico nº 97 aponta que na Anvisa, a partir do tema *produtos ineficazes* do nível II, os temas mais próprios para a área da saúde, *fórmulas*, *substâncias prejudiciais* e *genéricos irregulares* do nível III são os que dividiram presença nas notícias em *indícios de irregularidades* no governo FHC.

Em suma, os gráficos, expostos, demonstram que dentro do tema central *indícios de irregularidades*, *contravenção* do nível II traz o tema do nível III *composição acionária estrangeira* como o mais presente nas notícias durante o governo FHC, no período e agências pesquisadas. Isto ocorre tanto tomando as agências conjuntamente (gráfico nº 98) ou individualmente (gráficos nºs 95 e 96). A exceção é a Anvisa onde, com um alto índice, o tema *lobismo* do nível III, atingiu uma média de quase 90% de presença nas notícias (gráfico nº 66 do anexo). Em *produtos ineficazes*, o tema *substâncias prejudiciais* do nível III é o mais citado na Anatel (gráfico nº 65 do anexo). Na Aneel, este tema está ausente.

Destaca-se, ainda, que em *indícios de irregularidades*, o tema *proibições* do nível II aparece em 100% das notícias na Aneel e o tema *propagandas* do nível III encontra-se em mais de 80% das notícias sobre a Anvisa (gráfico nº 67 do anexo). Na Anatel, *disputa comercial* está em 100% das notícias. O tema *remédios vetados* do nível II apenas aparece nas notícias do nível III sobre Anvisa com o tema *marcas cassadas* aparecendo em quase 70%

delas (gráfico n° 68 do anexo). Na *questão biológica*, o tema *guerra biológica* do nível III aparece em 100% das notícias no governo FHC.

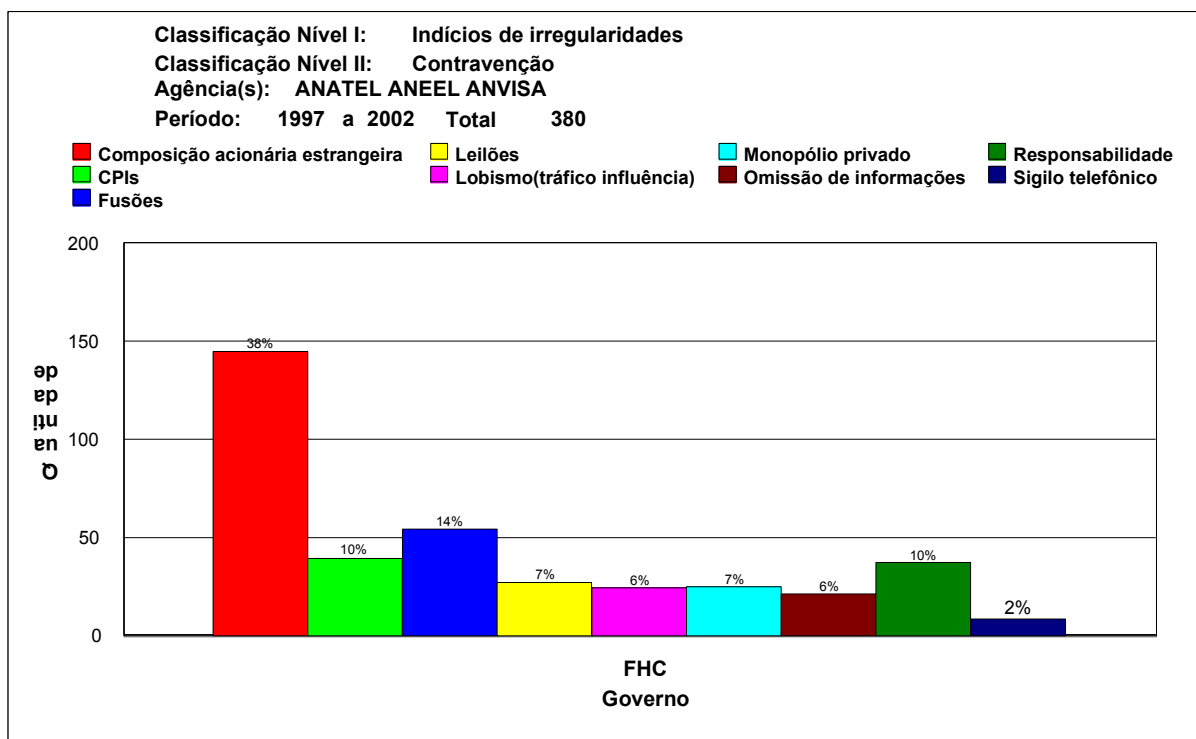


Gráfico n° 98 - Notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa classificadas no nível III, partindo do tema *contravenção* do nível II dentro do tema central *indícios de irregularidades* no governo FHC  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

Este gráfico n° 98 indica que nas três agências em conjunto, partindo do tema *contravenção* do nível II, conforme leitura já feita anteriormente a partir dos gráficos expostos, *composição acionária estrangeira*, tema do nível III, permanece em destaque em presença de notícias no governo FHC dentro de *indícios de irregularidades*. Os demais temas se distribuem em médias mais aproximadas que variam entre 6% e 14%, com exceção do tema *sigilo telefônico* com apenas 2% das notícias.

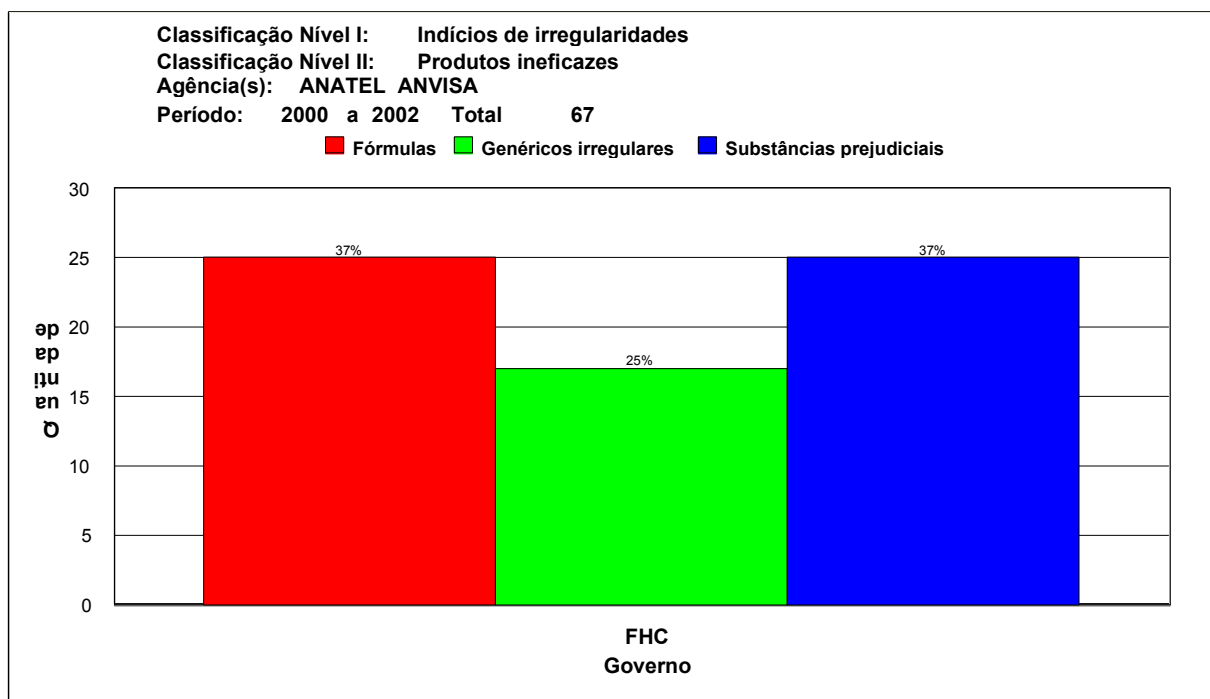


Gráfico n° 99 - Notícias sobre Anatel e Anvisa<sup>29</sup> classificadas no nível III, partindo do tema *produtos ineficazes* do nível II dentro do tema central *índícios de irregularidades* no governo FHC  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

Este gráfico n° 99 coloca em destaque os temas do nível III *fórmulas*, *substâncias prejudiciais* e *genéricos irregulares* a partir das notícias da Anatel e Anvisa.

De forma geral, os gráficos que totalizam os dados das agências confirmam aqueles contidos nos gráficos que apresentam os dados por agência. Merecem destaque os temas do nível III, não citados anteriormente, mas que são assuntos polêmicos e, portanto, também, fazem parte da composição do conflito regulatório brasileiro: *CPIs*, *fusões*, *leilões*, *monopólio privado*, *omissão de informações* e *responsabilidade* (gráfico n° 98).

Como síntese, são duas observações em torno das notícias no governo FHC:

- 1) as irregularidades, especialmente, pelas contravenções, proibições e corrupção, estiveram, fortemente, presentes;
- 2) os temas *remédios tabelados* (apesar dos preços altos na área da saúde) e *tecnologia nacional*, praticamente, não foram classificados.

#### 4.3.1.1.7 - 7º Tema Central: Burocrático

O tema central *burocrático* esteve presente em 356 notícias, representando 3,4% do total, sobre a Anatel, Aneel e Anvisa no período do governo FHC. Este tema apresentou no

<sup>29</sup> Na Aneel não houve notícias em torno deste tema.



nível II os seguintes temas em destaque, de acordo com o gráfico n° 21 do anexo: *criação de cargos* – 23,3%; *indicações, demissões e substituições* – 22,8%; *cargos* – 13,8%; *nomeação presidencial* – 11,5%; *estrutura funcional deficiente* – 11,5%; *nomeações partidárias* – 9,6%; *regras de contratação* – 3,9%.

A seguir estão expostos gráficos em cuja classificação das notícias se verifica o desempenho dos temas *criação de cargos* e *cargos* do nível II em seus desdobramentos no nível III a partir do tema central *burocrático*, nos mandatos de governo do Presidente FHC.

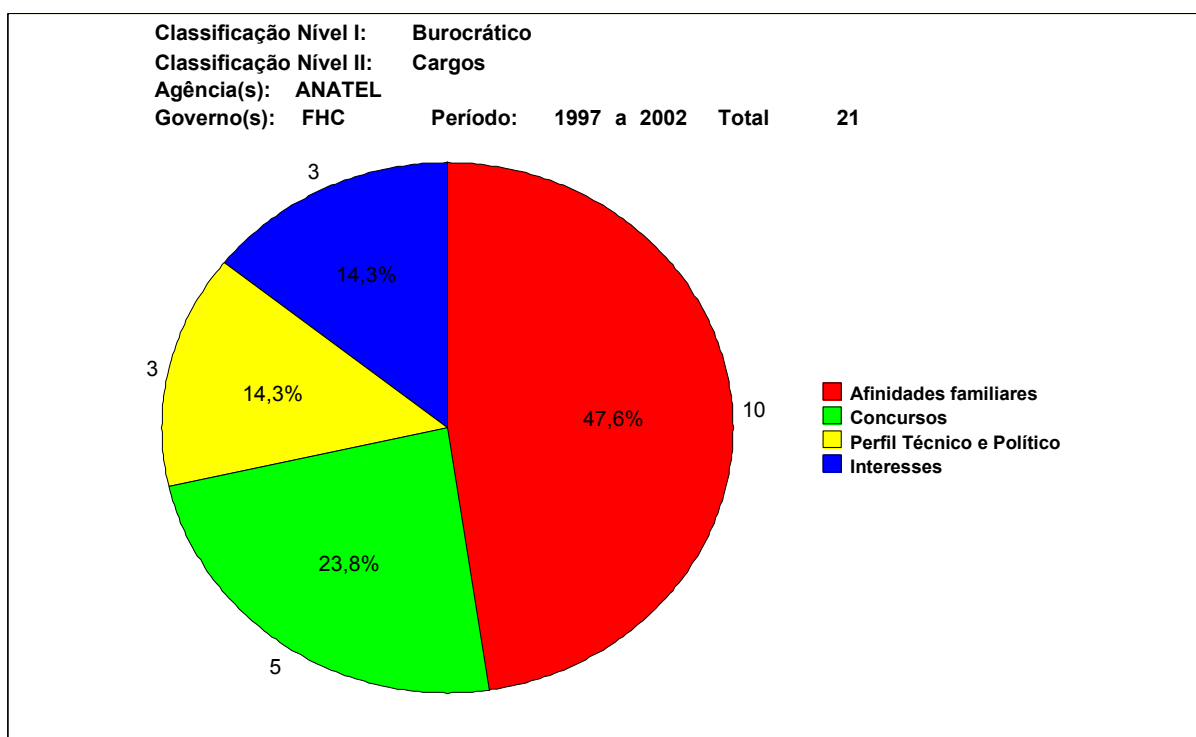


Gráfico n° 100 - Notícias sobre Anatel classificadas no nível III, partindo do tema *cargos* do nível II dentro do tema central *burocrático*, no governo FHC

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

O gráfico n° 100 mostra um detalhe significativo que caracteriza as notícias no período do governo FHC (diferente de Lula como se verá adiante): dentro do tema central *burocrático*, a partir de *cargos* do nível II, o tema predominante no nível III foi *afinidades familiares*, presente em quase 50% das notícias sobre a Anatel no período do governo FHC.

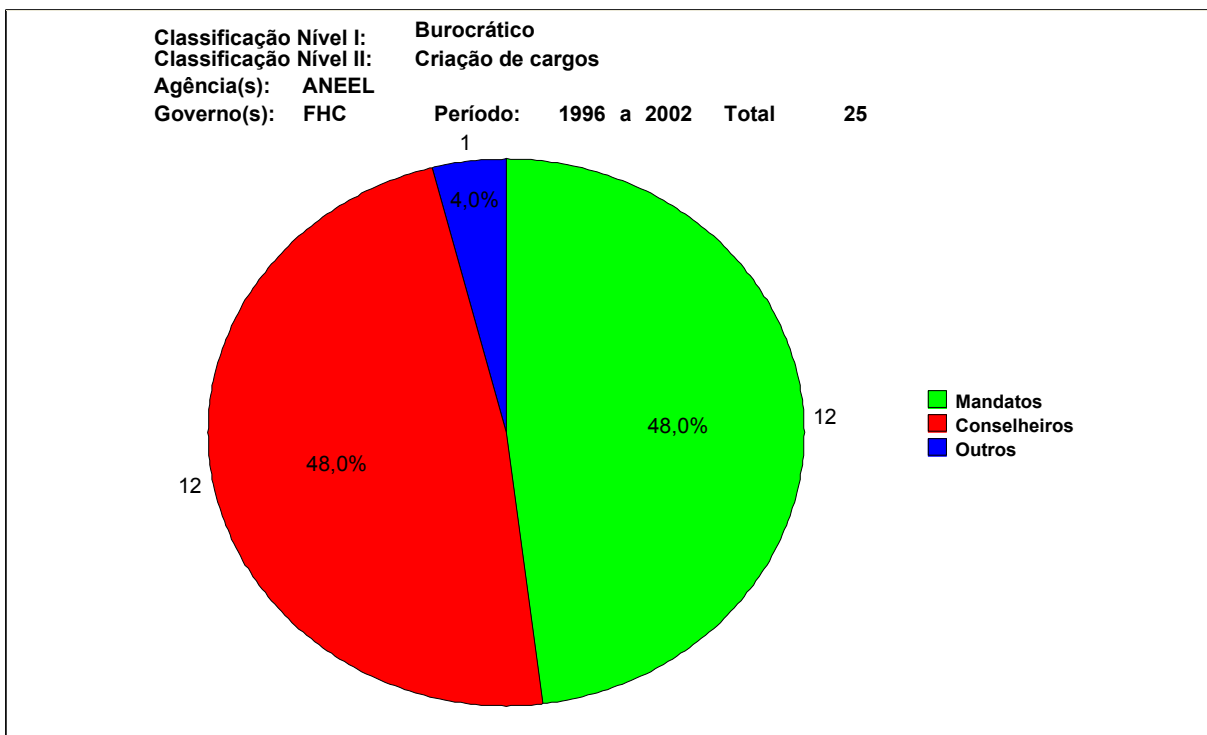


Gráfico n° 101 - Notícias sobre Aneel classificadas no nível III, partindo do tema *criação de cargos* do nível II dentro do tema central *burocrático*, no governo FHC  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

Os temas *mandatos e conselheiros* do nível III predominam nas notícias sobre a Aneel, de acordo com o gráfico n° 101.

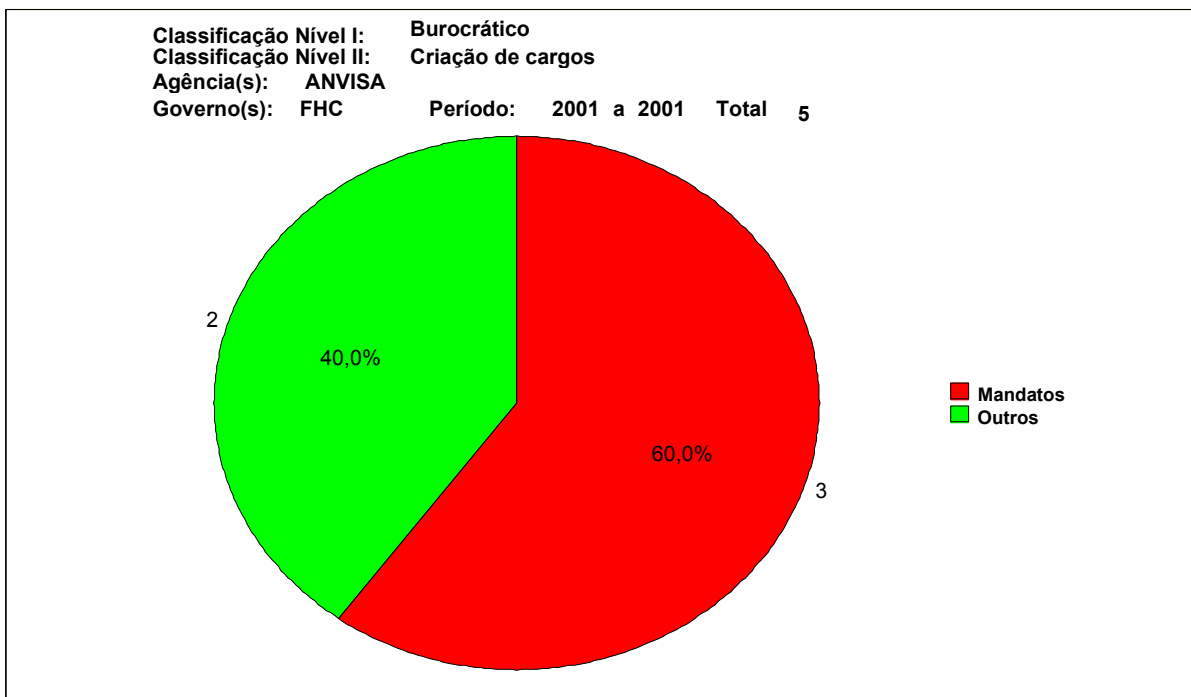


Gráfico n° 102 - Notícias sobre Anvisa classificadas no nível III, partindo do tema *criação de cargos* do nível II dentro do tema central *burocrático*, no governo FHC  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

O gráfico n° 102 sobre as notícias da Anvisa mostra que há um predomínio do tema *mandatos* do nível III no período do governo FHC.

Em suma, os gráficos n°s 100, 101 e 102 expostos indicam que, no período do governo FHC, dentro do tema *criação de cargos* do nível II prevalecem como majoritários na Anatel e Aneel os temas *conselheiros* e *mandatos* do nível III, empatando com presença em aproximadamente 50% das notícias em cada qual. Já na Anvisa, apenas o tema *mandatos* do nível III encontra-se nas notícias, com 60% das classificações. Por seu lado, em *cargos*, o tema do nível III *afinidades familiares* ocupa a primeira posição, no período do governo FHC, com 47% e 32% das notícias, respectivamente na Anatel e Aneel. Esses dados revelam que neste período havia uma especial atenção em torno da *criação de cargos* e seu preenchimento por *nomeações*, *substituições* com interesses pessoais do Presidente, Ministros e, especialmente, de parlamentares da base de sustentação do governo. Dentro deste emaranhado *burocrático*, em que partidos, governo e empresas procuram atendimento de seus interesses, as *afinidades familiares* encontraram no governo FHC terreno fértil.

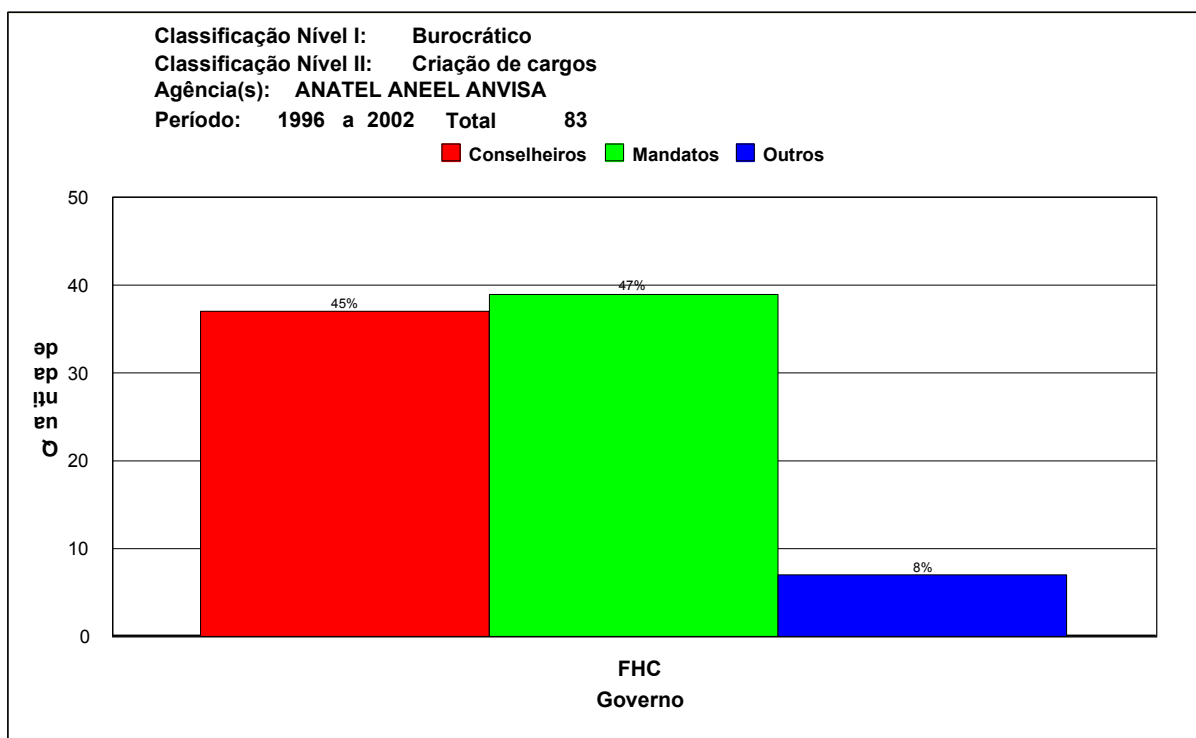


Gráfico n° 103 - Notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa classificadas no nível III, partindo do tema *criação de cargos* do nível II dentro do tema central *burocrático* no governo FHC  
Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

Tomando as notícias de forma conjunta nas três agências regulatórias, os temas *conselheiros* e *mandatos* do nível III são os destaques, conforme leitura do gráfico n° 103.

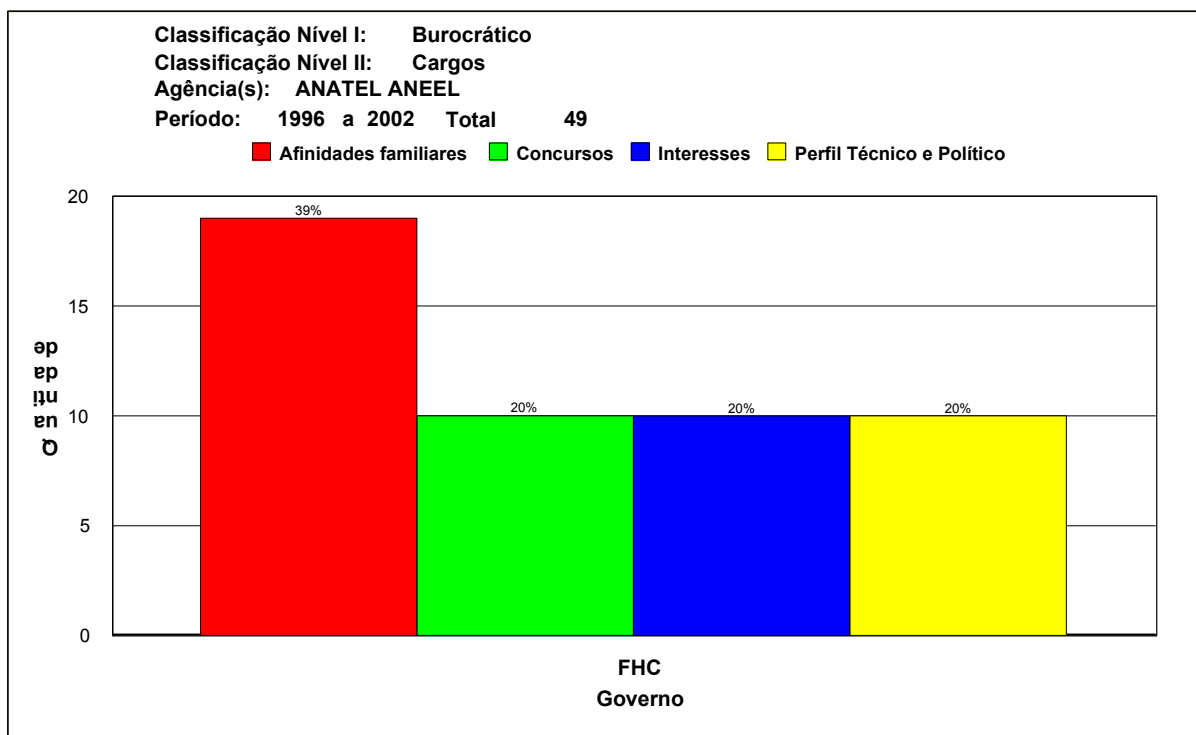


Gráfico nº 104 - Notícias sobre Anatel e Aneel<sup>30</sup> classificadas no nível III, partindo do tema *cargos* do nível II dentro do tema central *burocrático* no governo FHC

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

No tema *cargos* do nível II, também, se confirma a característica anterior do governo FHC: *afinidades familiares* está em alta tanto nas agências separada ou conjuntamente. Também, com presença significativa, aparecem empatados, com 20% cada, os temas *perfil técnico e político*, *interesses* e *concursos* do nível III, de acordo com o gráfico nº 104.

#### 4.3.1.1.8 - 8º Tema Central: Social

O tema *social* é o mais ausente nas notícias no período do governo FHC. Representa apenas 1,9% do total das classificações, aparecendo em 199 notícias. No nível II, segundo o gráfico nº 24 do anexo, o tema *social* está nas notícias com os seguintes temas e porcentagens: *audiências públicas* – 32,2%; *controle social e representação* – 28,6%; *lobbies* – 22,1%; *pressão popular* – 12,1%; e, *atendimento carências* com apenas com 1,5%.

<sup>30</sup> Na Aneel não houve notícias em torno deste tema.

Os gráficos a seguir apresentam dados das notícias sobre as três agências regulatórias classificadas no nível III no período do governo FHC, partindo dos temas *controle social e representação* e *pressão popular* do nível II dentro do tema central *social*.

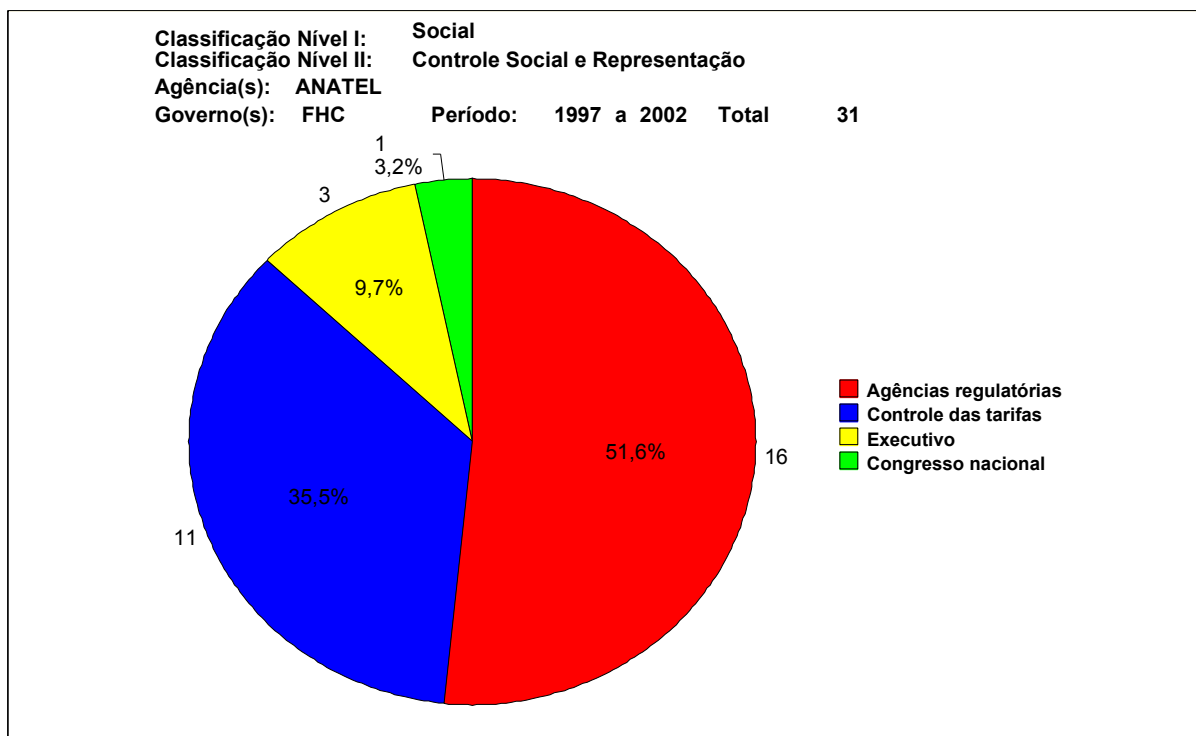


Gráfico nº 105 - Notícias sobre Anatel classificadas no nível III, partindo do tema *controle social e representação* do nível II dentro do tema central *social* no governo FHC  
Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

O gráfico nº 105 informa que o *controle social e representação*, majoritariamente, passa pelas *agências regulatórias*, que junto ao *executivo* representa mais de 60% das notícias sobre a Anatel nesse período. No entanto, em mais de 35% das notícias que tratam deste tema do nível II os diversos agentes envolvidos debatem o *controle das tarifas*.

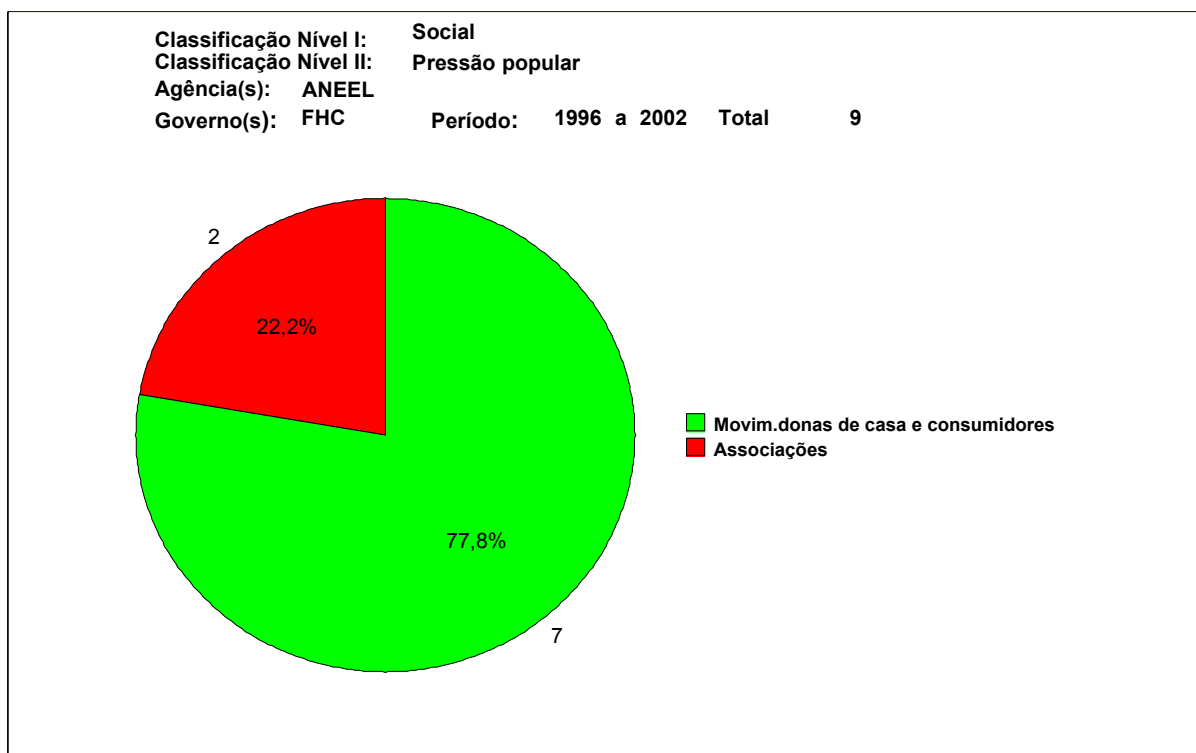


Gráfico nº 106 - Notícias sobre Anel classificadas no nível III, partindo do tema *pressão popular* do nível II dentro do tema central *social* no governo FHC

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

O gráfico nº 106 apresenta dados das notícias sobre a Anel classificadas no nível III dentro do tema central *social* a partir do tema *pressão popular* do nível II. Os destaques são *movimentos donas de casa e consumidores* (77,8%) e *associações* (22,2%) nos quais se resumem os temas das notícias.

Observa-se na sistematização dos dados das notícias, expostos no gráfico nº 72 do anexo, que o tema *controle das tarifas* do nível III está em evidência no período do governo FHC, na Anel. Na Anatel e Anvisa (100%) o destaque é *agências regulatórias*. Já no tema *pressão popular* do nível II, na Anatel, aparece destacado o tema *associações* do nível III, enquanto que na Anel e Anvisa (100%) aparece em relevo nas notícias, o tema *movimento de donas de casa e consumidores* do nível III.

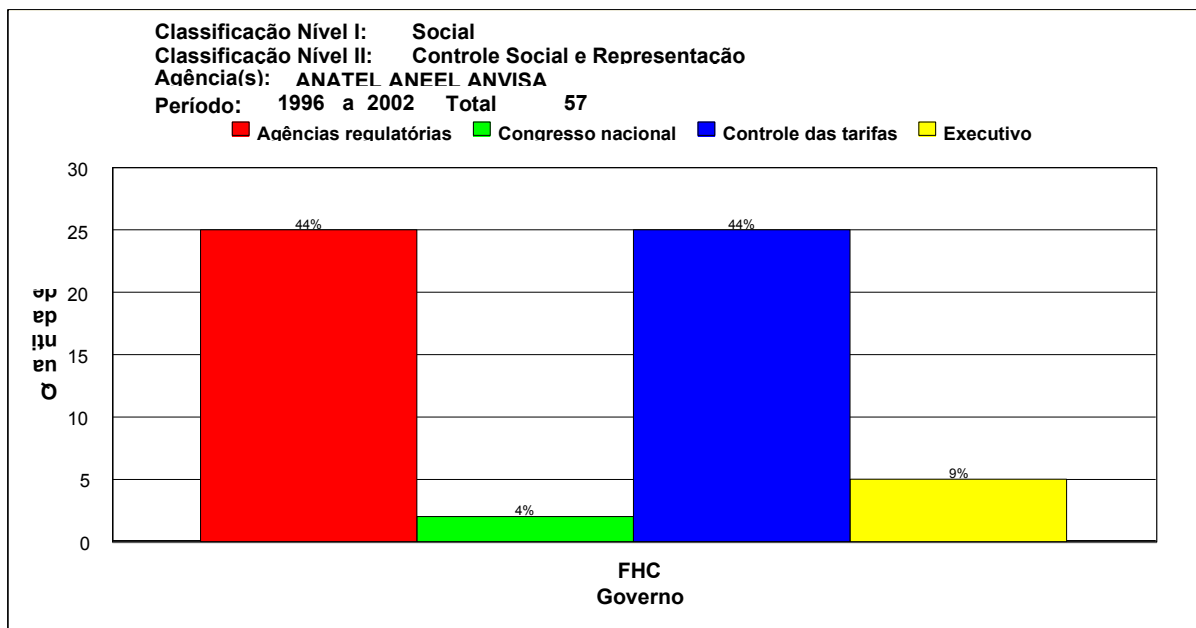


Gráfico nº 107 - Notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa, conjuntamente, classificadas no nível III, partindo do tema *controle social e representação* do nível II dentro do tema central *social* no governo FHC  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

O gráfico nº 107 mostra um empate, em presença de notícias nas três agências dos temas *agências regulatórias* e *controle das tarifas* do nível III. Já o gráfico nº 108 expõe o desdobramento das notícias das três agências a partir do tema *pressão popular* do nível II, destacando os temas *associações* e *movimento donas de casa e consumidores*.

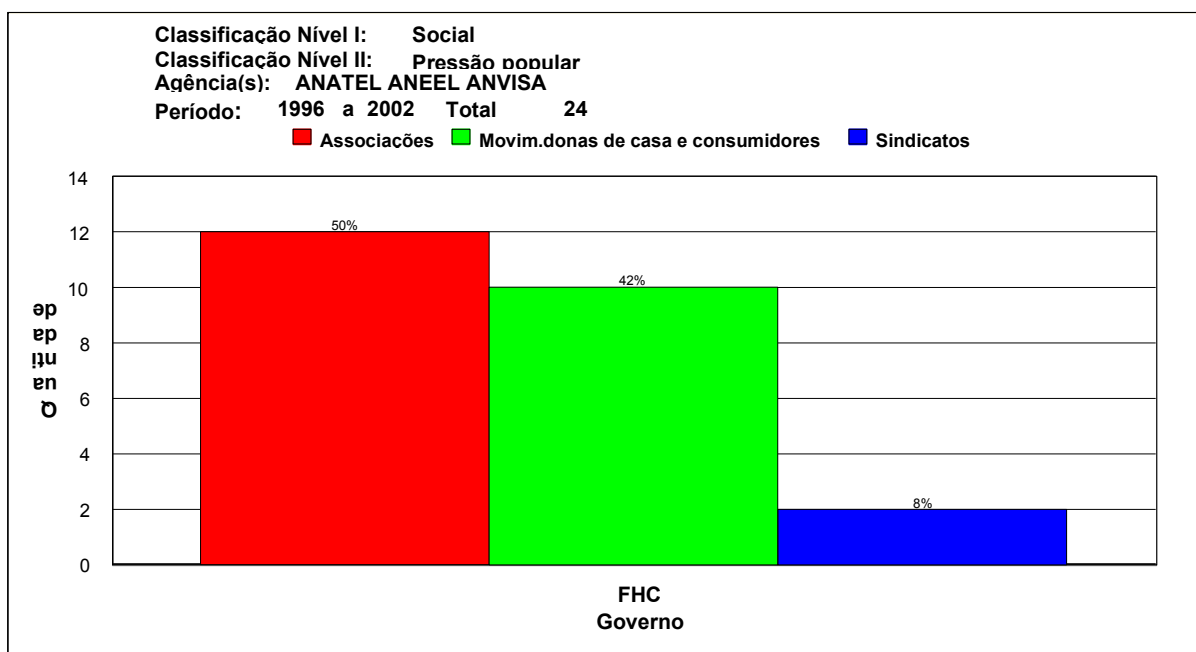


Gráfico nº 108 - Notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa, conjuntamente, classificadas no nível III, partindo do tema *pressão popular* do nível II dentro do tema central *social* no governo FHC  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

Estes últimos gráficos expostos retratam um equilíbrio entre os temas *controle de tarifas* (44%) e *agências regulatórias* (44%) do nível III a partir do tema *controle social e representação*. A mesma situação ocorre com os temas *movimento de donas de casa e consumidores* (50%) e *associações* (42%), a partir do tema *pressão popular* do nível II.

#### 4.3.1.2. – Notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa no governo Lula

Assim como no período do governo FHC, também, no período do governo Lula, os *motivadores das notícias* sobre a Anatel, Aneel e Anvisa, baseado na classificação do banco de dados desta tese, conforme tabela nº 16 e gráfico nº 43, foram *agências regulatórias, empresas reguladas e executivo*.

Na classificação feita, a partir do plano do BD, destacando o conteúdo *principal* da notícia sobre as três agências no período do governo Lula, está em 1º lugar o tema central *indícios de irregularidades*. O quadro seguinte apresenta, de forma resumida, tomando o critério quantitativo do conteúdo *principal* da notícia, os percentuais conferidos a cada tema do nível I e nível II do plano de classificação, em conformidade com as tabelas nºs 6, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23 e 24 e o gráfico nº 17.

Tema do nível I	%	Tema do nível II	%
Indícios de irregularidades	20,5	Contravenção	27,3
Econômico	17,9	Reajuste de tarifas	53,5
Tecnológico	15,9	Qualidade	31,4
Função regulatória	15,4	Composição acionária	44,4
Político	12,5	Modernização tecnológica	33,6
Jurídico	9,1	Ações judiciais	52,3
Burocrático	5,7	Nomeações partidárias	31,4
Social	3	Atendimento carências	47,3

Quadro nº 10 - Temas dos níveis I e II e seus percentuais com o conteúdo *principal* das notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa no governo Lula

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

Da mesma forma como foi feito, na análise dos dados do período do governo FHC, também, no período do governo Lula, serão omitidos, no nível III do plano de classificação, os dados sobre o tema *principal* da notícia. Assim, a tabela acima fornece as informações básicas sobre o desempenho das notícias como conteúdo *principal* nos níveis I e II, cujos dados são semelhantes também no nível III.



Um detalhe que chama atenção neste quadro n° 10 é que o tema *político* está em 5° lugar como conteúdo *principal* das notícias no período do governo Lula, enquanto que *indícios de irregularidades* está em 1° lugar e *econômico*, em 2° lugar.

#### 4.3.1.2.1 - 1° Tema Central: Político

O tema *político*, no governo Lula, também é o mais presente nas notícias sobre a Anatel, Aneel e Anvisa, em um total de 2.259 notícias, ou seja, 33,8% do total das classificações. Esse mesmo tema, subdividido em seu nível II, de acordo com o gráfico n° 28 do anexo, apresenta os seguintes temas mais classificados e seus percentuais: *disputa* – 68,7%; *contratos de concessão* – 10,7%; *modernização tecnológica* – 10%; *autonomia* – 5,8%.

A seguir estão alguns gráficos que ilustram a classificação das notícias no nível III a partir dos temas *disputa*, *autonomia* e *funções* do nível II.

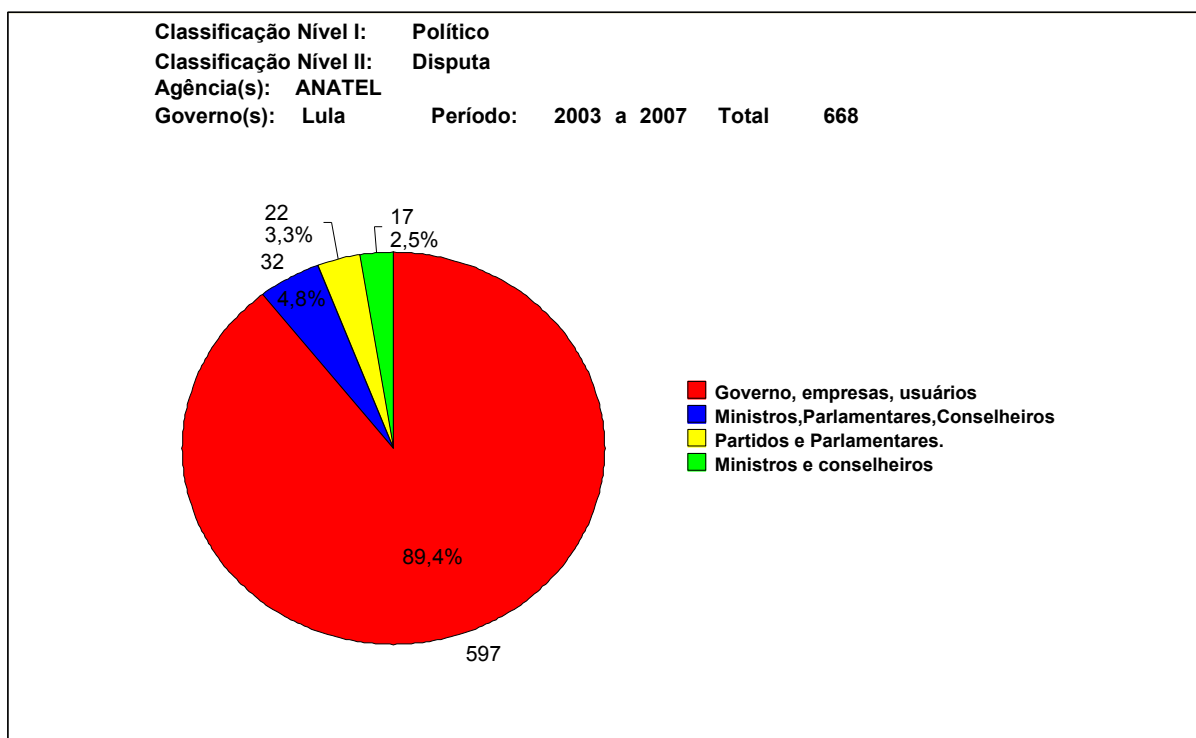


Gráfico n° 109 - Notícias sobre Anatel classificadas no nível III, partindo do tema *disputa* do nível II dentro do tema central *político* no governo Lula

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

O gráfico n° 109 mostra que no período do governo Lula, nas notícias sobre a Anatel dentro do tema central *político*, as *disputas* se davam, majoritariamente, entre *governo, empresas e usuários*, em um percentual que atingiu quase 90% das notícias.

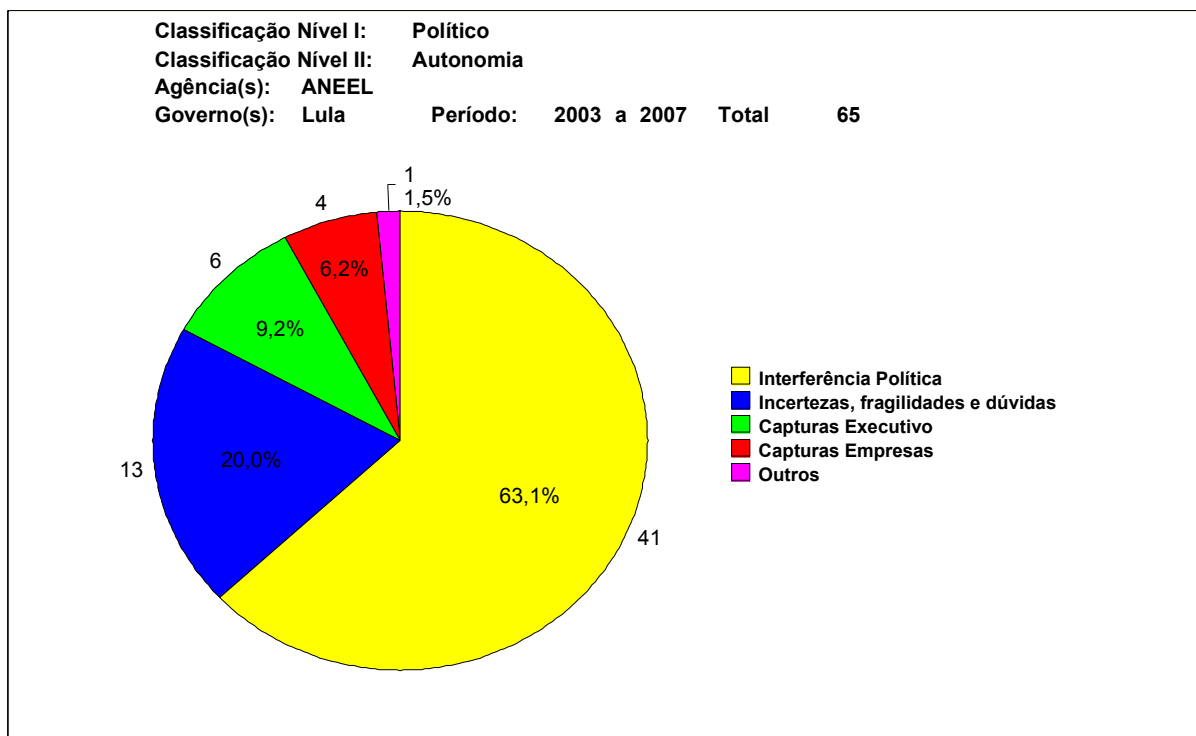


Gráfico n° 110 - Notícias sobre Aneel classificadas no nível III, partindo do tema *autonomia* do nível II dentro do tema central *político* no governo Lula  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

A leitura do gráfico n° 110 sugere que no mandato do governo Lula havia *interferência política* no marco regulatório. As notícias sobre a Aneel tinham esse tema do nível III em quase 65% delas.

O gráfico a seguir trata de notícias sobre a Anvisa classificadas no nível III dentro do tema central *político*, partindo de *funções* do nível II, no período do governo Lula.

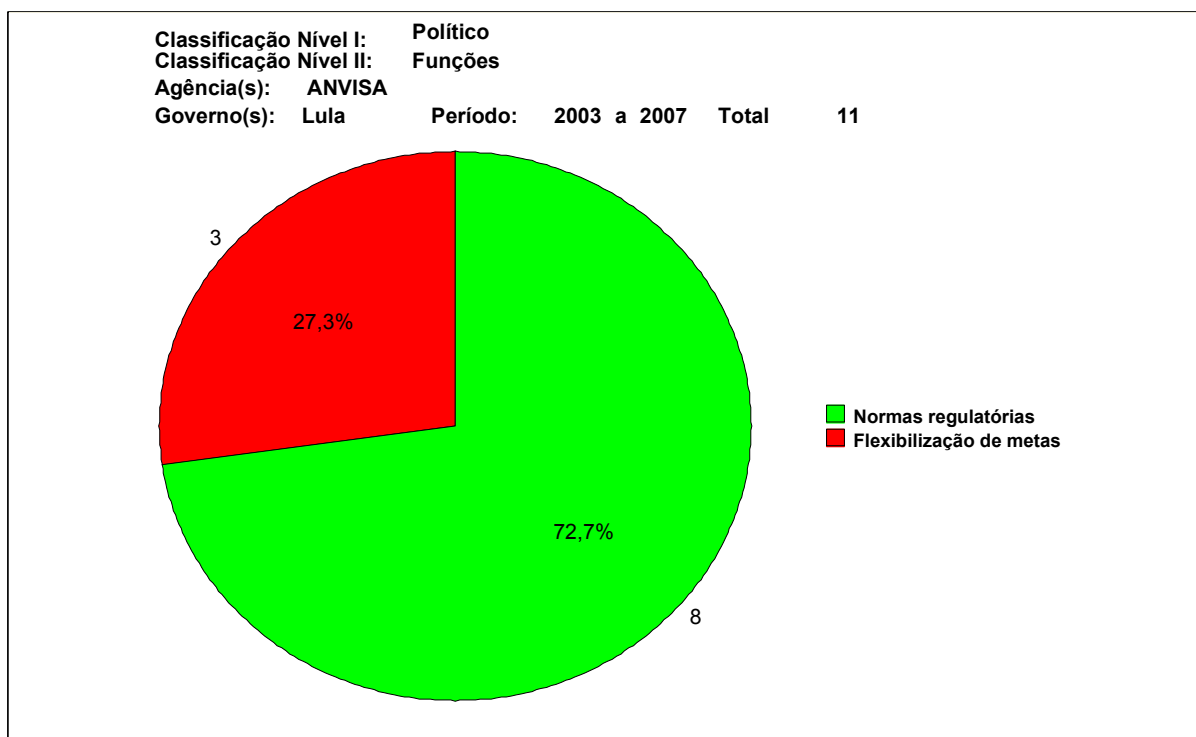


Gráfico nº 111- Notícias sobre Anvisa classificadas no nível III, partindo do tema *funções* do nível II dentro do tema central *político* no governo Lula

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

As notícias sobre a Anvisa, no que se refere as *funções* do nível II, tratavam acima de tudo de *normas regulatórias* (72,7%).

Observando os gráficos referentes aos temas das notícias no período do governo Lula, se percebe que há muitas semelhanças no modelo regulatório entre os dois governos. Estão em destaque neste tema central *político*:

1) no tema *autonomia* do nível II, o tema *interferência política* do nível III está presente de 63% até 76% das notícias nas três agências individualmente (*interferência política* é a negação da *autonomia*);

2) no tema *disputa* do nível II, o tema *governo, empresas e usuários* do nível III está presente nas notícias com uma variação de 89% até 96%;

3) no tema *funções* do nível II, o tema *normas regulatórias* do nível III está presente nas notícias variando de 46% até 87%. A diferença ou a exceção é o tema *flexibilização de metas* do nível III a partir do tema *funções* do nível II que, na Anatel no período estudado do governo Lula, esteve presente em 53,8% das notícias. Esse tema, tem estado presente, percentualmente, com um baixo índice nas notícias. Em números absolutos, apenas 13 notícias foram classificadas com este tema do nível III. A justificativa se encontra nas próprias notícias que revelam uma tentativa (pelo menos aparente) de introduzir novas

formas de regular, a partir de um novo governo, o que implicou em ajustes, adaptações e, portanto, mudanças, flexibilizando metas.

A seguir estão expostos três gráficos, dos temas do nível II, *autonomia*, *disputa* e *funções* em seus desdobramentos para o nível III, nos quais as classificações das notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa são apresentadas de forma conjunta.

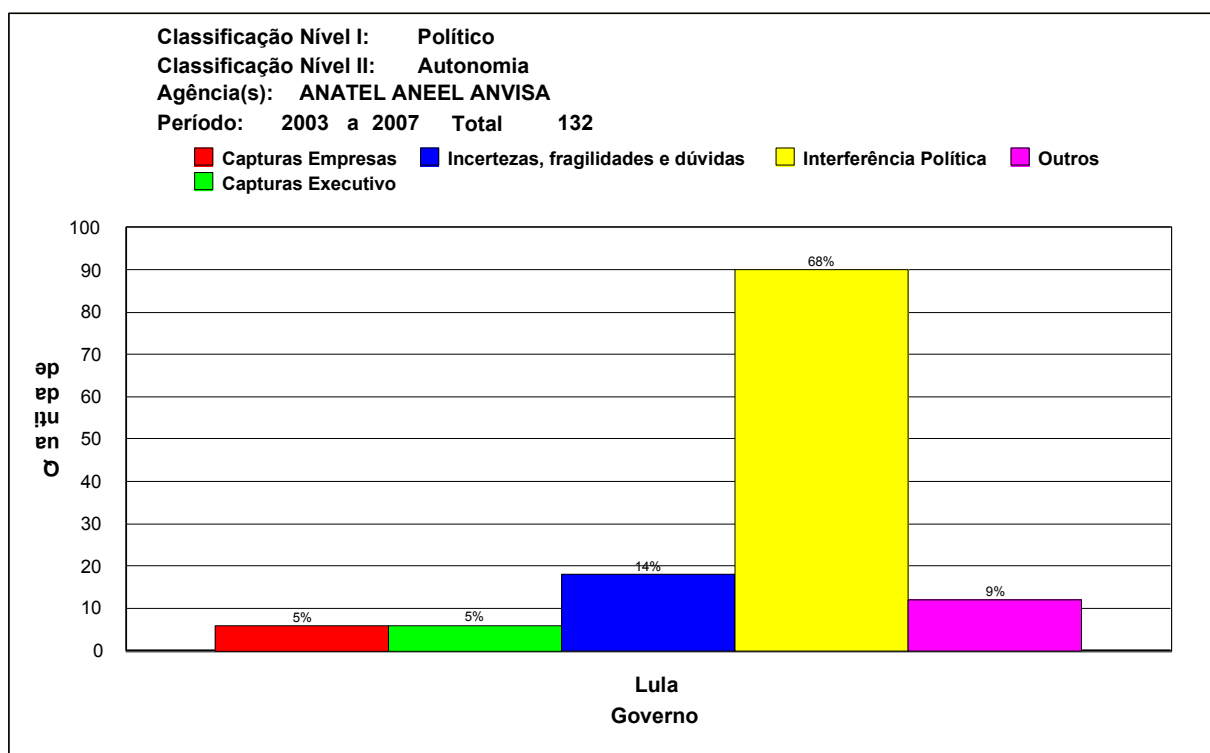


Gráfico nº 112 - Notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa, conjuntamente, classificadas no nível III, partindo do tema *autonomia* do nível II dentro do tema central *político* no governo Lula  
Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

O gráfico nº 112 confirma a *interferência política* no marco regulatório, no período do governo Lula.

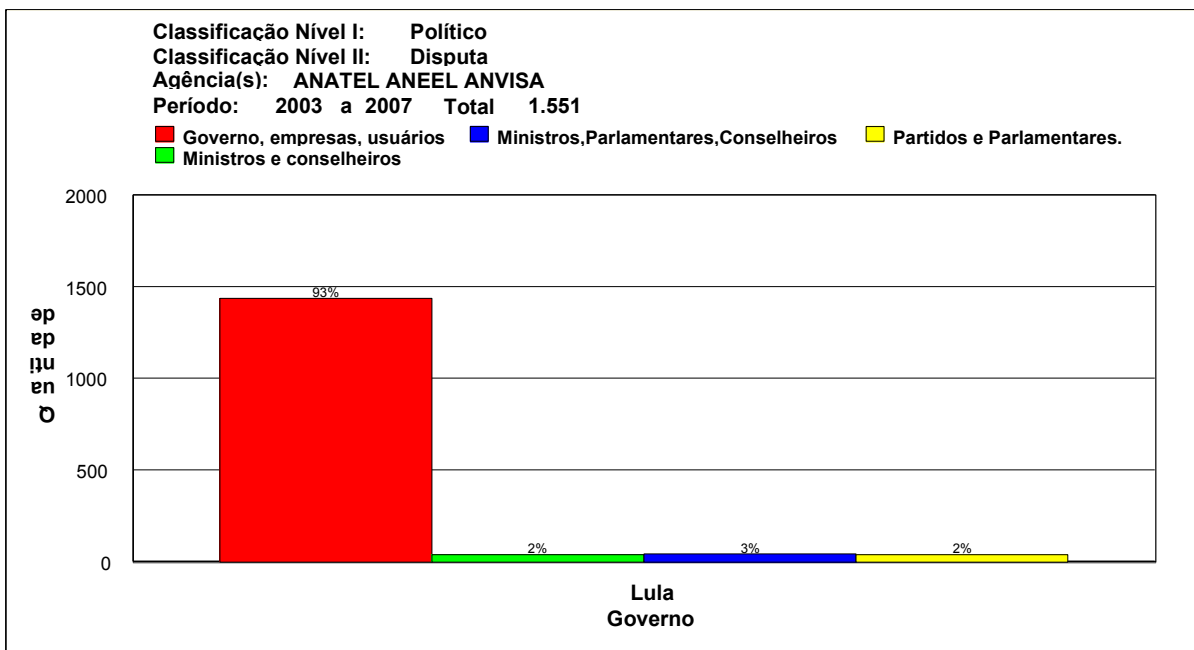


Gráfico nº 113 - Notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa, conjuntamente, classificadas no nível III, partindo do tema *disputa* do nível II dentro do tema central *político* no governo Lula  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

O gráfico nº 113 evidencia que a *disputa* dentro do modelo regulatório envolvia, preponderantemente, *governo, empresas e usuários*. As notícias mostram esta característica do marco regulatório, no período do governo Lula neste tema central *político*.

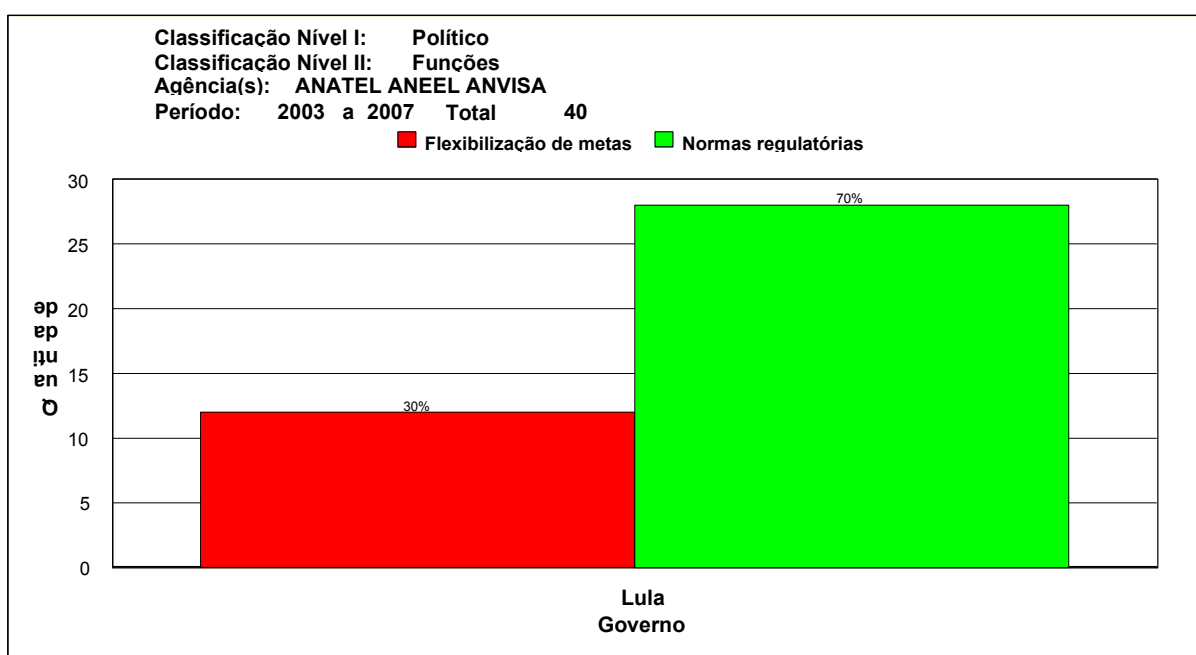


Gráfico nº 114 - Notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa, conjuntamente, classificadas no nível III, partindo do tema *funções* do nível II dentro do tema central *político* no governo Lula  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

Este gráfico nº 114 mostra os temas do nível III que mais estiveram presentes nas notícias sobre as três agências regulatórias no período do governo Lula: *normas regulatórias* – 70% e *flexibilização de metas* – 30%

Os gráficos nºs 112, 113 e 114 também confirmam os anteriores, ou seja, somando-se os totais de notícias sobre as três agências, e, extraído-se a média, no período do governo Lula, essas informam que há muita *interferência política, disputa* entre *governo, empresas e usuários* e *normas regulatórias* sendo discutidas, elaboradas, sancionadas e implantadas. A exceção, como já destacado anteriormente, foi o tema *flexibilização de metas* do nível III, na Anatel: novos ares com novos governos permitem (ou exigem) flexibilizações.

Em resumo, a significação que a leitura dos jornais passa para o leitor é de que o conflito é marcante nas notícias nos cinco anos pesquisados do governo Lula. Essas disputas envolvem, como no governo FHC, governo, agências, empresas, Poder Judiciário, Congresso Nacional, Ministério Público, Procon, Idec, Sindicatos, associações, usuários/consumidores, etc. Todos querem conquistar, manter ou ampliar seus espaços (poder) para estarem mais fortes em futuros embates.

Apesar de o governo Lula ter ampliado as *disputas* e debatido medidas de *esvaziamento de agências*, conforme as classificações das notícias, contraditoriamente, este mesmo governo deu mais espaço para *autonomia*, cujo tema do nível II superou os 10% das classificações na Aneel. Isto pode ser indicativo do cumprimento das regras estabelecidas e poder conferir credibilidade ao modelo regulatório para os investidores e para a população.

#### **4.3.1.2.2 - 2º Tema Central: Econômico**

O tema central *econômico* está presente em 940 notícias sobre a Anatel, Aneel e Anvisa, no período do governo Lula, perfazendo 14,1% do total das classificações. Este tema, em sua subdivisão no nível II, figura nas notícias, dentre os mais importantes, conforme o gráfico nº 31, com os seguintes temas e respectivos percentuais: *reajuste de tarifas* – 41,3%; *lucro* – 19,8%; *fiscalização e multas* – 13,7%; e *redução de tarifas* – 9,6%.

Os gráficos nºs 115, 116 e 117, a seguir, tratam de notícias, caracterizadas no nível III do plano de classificação do BD, sobre a Anatel, Aneel e Anvisa, no período do governo Lula, a partir do tema central *econômico* com os desdobramentos dos três temas do nível II: *reajuste de tarifas, redução de tarifas e lucro*.

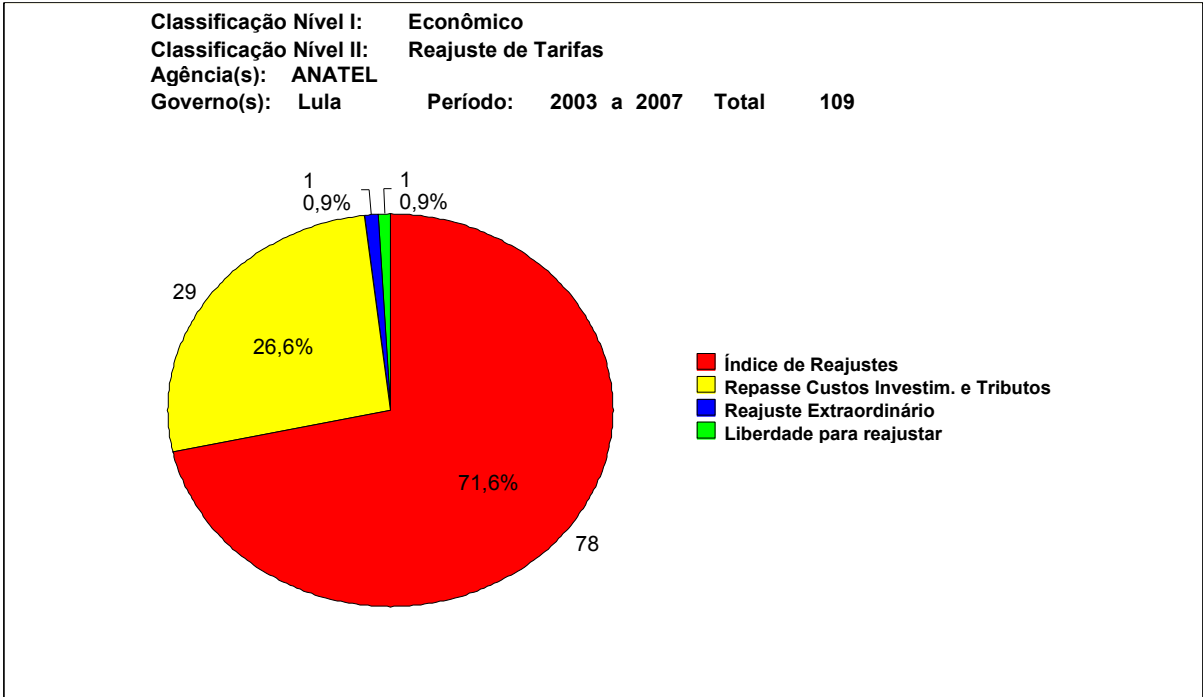


Gráfico n° 115 - Notícias sobre Anatel classificadas no nível III, partindo do tema *reajuste de tarifas* do nível II dentro do tema central *econômico* no governo Lula

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

Observa-se que o tema do nível III com mais presença nas notícias sobre a Anatel, dentro do tema central *econômico*, a partir de *reajuste de tarifas*, é o *índice de reajustes* com mais de 70%.

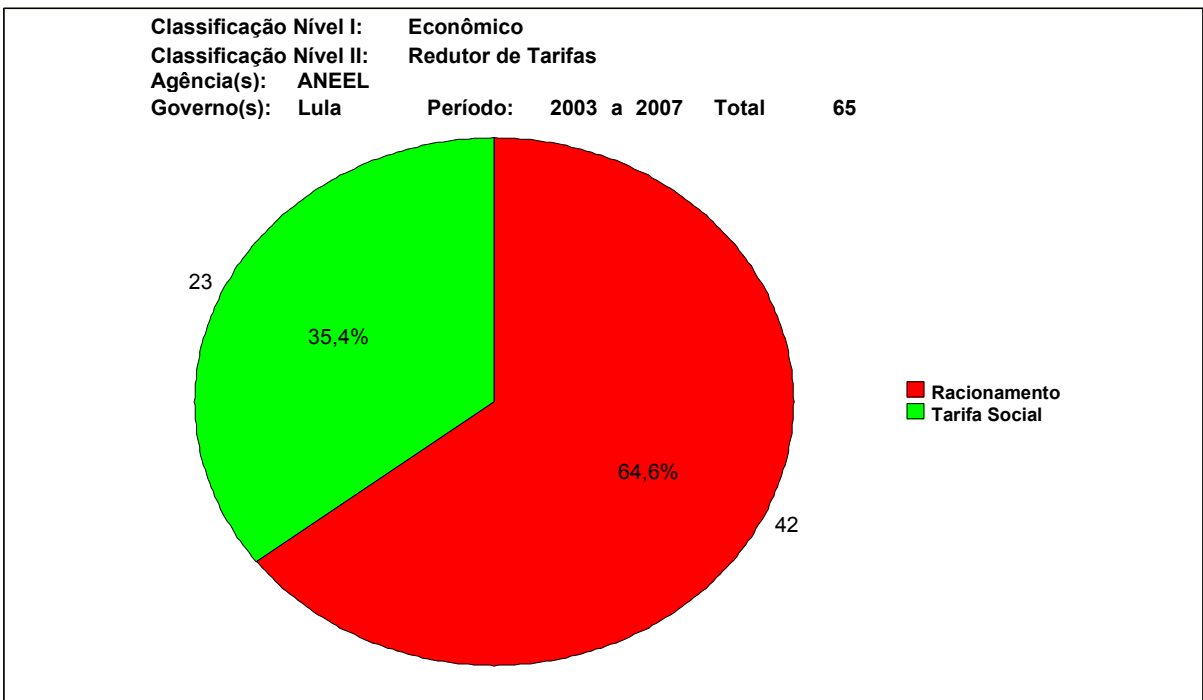


Gráfico n° 116 - Notícias sobre Aneel classificadas no nível III, partindo do tema *redutor de tarifas* do nível II dentro do tema central *econômico* no governo Lula

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

Em função da crise energética, houve um controle no consumo de energia elétrica. Por isso, o tema *acionamento* do nível III esteve em evidência nas notícias sobre a Aneel (64,6%) no período do governo Lula, que também esteve preocupado com a *tarifa social*, de acordo com o gráfico n° 116.

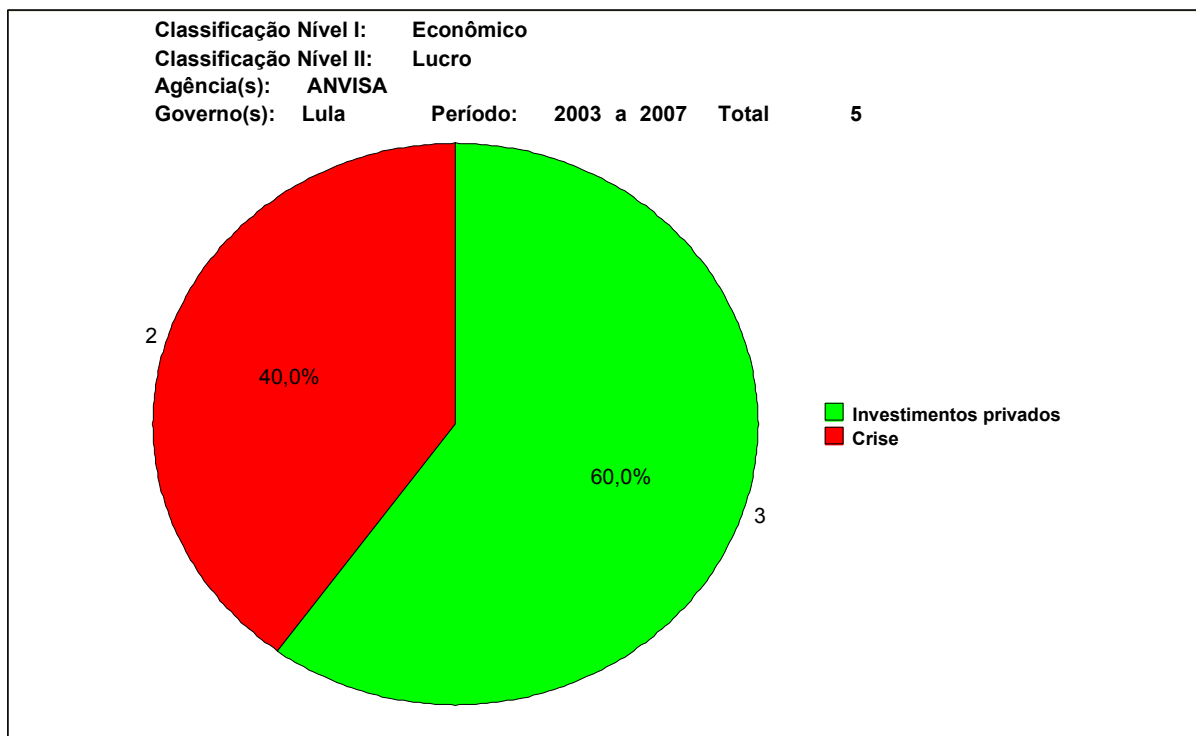


Gráfico n° 117 - Notícias sobre Anvisa classificadas no nível III, partindo do tema *lucro* do nível II dentro do tema central *econômico* no governo Lula

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

Os gráficos expostos, em torno das notícias no período do governo Lula no nível III do plano de classificação, não destoam muito das notícias do período do governo FHC.

Os gráficos n°s 79, 80, 81, 82, 83 e 84 do anexo complementam informações. Fazendo-se uma média, partindo do tema *reajuste de tarifas* do nível II, o tema *índice de reajuste* do nível III é destaque, com percentuais que passam 50% das notícias. Em seguida aparece *repassse, custos, investimentos e tributos*. Porém, diferente do período do governo FHC, as notícias do período do governo Lula se destacam pela presença da questão *liberdade para reajustar*, com mais de 21% do total.

Em *reductor de tarifas* do nível II, o tema *tarifa social* do nível III está em relevo na Anatel, enquanto que o tema *acionamento* do nível III ocupa 64,6% das notícias sobre a Aneel. Neste governo, diferente do período do governo FHC, o tema *bônus para o consumidor* do nível III está presente em mais de 60% das notícias na Anvisa.



No tema *lucro* do nível II, as notícias deste período do governo Lula também seguem o padrão do período anterior, evidenciando o tema do nível III *investimentos privados* e *crise*, conforme gráfico n° 117.

A seguir, apresenta-se gráficos, nos quais as classificações aparecem de forma conjunta nas três agências no período do governo Lula.

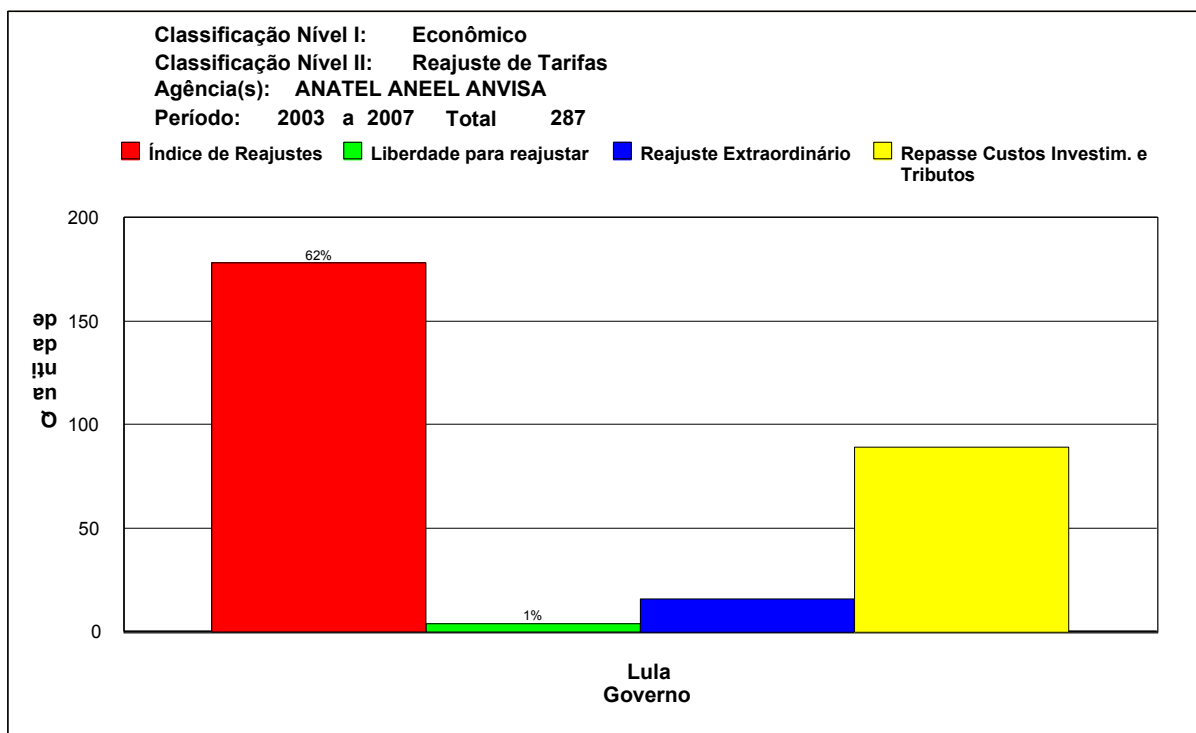


Gráfico n° 118 - Notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa, conjuntamente, classificadas no nível III, partindo do tema *reajuste de tarifas* do nível II dentro do tema central *econômico* no governo Lula  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

Este gráfico confirma o tema *índice de reajustes* do nível III como mais presente nas notícias sobre as três agências, dentro do tema central *econômico*, a partir de *reajuste de tarifas*, no período do governo Lula.

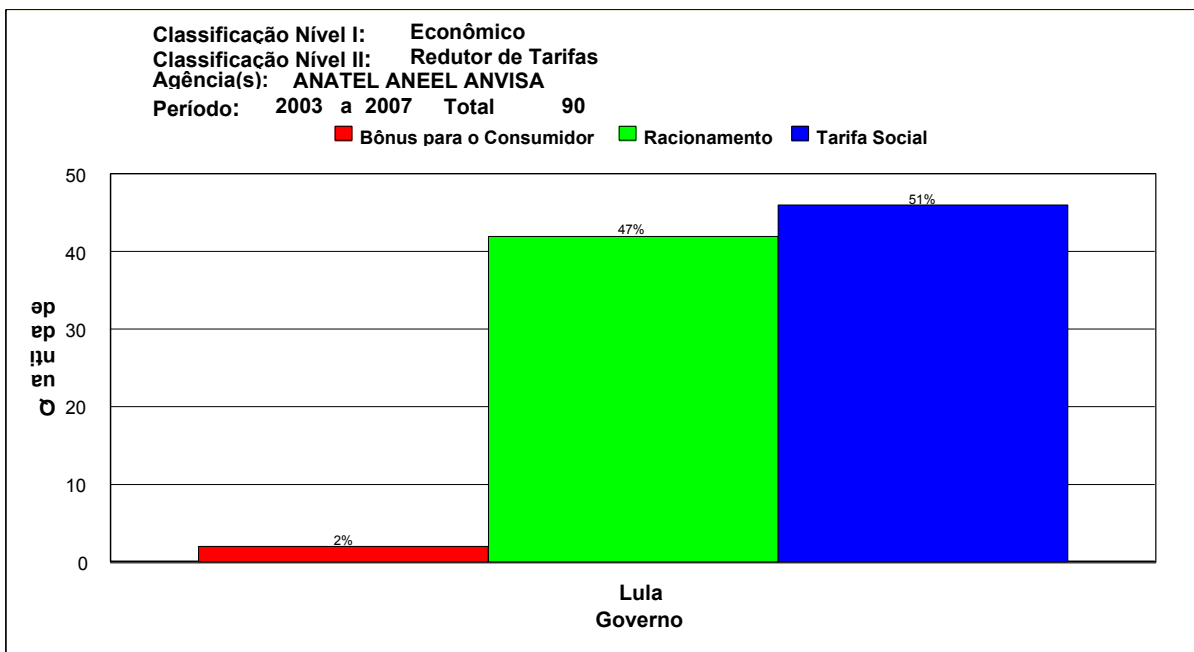


Gráfico nº 119 - Notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa, conjuntamente, classificadas no nível III, partindo do tema *reduzidor de tarifas* do nível II dentro do tema central *econômico* no governo Lula  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

No gráfico nº 119, considerando o plano de classificação das notícias sobre as agências no período do governo Lula, se destacam os temas *tarifa social* e *acionamento* do nível III.

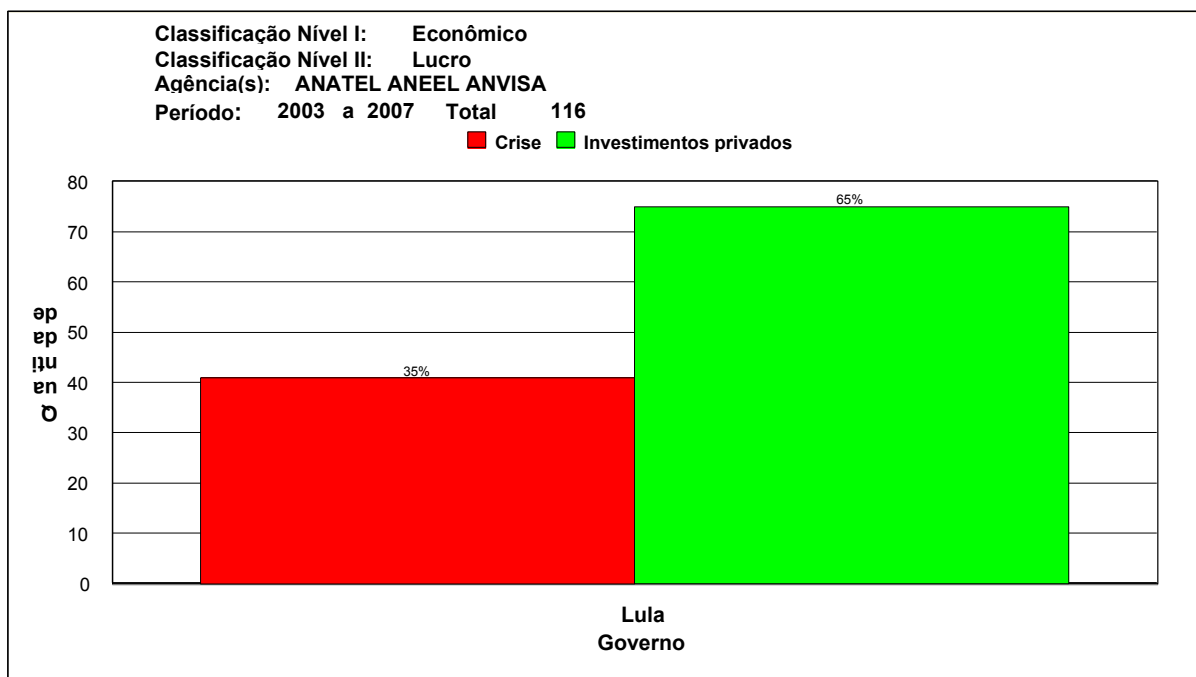


Gráfico nº 120 - Notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa classificadas no nível III, partindo do tema *lucro* do nível II dentro do tema central *econômico* no governo Lula  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

Em síntese, na média da classificação das notícias sobre as três agências no período do governo Lula, evidenciam-se os temas do nível III, *investimentos privados* (gráfico nº 120), *tarifa social*, *acionamento* e *índice de reajustes*.

No entanto, há dois detalhes a observar: a) no período do governo Lula, a Anvisa foi mais atuante, por isso, em números absolutos, esta agência esteve mais no foco das notícias do que no período do governo FHC; b) e, por ter sido menos afetado pela crise energética, o assunto *reajuste extraordinário* esteve praticamente ausente nas notícias no período do governo Lula.

#### 4.3.1.2.3 - 3º Tema Central: Índícios de irregularidades

O tema central *índícios de irregularidades* teve presença em 898 notícias, em um total de 13,4%, sobre as três agências regulatórias no período do governo Lula. No nível II, esse tema, de acordo com o gráfico nº 34 do anexo, esteve presente nas notícias, dentre outros, com os seguintes temas: *contravenção* – 31,3%; *produtos ineficazes* – 25,6%; *proibições* – 17,5%; *remédios vetados* – 11,4%; e *corrupção* – 4,9%.

A seguir, apresentam-se gráficos que mostram a presença do tema de *índícios de irregularidades* nas notícias no período dos mandatos do governo Lula.

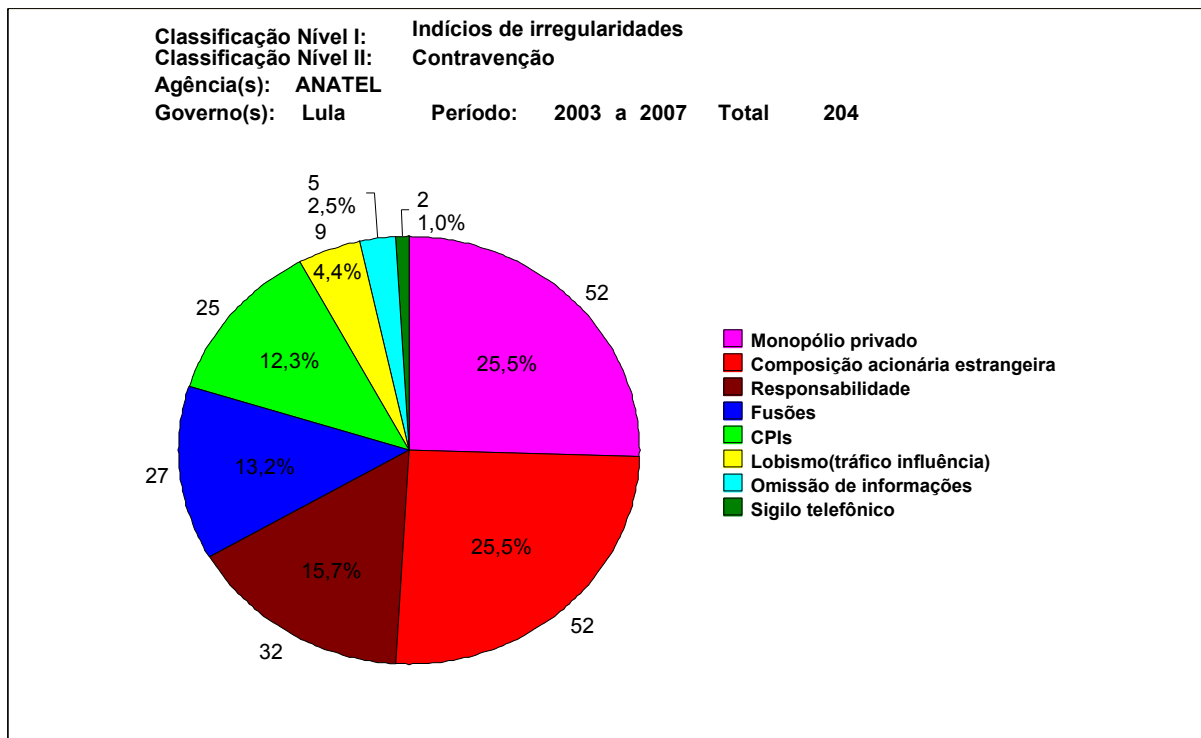


Gráfico nº 121 - Notícias sobre Anatel classificadas no nível III, partindo do tema *contravenção* do nível II dentro do tema central *índícios de irregularidades* no governo Lula  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

Os temas das notícias sobre a Anatel, deste período, dentro de *indícios de irregularidades* a partir de *contravenção*, são vários. No entanto, de acordo com o gráfico n° 121, predominam *monopólio privado* e *composição acionária estrangeira*, com mais de 25% das notícias cada.

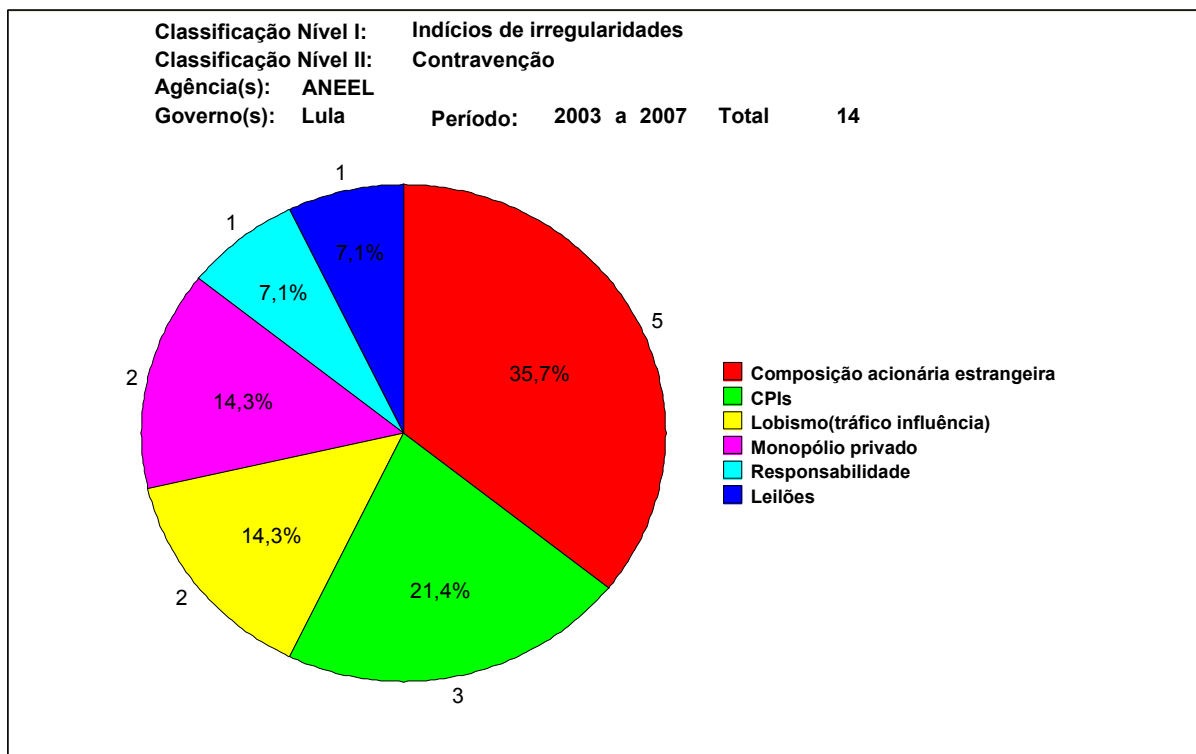


Gráfico n° 122 - Notícias sobre Aneel classificadas no nível III, partindo do tema *contravenção* do nível II dentro do tema central *indícios de irregularidades* no governo Lula<sup>31</sup>  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

No gráfico n° 122 sobre as notícias da Aneel, do período do governo Lula, além de uma razoável distribuição das mesmas nos temas do nível III, destaca-se o tema *CPIs* do nível III, cujo debate dominou por longo período a pauta do Congresso Nacional.

<sup>31</sup> Não houve notícias no período do governo Lula sobre a Aneel no tema *produtos ineficazes*.

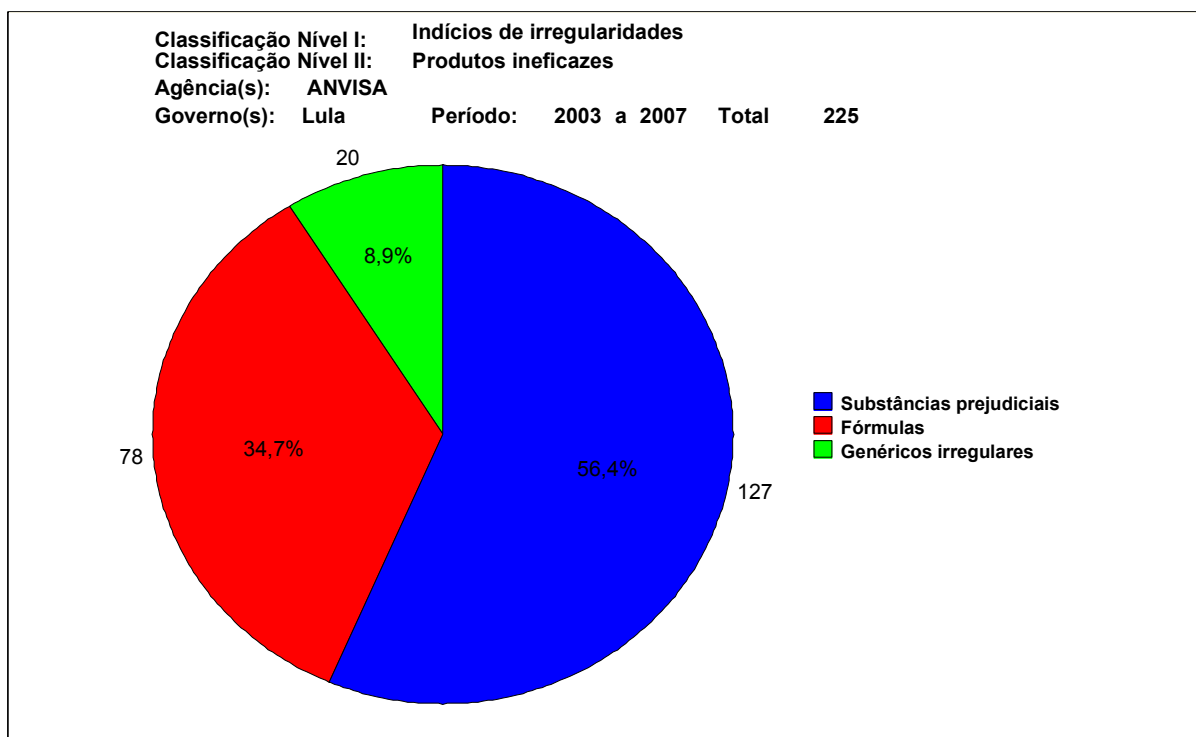


Gráfico nº 123 - Notícias sobre Anvisa classificadas no nível III, partindo do tema *produtos ineficazes* do nível II dentro do tema central *indícios de irregularidades* no governo Lula  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

Os gráficos n<sup>os</sup> 120, 121 e 122 – com a complementação dos gráficos n<sup>os</sup> 85 e 86 dispostos no anexo desta tese - demonstram que, dentro de *indícios de irregularidades* no tema *contravenção* do nível II, na Anatel predominam os temas *composição acionária estrangeira* e *monopólio privado* do nível III com, cada qual, tendo 25% de presença nas notícias. Na Aneel, além de *composição acionária estrangeira*, destaca-se, ainda, o tema *CPIs* do nível III. Já na Anvisa, os destaques são os temas *responsabilidade* e *lobismo* do nível III.

No tema *produtos ineficazes* do nível II, o tema *substâncias prejudiciais* do nível III esteve presente na maioria das notícias sobre Anatel e Anvisa, tomadas as notícias das duas agências em conjunto ou separadamente.

No desdobramento do tema *proibições* do nível II, o tema *disputa comercial* do nível III foi predominante na Anatel e Aneel, enquanto que na Anvisa predominou o tema *propaganda*.

Ressalta-se que o tema *remédios vetados* do nível II só apareceu em notícias na Anvisa. No tema *questão biológica*, 100% do conteúdo das notícias sobre a Anvisa, giraram em torno do tema *transgênicos* do nível III.

Os gráficos a seguir apresentam os desdobramentos, nas agências em conjunto, no período do governo Lula, dos temas *contravenção* e *produtos ineficazes* do nível II.

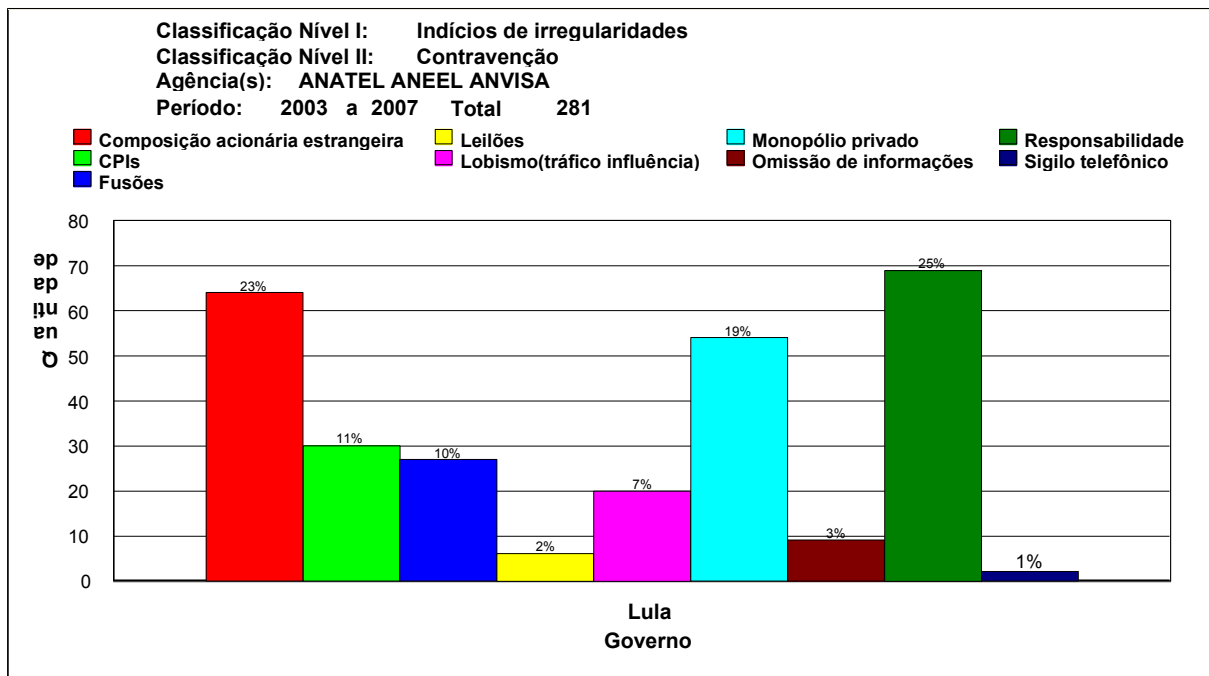


Gráfico nº 124 - Notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa classificadas no nível III, partindo do tema *contravenção* do nível II dentro do tema central *indícios de irregularidades* no governo Lula  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

Este gráfico nº 124, que trata de *contravenção*, destaca os temas *responsabilidade*, *composição acionária estrangeira* e *monopólio privado* do nível III como os mais presentes nas notícias.

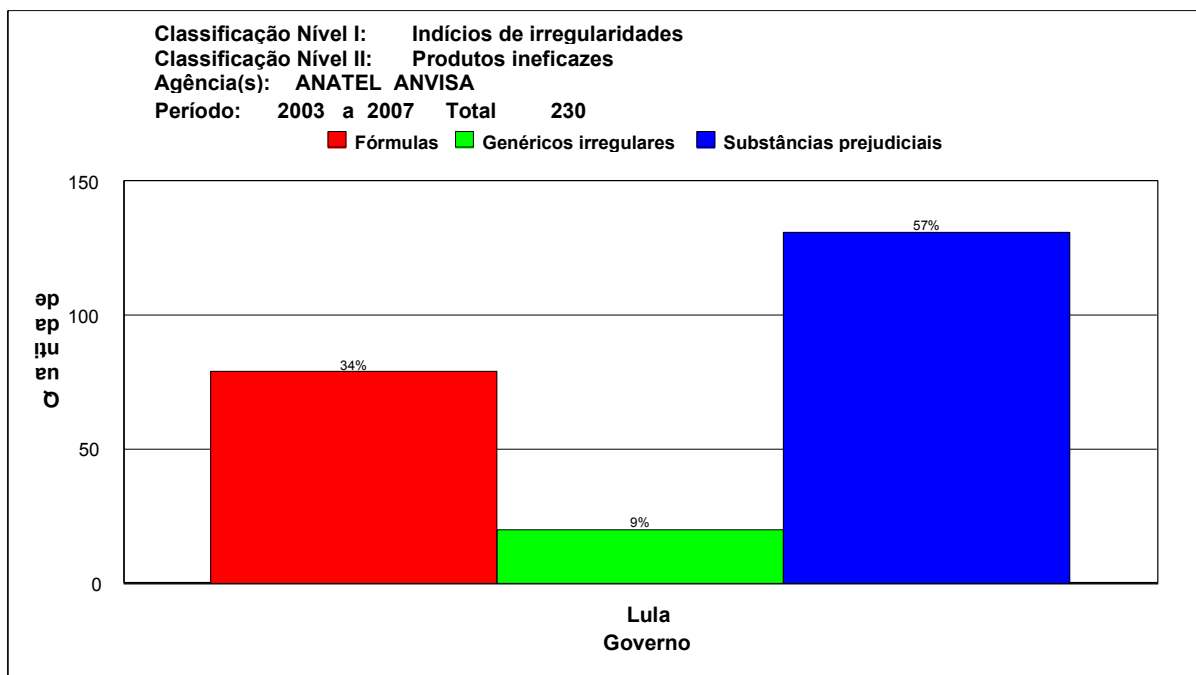


Gráfico nº 125 - Notícias sobre Anatel e Anvisa classificadas no nível III, partindo do tema *produtos ineficazes* do nível II dentro do tema central *indícios de irregularidades* no governo Lula  
Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

O gráfico nº 125, a partir do tema *produtos ineficazes* do nível II, mostra que os temas do nível III *substâncias prejudiciais* e *fórmulas* foram os mais presentes nas notícias sobre a Anatel e Anvisa.

Uma observação importante sobre as notícias em torno das três agências no período do governo Lula neste tema *indícios de irregularidades* refere-se a um ciclo conturbado desse governo. Especificamente, quanto ao alto percentual atingido nas notícias pelos temas do nível II *contravenção* e *corrupção*<sup>32</sup> deve-se levar em conta que no período do governo Lula houve muitas divulgações em torno de desvio de dinheiro, corrupção, etc., como os casos do “mensalão”, “caixa 2 nas campanhas eleitorais”, “CPIs” e outros. Junto com as constantes buscas, apreensões e prisões efetuadas pela polícia federal, esses fatos deram notoriedade a estes temas, também, dentro das agências regulatórias. Assim, as irregularidades, também, permearam as notícias no decorrer do período do governo Lula. Por fim, pontua-se que notícias de irregularidades em determinado período podem se referir a qualquer um dos atores envolvidos e, no presente caso, podem ser setores ou pessoas do governo, do Judiciário, do Legislativo, das agências regulatórias, das empresas reguladas, dos sindicatos e associações de assessoria e dos usuários e dos consumidores em geral.

#### **4.3.1.2.4 - 4º Tema Central: Função regulatória**

O tema central *função regulatória* está presente em 836 notícias sobre a Anatel, Aneel e Anvisa no período do governo Lula, o que representa 12,5% do total das classificações. No nível II, conforme o gráfico nº 37 do anexo, os temas com maior número de classificações e seus percentuais são: *composição acionária*, com 33,9%; *legislação regulatória*, com 29,1%; *criação das agências regulatórias*, com 12,1%; e *recurso estatal para investimentos*, com 11,7%.

Nos mandatos do governo Lula o processo das privatizações foi desacelerado. Apesar dos temas que tratam da *privatização* e do *fim do monopólio estatal* terem obtido um alto percentual, em números absolutos as notícias não foram tão recorrentes.

Destaca-se, porém, nas notícias sobre as agências, no período do governo Lula, a questão da *composição acionária* e, também, *recurso estatal para investimentos*. Os gráficos

---

<sup>32</sup> *Contravenção* tem significado mais genérico, enquanto que *corrupção* é mais específico, tratando de um fato pontual.

a seguir apresentam dados sobre o desempenho destes temas do nível II, desdobrados no nível III nas notícias, no período do governo Lula, sobre as três agências.

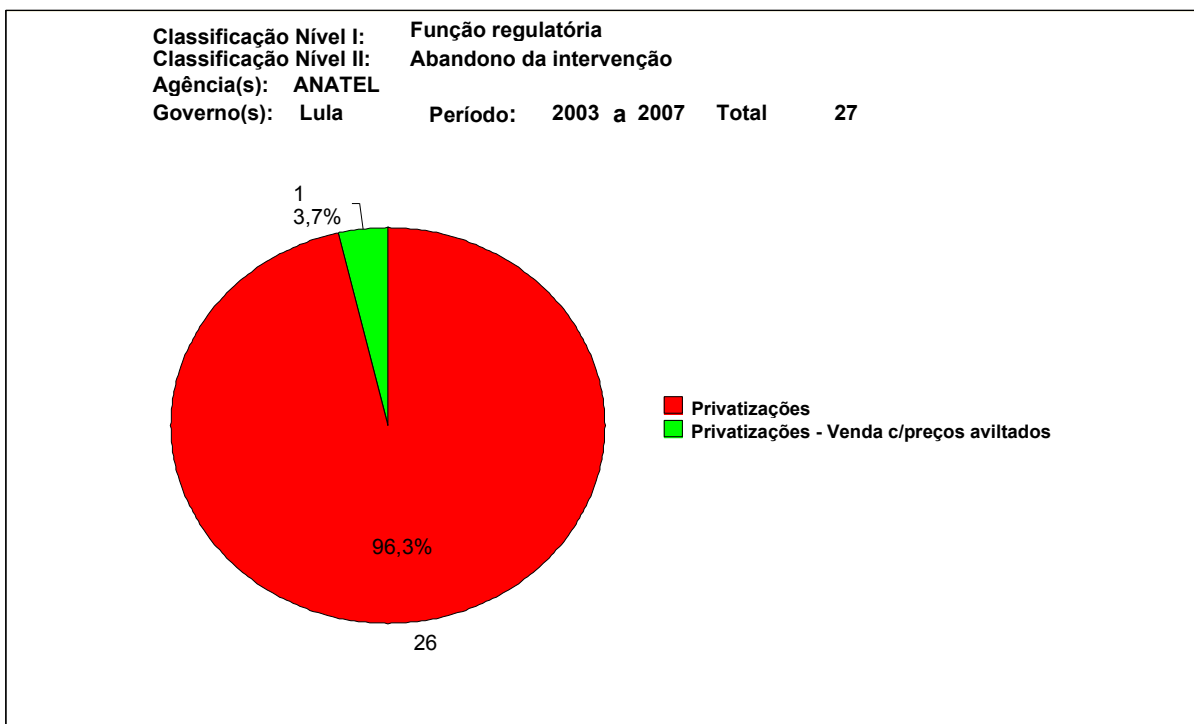


Gráfico n° 126 - Notícias sobre Anatel classificadas no nível III, partindo do tema *abandono da intervenção* do nível II dentro do tema central *função regulatória* no governo Lula  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

O detalhe deste gráfico, sobre as notícias da Anatel, é que o tema *privatizações* do nível III tem um alto índice dentre as duas opções de temas que tratam de *privatizações*. Porém, a quantidade total de notícias sobre este tema não é alta: apenas 27.

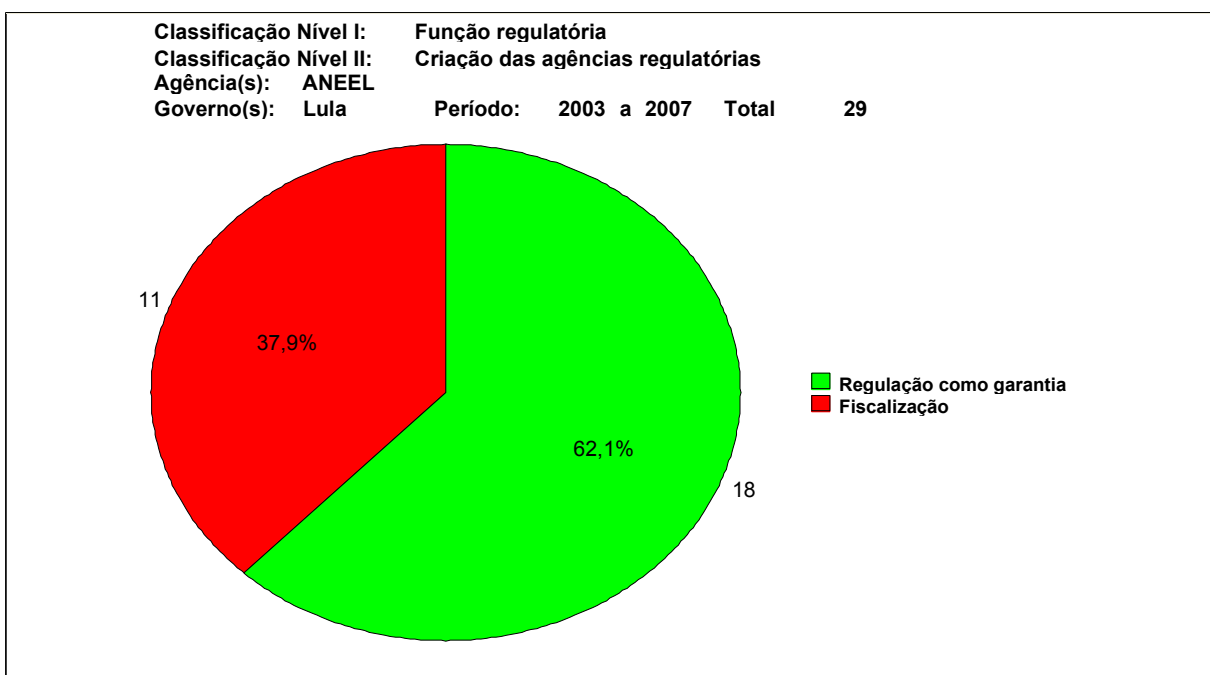




Gráfico nº 127 - Notícias sobre Aneel classificadas no nível III, partindo do tema *criação das agências regulatórias* do nível II dentro do tema central *função regulatória* no governo Lula  
Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

Na Aneel, de acordo com o gráfico nº 127, tema do nível III mais presente nas notícias foi *regulação como garantia*.

Na Anvisa não houve notícias que tratassem do tema *abandono da intervenção*. Em *criação das agências regulatórias*, a totalidade das notícias em torno da Anvisa abordou o tema *fiscalização* do nível III.

Partindo do tema *criação das agências regulatórias* do nível II, o tema *fiscalização* do nível III foi majoritário na Anvisa (100%) e, também, na Anatel, isoladamente, assim como nas três agências tomadas em conjunto.

Na sequência, estão expostos dois gráficos, nos quais se apresentam os percentuais de cada tema do nível III das notícias sobre as três agências, conjuntamente, neste período do governo Lula.

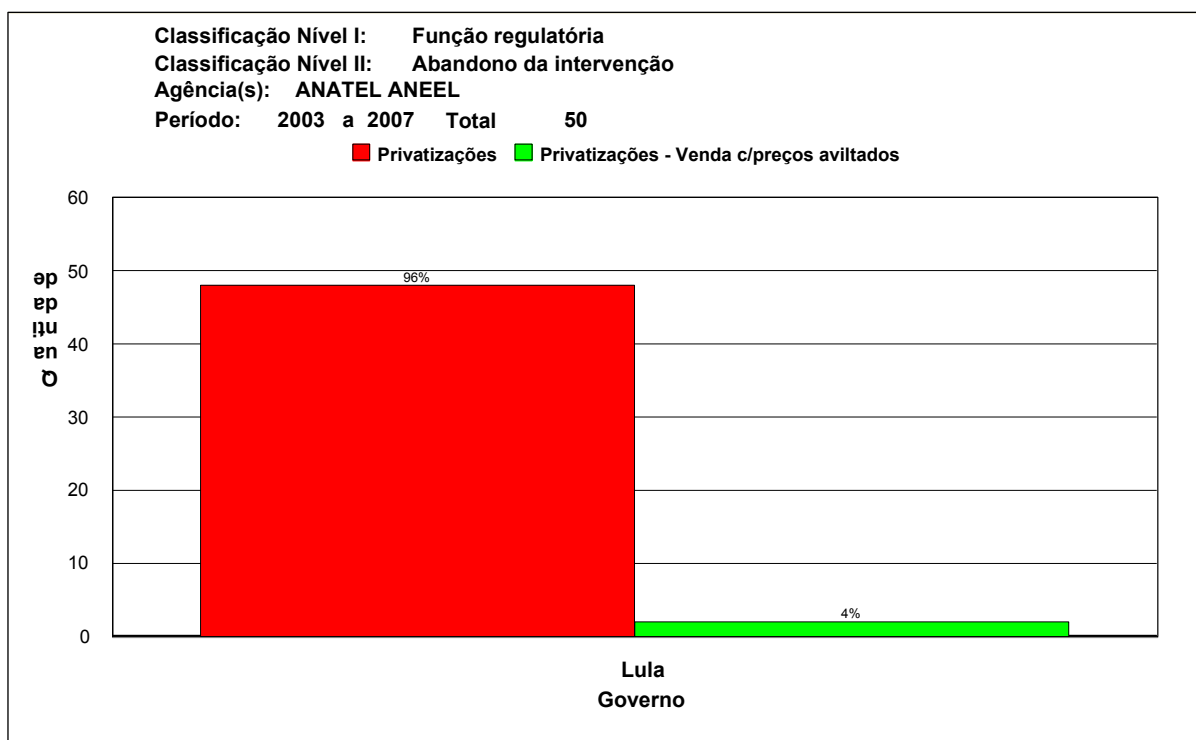


Gráfico nº 128 - Notícias sobre Anatel e Aneel conjuntamente classificadas no nível III, partindo do tema *abandono da intervenção* do nível II dentro do tema central *função regulatória* no governo Lula  
Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

Observa-se no gráfico nº 128 que houve apenas 50 notícias, envolvendo a Aneel e Anatel, que tratavam do tema *abandono da intervenção* do nível II, neste período, com destaque para o tema *privatizações* do nível III.

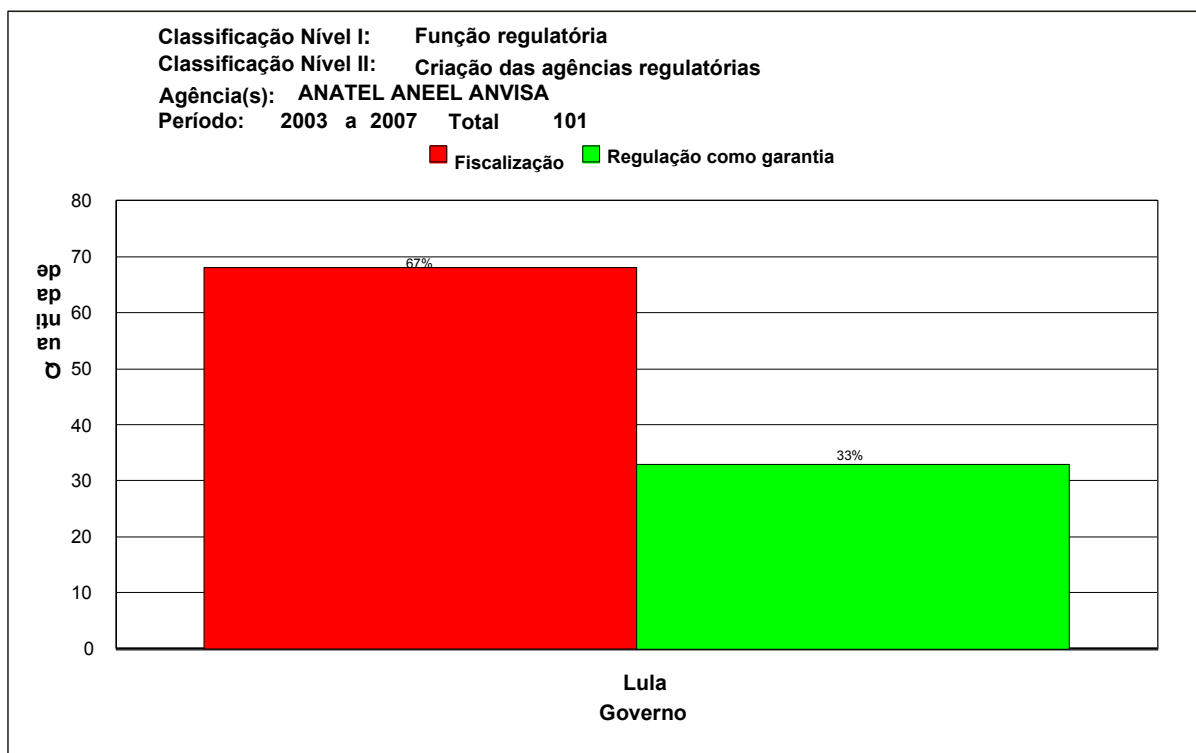


Gráfico n° 129 - Notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa classificadas no nível III, partindo do tema *criação das agências regulatórias* do nível II dentro do tema central *função regulatória* no governo Lula  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

O gráfico n° 129 mostra que o tema *fiscalização* no nível III é predominante nas notícias sobre as três agências, seguido pelo tema *regulação como garantia*, a partir do tema *criação das agências regulatórias*.

A análise destes gráficos sugere duas observações pertinentes ao tema *função regulatória* e seus desdobramentos nos níveis II e III, a partir das notícias sobre as três agências, no período do governo Lula:

1) O tema *privatizações e transparência* do nível II esteve ausente nas três agências. O processo de privatização foi a tônica do governo de FHC. Quando assumiu o governo Lula a maioria das empresas já estava privatizada.

2) O tema *recurso estatal para investimentos* do nível II recebeu mais atenção no governo de Lula do que no governo de FHC. Nas notícias sobre a Anatel este tema obteve 6% das classificações; na Anvisa, 6,4%; e na Aneel obteve 21,2% das classificações. A causa pode ser encontrada na necessidade de investimentos, por parte do poder público, para fazer frente à crise energética que se abateu sobre o país no final do governo de FHC, mas que teve repercussão acentuada no governo de Lula, que se empreendeu na busca de soluções.

Dentro das devidas proporções, avalia-se que, apesar das diferenças entre os dois governos, Lula também adotou a agenda proposta pelo Consenso de Washington, dando continuidade à política de implantação do modelo regulatório no Brasil, formatado dentro do contexto globalizado.

#### 4.3.1.2.5 - 5º Tema Central: Tecnológico

Presente em 715 notícias sobre a Anatel, Aneel e Anvisa no período do governo Lula, com 10,7% do total das notícias, o tema central *tecnológico* ocupa a 5ª posição. Tendo como principais temas e respectivos percentuais, o nível II se destacou desta forma, de acordo com o gráfico nº 40 do anexo: *qualidade* – 41,1%; *medidas preventivas* – 14,4%; *vantagens e riscos* – 13%; *pesquisa, produção, registro* – 12,7%; *apagões* – 11%; *liberação para vendas* – 6,4%.

No período do governo Lula, de acordo com informações extraídas do BD da tese, o tema *tecnológico*, a partir do tema *apagões* do nível II, ligado ao tema *seguros* do nível III (crise, falta, acidentes com energia elétrica) esteve bem presente nas notícias, assim como também os temas ligados à Anvisa, que tratam mais especificamente de questões de saúde.

A seguir, os gráficos expõe a forma de desdobramento para o nível III do tema *qualidade* do nível II.

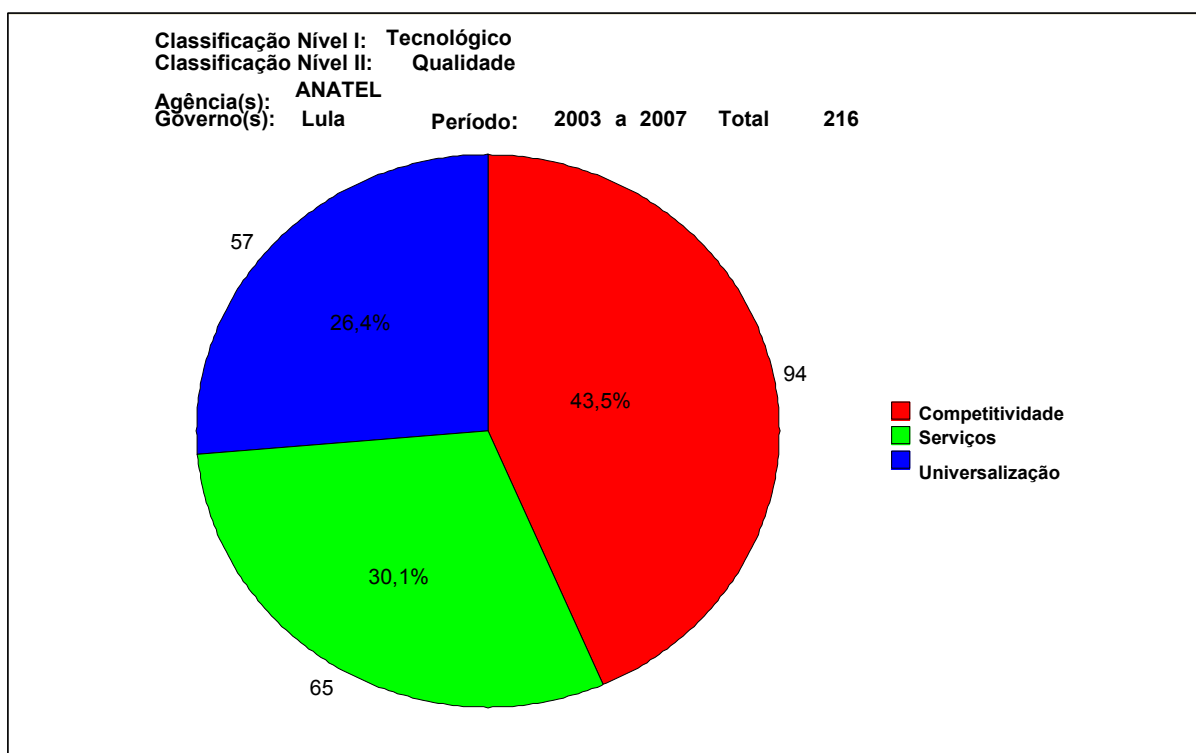


Gráfico n° 130 - Notícias sobre Anatel classificadas no nível III, partindo do tema *qualidade* do nível II dentro do tema central *tecnológico* no governo Lula

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

O gráfico n° 130, sobre as notícias da Anatel, é interessante porque mostra uma distribuição relativamente homogênea de três temas do nível III *competitividade*, *serviços* e *universalização* a partir de *qualidade* do nível II dentro do tema central *tecnológico*.

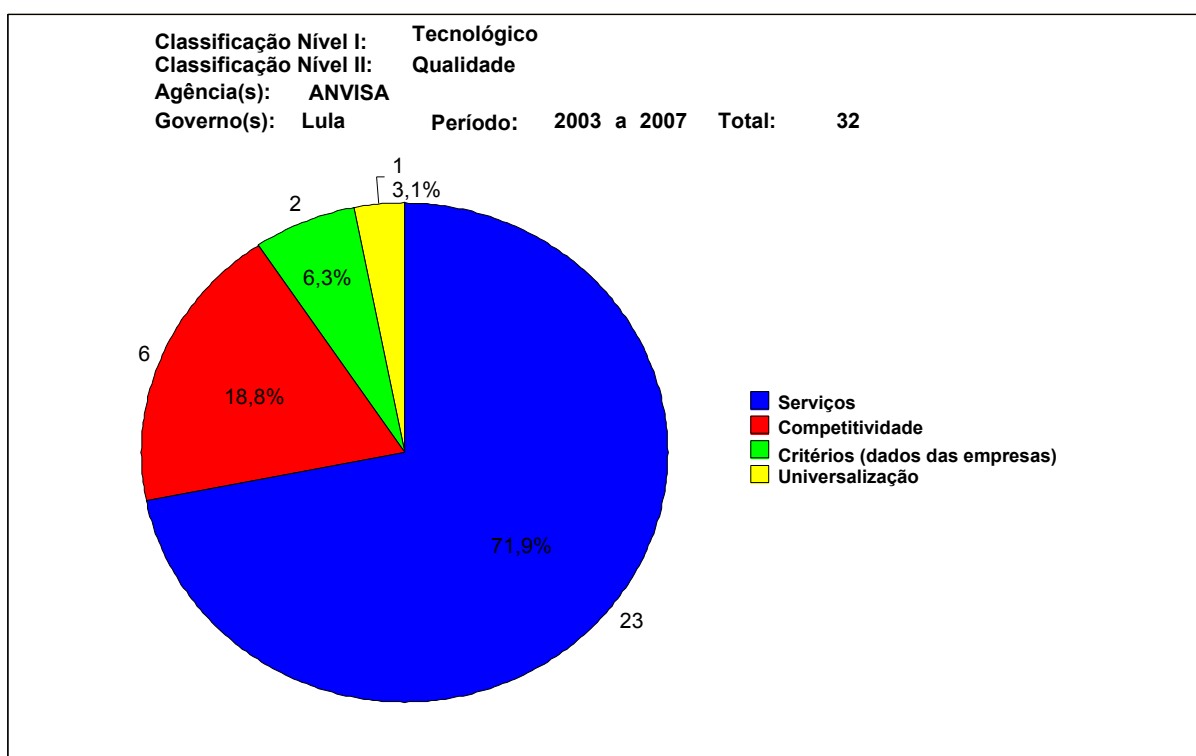


Gráfico n° 131 - Notícias sobre Anvisa classificadas no nível III, partindo do tema *qualidade* do nível II dentro do tema central *tecnológico* no governo Lula

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

No gráfico n° 131 está expresso que a partir do tema *qualidade* do nível II, o tema do nível III predominante na Anvisa e na Aneel (gráfico n° 89 do anexo) é *serviços* enquanto que na Anatel é *competitividade* (gráfico n° 130), apesar de *serviços* e *universalização* também terem significativa presença nas notícias sobre esta agência.

No gráfico n° 132, que apresenta o mapa das notícias classificadas no nível III, a partir de *qualidade* do nível II, nas três agências regulatórias em conjunto no período do governo Lula, o tema *serviços* do nível III é destaque, ao lado do tema *competitividade*.

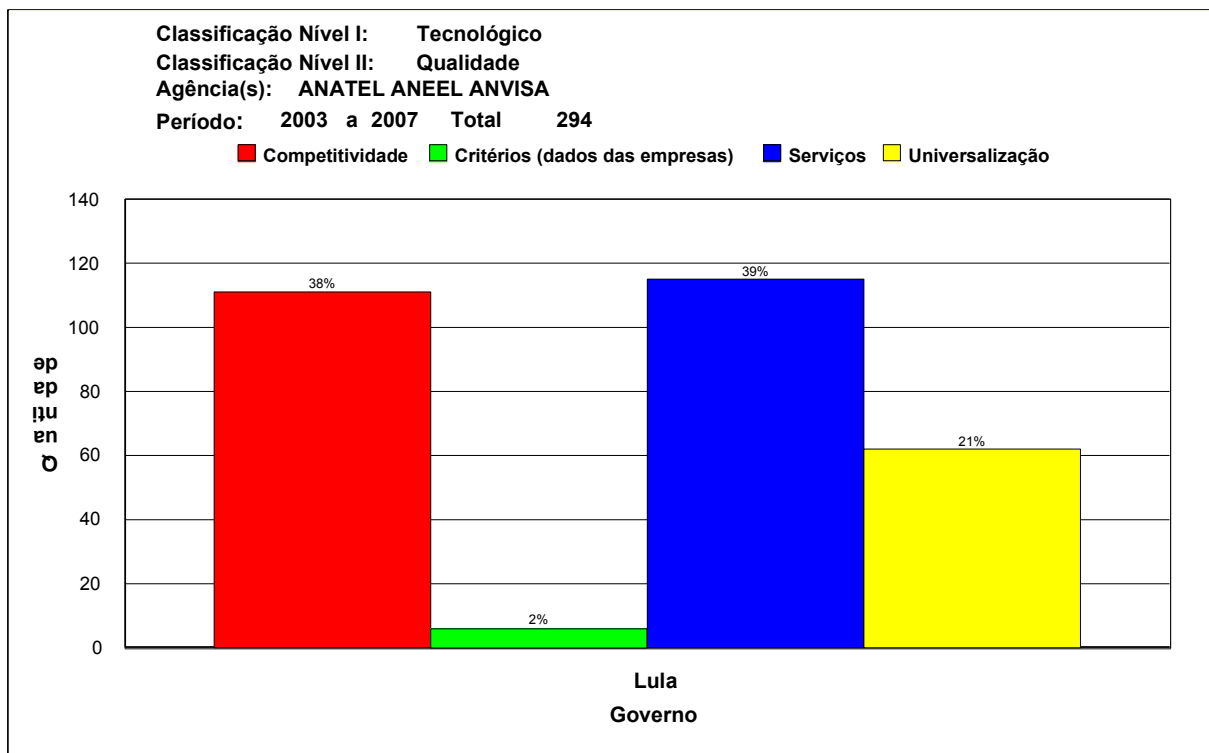


Gráfico nº 132 - Notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa conjuntamente classificadas no nível III, partindo do tema *qualidade* do nível II dentro do tema central *tecnológico* no governo Lula  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

Analisando os gráficos, que se referem ao tema central *tecnológico*, constata-se, mais uma vez, que os governos de Lula e de FHC não variam muito na sua postura diante das necessidades e realizações das agências regulatórias. O que mais traz variações nas notícias são as características peculiares de cada agência e o período conjuntural em que cada tema noticiado ocorre.

#### 4.3.1.2.6 - 6º Tema Central: Jurídico

O tema central *jurídico* esteve presente em 571 notícias sobre as três agências regulatórias, no período do governo Lula, totalizando 8,5%. As classificações mais importantes e seus percentuais no nível II, de acordo com o gráfico nº 43 do anexo, são: *ações judiciais* – 49,7%; *inquérito administrativo* – 22,2%; *reclamações e indenizações* – 13%.

Os próximos gráficos nºs 133, 134 e 135 expõem sobre os temas presentes nas notícias no período do governo Lula, por agência isoladamente, a partir dos temas *ações judiciais* e *inquérito administrativo* do nível II para os desdobramentos para o nível III.

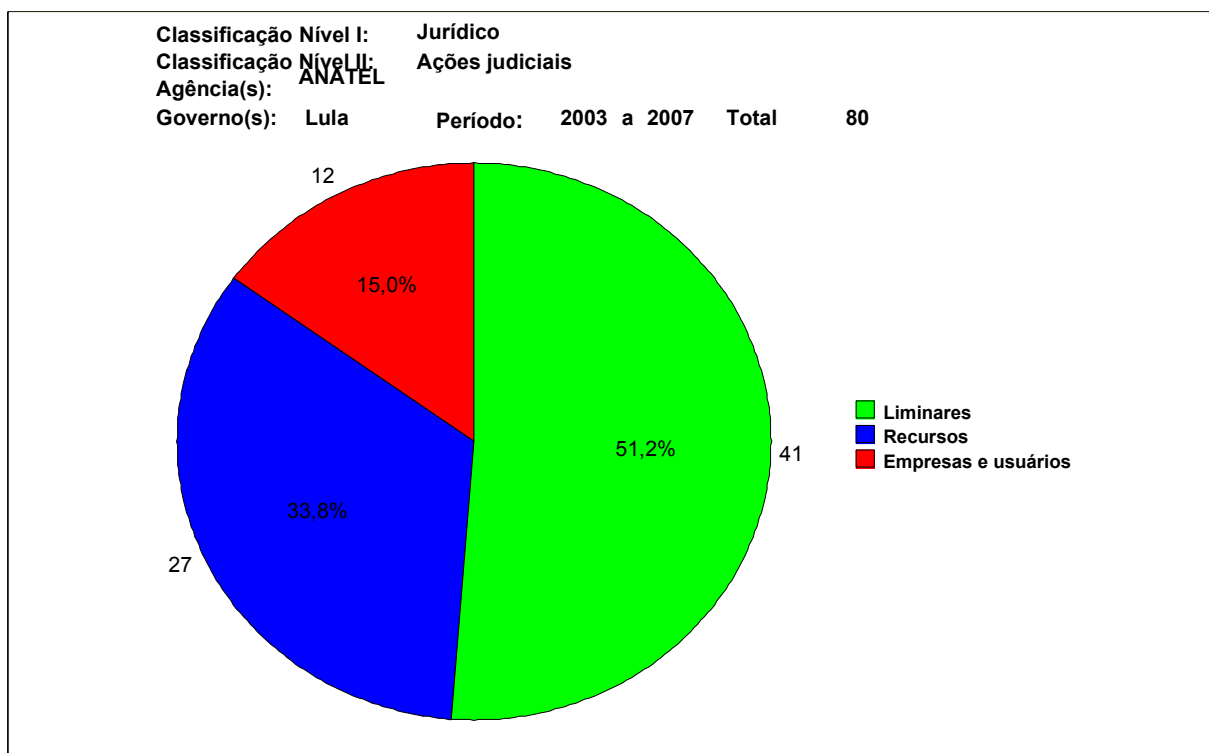


Gráfico nº 133 - Notícias sobre Anatel classificadas no nível III, partindo do tema *ações judiciais* do nível II dentro do tema central *jurídico* no governo Lula

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

O gráfico nº 133 que trata das notícias sobre a Anatel, de certa forma confirma, com algumas variações, as informações de que no período do governo de Lula analisado, no tema central *jurídico*, as notícias a partir de *ações judiciais* do nível II colocam em relevo os assuntos *liminares* (presente em mais de 50% das notícias) e *recursos* (33,3%), no nível III.

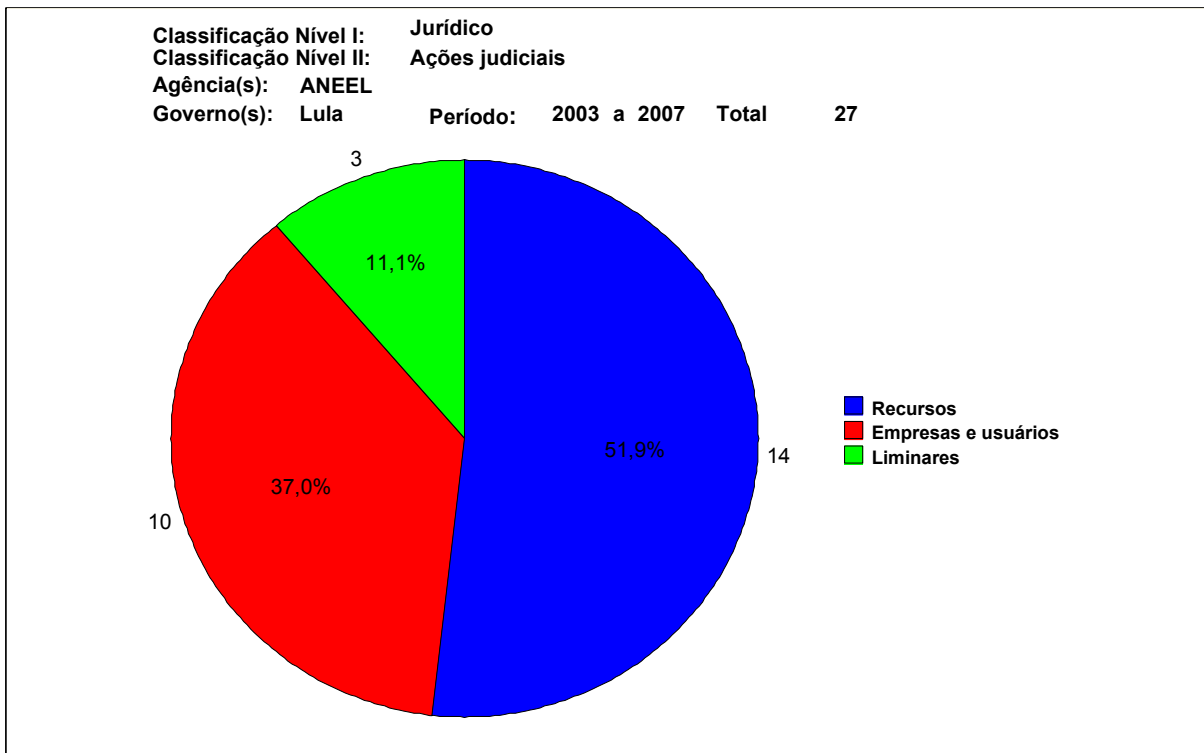


Gráfico nº 134 - Notícias sobre Aneel classificadas no nível III, partindo do tema *ações judiciais* do nível II dentro do tema central *jurídico* no governo Lula  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

Observa-se no gráfico nº 134 sobre a Aneel, que o tema predominante nas notícias, partindo do tema *ações judiciais*, também, é *recursos* do nível III com presença em mais de 50% das notícias.

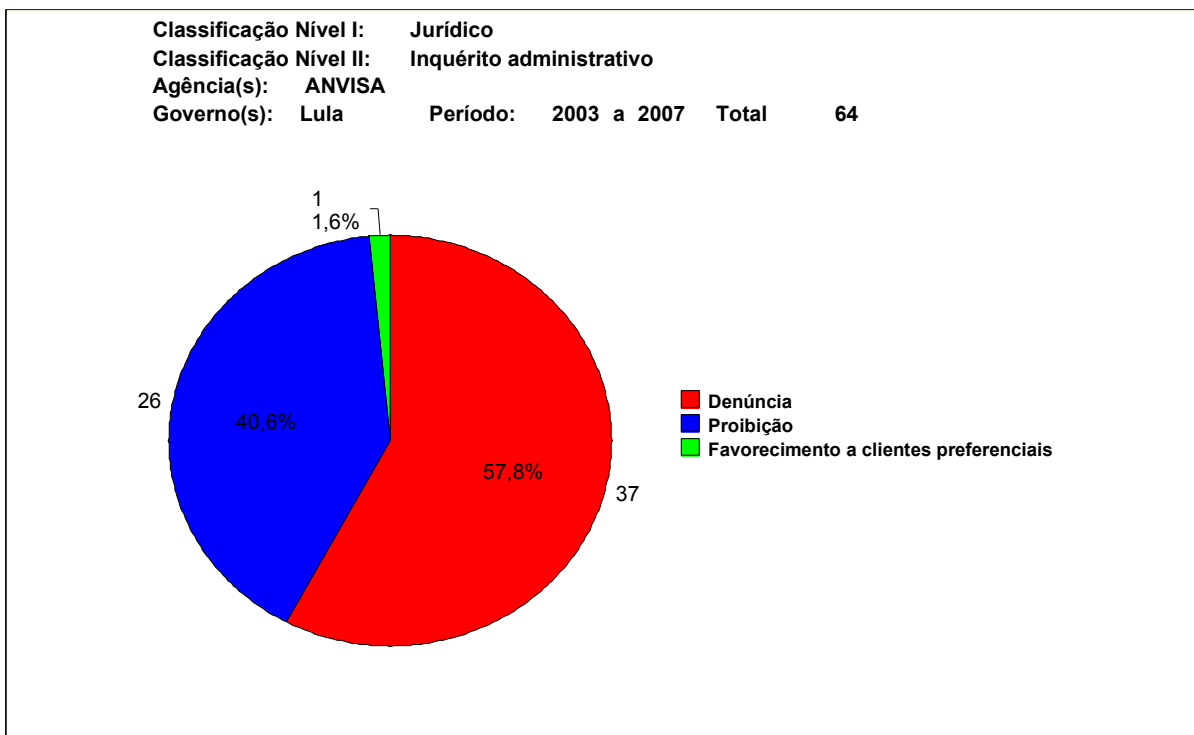


Gráfico n° 135 - Notícias sobre Anvisa classificadas no nível III, partindo do tema *inquérito administrativo* do nível II dentro do tema central *jurídico* no governo Lula  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

Na Anvisa, de acordo com o gráfico n° 135, o tema *denúncia* é o mais presente nas notícias com quase 60%, seguido de *proibição*. Registra-se que o tema *favorecimento a clientes preferenciais* do nível III, também, não está omissa nas notícias no governo Lula. Este tema aparece com um pequeno percentual na Anvisa. Destacam-se ainda na Anvisa os temas do nível III *empresas e usuários* em primeiro, e *liminares* em segundo, a partir do tema *ações judiciais* do nível II (gráfico n° 92 do anexo).



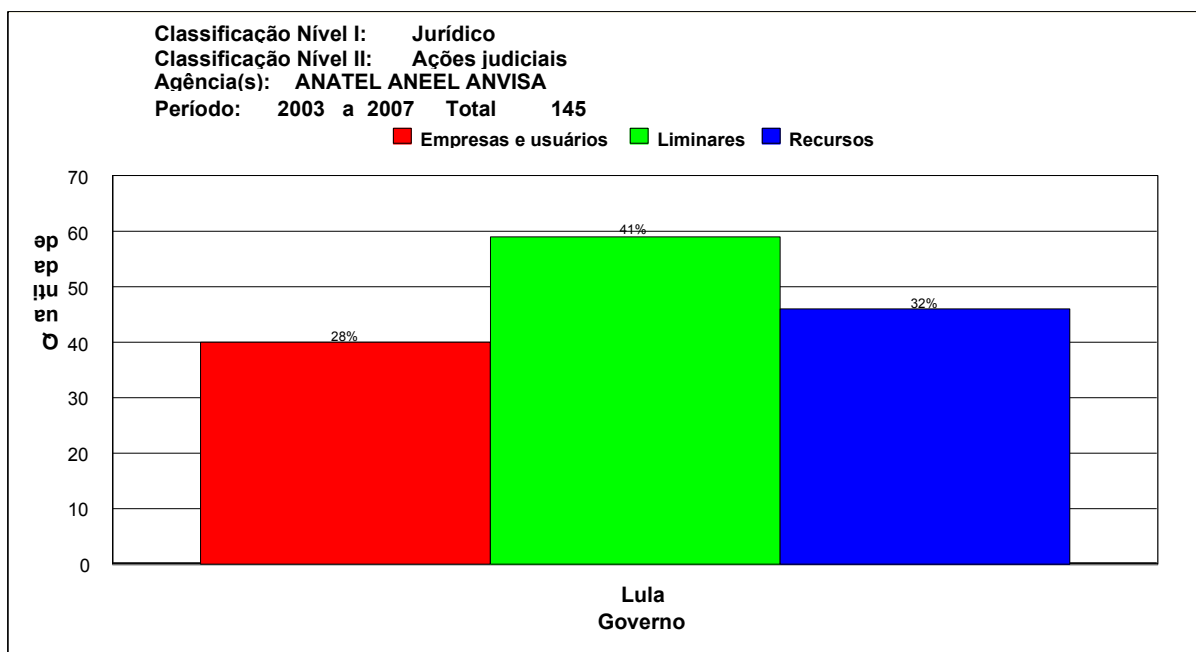


Gráfico nº 136 - Notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa classificadas no nível III, partindo do tema *ações judiciais* do nível II dentro do tema central *jurídico* no governo Lula  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

No gráfico nº 136, observa-se que ocorre uma pequena variação da presença dos temas do nível III, nas notícias. Em *ações judiciais*, tomando as três agências em análise de forma conjunta, aparece em primeiro lugar *liminares* e na sequência, de forma equilibrada, *empresas e usuários* e *recursos*.

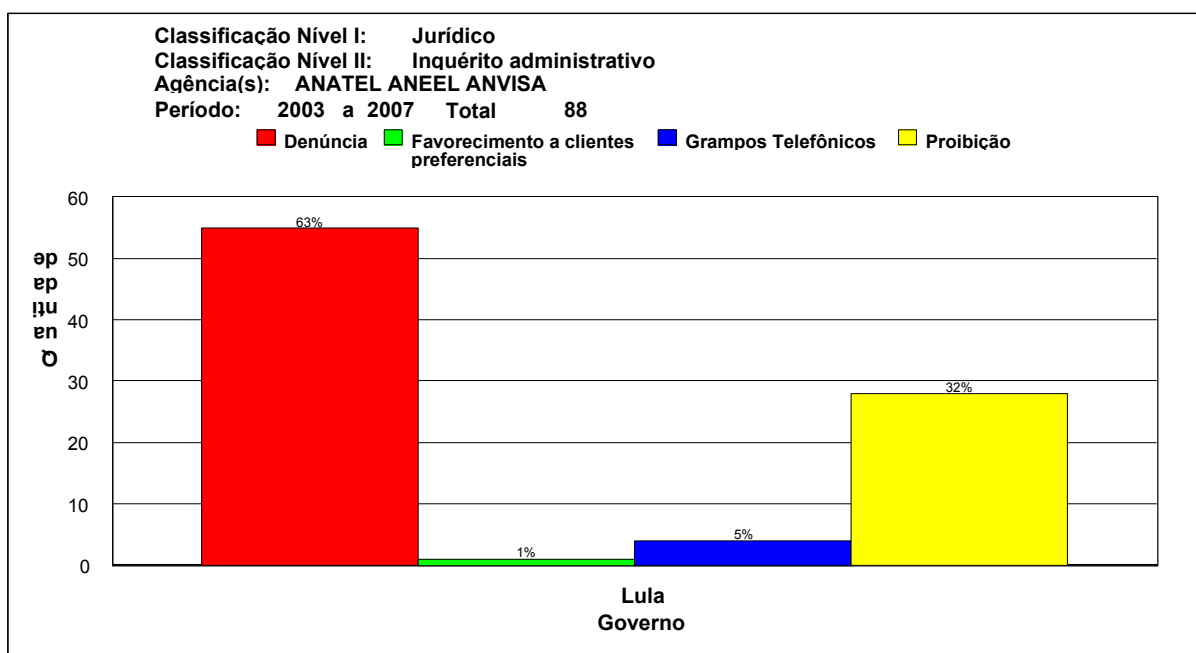


Gráfico nº 137 - Notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa classificadas no nível III, partindo do tema *inquérito administrativo* do nível II dentro do tema central *jurídico* no governo Lula  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

No tema *inquérito administrativo* do nível II, de acordo com o gráfico n° 137, o tema do nível III com maior presença nas notícias das três agências também é *denúncia*. Na segunda posição estão: na Anatel (gráfico n° 90 do anexo), *proibição e grampos telefônicos* (empatados); na Aneel (gráfico n° 91 do anexo), *grampos telefônicos*. *Proibição* refere-se, normalmente, à proibição de venda de remédios ou de lotes inteiros de medicamentos, ou até à proibição de pesquisa e produção de medicamentos e, também, proibição de propaganda, especialmente, de cigarros.

O tema central *jurídico* remete a típicas expressões de conflitividade, que estão neste meio: denúncias, inquéritos administrativos, ações judiciais, reclamações e indenizações, proibições, atuação da polícia federal (ação repressiva), Procon, Ministério Público, Idec. Portanto, a esta característica do conflito não estavam imunes o governo de FHC e nem o governo de Lula. O Estado, aperfeiçoando seus instrumentos institucionais, se livra de atos repressivos (o que será bom política e eleitoralmente) e faz a intermediação dos grupos de interesse institucionalizados buscando as melhores soluções para os conflitos.

#### **4.3.1.2.7 - 7º Tema Central: Burocrático**

O tema central *burocrático*, com 3,6% esteve presente em 243 notícias sobre a Anatel, Aneel e Anvisa no período do governo de Lula. Esse tema, de acordo com o gráfico n° 46 do anexo, apresentou-se nas notícias com os seguintes percentuais em seus desdobramentos mais importantes do nível II: *estrutura funcional deficiente* com 29,2%; *nomeações partidárias* com 20,2%; *criação de cargos* com 15,2%; *nomeação presidencial* com 14,8%; e *indicações, demissões e substituições* com 12,3%.

No tema central *burocrático*, o governo de Lula, como já expresso na análise do nível II, teve preocupação em ocupar espaços pelas nomeações dos dirigentes das agências regulatórias. Nas notícias desse período há uma forte presença do tema *nomeações partidárias*. Igualmente se destaca o tema *estrutura funcional deficiente* do nível II. Nos gráficos seguintes estão expostos os desdobramentos de *criação de cargos* e *cargos*.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> *Criação de cargos* trata mais especificamente de legitimar ou institucionalizar, por leis, a existência dos cargos de conselheiros e seus mandatos. *Cargos* trata de interesses que se busca atender pelo perfil dos ocupantes dos mesmos. Portanto, o primeiro tema trata da questão legal do cargo e o segundo, das características pessoais do ocupante do cargo.

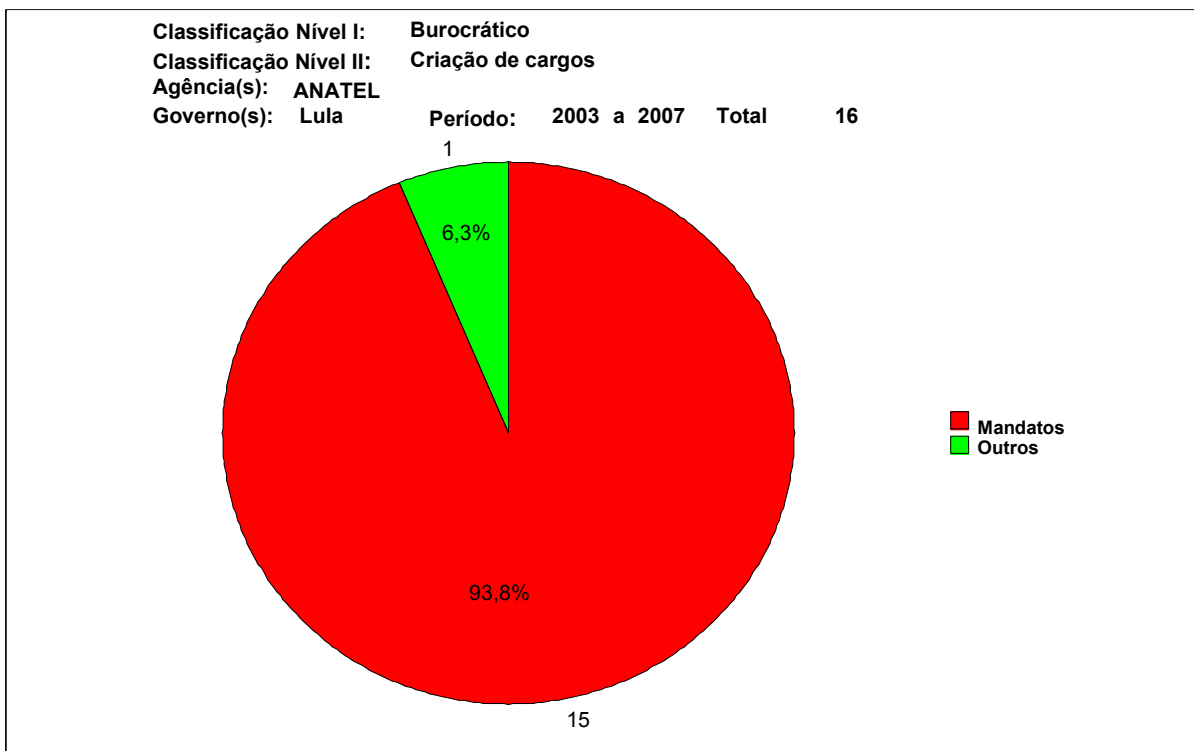


Gráfico n° 138 - Notícias sobre Anatel classificadas no nível III, partindo do tema *criação de cargos* do nível II dentro do tema central *burocrático* no governo Lula

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

O gráfico n 138 informa que no período do governo Lula, no tema central *burocrático*, a partir do tema *criação de cargos* do nível II, o tema *mandatos* do nível III esteve presente em mais de 93% das notícias sobre Anatel e em mais de 88% das notícias sobre Aneel (gráfico n° 93 do anexo) e em 100% das notícias sobre a Anvisa.

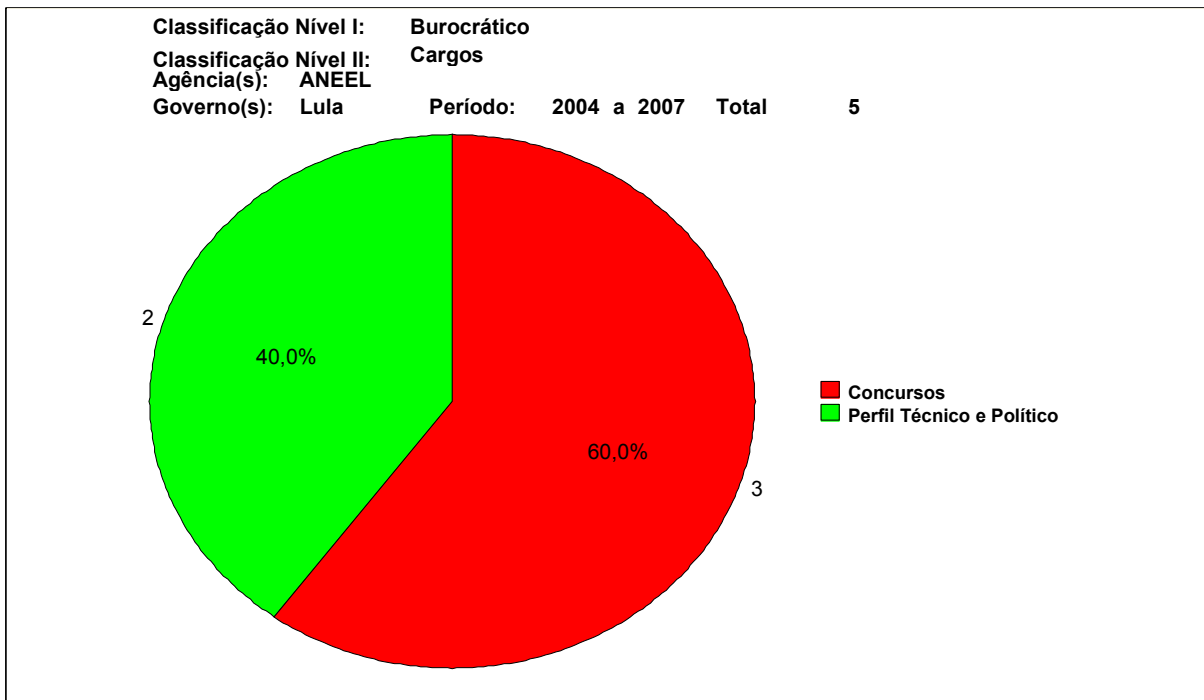


Gráfico n° 139 - Notícias sobre Aneel classificadas no nível III, partindo do tema *cargos* do nível II dentro do tema central *burocrático* no governo Lula

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

O tema *concurso* do nível III, a partir do tema *cargos*, esteve presente em 60% das notícias sobre Aneel, de acordo com o gráfico n° 139, e na totalidade das notícias (100%) sobre a Anvisa. Já na Anatel foi o tema *interesses* do nível III que esteve em 100% das notícias.

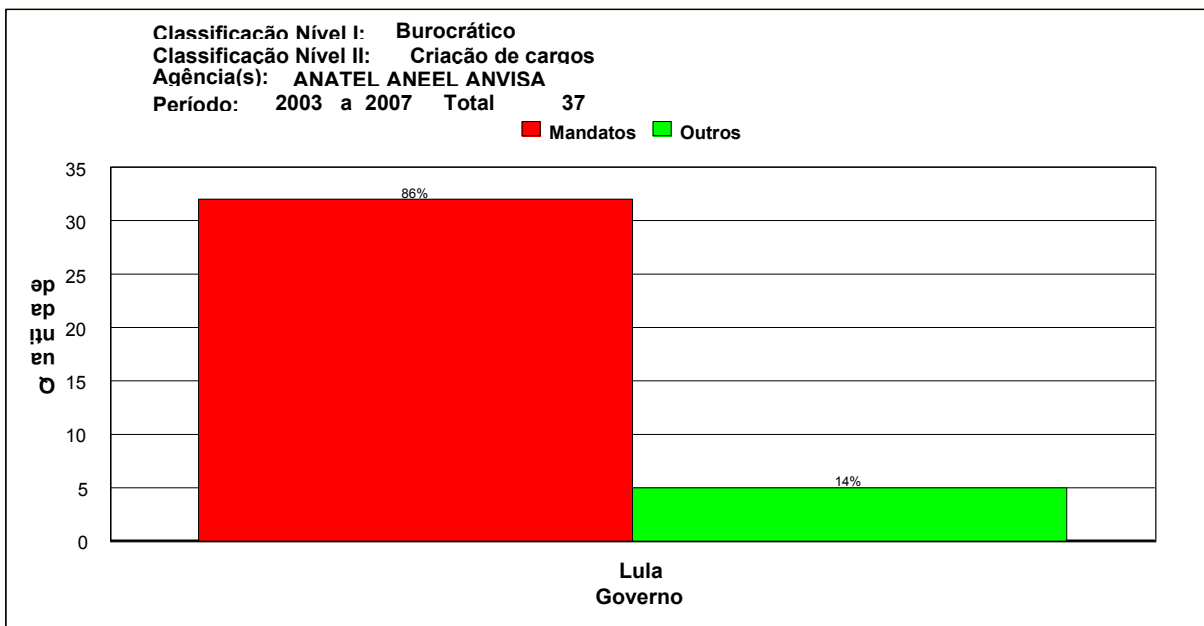


Gráfico n° 140 - Notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa classificadas no nível III, partindo do tema *criação de cargos* do nível II dentro do tema central *burocrático* no governo Lula

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

O gráfico n° 140 demonstra que o tema do nível III *mandatos*, a partir do tema *criação de cargos* do nível II, está em alta no governo Lula nas três agências em estudo. E no gráfico n° 141 a partir do tema *cargos*, o destaque é *concursos* do nível III.

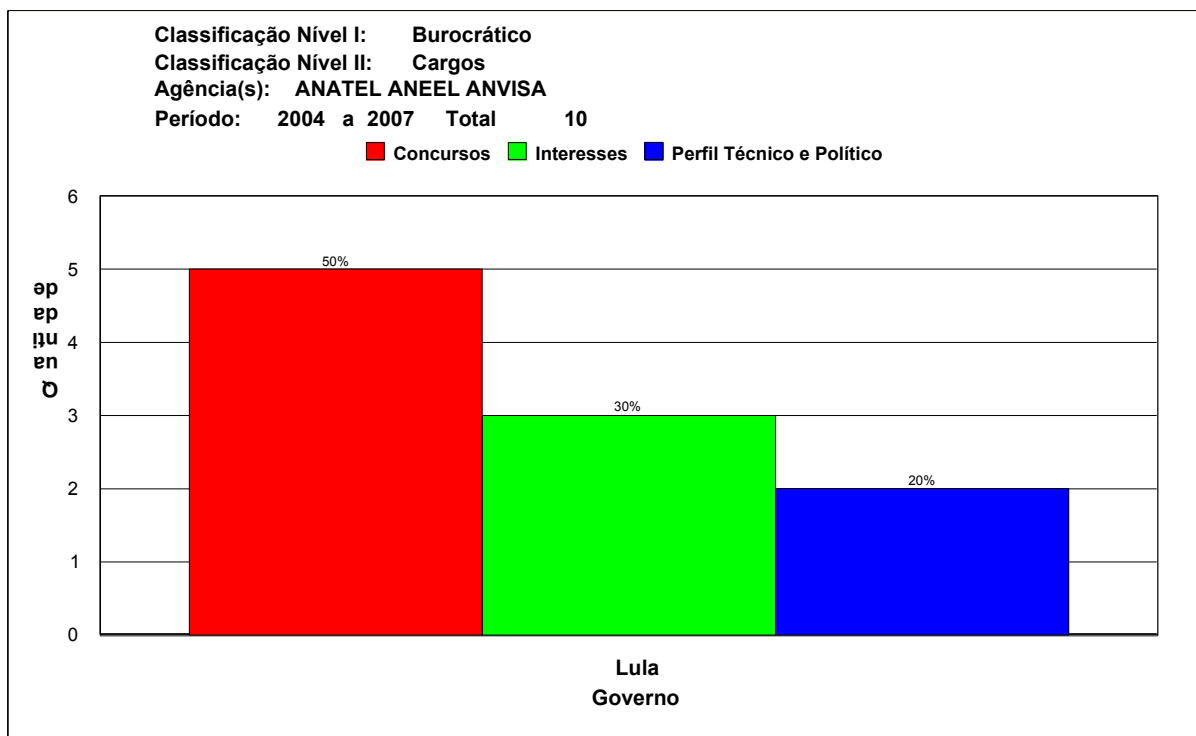


Gráfico n° 141 - Notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa classificadas no nível III, partindo do tema *cargos* do nível II dentro do tema central *burocrático* no governo Lula  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

Em suma, fazendo uma leitura social a partir das notícias, o governo Lula também está preocupado no preenchimento de cargos nas agências, porém com uma forte presença partidária, que coordena as nomeações. Ressalta-se, no entanto, que no governo Lula há duas características diferentes em relação ao governo FHC: há debate na imprensa mais sobre mandatos do que sobre conselheiros (há postura mais institucional do que pessoal); e há uma divulgação sobre concursos e não, simplesmente, indicações para preencher cargos.

Contudo, os dois governos têm muitas semelhanças, e as similaridades passam por um certo controle sobre as agências, com criação de agências, implantação de normas regulatórias e ocupação dos espaços políticos que podem ser fórmulas de barganhar êxitos em vindouros embates eleitorais.

#### 4.3.1.2.8 - 8º Tema Central: Social

No período do governo Lula, o tema central *social*, também, foi o menos presente nas notícias sobre as três agências regulatórias. Com um total de 218 classificações, ele atingiu 3,3% do total. Na subdivisão, em seu nível II, as classificações mais recorrentes e seus respectivos percentuais, de acordo com o gráfico nº 49 do anexo, foram: *audiências públicas* – 34,9%; *atendimento carências* – 28%; *controle social e representação* – 23,4%; *lobbies* – 6,9%.

Os gráficos nºs 142, 143 e 144, mostram presença nas notícias dos temas em torno do *social*, no período do governo Lula, tomando como referência os temas *controle social e representação* e *pressão popular* e seus desdobramentos.

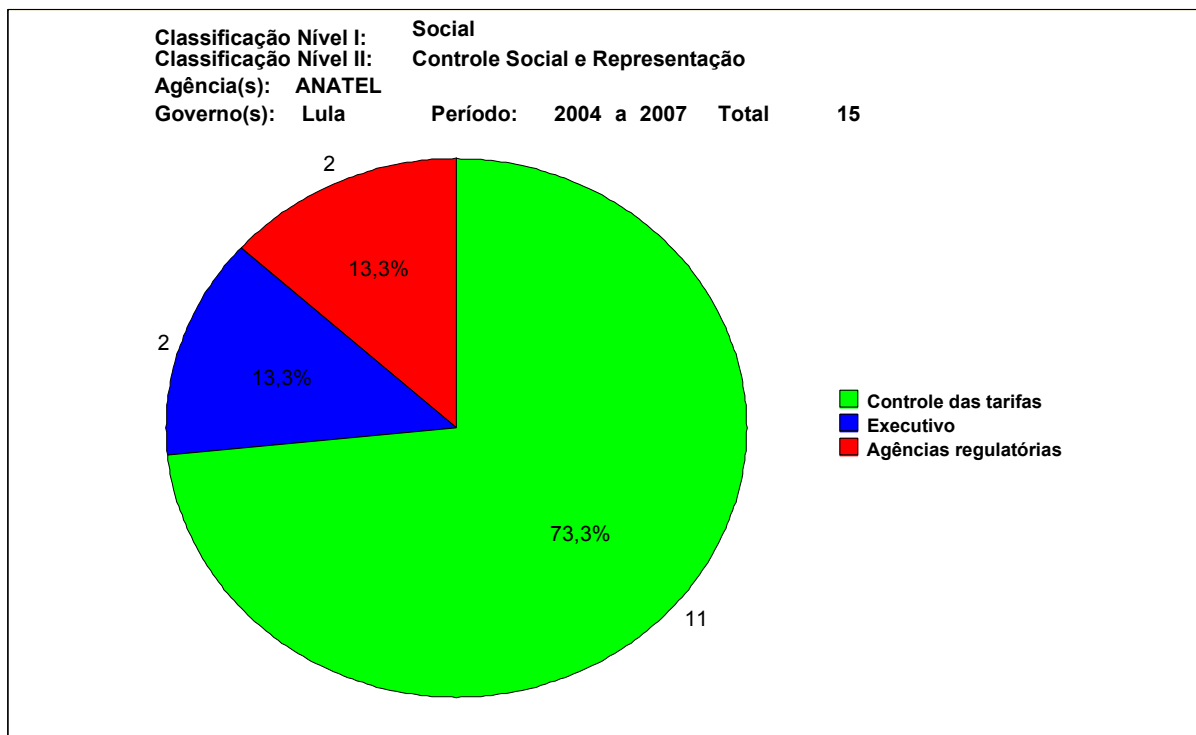


Gráfico nº 142 - Notícias sobre Anatel classificadas no nível III, partindo do tema *controle social e representação* do nível II dentro do tema central *social* no governo Lula  
Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

No período do governo Lula, o tema do nível III *controle das tarifas*, derivado do tema *controle social e representação* do nível II, está na posição dianteira com presença em mais de 73% das notícias sobre a Anatel (gráfico nº 142) e, também, sobre a Aneel (gráfico nº 94 do anexo). Nas notícias sobre a Anvisa, o tema de destaque está com *agências regulatórias*, conforme pode ser observado, no gráfico nº 144.

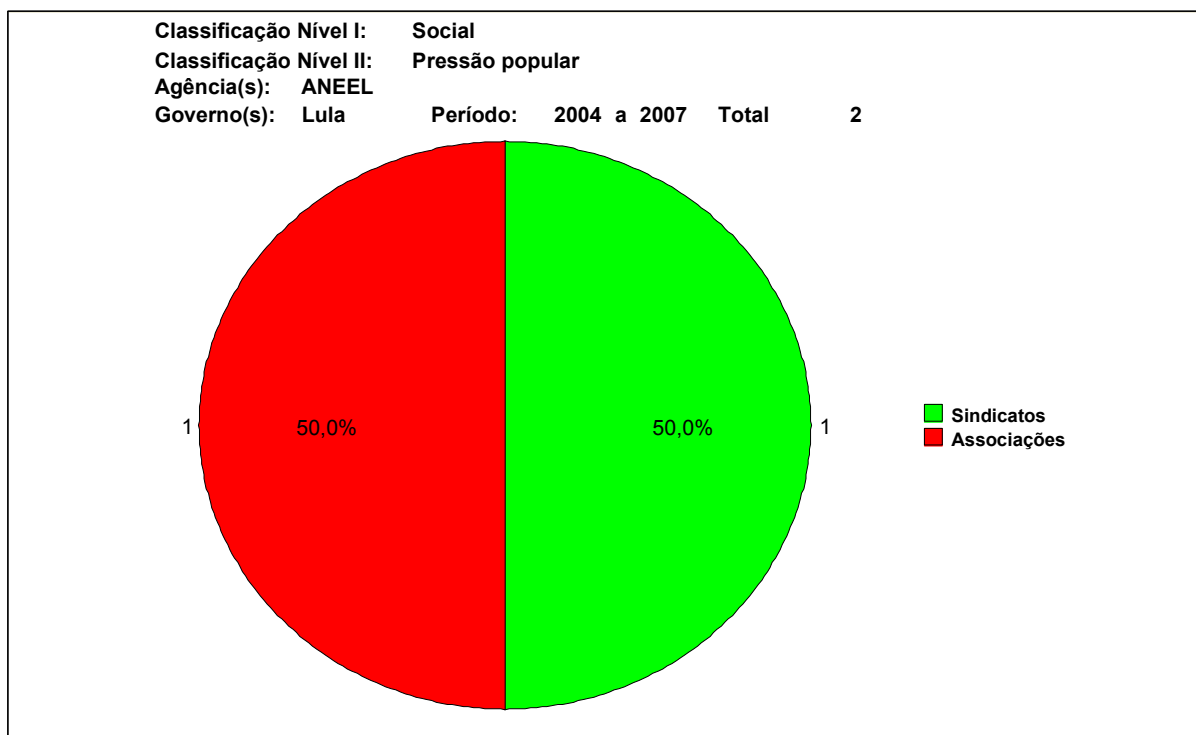


Gráfico nº 143 - Notícias sobre Aneel classificadas no nível III, partindo do tema *pressão popular* do nível II dentro do tema central *social* no governo Lula

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

Já no tema *pressão popular* do nível II, o tema *movimento de donas de casa e consumidores* do nível III está na totalidade das notícias sobre a Anatel, assim como o tema *associações* está, também, em 100% das notícias sobre Anvisa. Na Aneel, conforme gráfico nº 143, a presença nas notícias se divide em 50% para cada nos temas *associações* e *sindicatos*.

No gráfico seguinte encontra-se a distribuição das notícias sobre a Anvisa.

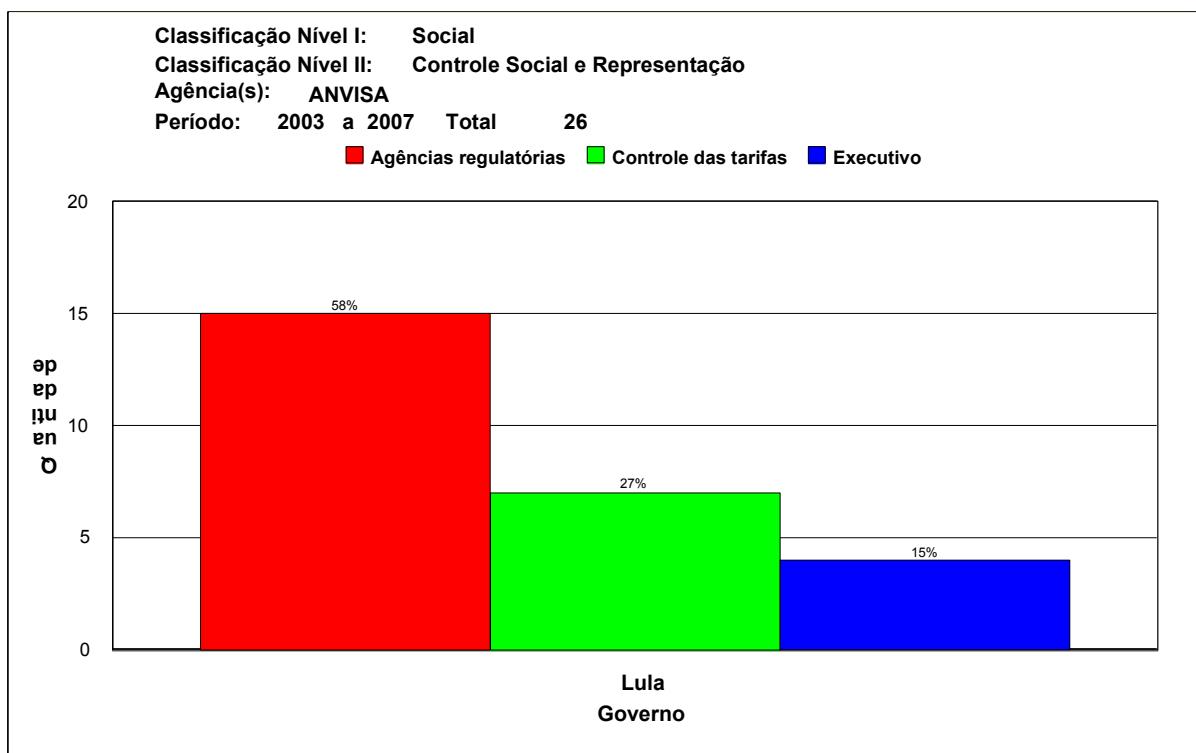


Gráfico nº 144 - Notícias sobre Anvisa classificadas no nível III, partindo do tema *controle social e representação* do nível II dentro do tema central *social* no governo Lula  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

Nesse gráfico – nº 143 - constata-se que o tema *agências regulatórias* do nível III, desdobrado do tema *controle social e representação* do nível II, esteve presente em 58% das notícias sobre a Anvisa e, mais raro, nas notícias sobre a Anatel e Aneel.

Observa-se, ainda, referente às notícias do período do governo Lula, que o tema *atendimento carências* do nível II obteve uma classificação elevada na Anatel. A razão, quiçá, tenha sido o debate sobre *tarifa social e bônus para o consumidor* e a definição de quem é o carente para efeitos de descontos, que transpassou o debate em muitas notícias sobre as telecomunicações no Brasil. Na Aneel esse debate esteve mais ausente, e na Anvisa, em que o governo Lula teve mais anos de atuação em relação ao governo FHC, tratava-se, primordialmente, do fornecimento de remédios e atendimento de saúde gratuita ou mais acessível à população mais carente.

Por fim, ressalta-se que neste tema *social* não pode ser desconsiderada a postura político-ideológica dos órgãos de imprensa que, como componentes do contexto social mais amplo, compartilham com a visão mais aproximada do neoinstitucionalismo da escolha racional em detrimento do neoinstitucionalismo sociológico. Esta, talvez, seja, também, uma justificativa para a rara presença do tema *social e atendimento carências* nas notícias.



#### 4.3.2 – Síntese e análise dos dados do nível III

A classificação das notícias sobre a Anatel, Aneel e Anvisa nos períodos dos governos de FHC e de Lula possibilita uma análise em torno da política regulatória no Brasil e considerando que as informações contidas no nível III do plano de classificação de notícias são muitas, e, às vezes, amplas e espalhadas, logo foi feita uma sistematização destes dados, cujas sínteses estão nas tabelas e gráficos, a seguir, para auxiliar a compreensão do contexto regulatório que o Brasil vivencia atualmente.

Os dados dessa síntese expõem os temas do nível III mais presentes nas notícias e em que percentuais são o foco nas três agências e nos dois períodos dos governos pesquisados.

São três, os focos deste resumo:

1) A síntese das tabelas e dos gráficos apresenta a posição hierárquica, a partir das quantidades das notícias, dos temas centrais. Ainda, os temas do nível II mais presentes nas notícias e os temas do nível III que atingiram o maior percentual de presença nas notícias sobre cada agência regulatória pesquisada com os devidos percentuais. Assim, tem-se um mapeamento sobre os temas presentes nas notícias durante os 11 anos em estudo sobre o modelo regulatório brasileiro.

2) A síntese apresenta os percentuais dos temas mais presentes nas notícias em cada agência regulatória, o que possibilitará ter uma radiografia das diferenças e das semelhanças entre as agências regulatórias.

3) A síntese apresenta dados em torno da presença dos temas nas notícias em cada governo pesquisado e como as agências são tratadas nas notícias em cada governo. Neste foco se pretende subtrair os temas mais recorrentes nas notícias do período do governo FHC e do período do governo Lula, expressando, ao mesmo tempo, a sua presença percentual em cada agência nos dois governos. Isto possibilitará, também, estabelecer diferenças e semelhanças entre os governos do período pesquisado.

O quadro abaixo apresenta:

a) na 1ª coluna os temas centrais e a correspondente porcentagem (média dos dois governos e das três agências) no plano de classificação das notícias;

b) na 2ª coluna os temas mais presentes nas notícias do nível II e a correspondente porcentagem (média dos dois governos e das três agências) no plano de classificação das notícias;

c) na 3ª coluna os temas mais presentes nas notícias do nível III sobre a Anatel e, na 4ª coluna, a porcentagem média dos dois governos correspondente a esses temas;

d) na 5ª coluna os temas mais presentes nas notícias do nível III sobre a Aneel e, na 6ª coluna, a porcentagem média dos dois governos correspondente a esses temas;

e) na 7ª coluna os temas mais presentes nas notícias do nível III sobre a Anvisa e, na 8ª coluna, a porcentagem média dos dois governos correspondente a esses temas.

<b>Tema central Nível I</b>	<b>Temas do Nível II e %</b>	<b>Anatel Nível III</b>	<b>Classificações em porcentagem</b>	<b>Aneel Nível III</b>	<b>Classificações em porcentagem</b>	<b>Anvisa Nível III</b>	<b>Classificações em porcentagem</b>
<b>1º Político – 31,7%</b>	Disputa - 5,9%	Governo, empresas e usuários	88,2%	Governo, empresas e usuários	87,8%	Governo, empresas e usuários	6,6%
	Autonomia - 5%	Interferência política	61,0%	Interferência política	48,2%	Interferência política	4,2%
	Funções 4,7%	Normas regulatórias	89,6%	Normas regulatórias	87,8%	Normas regulatórias	8,6%
<b>2º Econômico – 17,1%</b>	Lucro - 22,0%	Investimentos privados	41,8%	Investimentos privados	41,7%	Investimentos privados	6,7%
						Crise	6,7%
	Reajuste de tarifas - 31,1%	Índice de reajustes	51,0%	Índice de reajustes	41,3%	Repasse, custos, investimentos e tributos	3,8%
	Redutor de tarifas - 16,9%	Tarifa social	94,0%	Racionamento	75,2%	Tarifa social	66,7%
<b>3º Função regulatória - 14,3%</b>	Composição acionária - 31,8%	Licitações	56,7%	Licitações	81,0%	Licitações	50,0%
	Abandono da intervenção - 14,8%	Privatizações	97,5%	Privatizações	93,8%		
	Criação das agências regulatórias - 12,9%	Fiscalização	76,0%	Fiscalização	64,1%	Fiscalização	100%
<b>4º Tecnológico - 12,7%</b>	Qualidade - 62,3%	Serviços	48,5%	Serviços	64,4%	Serviços	66,7%

<b>5º Índícios de irregularidades – 9,6%</b>	Contravenção – 40,4%	Composição acionária estrangeira	33,7%	Composição acionária estrangeira	37,9%	Responsabilidade	51,4%
	Produtos ineficazes – 18,1%	Substâncias prejudiciais	80,0%			Substâncias prejudiciais	51,6%
	Proibições – 15,3%	Disputa comercial	93,4%			Propaganda	87,4%
	Remédios vetados – 8,2%					Marcas cassadas	53,0%
	Questão biológica – 2,3%					Transgênicos	83,8%
<b>6º Jurídico – 8,8%</b>	Ações judiciais – 46,5%	Recursos	35,7%	Recursos	55,9%	Empresas e usuários	47,6%
	Inquérito administrativo – 21,5%	Denúncia	67,6%	Denúncia	76,3%	Denúncia	62,5%
<b>7º Burocrático – 3,5%</b>	Criação de cargos – 20,0%	Mandatos	59,2%	Mandatos	64,3%	Mandatos	55,6%
	Cargos – 9,8%			Perfil técnico e político	27,3%	Concursos	100%
		Afinidades familiares	41,7%	Afinidades familiares	27,3%		
<b>8º Social – 2,4%</b>	Controle social e representação – 25,9%	Controle das tarifas	47,8%	Controle das tarifas	64,5%	Agências regulatórias	64,5%
	Pressão popular – 7,4%	Associações	62,5%	Movimento donas de casa e consumidores	63,6%	Associações	75,0%

Quadro nº 11 - Classificação das notícias por tema, por agência e por governo  
Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2007

Na leitura do quadro nº 11, é importante observar que ele apresenta uma hierarquia dos temas mais presentes nas notícias, inicia pelos mais presentes aos mais ausentes. Ressalta-se, também, que determinados temas (ocorrem mais frequentemente no nível III e na Anvisa) estão presentes nas notícias com um percentual alto, apesar de, em números absolutos, serem poucas notícias que tratam desse tema. Conseqüentemente, o inverso também é verdadeiro, ou seja, determinados temas estão presentes em percentuais baixos nas notícias, mas, em números absolutos sua presença é relativamente alta. No anexo, os quadros nºs 1, 2, 3 e 4 apresentam os mesmos dados da presente síntese do nível III, incluindo, também, a quantidade de notícias em números absolutos.

Os dados do quadro confirmam, as características gerais do modelo regulatório brasileiro, apresentadas no decorrer do capítulo: forte presença do tema *político*, fraca presença do tema *social*; *interferência política*, relativizando a *autonomia* das agências; presença de *ações judiciais e indícios de irregularidades*.

O quadro a seguir, expõe, exclusivamente, sobre dados da **Anatel**:

a) na 1ª coluna os temas centrais e a correspondente porcentagem média dos dois governos no plano de classificação das notícias;

b) na 2ª coluna os temas mais presentes nas notícias do nível II e a correspondente porcentagem média dos dois governos no plano de classificação das notícias;

c) na 3ª coluna os temas mais presentes nas notícias do nível III no período do governo de FHC e, na 4ª coluna, a porcentagem correspondente a esses temas

d) na 5ª coluna os temas mais presentes nas notícias do nível III no período do governo de Lula e, na 6ª coluna, a porcentagem correspondente a esses temas

<b>Anatel</b> Tema central FHC e Lula	<b>Temas do Nível II e %</b>	<b>FHC</b> Temas do Nível III	<b>Classificações em porcentagem</b>	<b>Lula</b> Temas do Nível III	<b>Classificações em porcentagem</b>
<b>1º Político – 33%</b>	Disputa – 53,9%	Governo, empresas e usuários	87,5%	Governo, empresas e usuários	89,4%
	Autonomia – 4,4%	Interferência política	53,7%	Interferência política	72,2%
	Funções – 6,2	Normas regulatórias	92,7%	Flexibilização de metas	53,8%
<b>2º Função regulatória – 15,7%</b>	Abandono da intervenção – 13,7%	Privatizações	97,7%	Privatizações	96,3%
	Criação das agências regulatórias – 10,5%	Fiscalização	80,5%	Fiscalização	63,4%
<b>3º Econômico – 13,8%</b>	Lucro – 30,3%	Investimentos privados	41,8%	Investimentos privados	41,9%
	Reajuste de tarifas – 28,0%	Índice de reajustes	52,5%	Índice de reajustes	49,1%
	Redutor de tarifas – 6,5%	Tarifa social	93,5%	Tarifa social	95,5%
<b>4º Tecnológico – 13%</b>	Qualidade – 95%	Serviços	52,7%	Competitividade	43,5%
<b>5º Jurídico – 9,7%</b>	Ações judiciais – 48,6%	Empresas e usuários	24,3%	Liminares	25,8%
	Inquérito administrativo – 18,4%	Denúncia	43,5%	Denúncia	40,0%

<b>6° Índícios de irregularidades</b> – 8,6%	Contravenção – 62,4%	Composição acionária estrangeira	39,3%	Composição acionária estrangeira	25,5%
				Monopólio privado	25,5%
	Proibições – 15,0%	Disputa comercial	100%	Disputa comercial	83,0%
<b>7° Burocrático</b> – 3,6%	Criação de cargos – 23,4%	Conselheiros	47,2%	Mandatos	93,8%
	Cargos – 7,1%	Afinidades familiares	47,6%	Interesses	100%
<b>8° Social</b> – 2,6%	Controle social e representação – 18,8%	Agências regulatórias	51,6%	Controle de tarifas	73,3%
	Pressão popular – 6,5%	Associações	71,4%	Movimento de donas de casa e consumidores	100%

Quadro nº 12 - Classificação das notícias na Anatel por tema e por governo  
Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2007

Conforme já foi exposto anteriormente, a Anatel foi a agência que mais teve notícias ao longo destes 11 anos pesquisados, sendo que a maioria dessas foi veiculada no decorrer do governo FHC. O quadro relaciona a hierarquia do tema *político* e na última posição o tema *social*. Dentre outros temas, por meio de presença com percentuais elevados nas notícias, destacam-se: *disputa por cargos*, *disputa comercial*, *pressão social por controle de tarifas* por *movimentos de donas de casa e consumidores*, *tarifa social* e *investimentos privados*.

O quadro a seguir traz, exclusivamente, dados sobre a **Aneel**:

- na 1ª coluna os temas centrais e a correspondente porcentagem média dos dois governos no plano de classificação das notícias;
- na 2ª coluna os temas mais presentes nas notícias do nível II e a correspondente porcentagem média dos dois governos no plano de classificação das notícias;
- na 3ª coluna os temas mais presentes nas notícias do nível III no período do governo FHC e, na 4ª coluna, a porcentagem correspondente a esses temas;
- na 5ª coluna os temas mais presentes nas notícias do nível III no período do governo Lula e, na 6ª coluna, a porcentagem correspondente a esses temas.

<b>Aneel</b> Tema central <b>FHC e Lula</b>	Temas do Nível II e %	<b>FHC</b> Temas do Nível III	<b>Classificações</b> em <b>porcentagem</b>	<b>Lula</b> Temas do Nível III	<b>Classificações</b> em <b>porcentagem</b>
---	--------------------------	-------------------------------------	---	--------------------------------------	---

<b>1º Político – 33%</b>	Disputa – 53,9%	Governo, empresas e usuários	84,1%	Governo, empresas e usuários	93,3%
	Autonomia – 4,4%	Incertezas, fragilidades e dúvidas	40,8%	Interferência política	41 – 63,1%
	Funções – 6,2%	Normas regulatórias	87,9%	Normas regulatórias	87,5%
<b>2º Função regulatória – 15,7%</b>	Abandono da intervenção – 13,7%	Privatizações	93,5%	Privatizações	95,7%
	Criação das agências regulatórias – 10,5%	Fiscalização	71,7%	Regulação como garantia	62,1%
<b>3º Econômico – 13,8%</b>	Lucro – 30,3%	Investimentos privados	41,1%	Investimentos privados	42,9%
	Reajuste de tarifas – 28,0%	Índice de reajustes	39,3%	Índice de reajustes	44,2%
	Redutor de tarifas – 6,5%	Racionamento	77,2%	Racionamento	64,6%
<b>4º Tecnológico – 13%</b>	Qualidade – 95%	Serviços	66,7%	Serviços	58,7%
<b>5º Jurídico – 9,7%</b>	Ações judiciais – 48,6%	Recursos	20,7%	Recursos	26,4%
	Inquérito administrativo – 18,4%	Denúncia	52,1%	Denúncia	28,6%
<b>6º Índices de irregularidades – 8,6%</b>	Contravenção – 62,4%	Composição acionária estrangeira	38,4%	Composição acionária estrangeira	35,7%
	Proibições – 15,0%	Disputa comercial	100%	Disputa comercial	100%
<b>7º Burocrático – 3,6%</b>	Criação de cargos – 23,4%	Conselheiros	48,0%	Mandatos	88,2%
		Mandatos	48,0%		
	Cargos – 7,1%	Afinidades familiares	32,1%	Concursos	60,0%
<b>8º Social – 2,6%</b>	Controle social e representação – 18,8%	Controle de tarifas	66,7%	Controle de tarifas	60,0%
	Pressão popular – 6,5%	Movimento de donas de casa e consumidores	77,8%	Associações	50,0%
					Sindicatos

Quadro nº 13 - Classificação das notícias na Aneel por tema e por governo  
Fonte: Elaborado a partir da Folha de São Paulo com notícias de 1996-2007

Este quadro nº 13 sobre a Aneel demonstra que a *disputa* política entre *governo, empresas e usuários* foi mais forte no período do governo Lula do que no do governo FHC. Também informa que os temas *mandatos* e *concursos* estiveram intensamente presentes nas notícias no período do governo Lula, enquanto que no período do governo FHC o tema *afinidades familiares* teve projeção. Já os temas relacionados aos *reajustes de tarifas* e

*investimentos privados* e, sobremaneira, o *acionamento* tiveram presenças marcantes nas notícias sobre a Aneel no período dos dois governos.

O quadro abaixo apresenta, exclusivamente, dados sobre a **Anvisa**:

a) na 1ª coluna os temas centrais e a correspondente porcentagem média dos dois governos no plano de classificação das notícias;

b) na 2ª coluna os temas mais presentes nas notícias do nível II e a correspondente porcentagem média dos dois governos no plano de classificação das notícias;

c) na 3ª coluna os temas mais presentes nas notícias do nível III no período do governo FHC e, na 4ª coluna, a porcentagem correspondente a esses temas;

d) na 5ª coluna os temas mais presentes nas notícias do nível III no período do governo Lula e, na 6ª coluna, a porcentagem correspondente a esses temas.

<b>Anvisa</b> Tema central FHC e Lula	Temas do Nível II e %	FHC Temas do Nível III	Classificações em porcentagem	Lula Temas do Nível III	Classificações em porcentagem
<b>1º Político – 33%</b>	Disputa – 53,9%	Governo, empresas e usuários	99,1%	Governo, empresas e usuários	96,0%
	Autonomia – 4,4%	Interferência política	100%	Interferência política	76,9%
	Funções – 6,2	Normas regulatórias	100%	Normas regulatórias	72,7%
<b>2º Função regulatória – 15,7%</b>	Criação das agências regulatórias – 10,5%	Fiscalização	100%	Fiscalização	100%
<b>3º Econômico – 13,8%</b>	Lucro – 30,3%	Crise	50,0%	Investimentos privados	18,8%
	Reajuste de tarifas – 28,0%			Repasse, custos, investimentos e tributos	42,9%
	Redutor de tarifas – 6,5%			Tarifa social	66,7%
<b>4º Tecnológico – 13%</b>	Qualidade – 95%	Serviços	50,0%	Serviços	71,9%
		Competitividade	50,0%		
<b>5º Jurídico – 9,7%</b>	Ações judiciais – 48,6%	Empresa e usuários	10,5%	Empresa e usuários	25,0%
	Inquérito administrativo – 18,4%	Denúncia	76,5%	Denúncia	47,4%
<b>6º Índices de irregularidades – 8,6%</b>	Contravenção – 62,4%	Lobismo	88,9%	Responsabilida- de	57,1%
	Proibições – 15,0%	Propaganda	83,3%	Propaganda	88,1%
<b>7º Burocrático – 3,6%</b>	Criação de cargos – 23,4%	Mandatos	60,0%	Mandatos	50,0%
	Cargos – 7,1%			Concursos	100%

<b>8º Social – 2,6%</b>	Controle social e representação – 18,8%	Agências regulatórias	100%	Agências regulatórias	57,7%
	Pressão popular – 6,5%	Movimento de donas de casa e consumidores	100%	Associações	100%

Quadro nº 14 - Classificação das notícias na Anvisa por tema e por governo  
Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2007

Este quadro da síntese da classificação das notícias sobre a Anvisa mantém as linhas gerais das agências anteriores. Tem, no entanto, algumas peculiaridades: destaca, acima de tudo, os temas relacionados à área da saúde, os quais tratam de *fiscalização, controle, denúncia, responsabilidade e propaganda*; há forte presença de *associações e concursos* no período do governo Lula e *lobismo* no período do governo FHC.

N sequência desta análise se apresenta uma síntese das principais semelhanças e diferenças entre as três agências regulatórias – Anatel, Aneel e Anvisa – e entre os dois governos – FHC e Lula.

#### a) Semelhanças entre a Anatel, Aneel e Anvisa

Assim como nos níveis I e II, também no nível III há mais semelhanças do que diferenças entre as agências. E, acima de tudo, Anatel e Aneel se assemelham mais, do que essas duas e a Anvisa.

As principais semelhanças neste nível III podem ser agrupadas da seguinte forma:

1) As três agências se identificam: a partir de *lucro – investimentos privados*; a partir de *disputa – governo, empresas e usuários*; a partir de *autonomia – interferência política*; a partir de *funções – normas regulatórias*; a partir de *composição acionária – licitações*; a partir de *criação das agências regulatórias – fiscalização*; a partir de *qualidade – serviços*; a partir de *inquérito administrativo – denúncia*; a partir da *criação de cargos – mandatos*.

2) Anatel e Aneel se identificam: a partir de *contravenção – composição acionária estrangeira*; a partir de *ações judiciais – recursos*; a partir de *abandono da intervenção – privatizações*; a partir de *controle social e representação – controle de tarifas*.

3) Anatel e Anvisa se identificam: a partir de *redutor de tarifas – tarifa social*; a partir de *produtos ineficazes – substância prejudicial*.

#### b) Diferenças principais entre a Anatel, Aneel e Anvisa

As principais diferenças neste nível III são as seguintes:

1) A Anatel e a Aneel a partir de *reajuste de tarifas* colocam em 1º lugar *índice de reajuste*, enquanto a Anvisa prioriza *repasso, custos, investimentos e tributos*;



2) A Anatel e a Aneel expõem em 1ª posição a partir do tema *contravenção - composição acionária estrangeira*, enquanto a Anvisa prioriza *responsabilidade*;

3) A Anatel apresenta em 1ª posição a partir de *proibições - disputa comercial*, enquanto a Anvisa destaca *propagandas, marcas cassadas e transgênicos*;

4) A Anatel e a Aneel destacam a partir de *Ações judiciais - recursos*, enquanto a Anvisa destaca *empresas e usuários*;

5) A partir de *cargos*, a Anatel coloca em evidência *afinidades familiares*, a Aneel evidencia *perfil técnico e político* e a Anvisa destaca *concursos*;

6) Anatel e Aneel apresentam em destaque a partir de *controle social e representação - controle de tarifas*, enquanto a Anvisa expõe em relevo *agências regulatórias*;

7) A Anatel, a partir de *pressão popular*, destaca *associações* e a Anvisa destaca *movimento de donas de casa e consumidores*.

#### c) Semelhanças entre os governos FHC e Lula

Os governos FHC e Lula têm mais semelhanças do que diferenças, partindo do que as notícias sobre a Anatel, Aneel e Anvisa apresentaram neste nível III ao longo dos 11 anos analisados. Os governos FHC e Lula têm mais identificação na Anatel e na Aneel e divergem mais na Anvisa.

As semelhanças principais são:

1) a partir de *disputa - governo, empresas e usuários*; a partir de *autonomia -interferência política*; a partir de *funções - normas regulatórias*; a partir da *criação das agências regulatórias - fiscalização*; a partir de *lucro - investimentos privados*; a partir de *qualidade - serviços*; a partir de *inquérito administrativo - denúncia*; a partir de *criação de cargos - mandatos e conselheiros*; a partir de *pressão popular - associações e movimento de donas de casa e consumidores*.

2) as identificações entre os dois governos na Anatel e Aneel ocorrem a partir de *reajuste de tarifas - índice de reajustar*; a partir de *abandono da intervenção - privatizações*; a partir de *contravenção - composição acionária estrangeira*; a partir de *controle social e representação - controle de tarifas*.

#### d) Diferenças entre os governos FHC e Lula

Há algumas diferenças que marcam a divisão entre os dois governos. Dentre as principais, citam-se:

1) no governo FHC, dentro do tema central *político*, aparece destacado o tema *incertezas, fragilidades e dúvidas* (Aneel), enquanto no governo Lula aparece *flexibilização de metas* (Anatel);

2) no governo Lula aparece evidenciado a partir do tema central *função regulatória - regulação como garantia* (Aneel);

3) a partir do tema *econômico*, no governo FHC, na Aneel, destacam-se *acionamento e crise*, enquanto no governo Lula, na Anvisa, sobressaem *repasses, custos, investimentos e tributos, e tarifa social* (mais evidenciado do que em seu antecessor);

4) na área do *jurídico* está mais em evidência no governo FHC, na Aneel, *recursos* e no governo Lula, na Anatel, *liminares*;

5) em *indícios de irregularidades* no governo FHC destacam-se *disputa comercial e lobismo*;

6) no campo do *burocrático*, o governo FHC está mais identificado com *afinidades familiares*, enquanto o governo Lula se identifica com *interesses e concursos*.

Desta forma, conclui-se que a Anatel e Aneel têm boa identificação no campo *econômico, político, jurídico e burocrático* e se distanciam um pouco da Anvisa que expõe mais fortemente *indícios de irregularidades, fiscalização, proibições, etc.*

Enquanto o governo FHC está vinculado mais de perto a *privatizações, crise, incertezas, fragilidades e dúvidas, disputa comercial, lobismo e afinidades familiares*, o governo Lula está às voltas com *flexibilização de metas, interesses, tarifa social, regulação como garantia e concursos*, conforme síntese dos temas das notícias.

Porém os dois governos se identificam em sua postura liberal de abertura de mercado à ordem globalizante, limitando a autonomia com forte interferência do Estado, fixando normas, viabilizando as agências, definindo mandatos e nomeando conselheiros, fiscalizando, repassando, em reajustes, os custos dos serviços, exigindo investimentos privados e sendo vulneráveis às composições acionárias nacional e estrangeira com inúmeros indícios de irregularidades.

### **4.3.3 - Ciclo das agências regulatórias**

#### **4.3.3.1 Aneel**

A história da energia elétrica no Brasil está ligada à necessidade motriz de equipamentos para produção industrial. Tendo, assim, seu desenvolvimento acelerado no

século passado, especialmente a partir de 1930. O Estado teve papel importante com a constituição de empresas estatais para a produção e distribuição de energia elétrica.

Este ciclo, porém, teve seu fim com a reforma do Estado no Brasil, que começou com a lei nº 8.987 de fevereiro de 1995 de concessão de serviços públicos. E, no bojo dessa reforma foi criada a Aneel.

A Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel – é uma autarquia vinculada ao Ministério das Minas e Energia. Ela foi a primeira agência regulatória criada no Brasil, pela Lei 9.427 de 26 de dezembro de 1996 ([www.aneel.gov.br](http://www.aneel.gov.br)). Tanto nos seus objetivos quanto na missão é destacado o equilíbrio entre os agentes (partes – empresas e consumidores) e o benefício da sociedade. Dentre as atribuições da Aneel está a de assegurar a universalização dos serviços e mediar os conflitos de interesses entre os agentes do setor elétrico e os consumidores.

A Aneel, apesar de ter sido criada em 1996, teve sua regulamentação aprovada em outubro de 1997, pelo decreto nº 2.335, e seu regimento interno, em novembro do mesmo ano, quando finalmente entrou em funcionamento. A lei que criou a Aneel para regular e fiscalizar a produção, a transmissão e a comercialização de energia elétrica em conformidade com as políticas e diretrizes do Governo Federal, com a publicação do seu Regimento Interno extinguiu o DNAEE – Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica. Este órgão exercia a função de prover de forma direta o suprimento de energia elétrica, de fiscalizar diretamente e, também, de desapropriar áreas de interesse nacional, aplicando as punições que considerava necessárias sem criar parcerias com o mercado e, muitas vezes, com um frágil ou um autoritário vínculo com a sociedade. A Aneel exerce as competências segundo normas específicas do Código de Águas (Decreto 24.643 de 10 de julho de 1934) de leis de 1995. Ela tem autonomia em relação ao executivo, que é apenas um integrante do tripé: Estado, Mercado e Sociedade.

É importante ressaltar que a Aneel, apesar de criada no ano anterior, entrou em funcionamento depois da Anatel.

A Aneel, criada em 1996, teve concentrada em torno de si, no seu primeiro ano, praticamente todas as notícias que tratavam da reforma do Estado visando a implantação do modelo regulatório, com a criação das agências regulatórias. São 24 notícias coletadas no Banco de Dados e Plano de Classificação da presente tese. Em 1997, quando, também, foi criada a Anatel, a Aneel foi alvo de apenas 36 notícias, enquanto que a Anatel foi assunto em 97 notícias – quase o triplo. Assim, o ciclo de vida da Aneel começou com uma visibilidade restrita na imprensa, nos primeiros anos de existência. No ano de 2000 houve uma ascensão:

foram 231 notícias. Foi o início da crise energética. No ano seguinte, 2001, a Aneel atingiu o pico no volume de notícias: 435. Manteve-se, ainda, com uma quantidade alta de notícias em 2002 (239) e em 2003, primeiro ano do governo Lula (208 notícias). Depois, até 2007, voltou aos patamares anteriores, conforme ilustra o gráfico a seguir. Este volume de notícias foi motivado, portanto, por fatores extra-institucionais.

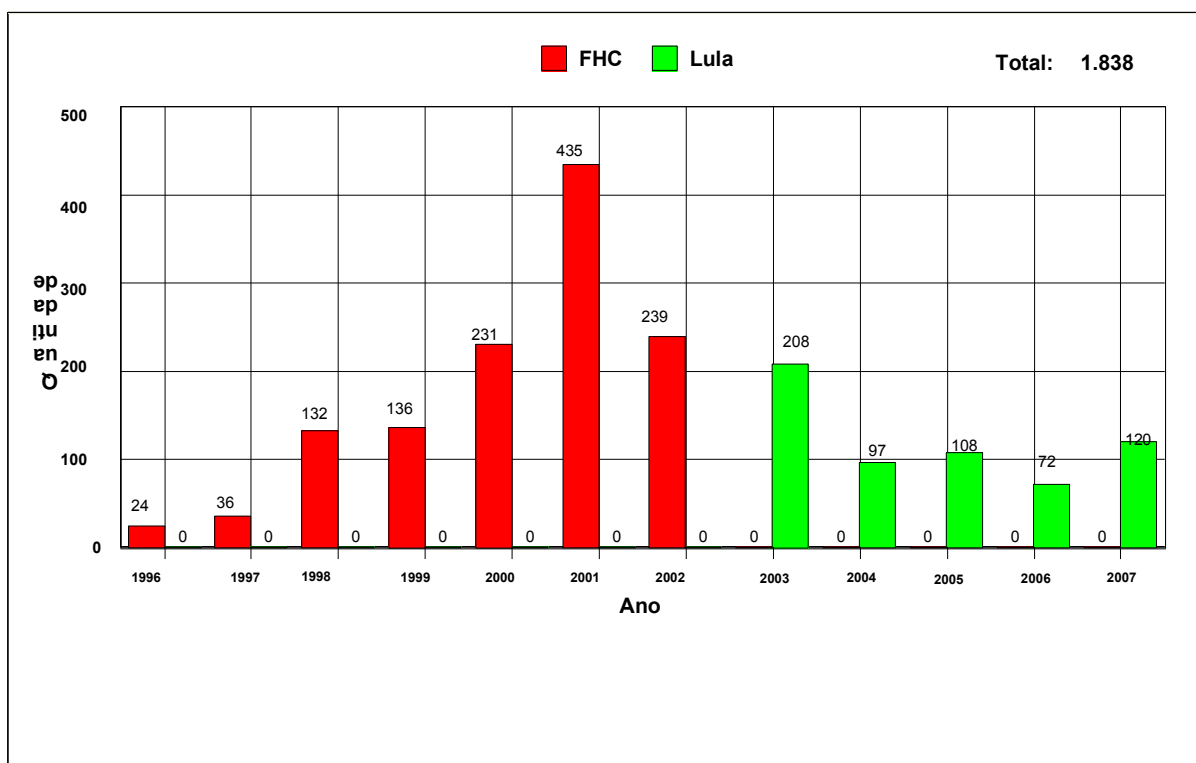


Gráfico nº 145 - Notícias sobre Aneel, em números absolutos, distinguindo os anos e os governos  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2007

Pode-se, a partir desse gráfico, definir o ciclo de vida da Aneel em 3 fases:

1ª fase - um começo, em 1996, discreto e indefinido, por ter sido a primeira agência regulatória. A comprovação desta incerteza se dá pela demora na instalação da desta agência, o que só aconteceu depois da oficial instalação da Anatel, em novembro de 1997.

2ª fase - um período de ascensão, em que a agência pautava diariamente as notícias da imprensa. As razões básicas para esse pico são quatro: a) a precária condição de infra-estrutura de geração e distribuição de energia elétrica, provocando acidentes e constantes apagões (inclusive a criação do Ministério Especial do Apagão); b) o agravamento das condições da crise energética com a ausência de chuvas que abastecem os reservatórios de água das usinas hidrelétricas geradoras de energia; c) o debate em torno dos preços das tarifas praticadas: os índices, os reajustes, os redutores, a tarifa social, os bônus para o consumidor e

o racionamento de energia (existência de uma Câmara de Gestão da Crise Energética); d) as implicações com a troca de governo (FHC para Lula) em meio a esta crise energética. Ao assumir, o governo Lula considerava que as agências regulatórias tinham poder em excesso e concentraram as críticas na Aneel, que foi alvo de redução de seu poder e tentativa de seu esvaziamento.

3ª fase - estabilização, período no qual as notícias são constantes – mas dentro de um padrão normal (girando um pouco abaixo ou um pouco acima de 100 notícias, conforme gráfico nº 144) - sobre preços das tarifas, problemas habituais relacionados à energia elétrica e investimentos em novas fontes energéticas para suprir as demandas do setor.

De acordo com o plano de classificações adotado para a presente tese, as notícias sobre a Aneel receberam 7.325 classificações com concentração nos anos da crise acima especificados, ou seja, de 2000 em diante, com destaque para o ano de 2001, período que se encerra em final de 2003, conforme mostra o gráfico seguinte.

Das 6141 notícias do banco de dados houve 1838 notícias sobre a Aneel. Como cada notícia teve um motivador, houve, também, 1838 *motivadores das notícias*, concentrados nas *agências regulatórias, executivo e empresas reguladas*

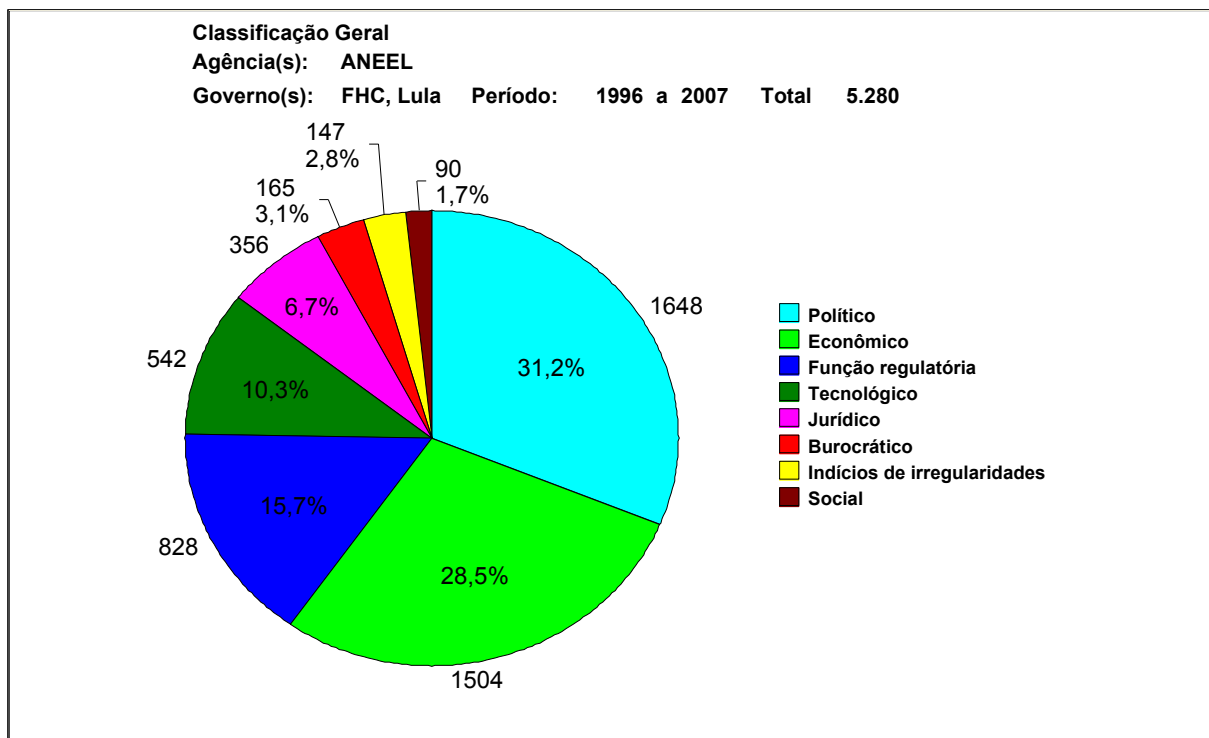


Gráfico nº 146 – Classificação das notícias sobre Aneel nos temas centrais, excluídos *motivador da notícia e excepcionais*, nos governos FHC e Lula

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2007

Na classificação das notícias sobre a Aneel, estão em relevo o tema *político e econômico*, aparecendo em um patamar logo abaixo *função regulatória e tecnológico*. As *disputas* (para nomeação de conselheiros e outros cargos) e o preço das *tarifas* (reajuste e redutor) do nível II predominam nas notícias em torno desta agência regulatória.

#### 4.3.3.2 - Anatel

A criação da Anatel está ligada à Emenda Constitucional nº8/1995, que flexibilizou o modelo brasileiro de telecomunicações ao eliminar a exclusividade da concessão para exploração dos serviços públicos a empresas sob controle acionário estatal e, assim, introduziu-se o regime de competição na prestação desses serviços. Até então, muitas empresas de telecomunicações eram estatais. O projeto de lei geral de telecomunicações começou a tramitar no Congresso Nacional em 1996, antes da criação da Aneel. Não houve lei específica que criou a Anatel. A agência, portanto, foi criada no bojo da lei mais ampla, que é a Lei Geral de Telecomunicações de nº 9.472 de 16 de julho de 1997, que dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e o funcionamento de um órgão regulador e sobre outros aspectos institucionais, nos termos da citada Emenda Constitucional 8/1995. Como o assunto era complexo, polêmico e envolveu muitos interesses, sua aprovação demorou. A regulamentação do funcionamento da Anatel se deu pelo Decreto nº 2.338 de outubro de 1997.

Telecomunicação era considerada uma questão de segurança nacional, especialmente, no passado recente dos governos militares. E, a legislação definia a forma e o conteúdo das telecomunicações, cujas empresas eram concessão do governo Federal, que poderia proceder sua cassação em caso de desrespeito às normas vigentes. A legislação era mais centralizadora, sem muita abertura para uma interação entre as empresas de telecomunicação com a sociedade. O governo não intermediava os processos de comunicação; ele era, na maioria das vezes, o Executivo e o autor da produção na área das telecomunicações.

A Anatel, produto desta nova fase de reforma do Estado, é uma autarquia com independência e autonomia vinculada ao Ministério das Comunicações. O site da agência ([www.anatel.gov.br](http://www.anatel.gov.br)) informa que o Estado passou de provedor à regulador. Cabe à Anatel as funções de regular, fiscalizar e outorgar; promover o desenvolvimento das telecomunicações de uma moderna e eficiente infra-estrutura de telecomunicações, capaz de oferecer à

sociedade serviços adequados, diversificados e a preços justos. Inclui a universalização dos serviços. Tem, também, função, dentro de seu âmbito específico, de prevenção e repressão da ordem econômica.

A agência tem como órgão máximo o Conselho Diretor, contando também com Conselho Consultivo, Procuradoria, Corregedoria, Biblioteca, Ouvidoria, e unidades especializadas nas diferentes funções. É caracterizada por independência administrativa, ausência de subordinação hierárquica, mandato fixo, estabilidade de seus dirigentes e autonomia financeira. Suas decisões só podem ser contestadas judicialmente. A mesma lei que criou a Anatel, já criou o Fundo de Fiscalização das Telecomunicações – FISTEL. O usuário, preceitua esta Lei, tem liberdade de escolha, direito à privacidade, a reclamações e à reparação de danos, eventualmente, causados pelos serviços de telecomunicações.

A Anatel, apesar de não ter sido a primeira agência regulatória a ser criada, foi a primeira efetivamente instalada em 5 de novembro de 1997, motivando o início de toda discussão em torno do modelo regulatório do país. Por isso, e, talvez, porque se apostava na Anatel como propulsora deste novo modelo regulatório, ela tenha sido motivadora de um maior volume de notícias do que as outras agências.

A Anatel, em consequência disso, teve uma seqüência mais regular de uma grande quantidade de notícias em torno dos temas que a ela afeta, como mostram os gráficos n<sup>os</sup> 147 e 148.

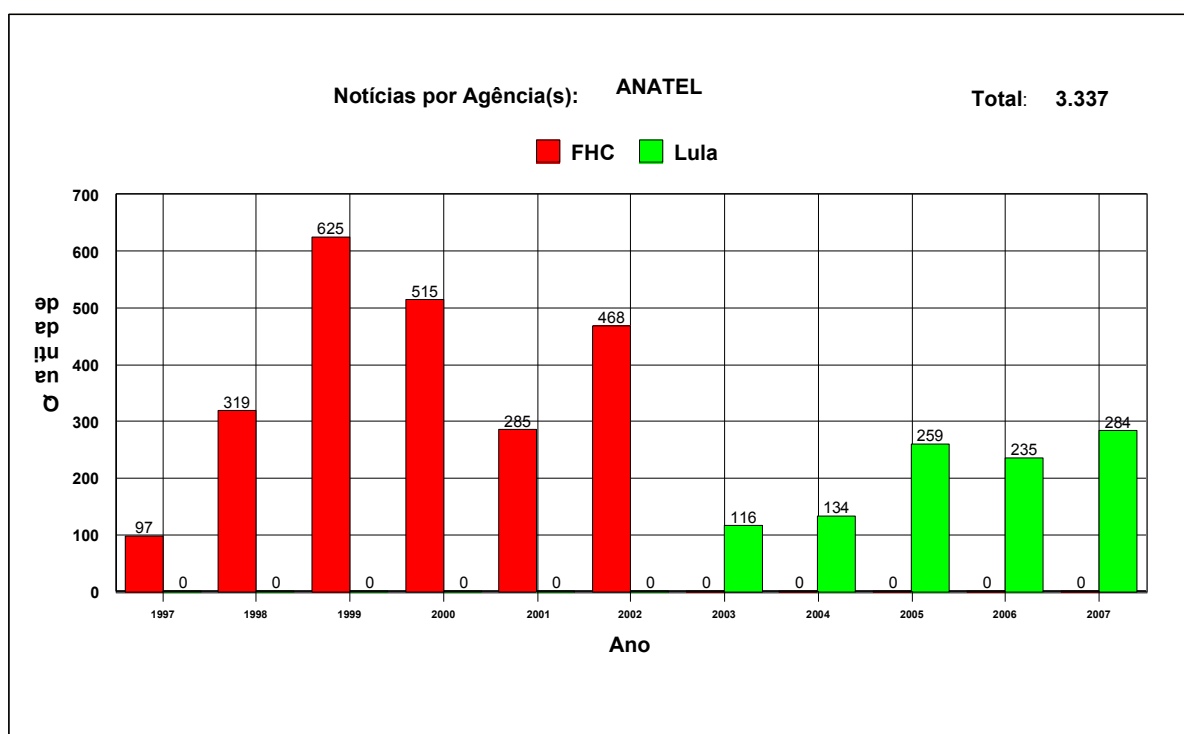


Gráfico nº 147 – Notícias sobre Anatel, em números absolutos, distinguindo os anos e os governos Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2007

Das 6141 notícias selecionadas para o banco de dados, a Anatel foi foco em 3.338 delas. A Anatel já começou no primeiro ano – 1997 – com 97 notícias (quantidade grande em relação à Aneel), cresceu no ano seguinte e atingiu seu ápice em 1999 com 625 notícias e manteve uma quantidade elevada de divulgações até o final do mandato do governo FHC (2002).

Nos anos de 2003 e 2004 houve uma menor divulgação em torno da Anatel. Em 2003, no início do governo Lula, esta agência, ainda afetada pela crise da energia elétrica, ficou um pouco obscurecida pela Aneel, motivando o debate sobre as tarifas e alvo de críticas como tentativas de redução de seu poder ou de seu esvaziamento.

Já em 2004, a Anatel foi ofuscada pela Anvisa que surgiu com destaque pela fiscalização e multas, penalizações pela adulteração de fórmulas e comercialização irregular, pela interdição de lotes e cassação de marcas.

No entanto, a Anatel voltou a assumir a liderança na quantidade de notícias sobre as agências regulatórias em 2005 e assim se manteve em 2007 com a concentração de 284 notícias na imprensa. A causa se encontra na importância original e constante das telecomunicações para todas as atividades do país: como mercado, construção política ou manifestação dos interesses dos diversos segmentos sociais.

Com base no plano de classificação, a Anatel obteve 12.874 classificações nas notícias. Essas classificações, também, seguem a curva do total de notícias sobre a Anatel, ou seja, quanto mais notícias, mais classificações, verifica-se no gráfico a seguir.



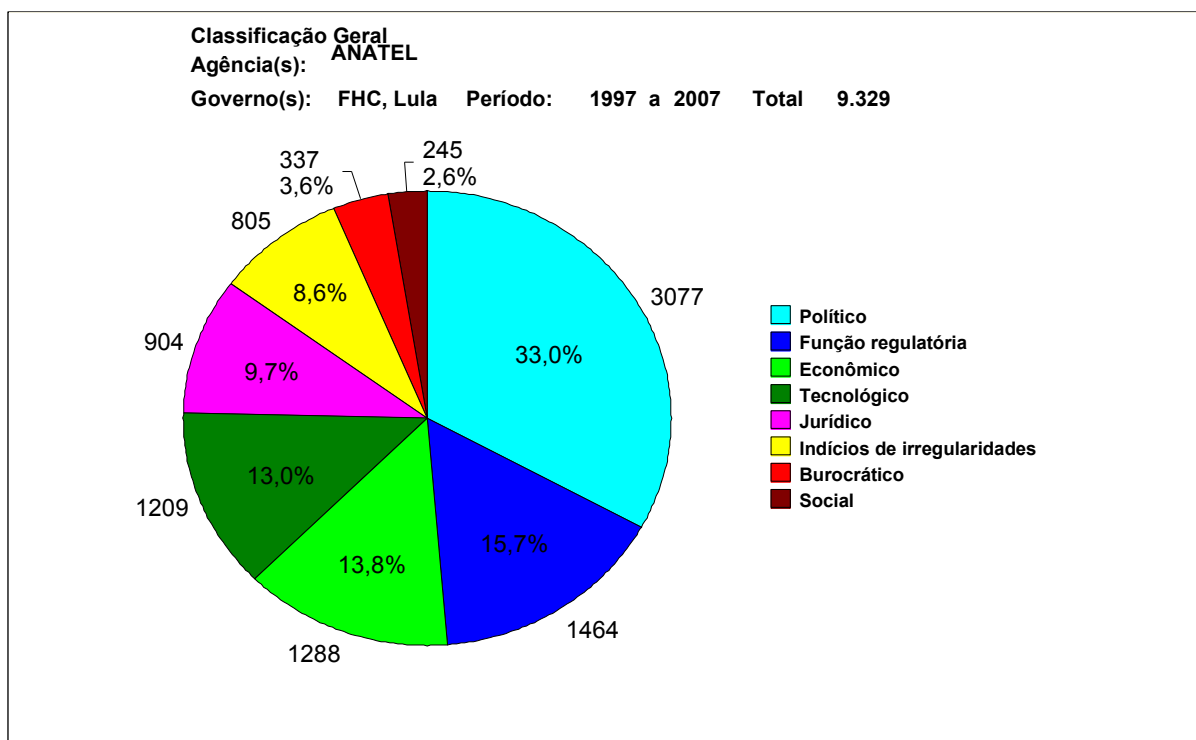


Gráfico nº 148 – Classificação das notícias sobre Anatel nos temas centrais, excluídos *motivador da notícia e excepcionais*, nos governos FHC e Lula

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2007

O tema central mais presente nas notícias sobre a Anatel nos governos FHC e Lula foi *político*, com destaque para o tema do nível II, *disputa* (entre Presidente, ministros, parlamentares, empresas e entidades para nomeação de conselheiros e outros cargos da Anatel). Muitos interesses estavam em jogo no campo da regulação, desde o modelo, até a polêmica da privatização, além da sedimentação do futuro político de quem estava no poder. Nas próximas posições dos temas centrais, com idênticas quantidades de classificação das notícias, estão: *função regulatória* com o tema *composição acionária* do nível II; *econômico* com o tema *lucro* do nível II; e *tecnológico* com o tema *qualidade* do nível II. Na Anatel, o tema central *econômico* não teve tanta relevância em números absolutos, pois os *preços das tarifas, bônus, tarifa social e racionamento* foram mais acentuados na Anatel.

Os principais *motivadores das notícias* na Anatel, também, foram as *agências regulatórias, o executivo e as empresas*.

#### 4.3.3.3 - Anvisa

Como já existia a ANS (Agência Nacional de Saúde), a criação da Anvisa encontrou justificativa na história da vigilância sanitária no Brasil que foi estruturada nos séculos XVIII e XIX para evitar a propagação de doenças nos agrupamentos urbanos que

estavam surgindo. Atividade exclusiva do Estado, de acordo com o próprio *site* da agência ([www.anvisa.gov.br](http://www.anvisa.gov.br)), coibia o “charlatanismo” e fiscalizava embarcações, cemitérios e áreas de comércio de alimentos. Com o desenvolvimento econômico e descobertas nos campos da bacteriologia e medidas terapêuticas, especialmente nos períodos pós Primeira e Segunda Guerras mundiais, houve necessidade de reestruturar a vigilância sanitária com a participação da sociedade, por movimentos populares e ações políticas. O Estado era o guardião dos direitos do consumidor e provedor das condições de saúde da população.

Criada pela Lei 9.782 de 26 de janeiro de 1999, a Anvisa é vinculada ao Ministério da Saúde, sendo que este relacionamento é regulado por contrato de gestão. É uma autarquia com independência administrativa, estabilidade de seus dirigentes e autonomia financeira. A gestão desta agência é responsabilidade de uma diretoria colegiada de cinco membros.

A finalidade central específica da Anvisa é a promoção da proteção da saúde da população, garantindo a segurança e o controle sanitário da produção e da comercialização de produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária, inclusive, dos ambientes, dos processos, dos insumos e das tecnologias a eles relacionados e participando da construção de seu acesso, tendo em vista a competição e a inovação. Exerce, ainda, o controle de portos, aeroportos e fronteiras e a interlocução estrangeira para tratar de assuntos internacionais na área de vigilância sanitária.

A Anvisa foi criada em janeiro de 1999, mas teve atuação discreta até o ano de 2001. A primeira notícia em torno dela foi apenas em outubro de 2000, na Folha de São Paulo. Enquanto a informação de sua criação aparece dentro do contexto de uma outra notícia somente em novembro de 2001. Conclui-se que a criação desta agência foi um ato político bastante restrito, ou seja, não teve repercussão, portanto, foi uma criação de gabinete, e após a sua criação, praticamente, nada foi feito para viabilizar sua atuação. O primeiro relatório anual da Anvisa, de 1999, trata sobre as ações da área de sangue e hemoderivados, como sendo as ações da Agência Nacional de vigilância sanitária daquele ano ([www.anvisa.gov.br](http://www.anvisa.gov.br)).

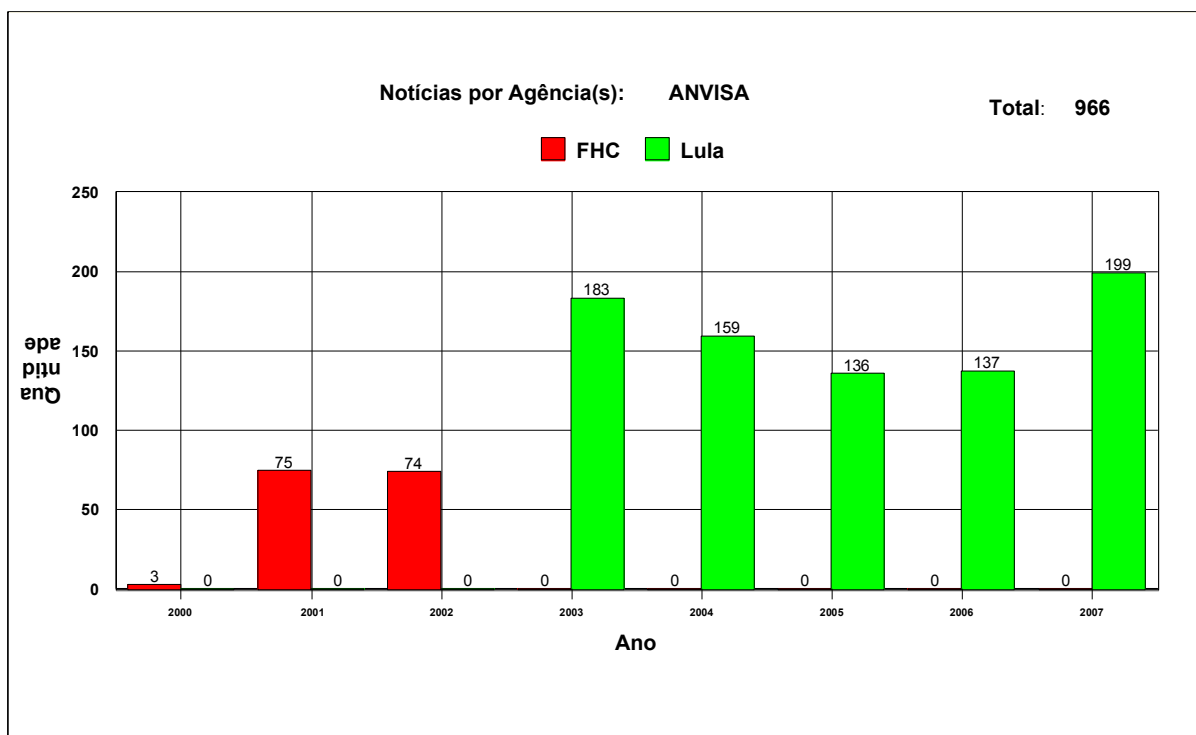


Gráfico nº 149 – Notícias sobre Anvisa, em números absolutos, distinguindo os anos e os governos  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2007

Das 6.141 notícias que compõem o banco de dados da presente tese, a Anvisa foi a que teve a menor quantidade delas: 966 notícias. Em 1999 não houve qualquer notícia sobre essa Agência. No ano de 2.000 a primeira notícia publicada sobre a Anvisa na Folha de São Paulo foi em 10 de outubro, sendo coletadas, naquele ano, apenas três, para o presente BD.

Em 2001 e 2002 – ainda no governo FHC – , de acordo com o gráfico nº 149, a quantidade de notícias chegou a 74 por ano. Em 2003, primeiro ano do governo Lula, a Anvisa atinge um dos seus pontos mais elevados no critério quantitativo de notícias (183). Nos anos seguintes, a Anvisa permanece com um volume de notícias que passa de 136, atingindo seu ápice em 2007 com 199 notícias.

Pela síntese das notícias, a Anvisa pode ser dividida em duas fases, correspondentes a cada um dos governos.

1ª fase – FHC de pouca atuação. A rigor a Anvisa ainda foi subdividida no governo de FHC: a) criação em 1999 e sem publicidade quase até o final de 2000; b) relatórios, notícias e início das primeiras ações em final de 2000 até o final de 2002.

2ª fase – Lula inicia as ações efetivas da Anvisa em 2003. A atuação permanece intensa até o final de 2007, concentrada na *pesquisa, produção, registros, comercialização, fiscalizações e penalizações contra fraudes como fórmulas adulteradas, falsificações, lotes e marcas irregulares, tráfico de influência* , etc.

Baseado no plano de classificação, as 966 notícias sobre a Anvisa, obtiveram 3.530 classificações, seguindo, também, proporcionalmente, em seus devidos anos, a quantidade total de notícias em torno dos temas afetos à agência.

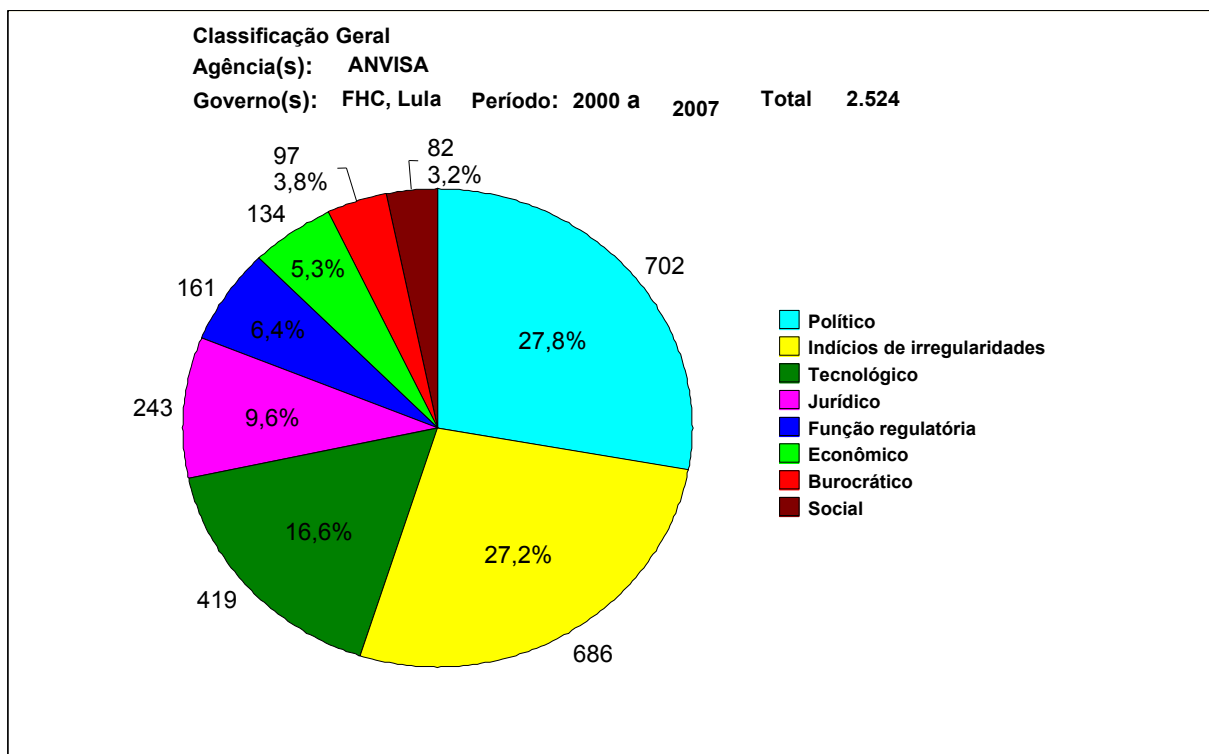


Gráfico nº 150 – Classificação das notícias sobre Anvisa nos temas centrais, excluídos *motivador da notícia e excepcionais*, nos governos FHC e Lula

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2007

No gráfico nº 150 fica evidente que os dois temas centrais que praticamente empataram em quantidade de classificação de notícias sobre a Anvisa foram: *político* com destaque para o tema do nível II, *disputa* (ocupação de cargos); e *índícios de irregularidades* que destaca o tema *produtos ineficazes* do nível II. O diferencial da Anvisa para as demais agências é de que, nesta, o Estado nunca foi o provedor direto, pelo menos na área da farmácia, dos bens e dos medicamentos necessários à saúde. Este setor, desde pesquisas à produção, esteve, ao longo dos anos, entregue à iniciativa privada. Portanto, agora que as agências estão constituídas, a Anvisa – diferente da Anatel e Aneel – atua mais na direção do mercado, fazendo controles, aplicando a legislação, punindo, proibindo, vetando, cassando ou impulsionando a pesquisa e a produção.

Os principais *motivadores das notícias* sobre a Anvisa são as *agências regulatórias*, o *executivo*, o *usuário/consumidor* e as *empresas*. Na Anvisa, o

*usuário/consumidor* é um *motivador da notícia* importante, o que não ocorre na Anatel e nem na Aneel. Enquanto nestas duas agências, esse tema do nível II está presente em menos de 5% das notícias, na Anvisa *usuário/consumidor é motivador da notícia* com presença em mais de 16% das notícias, portanto, na frente de *empresas* que tem apenas 15%.

Portanto, a Aneel teve seu ciclo áureo de divulgação de notícias de 2000 até 2003, a Anatel manteve posição de muitas divulgações, desde sua criação até o final de 2007, tendo seu ápice em 1999 e o período de carência de notícias em 2003 e 2004, e a Anvisa, criada em 1999, praticamente não teve divulgações até 2001, mantendo-se discreta durante o governo FHC. Em 2003, com o governo Lula, ela passou a ter intensas divulgações, mantendo-se estável nesta posição até 2007 quando atingiu seu ponto culminante no critério quantitativo de notícias.

#### **4.3.4 - Notícias excepcionais: contradições e confirmações**

Na agenda de notícias selecionada, dentro da estrutura do BD da tese, selecionou-se 455 notícias, que se considera importantes porque representam a essência dos 11 anos do modelo regulatório brasileiro pesquisado, envolvendo as três agências focadas: Anatel, Aneel e Anvisa. Estas notícias expressam a lógica da trajetória da política regulatória do país na vida das agências; expressam os acertos e os erros; confirmam as decisões adotadas; expõem algumas contradições e constrangimentos; colocam em primazia os fatores político e econômico como norteadores e em plano secundário o fator social; revelam a existência de irregularidades; e representam os interesses dos atores sociais, institucionais e individuais na busca de espaços na política de regulação.

A intenção, nesta análise, é exemplificar com fragmentos de notícias, o funcionamento da estrutura regulatória brasileira; a sua lógica; a expressão das notícias em temas mais recorrentes; seus problemas; suas contradições. O que se pretende, igualmente, é confirmar, ilustrando, temas expostos ao longo deste capítulo, extraídos do BD construído para esta tese.

Para uma melhor compreensão de como os interesses dos diversos atores envolvidos (sociais e institucionais) se apresentam para a sociedade, pela imprensa, apresentam-se aspectos de algumas abordagens das notícias, destacando temas que foram recorrentes e/ou que expõem estes interesses.

##### 1) Privatizações

Uma das primeiras ações do governo, dentro da reforma do Estado, com a implantação da política regulatória, foi estabelecer sintonia entre governo, empresas e consumidores, como requer o modelo capitalista mais liberal, processando as privatizações. Empresas do Estado foram vendidas em leilões para a iniciativa privada, muitas vezes, com capital majoritariamente estrangeiro.

Um argumento que se utilizava para justificar as privatizações foi a necessidade de fazer investimentos ou fazer caixa, conforme texto da notícia a seguir:

Acompanhando argumentos oficiais, conhecidos jornalistas de economia repetem à exaustão que as estatais de eletricidade devem ser privatizadas porque não investem o suficiente para seguir a recomendação de "aumentar 1,2% na oferta de energia para cada ponto percentual de acréscimo do PIB". Ou então porque "o Estado precisa fazer caixa" (Folha de São Paulo, São Paulo, 06 de dezembro de 1997).

Por um lado, o governo necessitava fazer caixa, mas, por outro lado, doava (sem exigir pagamento) programas de computadores às empresas. Esta foi, pelo menos, uma das críticas feitas pelos opositores das privatizações, ou seja, a entrega dos programas de computadores que contém todas as fórmulas de cálculos dos preços das tarifas, considerada uma perda do patrimônio público, como informa a seguinte notícia:

A Agência Nacional de Energia baixou uma resolução (nº 351) determinando que se dê de presente a todas as empresas de eletricidade interessadas no mercado brasileiro os programas de computadores do Centro de Pesquisas da Eletrobrás que sustentam os cálculos dos preços da energia no país. (...). Trata-se de entregar os próprios programas, redigidos em computês (Folha de São Paulo, São Paulo, 29 de novembro de 1998).

Uma das contradições apontadas por críticos do processo de privatizações é de que se usou dinheiro do governo, por meio de empréstimos ou até pela devolução do ágio, para se processar a venda das empresas estatais. O Estado, em vez de receber dinheiro com a venda, desembolsava dinheiro para que as empresas privadas interessadas comprassem as estatais. Assim, as privatizações, se faziam, às vezes, às custas do dinheiro público, como informa a notícia:

A privatização de setores como telecomunicações e energia elétrica só vai funcionar se os futuros donos privados tiverem dinheiro de bancos oficiais para financiar seus investimentos. A principal razão para a privatização, contudo, é a falta de dinheiro do Estado para investir nesses setores (Folha de São Paulo, São Paulo, 15 de maio de 2006).

Notícias posteriores às vendas das ex-estatais, informavam os lucros destas empresas, o que reforçava o argumento dos críticos de que o governo as administrava de forma inadequada e que suas vendas eram interesse do setor privado.

Do total de 6.141 notícias coletadas no BD, 1.022 tratavam, de alguma forma, sobre a questão das privatizações, das quais 866 notícias no período do governo FHC e 156

notícias no período do governo Lula. De fato, as privatizações estavam mais na ordem do dia durante os mandatos do governo FHC.

## 2) Preço das tarifas

### a) Reajuste de tarifas

A discussão do preço das tarifas foi uma das questões que perpassou as notícias. Em torno da questão econômica, gravitam interesses dos diversos segmentos envolvidos: as empresas querem reajustes maiores para aumentarem seus lucros; os consumidores querem preços mais baixos; e o órgão regulador (a partir de um olhar atento do governo) tenta promover o equilíbrio e está exposto aos *lobbies*. Assim, as notícias, muitas vezes, informam sobre reajustes, negando estes aumentos ou justificando decisões, como nesta:

As tarifas da empresa Metropolitana, que fornece energia à cidade de São Paulo e aos municípios próximos da capital (inclusive a Baixada Santista), subirão 20,96% a partir de hoje - o maior aumento entre todas as empresas do setor no país. O aumento das tarifas da Metropolitana e de outras 72 empresas de geração, de transmissão e de distribuição de energia que atuam no país foi anunciado ontem pela Aneel (Agência Nacional de Energia Elétrica). (...). Desvalorização é a vilã (Folha de São Paulo, São Paulo, 10 de junho de 1999).

A decisão de reajustar preços de tarifas sempre é traumática. Quando as regras, que definem as fórmulas de reajuste, não estiverem bem claras poderão levar a um desequilíbrio, prejudicando, acentuadamente, uma das partes envolvidas no processo. Por isso, a política de reajuste de tarifas encontra, pela sua institucionalização materializada em contratos de concessão, o termo que ambas as partes aceitam:

Os contratos de concessão do serviço público de fornecimento de energia prevêm a possibilidade de revisão das tarifas, em caso de constatação de ameaça ao equilíbrio econômico-financeiro das empresas (Folha de São Paulo, São Paulo, 15 de dezembro de 1999).

O poder de pressão do grupo mais forte e melhor organizado aparece como um fator importante de decisão na política de fixação de tarifas. Em trecho a seguir, se expressa o poder do lobismo para aumentar tarifas:

O consumidor residencial foi o principal afetado pelos reajustes nos preços das tarifas de energia elétrica desde o início do Plano Real. ... "Isso acontece porque os empresários têm mais poder de pressão", disse o deputado Fernando Ferro (PT-PE) (Folha de São Paulo, São Paulo, 05 de outubro de 2000).

A fragilidade da instituição regulatória brasileira se manifesta com a incerteza das leis e das normas que definem a política de reajuste de preços. A carência institucional sobre a definição da política de reajuste de tarifas é responsável pela ausência de um método claro de cálculo de reajuste de tarifa e isto cria impasses:

Impasse sobre o cálculo das perdas das distribuidoras de energia com o racionamento emperrou as negociações entre empresas e o "ministério do apagão". (...) Ontem, técnicos do banco estatal e da Abradee (Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica) se reuniram no Rio para tentar definir o método de cálculo (Folha de São Paulo, São Paulo, 19 de outubro de 2001).

Quando a situação é anormal, como foi a crise energética, que teve seu período mais acentuado em 2001, não existe meio institucional que encaminhe a política de reajuste mais adequada. Neste momento, o governo decide os preços sem interação/diálogo/discussão mais aprofundada com a sociedade. O Presidente e os Ministros, neste caso, são a expressão institucional autorizada para agir evitando assim o caos social. No período da crise (2001), um reajuste extraordinário do preço da energia elétrica foi instituído. O consumidor teve que pagar tarifas mais caras por 6 anos, confirma a notícia:

O reajuste extraordinário de energia elétrica que os consumidores serão obrigados a pagar para compensar as perdas das distribuidoras com o racionamento poderá valer por seis anos, em média. Esse é o dobro do tempo médio previsto inicialmente pelo governo. O reajuste está em vigor desde dezembro de 2001 (Folha de São Paulo, São Paulo, 01 de abril de 2002).

No período do governo Lula, os reajustes continuaram e há, também, a constatação de limitações na política de reajustes institucionalizada:.

As tarifas de energia elétrica subiram até 29,35% no primeiro aumento de tarifas administradas do governo Lula. O aumento é o maior autorizado pela Aneel desde 1997. (...) No processo - conhecido como revisão tarifária periódica - será definida a nova base de remuneração para as empresas e, ao final, as tarifas serão revisadas. Ainda não há definição se esse processo resultará em reajustes maiores ou menores do que os que aconteceriam no reajuste normal (Folha de São Paulo, São Paulo, 04 de fevereiro de 2003).

O reajuste da telefonia passava pelo mesmo processo institucionalizado. Porém, como não houve crise, também, não foi concedido reajuste extraordinário. No texto da notícia, o reajuste do telefone é o foco:

As tarifas de telefonia fixa da Telefônica, da Telemar e da Brasil Telecom ficarão 7,27% mais caras a partir deste domingo (Folha de São Paulo, São Paulo, 01 de julho de 2005).

A institucionalização da concessão de reajuste de tarifas pretendia imprimir caráter científico, ou seja, a pesquisa ditava o percentual do reajuste. Sendo assim, a institucionalização, uma vez estabelecida, não levava em consideração os interesses de um ou de outro setor. Contudo, quando a pesquisa levava ao erro, os reajustes de tarifas, também, eram concedidos com valores errados. Isto aconteceu em 2005, como mostra a notícia a seguir:

A Aneel (Agência Nacional de Energia Elétrica) decidiu não usar os resultados da última pesquisa de qualidade dos serviços prestados pelas distribuidoras de energia no cálculo dos reajustes de tarifa deste ano. Com a decisão, os aumentos de tarifa serão maiores. Segundo a agência, a pesquisa, que custou aproximadamente R\$ 467



mil, tinha falhas. A empresa que fez a pesquisa cometeu um erro na medição em um município do Rio de Janeiro. A Aneel, por sua vez, quando elaborou o edital para a contratação da empresa de pesquisa, estabeleceu critérios para definição da amostragem diferentes dos adotados nas pesquisas anteriores (Folha de São Paulo, São Paulo, 23 de agosto de 2005).

Os governantes, habitualmente, adotando a via da escolha racional (calculam os custos e os benefícios do serviço a ser prestado), cobram, às vezes, valores por algo fora do padrão, pois consideram isto custos. A cobrança de uma taxa estranha – taxa de poste – causou aumento de tarifas em São Paulo:

Uma lei promulgada pelo prefeito de São Paulo, José Serra (PSDB), deve gerar impacto direto no bolso dos consumidores. O novo gasto pode vir na conta de luz, pois a prefeitura pretende cobrar uma taxa de uso do solo municipal dos postes - a maior parte instalados pela Eletropaulo, concessionária responsável pela energia elétrica no município. (...). A Aneel (Agência Nacional de Energia Elétrica) diz que "é evidente" que o valor que o prefeito de São Paulo, José Serra (PSDB), pretende cobrar pelos postes da Eletropaulo impactará no bolso dos consumidores (Folha de São Paulo, São Paulo, 22 de setembro de 2005).

#### b) Tarifa social

A definição do preço das tarifas, habitualmente, leva uma carga conflituosa. Se a política tarifária estiver institucionalizada, os encaminhamentos para decisões, visando reajustes ou reduções, dar-se-ão de forma mais coordenada e tranquila. A institucionalização implica ter regras claras e, especialmente, ter a definição dos atores que participam deste processo de decisão. E, dentro deste tema, a tarifa social é uma forma de equilibrar renda possibilitando que as pessoas mais carentes, com critérios institucionalmente determinados, paguem taxas menores do que pessoas de melhor poder aquisitivo. Assim, a tarifa social pode ser um movimento justo e, também, plataforma eleitoral de governos e partidos, porém, poderá ocasionar momentos de divergência e de tensão.

Este debate que acompanhou, na imprensa, o preço da tarifa social e que consistia em proporcionar uma tarifa mais barata para pessoas de baixa renda, trazia a questão: como se caracteriza o consumidor de baixa renda? Notícias sobre o assunto ocupavam as páginas dos jornais:

A Aneel (Agência Nacional de Energia Elétrica) negou a reclassificação de tarifa solicitada pela Eletropaulo Metropolitana para cerca de 2 milhões de consumidores de baixa renda. A reclassificação aumentaria a tarifa desses consumidores e daria uma receita adicional de R\$ 120 milhões para a concessionária, a cada ano. Consumidor de baixa renda é aquele que consome menos de 170 quilowatts por mês (Folha de São Paulo, São Paulo, 23 de setembro de 1999).

Outra notícia informa que a redução da quantidade de pessoas beneficiadas pela tarifa social foi drástica:

Os critérios definidos no final de agosto pelo governo para a tarifa social de energia poderão reduzir o universo de consumidores de baixa renda beneficiados com

descontos na conta de luz. A regulamentação da tarifa social limita o benefício às residências com ligação monofásica (uma só voltagem) (Folha de São Paulo, São Paulo, 09 de setembro de 2002).

No governo Lula, a tarifa social também recebeu destaque, mas de uma forma diferente: discutia-se mais a questão social na tentativa de beneficiar pessoas de baixa renda:

(...). Encargos são partes da tarifa paga pelo consumidor que servem para subsidiar políticas de governo, como tarifa social de baixa renda, geração por fontes alternativas de energia ou compra de óleo combustível para as termelétricas da região Norte (Folha de São Paulo, São Paulo, 22 de agosto de 2006).

Ainda neste governo, houve uma intensificação de formas mais diretas de auxílio à população carente, como “bolsa família”, etc.

No BD foram encontradas 1.246 notícias que tratavam da questão das *tarifas* – *reajuste, redução, social* – das quais, 746 no período do governo FHC e 500 no governo Lula.

### 3) Ocupação de cargos

A indicação de nomes de confiança do Presidente, dos ministros e dos parlamentares do governo foi uma prática comum durante os mandatos dos governos de FHC e de Lula. A seguinte notícia refere-se ao Presidente FHC:

O presidente Fernando Henrique Cardoso loteou entre o PSDB e o PFL duas das agências que comandarão a infra-estrutura do país, informam Raymundo Costa e Asdrúbal Figueiró. O ministro Sérgio Motta indicou 4 dos 5 diretores da Anatel, de telecomunicações. Na Aneel, de energia elétrica, o grupo do senador Antonio Carlos Magalhães (Folha de São Paulo, São Paulo, 07 de dezembro de 1997).

A impressão que se tem é de que a nova instituição – ou o neoinstitucionalismo – adota o velho clientelismo, característico dos coronéis. A questão que imediatamente emerge é: onde fica o princípio da autonomia? Pressupõe-se que agências regulatórias independentes e autônomas não sejam capturadas pelo governo, nem por empresas e nem por usuários/consumidores.

Este tema de nomeações, no entanto, apareceu inúmeras vezes na imprensa. Destaca-se, dentre muitas, mais uma notícia que trata da ocupação político-partidária dos cargos das agências regulatórias:

O PSDB ficou com 4 e o PFL com 1 dos 5 lugares na diretoria da ANP (Agência Nacional do Petróleo). Os tucanos já controlam duas das agências reguladoras: a ANP e a Anatel. O PFL fez a maioria das indicações da Aneel (Folha de São Paulo, São Paulo, 02 de janeiro de 1998).

A disputa política pela ocupação dos cargos de dirigentes das agências regulatórias é tão acirrada que, o novo governo, antes de sua instalação, já se movimentava para fazer as suas próprias nomeações. A informação está nesta notícia:

O PT ainda não ganhou a eleição e o deputado Walter Pinheiro, um dos seus vice-líderes na Câmara, já abriu a temporada de caça às cadeiras, ao arripio da leis. O companheiro propôs que os dirigentes de agências reguladoras (tipo Aneel, ANP e Anatel) entreguem seus cargos depois da posse do novo governo: "A sugestão é que a tropa toda renuncie" (Folha de São Paulo, São Paulo, 13 de outubro de 2002).

A ocupação de cargos políticos por setores de oposição ao governo estabelecido criava, também, situações de constrangimento e de disputa entre candidatos, como foi o caso em Santa Catarina:

Aliado em Santa Catarina do candidato à Presidência pelo PSDB, José Serra, o ex-prefeito de Joinville e candidato ao governo do Estado, Luiz Henrique (PMDB), tem cobrado dos coordenadores da campanha de Serra que promovam uma demissão coletiva de correligionários do senador Jorge Bornhausen (PFL) em cargos públicos federais de Santa Catarina. O senador declarou apoio à candidatura de Ciro Gomes (PPS) e apóia a reeleição do governador Esperidião Amin (PPB) (Folha de São Paulo, São Paulo, 22 de julho de 2002).

No governo Lula, a ocupação de cargos políticos nas agências regulatórias continuou como era a prática de seu antecessor. A notícia a seguir esclarece sobre este quadro:

O governo federal entregou 64,5% dos cargos de direção do Ministério da Saúde e das instituições ligadas à pasta {entre elas a Anvisa} a médicos e profissionais que têm ligação com o PT, partido do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. O reparte incluiu o PPS e o PC do B, aliados do Planalto no Congresso Nacional. A assessoria do ministro da Saúde, Humberto Costa, membro do diretório nacional do PT, informou que as nomeações são norteadas pelo tripé "compromisso político, competência técnica e ética" (Folha de São Paulo, São Paulo, 31 de agosto de 2003).

A busca de ocupação de espaços políticos por parte dos partidos aliados ou pela troca da aprovação de eventuais matérias de interesse do governo no Congresso Nacional continua reivindicada pelos partidos políticos em 2006:

O PP entrou ontem oficialmente na disputa pelos cargos no segundo mandato do presidente Lula, ameaçando criar problemas para o governo caso não tenha seu espaço no primeiro escalão ampliado. (...). Se o PMDB, que elegeu 89 deputados federais, tiver seis ministros, o PP, com seus 41, mereceria pelo menos três, pelo raciocínio do líder, Deputado Mário Negroponte (BA) (Folha de São Paulo, São Paulo, 08 de novembro de 2006).

Esta busca continuou durante todo o ano de 2007: cargos foram disputados, distribuídos normalmente como troca de apoio político. Apesar disso, os diretores das agências regulatórias negam haver ligação entre as nomeações para cargos em agências com filiação política, conforme a notícia a seguir:

Os relatores do Senado, que aprovavam a indicação dos diretores das agências, não mantinham a condição de filiação ou mesmo de sua afinidade pessoal (Folha de São Paulo, São Paulo, 31 de julho de 2007).

Observa-se que os governantes alegam, sempre, como justificativa nas indicações de diretores para as agências regulatórias a experiência, o conhecimento técnico e a afinidade

(confiança) com as metas do governo. A nomeação de pessoas de confiança e com afinidade com cada novo governo, também, já faz parte de uma rotina institucionalizada, pela cultura política vigente.

Sobre estes temas de ocupação, indicação e nomeação de cargos e conselheiros, houve um total de 1026 notícias ao longo dos 11 anos pesquisados.

#### 4) Poder

O marco regulatório prevê um Estado que não seja produtor, mas, apenas, regulador. Portanto, na reforma do Estado brasileiro, a concessão de autonomia para as agências regulatórias faz parte do processo de credibilidade que a economia do país oferece aos investidores nacionais e internacionais. Como consequência, os ministérios perdem parte do seu poder, como atesta a seguinte notícia:

Após as privatizações, as agências reguladoras da área de infra-estrutura vão concentrar mais poder do que os respectivos ministérios. As agências vão criar as regras de funcionamento das concessões de serviços públicos, fiscalizar o seu cumprimento, definir tarifas e resolver os conflitos no âmbito administrativo. Aos ministérios, caberá apenas a pesquisa e o planejamento estratégico dos setores (Folha de São Paulo, São Paulo, 07 de dezembro de 1997).

Neste marco regulatório, do novo modelo de Estado brasileiro, o consumidor teria mais poder, com assento nas instâncias de decisão. Mas nem sempre é assim, como informa a seguinte notícia:

Para Ludmer, "os consumidores, que representam a possibilidade de concorrência no sistema, estão sendo alijados pela Aneel, inclusive dos conselhos, em benefício das distribuidoras" (Folha de São Paulo, São Paulo, 16 de agosto de 1998).

Mesmo que caiba às agências o processo de regulamentação, na cultura política brasileira, há muitas interferências de diversos setores, na tentativa de exercer controle sobre a regulação. Notícia envolvendo a Aneel, informa que o BNDES quer mudar a regulação:

O BNDES deverá contratar uma consultoria internacional por US\$ 5 milhões para reavaliar toda a regulamentação elaborada pela Aneel para o setor elétrico. O curioso é que a regulamentação do setor é uma atribuição da Aneel e ela já foi feita com base em trabalho da consultoria Coopers & Lybrand (Folha de São Paulo, São Paulo, 19 de julho de 2001).

A função das agências regulatórias é uma questão que não está clara, especialmente no início do processo de reforma do Estado e criação das agências regulatórias. Ramos (2005), em várias passagens de sua tese, refere-se ao desenho do marco regulatório não suficientemente delimitado. Nos primeiros anos a indefinição era acentuada. *“A falta de clareza sobre as funções efetivas do Conselho Consultivo ainda era flagrante em junho de*

*1999, por ocasião da 13ª Reunião da entidade, quando seu Presidente registrou que era preciso definir a atribuição do próprio Conselho” (Ramos, 2005, p.159).*

A Folha de São Paulo, em janeiro de 2002, reproduziu que especialista no assunto, em debate, disse que as reguladoras não foram criadas para resolver todos os problemas do setor:

O economista Darryl Biggar, da divisão de regulação da concorrência da OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico), com sede em Paris, diz que as agências reguladoras não são panacéias que resolvem todos os problemas dos setores para os quais são criadas. Ele lembra que existem condições específicas para que seja aconselhável a criação de uma agência e que, sujeitas aos mais diversos tipos de pressão, elas próprias podem transformar-se em instrumento de lobby das empresas que deveriam "vigiar" (Folha de São Paulo, São Paulo, 06 de janeiro de 2002).

A questão da autonomia ou da independência das agências regulatórias em relação ao governo sempre estava colocada para políticos, empresários e pesquisadores da área. A notícia anterior trata de interferências. E, a notícia abaixo trata da autonomia:

As agências reguladoras foram suficientemente independentes tanto do mercado como do Executivo federal? (...). Existem alguns quesitos básicos (...) para os organismos reguladores: a) independência técnica completa em relação ao governo e às empresas fiscalizadas e reguladas, subordinando-se ao controle social, por meio de conselhos; b) espaço público de participação da sociedade, como a existência de conselho formado por representantes das universidades, das diversas classes de usuários/consumidores, dos trabalhadores, assim como do governo federal e dos governos estaduais e municipais, na forma definida em lei; c) quadro técnico constituído pelos melhores técnicos e especialistas (Folha de São Paulo, São Paulo, 20 de outubro de 2002).

A preocupação com a questão da *autonomia* ficou manifestada em várias notícias. Políticos, empresários, conselheiros e pesquisadores alertavam para os riscos do modelo de regulação do país com a fraca autonomia das agências regulatórias. Esta preocupação passou a ganhar força quando o governo apresentou projeto de lei, limitando o poder das agências regulatórias e a vinculação do mandato dos conselheiros ao cumprimento das metas a serem definidas pelos ministérios.

A fiscalização das agências regulatórias, também, foi objeto de um projeto de lei, segundo a notícia:

A oposição conseguiu aprovar ontem na CCJ (Comissão de Constituição e Justiça) do Senado projeto de lei que estabelece a criação de uma comissão mista de deputados e senadores para fazer o controle e a fiscalização externos das atividades das agências reguladoras (Folha de São Paulo, São Paulo, 07 de agosto de 2003).

O governo Lula, em um primeiro momento, foi crítico em relação às agências regulatórias, tentando limitar o poder delas. Em um segundo momento, porém, recua e concede mais poder à Anatel, por exemplo, como expõe a notícia:

As mudanças na política de telecomunicações, definidas em decreto presidencial publicado nesta semana, vão reforçar a atuação da Anatel (Agência Nacional de Telecomunicações) e expõem a ambiguidade do governo Luiz Inácio Lula da Silva ao lidar com as agências reguladoras criadas por Fernando Henrique Cardoso (Folha de São Paulo, São Paulo, 13 de junho de 2003).

No entanto, o poder das agências, na verdade, não sofreu redução no governo Lula. Pelo contrário, se manteve ou até aumentou, conforme notícia:

O Brasil avançou nos últimos anos na modernização de sua máquina administrativa, baseado em três princípios: 1) Nem Estado mínimo, nem Estado máximo. Estado equilibrado e competente para cuidar de tudo o que não pode nem deve delegar. 2) O governo propõe, induz, estimula, viabiliza e regulamenta. 3) O Estado financia a parte que lhe compete na parceria e presta contas à sociedade de todos os seus atos, em nenhuma hipótese se omite (Folha de São Paulo, São Paulo, 18 de maio de 2005).

A contradição na questão do poder, da autonomia e da independência das agências aparece quando o governo ameaça usar lei militar para mudar decisão da Anatel. A notícia esclarece:

Em sua disputa para forçar a Anatel a alterar uma decisão sobre acesso à internet de alta velocidade sem fio, o Ministério das Comunicações dispõe de um parecer da AGU (Advocacia Geral da União) avaliando que o Executivo pode determinar à agência rever e reformular decisões que descumpram políticas estabelecidas pelo governo para o setor (Folha de São Paulo, São Paulo, 31 de agosto de 2006).

Melo (2000) lembra que houve ações limitando o poder das agências, relativizando a sua autonomia, no decorrer dos primeiros anos de implantação do marco regulatório. O governo Lula, em seu discurso e em algumas medidas legais, no que trata sobre o poder das agências, tentou introduzir limitações. Porém, na prática, recuou e fortaleceu as agências. Representando uma aparente contradição de seu governo, ou até pode ser um discurso coerente com sua plataforma eleitoral de não se submeter aos interesses do poder econômico e de favorecer aos mais pobres.

#### 5) Ações na Justiça

As ações na justiça são uma demonstração do quadro conflituoso do modelo regulatório brasileiro. Cada segmento busca seus interesses e quando não atendidos nas vias administrativas, busca o recurso judicial. Notícias sobre inquéritos, ações judiciais, liminares, recursos, etc., são comuns:

O governo federal entrou com recurso, no final da tarde de ontem, no Tribunal Regional Federal da 4ª Região, em Porto Alegre, contra liminar (decisão provisória) que determinou anteontem a suspensão do leilão de privatização da Gerasul, marcado para a próxima terça-feira (Folha de São Paulo, São Paulo, 12 de setembro de 1998).

As ações judiciais são tantas que o setor privado encontra dificuldades para cumpri-las, de acordo com agências regulatórias. A notícia, inclusive, questiona, a partir do volume de ações judiciais, sobre a efetividade da regulação do Estado:

As agências de regulação estão tendo dificuldades para garantir que suas decisões sejam cumpridas pelo setor privado. Muitas empresas têm recorrido à Justiça contra decisões dessas agências. (...). É claro que o acesso ao Judiciário, um princípio democrático e constitucional inviolável, deve ser garantido. Mas o constante uso de liminares contra decisões das agências representa uma diminuição indesejada da efetividade da regulação do Estado (Folha de São Paulo, São Paulo, 09 de dezembro de 2000).

Ações judiciais que acusam interferência indevida de setores do governo em favor de empresas, também, foram noticiadas, como nesta reportagem:

Os fundos de pensão Previ (Banco do Brasil), Petros (Petrobras) e Telos (Embratel) pediram ontem ao STJ (Superior Tribunal de Justiça) a manutenção de uma liminar contra o Grupo Opportunity para garantir seus direitos de veto na empresa Newtel, da qual são sócios minoritários. (...). No pedido, contra o empresário Daniel Dantas, os fundos acusam a Anatel (Agência Nacional de Telecomunicações) de interferir indevidamente no processo em favor do Opportunity (Folha de São Paulo, São Paulo, 13 de abril de 2002).

As agências regulatórias, em muitas tomadas de decisão, dependem do poder judiciário, pois atos são contestados por ações judiciais. É o conflito que está sendo resolvido na relação inter-poderes. O que se coloca é que parece que nada ou pouco mudou do Estado tradicional para o novo Estado regulatório. Uma questão que se formula é: é possível regulação em uma sociedade com resquícios patrimonialistas?

A notícia a seguir fala da concessão de liminar:

O TRF (Tribunal Regional Federal) de Brasília manteve as operadoras de telefonia fixa local no leilão de faixas de frequência para operar o serviço de acesso à internet em banda larga sem fio. No final de agosto, as teles já haviam conseguido liminar para participar do leilão. Desde então, a Anatel (Agência Nacional de Telecomunicações) tem tentado, sem sucesso, cassar a liminar (Folha de São Paulo, São Paulo, 09 de janeiro de 2007).

Estas questões expostas ilustram o que as notícias veiculam a partir dos temas *ações judiciais, liminares e recursos* sobre as agências pesquisadas. Há no Banco de Dados da presente tese registro de 1.093 notícias que tratam destes temas.

## 6) Qualidade dos serviços e multas

A qualidade dos serviços das empresas reguladas foi um constante motivo de preocupação. Houve protestos de consumidores contra a má qualidade de serviços; empresas queixavam-se de ter recebido a ex-estatal sucateada; e a Agência aplicava multas, cujo pagamento tornava-se uma raridade. A notícia abaixo informa sobre qualidade e multas:

A venda da Light (distribuidora de energia elétrica que atende cerca de 80% do mercado do Estado do Rio), abalou a imagem do programa de desestatização. Tornou-se a ex-estatal que mais críticas recebe pela má qualidade de seus serviços. (...) Deixou de ter prejuízo (R\$ 116,5 milhões em 95) e se tornou bastante lucrativa (R\$ 324 milhões em 97), mas o atendimento entrou em colapso no verão. Os protestos de moradores e empresas foram tantos que, em fevereiro, a Aneel (Agência Nacional de Energia Elétrica) multou a empresa em R\$ 2,016 milhões por queda na qualidade dos serviços. A multa ainda não foi paga (Folha de São Paulo, São Paulo, 07 de abril de 1998).

Em outra notícia, colunista comenta o pequeno valor que a multa representa no lucro da empresa, enquanto que para a população os danos são incalculáveis:

A multa de R\$ 2 milhões aplicada à Light não chega a igualar nem três dias do seu lucro diário médio, considerando-se as últimas cifras divulgadas da sua rentabilidade, mas os danos causados pelos cortes de energia à indústria, ao comércio e à população do Rio por certo avançam pela ordem do bilhão. E há, ainda, os danos irreparáveis (Folha de São Paulo, São Paulo, 12 de fevereiro de 1998).

As agências regulatórias vivem uma situação habitual: elas aplicam as multas, mas as multas, na sua grande maioria, não são pagas. A notícia a seguir é esclarecedora:

A maioria das multas aplicadas pelas agências reguladoras a empresas concessionárias de serviços públicos não é paga. Isso ocorre devido à grande quantidade de recursos impetrados pelas empresas multadas. (...) De acordo com a Aneel, foram aplicadas 115 multas a concessionárias nos últimos dois anos. Dessas, 102 já foram cassadas em recursos na própria agência ou na Justiça. Três ainda estão sendo analisadas e apenas dez foram pagas. Do total de R\$ 46,5 milhões previstos nas 115 multas, apenas R\$ 6 milhões chegaram aos cofres do Tesouro (Folha de São Paulo, São Paulo, 06 de julho de 2000).

Neste conjunto de notícias sobre aplicação de multas, que são contestadas, o que se coloca é o poder da lei e da autoridade frente ao mercado. A lei existe, a autoridade executa, mas o mercado – referido como uma construção social, tendo compromissos com a sociedade, sustentando e sendo sustentado pela sociedade – apresenta os recursos protelatórios com justificativas, visando o não pagamento das multas.

A aplicação de multas atinge, inclusive, autoridades do setor elétrico, como empresa que era dirigida pelo Ministro das Minas e Energia:

A Aneel (Agência Nacional de Energia Elétrica) multou em R\$ 816 mil uma distribuidora por infrações cometidas quando Francisco Gomide, atual ministro de Minas e Energia, presidia a empresa. A Espírito Santo Centrais Elétricas S.A., que vende energia para 922 mil clientes, falhou em três projetos. A empresa vai recorrer (Folha de São Paulo, São Paulo, 09 de julho de 2002).

Uma situação não habitual ocorre quando o órgão responsável pela fiscalização e aplicação de multas é multado. Foi o que aconteceu em 2001 para a Anatel, multada pelo Tribunal de Contas da União, conforme a seguinte notícia:

O TCU (Tribunal de Contas da União) multou em R\$ 5.000 a diretoria da Anatel (Agência Nacional de Telecomunicações), incluindo Renato Guerreiro, presidente da agência. Motivo: contratação irregular da consultora em telecomunicações Alejandra Estela Herrera Rieznik. A diretoria da agência tem até sexta para



apresentar recurso contra a decisão. Ontem, a Anatel não quis comentar o assunto (Folha de São Paulo, São Paulo, 09 de outubro de 2001).

A propaganda de cigarro tem proibição ou pelo menos restrições no Brasil, a partir de um movimento mundial e as corridas de fórmula 1, fortemente patrocinadas pela indústria do cigarro, não poderiam expor as marcas. No entanto, a legislação não era clara sobre essa aplicação e nem sobre quem e como esta multa seria aplicada. Resultado: não se aplicou a multa, conforme esta notícia:

Na falta de quem aplique a multa, a F-1 correrá em Interlagos vestida com suas marcas de cigarro. Após reuniões com o Ministério da Saúde, a Anvisa (Agência Nacional de Vigilância Sanitária) desistiu ontem de multar em R\$ 2 milhões a Prefeitura de São Paulo, a Rede Globo, equipes e fabricantes de cigarro. Ao todo, as punições alcançariam R\$ 20 milhões (Folha de São Paulo, São Paulo, 03 de abril de 2001).

A exigência de fiscalização pressupõe a tentativa de burlar normas, leis e convenções por parte de agentes e instituições envolvidos no processo regulatório. A aplicação de multas é uma consequência, que revela a existência de interesses conflituosos. Em torno deste assunto, fiscalização e multas, houve um total de 1.014 notícias ao longo dos 11 anos pesquisados.

## 7) Audiências

As audiências públicas eram comuns, como parte integrante desta parceria entre Estado, Mercado e Sociedade, para ouvir reclamações, sugestões e encaminhar soluções que atendessem, da melhor forma possível, os envolvidos. Um decreto presidencial definiu qual é a real função das audiências públicas, como informa esta notícia:

O decreto que regulamenta a atuação da Aneel (Agência Nacional de Energia Elétrica) estabelece que toda a decisão do órgão que possa afetar direitos das empresas concessionárias ou dos consumidores deve ser precedida de audiência pública. Como seu próprio nome diz, a audiência pública é aberta à população em geral. Seu objetivo é "recolher subsídios e informações" que orientarão o processo decisório da Aneel. A audiência também tem a função de permitir que as empresas do setor e os consumidores apresentem seus pedidos, opiniões e sugestões sobre o problema em pauta. A audiência pública não tem caráter deliberativo. Ela serve apenas para reunir elementos que orientarão os diretores da Aneel no momento em que forem decidir o tema debatido (Folha de São Paulo, São Paulo, 18 de fevereiro de 1998).

Nas audiências públicas as diferentes posições, os diferentes interesses e as divergentes práticas são discutidas para se encontrar pontos em comum nestes conflitos e fazer encaminhamentos que atendam, tanto quanto possível, todas as partes envolvidas. A notícia a seguir trata de uma audiência pública:

O presidente da Light, Michel Gaillard, criticou ontem o sistema de geração de energia montado pelo governo federal. As críticas de Gaillard são uma resposta ao relatório sobre a companhia de distribuição de energia do Rio recém-concluído pela Aneel. (...). Em audiência pública promovida na Assembléia Legislativa do Estado do Rio pela Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados, Gaillard classificou como "muito frágil" o sistema de geração de energia do país. (...). Pressionado por lideranças comunitárias presentes, Gaillard repetiu explicações. Segundo ele, o Rio enfrentou meses de blecautes prolongados porque "o verão foi atípico", e que serviu "para descobrirmos a fragilidade do sistema, que não era muito conhecida" (Folha de São Paulo, São Paulo, 28 de março de 1998).

No entanto, às vezes, tentava-se manipular estas audiências públicas para se obter manifestações favoráveis às empresas. Em audiência pública, a Light patrocinou a vinda de populares que, como consumidores, elogiavam a empresa.:

O presidente da Eletrobrás, Firmino Sampaio, disse ontem que foi "um erro" a Light ter usado a estratégia de levar para a audiência pública feita anteontem pela Aneel (Agência Nacional de Energia Elétrica) várias pessoas para fazer intervenções elogiosas a ela. (...). A audiência, feita para ouvir queixas contra a Light, teve mais elogios do que críticas à empresa, especialmente de líderes de comunidades carentes. Um carro com cartão de identificação da Light foi visto por jornalistas transportando pessoas que falaram a favor da empresa. (...). No carro, foi servido um lanche. Algumas das pessoas também declararam ter sido convidadas pela Light a comparecer à audiência (Folha de São Paulo, São Paulo, 19 de fevereiro de 1998).

Há, no entanto, também, nestas audiências públicas, autoridades do governo e das agências que defendem os consumidores, conforme mostra a seguinte notícia:

A Anatel (Agência Nacional de Telecomunicações) pretende evitar que as operadoras de telecomunicações repassem aos provedores gratuitos de internet parte das receitas que obtêm com a remuneração das suas redes de telecomunicação. O superintendente de universalização da Anatel, Edmundo Matarazzo, que participou ontem de audiência pública sobre modelos de acesso à internet, realizada na Anatel, considera injusto que os usuários dos serviços de telefonia sejam punidos com o subsídio ao acesso à internet. (Folha de São Paulo, São Paulo, 17 de janeiro de 2003)

Os imprevistos também fazem parte das audiências públicas. Em outra audiência pública da Light para discutir a falta de energia elétrica, faltou luz (energia), como informa esta notícia:

Faltou luz duas vezes durante a audiência pública organizada pela Aneel (Agência Nacional de Energia Elétrica) para ouvir queixas dos consumidores da Light em relação aos serviços da empresa. O primeiro corte de luz foi às 15h30. No momento, uma chuva de granizo atingia o bairro da Tijuca (zona norte do Rio), onde foi realizada a audiência. A interrupção durou cerca de dois minutos. Momentos depois, nova interrupção, esta um pouco mais longa, de cerca de quatro minutos (Folha de São Paulo, São Paulo, 18 de fevereiro de 1998).

As audiências públicas também acontecem, por exemplo, para lançar projeto, como de telefone fixo pré-pago, visando compensar assinatura mensal menor, como informa a notícia:

A Anatel (Agência Nacional de Telecomunicações) prepara o lançamento de um telefone fixo pré-pago para o início do ano que vem. (...). O projeto foi colocado em

audiência pública pela Anatel. Para compensar a assinatura mensal menor, as empresas poderão cobrar a taxa de habilitação antes da instalação do aparelho na casa do assinante e por valor maior do que o atualmente praticado pelas operadoras (Folha de São Paulo, São Paulo, 23 de maio de 2004).

Há, também, notícias que comentam a fragilidade das agências, que sofrem a falta de funcionários. Políticos, em suas críticas, dizem que nas agências há *regulador que não regula* (Folha de São Paulo, São Paulo, 12 de fevereiro de 1998).

Também ocorrem manifestações de parlamentares, especialmente governistas, temendo os efeitos eleitorais negativos em função da má qualidade das empresas de energia elétrica. Não se pode negar, porém, que as audiências públicas são espaços democráticos conquistados e instituídos a partir deste novo marco regulatório. Se as instituições sociais estão preparadas para este exercício de participação nas instâncias regulatórias é uma outra questão, que poderia ser tema de tese específica sobre o marco regulatório brasileiro.

## 8) Desastres

Os desastres naturais ou até os desastres em torno da má qualidade ou da má conservação dos equipamentos têm causado, pelo menos a partir das investigações das agências regulatórias, falta de energia elétrica e tem sido notícia na imprensa. Há um caso, no qual um raio causa a interrupção no fornecimento de energia, conforme a notícia abaixo:

Vinte horas e 29 minutos depois do início do blecaute de anteontem, o Ministério das Minas e Energia divulgou ontem a versão oficial de que a queda de um raio em Bauru (SP) provocou a interrupção total ou parcial de energia elétrica em dez Estados e no Distrito Federal. O raio caiu às 22h16 de anteontem na subestação da Cesp (Companhia Energética de São Paulo) em Bauru. Essa é a causa apurada pelo governo, conforme nota divulgada ontem, às 19h45, pelo ministro Rodolpho Tourinho (Minas e Energia), após reunião com a cúpula do setor energético brasileiro para identificar as origens do problema (Folha de São Paulo, São Paulo, 13 de março de 1999).

Outra situação se deu em torno de uma investigação para saber a causa das falhas no serviço de abastecimento de energia elétrica. Por fim, as controvérsias estavam estabelecidas: o responsável pela falta de energia elétrica foi ou não foi um parafuso frouxo.

Não foi um parafuso solto a causa do blecaute do dia 21 de janeiro, segundo o governo. A versão de que um parafuso solto teria causado o rompimento de um cabo na usina de Ilha Solteira (SP) e, a partir daí, com uma sucessão de falhas, originado o apagão, havia sido divulgada pela Aneel (Agência Nacional de Energia Elétrica). (...). Na versão anterior, o parafuso frouxo seria o de uma presilha que fixa os cabos da linha de transmissão em uma peça chamada espaçador (Folha de São Paulo, São Paulo, 02 de abril de 2002).

Em outro desastre, afeto à distribuição de energia elétrica, aplicou-se a maior multa da história, só que o pagamento não deve acontecer, conforme notícia a seguir:

O apagão em Florianópolis, que deixou 135 mil pessoas sem luz por 53 horas, em outubro do ano passado, levou a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) a multar a distribuidora catarinense de energia em R\$ 7,9 milhões. É a maior multa já aplicada a uma distribuidora de energia elétrica no país. A estatal Celesc (Centrais Elétricas de Santa Catarina) vai recorrer. O apagão atingiu a parte de Florianópolis que fica na ilha de Santa Catarina (85% da cidade) (Folha de São Paulo, São Paulo, 10 de fevereiro de 2004).

## 9) Reclamações e Indenizações

As reclamações contra os serviços das empresas reguladas são as que mais se destacaram: má qualidade dos produtos ou serviços e atendimento deficitário. Os prejuízos dos consumidores são alvos de reclamações com pedidos de indenizações. Há casos extremos, nos quais o número de reclamações é muito grande, havendo ameaça de cassação da concessão, como informa a seguinte notícia:

A Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) iniciou esta semana um processo que poderá levar à cassação do contrato de concessão da Companhia Energética do Ceará (Coelce). Conforme destacou esta Folha, em 1999, houve 339.049 reclamações contra a companhia. Esse número equivale a mais de 20% dos usuários. A empresa tem 90 dias para corrigir as deficiências detectadas (Folha de São Paulo, São Paulo, 31 de maio de 2000).

No entanto, para se obter a indenização, é necessário recorrer à justiça, orienta o próprio Presidente da Anatel, conforme notícia a seguir:

A Anatel (Agência Nacional de Telecomunicações) poderá aplicar multas de até R\$ 40 milhões nas operadoras de telefonia caso seja comprovado que houve degradação no serviço prestado por elas durante a troca do sistema de chamadas de longa distância. Já o usuário que se sentir prejudicado terá de recorrer à Justiça para cobrar eventuais prejuízos, declarou Guerreiro (Folha de São Paulo, São Paulo, 06 de julho de 1999).

As queixas contra as companhias telefônicas cresciam cada vez mais, de acordo com as notícias. A Telerj era a campeã das reclamações e a ausência de uma resposta às reclamações agravava a situação, especialmente no período de 1999 e 2000.

O contraditório é que ao mesmo tempo em que há muitas reclamações e indenizações, na maioria das vezes, não pagas, as empresas contabilizam lucros altos, conforme esta notícia:

A situação financeira das distribuidoras de energia elétrica melhorou em 2005, segundo estudo da Abradee (Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica) feito a partir de balanços de 17 empresas. O lucro dessas companhias subiu 95,1%, para R\$ 3,576 bilhões em 2005, contra R\$ 1,063 bilhão em 2004. Já o faturamento cresceu 15% em relação a 2004, atingindo R\$ 37 bilhões. Em 2004, a receita do conjunto das 17 empresas havia sido de R\$ 32 bilhões. O lucro antes de juros, impostos, depreciações e amortizações (Ebitda, na sigla em inglês) subiu 16%, totalizando R\$ 7,6 bilhões (Folha de São Paulo, São Paulo, 24 de março de 2006).

Em 2007, a telefonia ainda liderava o ranking de reclamações com 11% do total das queixas.

#### 10) Irregularidades

Nas situações de irregularidades, em notícias envolvendo as agências regulatórias, os protagonistas podem ser agentes do governo, das agências regulatórias, das empresas reguladas ou dos usuários/consumidores. Na notícia a seguir, tenta-se por meio das empresas vender seguros, incluindo-os na fatura da conta da luz:

A Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) proibiu as distribuidoras de energia elétrica de oferecerem seguro contra "danos elétricos" aos seus clientes. De acordo com a agência, o ressarcimento por esse tipo de dano é de responsabilidade das empresas, independentemente do pagamento do seguro. A agência reguladora informou que quatro distribuidoras estavam oferecendo seguro, por meio das contas de luz, aos seus clientes: Companhia Energética de Brasília (CEB), Companhia Paulista de Força e Luz (CPFL), Bandeirante Energia e Elektro Eletricidade (Folha de São Paulo, São Paulo, 27 de julho de 2000).

O dinheiro pago como ágio nas licitações é devolvido pelo governo às empresas privadas. Contudo, não está claro como e porque isto é feito. A notícia a seguir informa a dúvida do próprio Senado:

A Comissão de Infra-Estrutura do Senado decidiu ontem cobrar esclarecimentos do Tesouro Nacional, da Comissão de Valores Mobiliários e das agências reguladoras sobre a devolução às empresas privadas do ágio registrado nos leilões de privatização das empresas de telefonia e energia. (...). A intenção da comissão é discutir a legalidade da devolução de pelo menos R\$ 7,5 bilhões do valor pago no leilão de privatização a 12 operadoras de telefonia e seis de energia elétrica. (...). A Folha revelou no último domingo que o ágio pago nos leilões de privatização está retornando às empresas sob a forma de redução do Imposto de Renda e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido. No total, serão devolvidos cerca de R\$ 7,5 bilhões em prazos que variam de 5 a 30 anos (Folha de São Paulo, São Paulo, 14 de abril de 2000).

Outra denúncia que foi noticiada pela imprensa foi a concessão de benefícios para clientes especiais:

A Aneel (Agência Nacional de Energia Elétrica) está investigando denúncias de isenção de pagamentos de contas de luz de clientes vips da Light Serviços de Eletricidade, do Rio de Janeiro. Entre os clientes preferenciais investigados pela Aneel estão políticos, empresários e personalidades (Folha de São Paulo, São Paulo, 03 de março de 2000).

O desvio de dinheiro, oriundo da arrecadação das agências, também, é alvo de crítica e denúncia. Este dinheiro é utilizado para pagar dívidas em outros setores, como informa a seguinte notícia:

Dois representantes do governo entrevistados pela Folha concordam que é errado usar o superávit das agências, como Anatel (Agência Nacional de Telecomunicações) e Aneel (Agência Nacional de Energia Elétrica), para pagar dívida. O dinheiro arrecadado por essas agências vem de taxas cobradas das

empresas com o intuito específico de fiscalizar os setores. "Temos consciência de que não é adequado recolher superávits de taxas que compõem o preço das tarifas de serviços públicos", disse o coordenador-geral de programação financeira do Tesouro, Claudiano Albuquerque (Folha de São Paulo, São Paulo, 13 de fevereiro de 2000).

Uma situação desconfortável é causada pela cobrança do consumidor do seguro anti-apagão por parte das empresas, cujo valor não é repassado para o governo.

As distribuidoras de energia estão atrasando o repasse ao governo dos recursos arrecadados dos consumidores por meio do seguro anti-acionamento. O governo esperava já ter recebido pelo menos R\$ 80 milhões, mas só foram repassados R\$ 24 milhões (Folha de São Paulo, São Paulo, 25 de abril de 2002).

Fazer “gato” em TV a cabo é comum no Rio de Janeiro, conforme notícia a seguir:

Pelo menos 640 favelas e loteamentos irregulares do Rio de Janeiro têm sistemas piratas de TVs a cabo operados por empresas informais das comunidades. Não há dados oficiais sobre o número de assinantes dessas operações, mas estima-se que sejam mais de 600 mil na cidade do Rio de Janeiro, contra 260 mil assinantes da Net Serviços, que tem a concessão do serviço de TV a cabo no município (Folha de São Paulo, São Paulo, 13 de setembro de 2004).

Outra irregularidade é apresentar contas telefônicas com erros. O percentual desta ocorrência é alta, segundo esta notícia:

As concessionárias negam, mas empresas especializadas em consultoria de gestão e auditoria de serviços de telecomunicações do Rio e de São Paulo sustentam que há alta incidência de erros nas contas telefônicas. A taxa, segundo consultores ouvidos pela Folha, chegaria a até 12% do valor das contas de empresas que passaram por auditoria (Folha de São Paulo, São Paulo, 10 de outubro de 2004).

No governo Lula, uma das características, também, foi beneficiar seus aliados, mesmo que parem dúvidas sobre essa atitude. Assim ocorreu na Anvisa, de acordo com notícia:

Seis meses após ser exonerado de forma "preventiva" devido a apurações da Polícia Federal sobre irregularidades em licitações para a compra de hemoderivados no Ministério da Saúde, Reginaldo Muniz Barreto voltou ao governo - para o cargo de ouvidor da Anvisa (Agência Nacional de Vigilância Sanitária), com mandato de dois anos (Folha de São Paulo, São Paulo, 20 de novembro de 2004).

Uma atitude com boa intenção social foi considerada irregular pela Anvisa, pois era contrária aos centros hemoterápicos, conforme noticiou a Folha de São Paulo.

Trocar sangue por óleo de motor de carros. Foi essa a idéia que um grupo de oficinas mecânicas teve para promover uma ação social -a doação de sangue- em São Paulo e, ao mesmo tempo, vinculá-la às suas lojas. O problema é que a bem-intencionada iniciativa contraria a regulamentação do setor de hemoterapia. Por esse motivo, teve que ser suspensa às pressas no final da tarde de ontem depois de uma sinalização da Anvisa (Agência Nacional de Vigilância Sanitária) sobre a sua irregularidade (Folha de São Paulo, São Paulo, 29 de março de 2005).

Prática que ocorre no Brasil, é a liberação para a venda e o consumo de medicamentos vetados para a comercialização no exterior, de acordo com informação da notícia a seguir:

A Anvisa (Agência Nacional de Vigilância Sanitária) liberou a comercialização do analgésico e antiinflamatório Bextra injetável (Pfizer), que tinha sido suspenso em abril deste ano com a versão em comprimidos da droga. Esta continua proibida em razão de riscos de graves reações alérgicas na pele, que podem ser letais. A liberação contraria recente decisão da FDA (agência americana que fiscaliza alimentos e remédios). No dia 20, o órgão vetou o registro do Bextra injetável nos EUA por considerar que, a exemplo da forma oral, não tem segurança para ser vendida (Folha de São Paulo, São Paulo, 01 de outubro de 2005).

Empresas que participam de leilões públicos são proibidas por lei de fazer doações para candidatos nos períodos eleitorais. No entanto, elas doaram:

Ontem, em São Paulo, TRE decidiu, em caso análogo, que "empresa controladora de concessionária pública não pode fazer doação". (...) Empresas com participação em concessões públicas do governo federal doaram ao menos R\$ 89,8 milhões nas últimas eleições, dos quais R\$ 15,89 milhões (17,7%) para a campanha do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT) e R\$ 7,5 milhões (8,4%) para a campanha de Geraldo Alckmin (PSDB) (Folha de São Paulo, São Paulo, 06 de dezembro de 2006).

Ainda houve uma tentativa de instalação de uma CPI para investigar contratos de concessão de telefonia, no entanto, o processo foi arquivado.

#### 11) Esvaziamento de agência

Houve dois momentos de esvaziamento da agência regulatória: uma no governo FHC e outra no governo Lula. Nos dois casos, o alvo foi a Aneel. No governo FHC, a Aneel simplesmente foi extinta. O assessor do governo tentou explicar:

O governo admitiu ontem que o afastamento da Aneel (Agência Nacional de Energia Elétrica) das tarefas de regulação do setor foi decisão política, não técnica. "É evidente que foi decisão política. A situação é grave", disse Euclides Scalco, coordenador do racionamento (Folha de São Paulo, São Paulo, 25 de maio de 2001).

O governo, também, acabou com os direitos do consumidor como uma medida extrema no período da crise de falta de energia elétrica. Foi o fim de regulamentação e o fim dos direitos do consumidor, como informa a notícia:

Para tentar fugir de ações na Justiça contra corte de energia, MP 'revoga' lei que defende os consumidores. Os consumidores não poderão recorrer ao Código de Defesa do Consumidor para reclamar de problemas causados pelas medidas de racionamento impostas pelo governo Fernando Henrique Cardoso, como o corte de energia e suas consequências, de acordo com a reedição da medida provisória que criou o "ministério do apagão". Na prática o governo revoga a lei de defesa do consumidor nas questões que dizem respeito à crise de energia e às decisões do "ministério do apagão" (Folha de São Paulo, São Paulo, 24 de maio de 2001).

É sintomático o fato de não haver notícia sobre o reestabelecimento do poder da Aneel no governo FHC. De forma sutil e gradual a agência (Aneel) voltou às funções habituais, mas não houve decreto de reestabelecimento, como houve na extinção.

Quase no final de seu mandato, o governo FHC editou uma medida provisória, que deixou dúvidas. A primeira leitura dava a impressão de que a Aneel perderia poder e nem decidiria sobre a política de revisão de tarifas. Os conselheiros da Aneel reagiram:

O diretor-geral da Aneel (Agência Nacional de Energia Elétrica), José Mário Abdo, disse ontem que, se houver brecha na medida provisória nº 64 que tire poder da agência, ela terá de ser esclarecida. A MP 64 foi assinada no dia 26 de agosto pelo presidente Fernando Henrique Cardoso e, de acordo com alguns analistas, deixa uma brecha que pode permitir a transferência de poderes que hoje pertencem à Aneel para o Ministério de Minas e Energia. Entre esses poderes estaria a revisão das tarifas de energia elétrica (Folha de São Paulo, São Paulo, 10 de setembro de 2002).

Já no 1º mandato do governo Lula, houve várias manifestações públicas, contestando o poder das agências regulatórias e propondo a sua redução. A notícia a seguir é uma delas:

O governo estuda acabar com a estabilidade dos diretores das agências reguladoras. A proposta consta de estudo feito por um grupo de trabalho coordenado pela Casa Civil. O grupo entregará um relatório na semana que vem ao presidente Luiz Inácio Lula da Silva com sugestões para a modificação do papel das agências. Com base no relatório, Lula poderá enviar projetos de lei ao Congresso para fazer as alterações (Folha de São Paulo, São Paulo, 25 de maio de 2003).

O governo foi insistente na proposta de reforma do modelo regulatório com redução do poder, redução do orçamento e, inclusive, redução do número de funcionários das agências. Como reação, as agências regulatórias fizeram um protesto contra o governo:

Representantes de agências reguladoras (como Aneel e Anatel), empresários e políticos protestaram contra as intervenções do governo nas diretrizes de fiscalização de setores como os de energia elétrica e telecomunicações. O palco do protesto foi o salão nobre da Fiesp (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo). As principais críticas foram contra a suposta política do governo de esvaziar o poder das agências, o que fortaleceria os ministérios e o Palácio do Planalto (Folha de São Paulo, São Paulo, 06 de maio de 2003).

Esta notícia mostra a existência de uma sintonia entre as agências regulatórias e a FIESC. As agências parecem melhor sintonizadas com o mercado do que com o governo. E, porque as indústrias têm interesse na manutenção de uma distância entre governo e agências? Isto permite a existência de um mercado mais livre com menos interferência do Estado. Além disso, possibilita a captura de conselheiros pelas empresas, conforme Melo (2000) e Ramos (2005).

O governo criou em 2003 uma estrutura, dentro do Ministério das Comunicações, para fiscalizar a própria Anatel. Isto nos remete, novamente, à autonomia das agências: governo que exerce controle, pela fiscalização, limita a autonomia.



Melo (2000) faz referência à independência financeira das agências regulatórias. Na constatação de que o orçamento tem sua origem e está vinculado ao respectivo ministério, o autor deduz que a autonomia das agências regulatórias é relativa.

Durante o governo Lula, houve críticas contra o governo, pelos setores empresariais e pela cidade, dizendo que a independência financeira das agências existia “só no papel”. Enquanto isso, o Presidente Lula reclamando do poder que o governo perdeu para as agências, disse que “o governo foi terceirizado”. A ministra da energia chegou, inclusive, a falar em reestatizar empresas privatizadas.

Depois de um período de discussão e de medidas de enfraquecimento da Aneel, o governo Lula reestabeleceu o poder da agência, pelo menos provisoriamente. Lula, inclusive, se posicionou favorável a manutenção dos mandatos dos conselheiros. A notícia abaixo fala desta mudança de posicionamento:

Essa delegação de poderes vigorará por 90 dias, contados a partir de ontem, ou até a regulamentação da MP, ainda sem prazo previsto para acontecer (Folha de São Paulo, São Paulo, 25 de dezembro de 2003).

Porém, a questão do poder e da autonomia das agências regulatórias não está resolvida. Em 2006, noticiou-se, novamente, sobre a diminuição da independência das agências no 2º mandato do governo Lula:

As agências reguladoras podem ter seu poder abalado no próximo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. O motivo é uma "brecha" criada por parecer da AGU (Advocacia Geral da União), que dá poder de veto em decisões feitas pelas agências para os ministérios (Folha de São Paulo, São Paulo, 07 de novembro de 2006).

Desta forma, em torno do poder ou do esvaziamento das agências regulatórias, o governo Lula foi dual: contestou seu poder em certos momentos, porém manteve ou reforçou o seu poder em outros momentos.

## 12) Favorecimento político

Algumas medidas políticas, favorecendo quem estava no poder, às vezes, causavam um mal-estar. As repercussões negativas poderiam afetar o desempenho de governistas em futuros pleitos eleitorais. No entanto, a prática de conceder favores aos aliados, se equilibrava entre a regra e a situação anormal:

O presidente Fernando Henrique Cardoso abriu uma crise em Sete Lagoas (a 60 km de Belo Horizonte) ao dar, em abril, a concessão de TV educativa da cidade para um grupo político ligado ao ex-governador e candidato a senador Eduardo Azeredo (PSDB), ao deputado federal Márcio Reinaldo (PPB) e ao ex-prefeito Marcelo Cecé Vasconcelos (PTB). A decisão atropelou outro grupo empresarial local que já possui uma retransmissora educativa na cidade, a ETV, desde 1992. Os proprietários da ETV entraram com ação na Justiça Federal contra a Anatel (Agência Nacional de

Telecomunicações) para tentar impedir a transferência do canal 58, da retransmissora, para a Fundação Educacional Comendador Avelar Pereira de Alencar, que recebeu a concessão de FHC (Folha de São Paulo, São Paulo, 07 de agosto de 2002).

Em notícia posterior, sobre este tema, houve acusação de uso desta emissora de televisão para campanha eleitoral.

Houve também artigos, nos quais autoridades da área econômica manifestavam seu descontentamento pela atuação da Anatel.

O forte componente político presente nas notícias sobre as agências regulatórias, conforme mostram os dados aqui expostos, é exemplificado na notícia a seguir, na qual disputas entre ministros e conselheiros chegaram a extremos de impedimento de encontro dos dois. As posições divergentes sobre temas da área de cada qual já comprometiam o relacionamento entre eles. Isto sugere que a institucionalização das normas regulatórias ainda é incipiente, a ponto de destacar mais a questão pessoal do relacionamento entre os indivíduos nos cargos de Ministro e Conselheiro, do que a função pública institucionalizada do Ministério das Comunicações e da Anatel. Em Fórum, para evitar o constrangimento do encontro do Ministro das Comunicações com o Presidente da Anatel, a organização promoveu a participação dos mesmos em horários distintos, revela esta notícia:

A organização do Fórum Set Business, da Sociedade Brasileira de Engenharia de Televisão e Telecomunicações, se preocupou em evitar o encontro do ministro Pimenta da Veiga (Comunicações) com Renato Guerreiro, presidente da Anatel (Agência Nacional de Telecomunicações). A relação entre eles piorou depois que o ministro apresentou o anteprojeto da nova lei de radiodifusão, que tira poder da Anatel e fortalece o ministério. O fórum será realizado na quarta-feira, no Centro de Exposições Imigrantes, em São Paulo, e terá como tema a implementação da TV digital no Brasil. Para evitar qualquer possibilidade de encontro, o ministro fará a abertura do evento, às 9h, e Guerreiro fica com o encerramento, às 18h (Folha de São Paulo, São Paulo, 30 de julho de 2001).

Outra notícia, tendo como origem uma pesquisa, já no governo Lula, informa que parlamentares fazem uso eleitoral dos canais de televisão:

Nem a Anatel (Agência Nacional de Telecomunicações), nem o Ministério das Comunicações fazem acompanhamento das televisões legislativas. Segundo a pesquisadora Márcia Jardim, da Unicamp (Universidade Estadual de Campinas), que defendeu tese de doutorado em Ciências Sociais sobre canais legislativos, como o serviço não depende de outorga do governo, as assembleias tratam direto com as operadoras de TV a cabo (Folha de São Paulo, São Paulo, 18 de março de 2007).

Em suma, a prática dos dois governos não se diferencia muito, também, na questão de concessão de favores para seus aliados.

O que se tentou mostrar, com a exemplificação destas notícias, é de que o modelo regulatório brasileiro, nesta fase ainda relativamente inicial, tem como seus principais problemas: a incerteza das funções regulatórias; a ausência de leis e normas regulatórias

seguras e críveis; a insuficiência de critérios de concessão de reajuste de tarifas; a cultura política de favorecimento aos aliados do governo; a tentativa de manipular a opinião pública com informações limitadas ou distorcidas, nas quais o elo mais forte impõe suas posições ao elo mais fraco; as contradições e justificativas não convincentes de algumas ocorrências constrangedoras nas ações regulatórias; e a, ainda, inacabada institucionalização da estrutura regulatória implantado no país.

#### **4.3.5 -Estado, Mercado e Sociedade - a institucionalização em construção**

A finalidade neste título é estabelecer algumas relações entre teoria e história da regulação com os dados arquivados no BD usados nessa tese.

A reforma do Estado no Brasil ocorreu dentro de um contexto mais amplo, em sintonia com o movimento internacional globalizado. A ordem econômica, especialmente, do mundo ocidental, propunha um modelo de Estado, por meio de um novo liberalismo. O “Consenso de Washington”, que tem em John Williamson um de seus fundadores e principais defensores (Batista, 1994), formulou os princípios norteadores desta nova forma de organização, principalmente, para os países latino americanos. Incorporado pelo Brasil na década de 80, este consenso, de acordo com Batista (1994), visou disciplina fiscal, de gastos e tributária, liberalização comercial, de juros e fluxo de investimentos diretos estrangeiros, privatizações e desregulamentações.

No Brasil, nesta nova política de Estado que redireciona as prioridades, um dos exemplos foi a criação da lei de responsabilidade fiscal – LRF <sup>34</sup> e a formatação do marco regulatório, com a criação das agências a partir de 1996.

As notícias sobre as agências regulatórias expressam esta preocupação com o controle de gastos e a competição comercial, pós privatizações. Nestes 11 anos estudados dos governos FHC e Lula as notícias versam sobre a responsabilidade compartilhada entre Estado, Mercado e Sociedade como resultado da implementação de uma gestão política - que Kissler (2004) chama de governança pública - na qual o Estado de produtor passa a ser regulador. Ou seja, como afirma Grijó (2007), ser Estado regulador é ter a *capacidade de intervenção no domínio econômico limitando ou orientando a ação dos agentes, sustentado pela ameaça de sanções*.

---

<sup>34</sup> Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, intitulada Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, mediante ações em que se previnam riscos e corrijam desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, destacando-se o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização como premissas básicas ([www.tesouro.fazenda.gov.br](http://www.tesouro.fazenda.gov.br))

O conteúdo das notícias veiculadas na mídia menciona este olhar atento do Estado, intervindo, orientando, fiscalizando e punindo os infratores da ordem econômica convencionada nesta parceria entre Estado, Mercado e Sociedade.

As notícias sobre as agências Anatel, Aneel e Anvisa indicam que nesta nova forma de intervenção na economia, o Estado se faz presente em forma de uma nova institucionalização: formulando e aprovando leis, oferecendo garantias de investimento ao capital privado, punindo os infratores e promovendo a participação dos diversos setores sociais nas decisões políticas. Assim, neste Estado que, para Poulantzas (1986), constitui-se em “objeto da luta, de equilíbrio de forças” e, para Offe (1995), na “principal arena da crise (de legitimação) e de espaço onde ela se resolve ou se agrava”, as empresas privadas e a sociedade organizada em consumidores e usuários têm mais autonomia para participar das decisões econômicas do país e que afetam a todos.

Nestes 11 anos estudados, os interesses dos diferentes segmentos sociais estão expressos nas notícias. Elas retratam a ação das empresas reguladas, sejam do setor industrial, financeiro, comercial ou de serviços. Essas empresas buscam o lucro, tentam obter leis e decisões favoráveis em conflitos, e procuram repassar custos, nos produtos e serviços, para os consumidores/usuários. Desta forma, tanto o lucro quanto as crises das empresas são focos nas notícias.

Ao mesmo tempo, estas notícias expressam os interesses dos consumidores/usuários que buscam serviços a custos acessíveis e de qualidade. Não raro, as notícias versam sobre as inconformidades, as dificuldades e a busca dos direitos dos consumidores. Portanto, tratam dos conflitos entre as empresas reguladas e os consumidores, cuja intermediação e conciliação no modelo tradicional era feita pelo Estado e no modelo novo, pelas agências regulatórias.

Em um dos modelos clássicos, o Estado foi tratado como ditador benevolente (Hobbes, 1997); em outro modelo se propunha o contrato social (Rousseau 1997). Todavia, nas duas formas de Estado, se sobrepunha o bem comum – o bem comum da sociedade burguesa – porém, com métodos diferentes. Enquanto em Hobbes este bem-comum era imposto, em Rousseau o bem-comum era convencionado por um contrato social, envolvendo todos os agentes da sociedade.

Com a evolução do capitalismo as formas de Estado passaram por mudanças, porém durante o maior período de tempo da história recente ele foi produtor direto, responsável último pela provisão de bens e serviços necessários à sobrevivência dos integrantes da sociedade. Este modelo de Estado, nos últimos anos, vem sendo substituído

pelo marco regulatório. Com a substituição deste Estado convencional produtor e provedor, estabeleceram-se as regras do Estado cooperativo e regulador, no qual o estabelecimento das normas de relacionamento (Estado, Mercado e Sociedade) foi feito pelos próprios agentes envolvidos – empresas e consumidores/usuários, ou seja, o Estado delegou a agentes reguladores - conselheiros das agências –, relativamente autônomas e independentes, a função regulatória.

O Estado deixa de ser o agente direto no processo produtivo. Deixa, também, de ser o árbitro – espécie de ditador - que define toda vida econômica do país. E, ainda deixa de ser o juiz que julga as pessoas e as empresas em sua ação no mercado. Na nova governança pública, como analisa Kissler (2004), o Estado passa a ser parceiro, incentivador e que delega funções.

Por trás desta proposta regulatória, está a concepção de uma economia neo-liberal de um Estado enxuto e de incentivo à criatividade e à iniciativa privada. Um problema, pontuado nesta concepção liberal, é a diferente inserção das classes sociais no mercado. O poder de decisão, a defesa dos interesses pela sua forma de organização e o apoio do Estado é diverso para diferentes classes sociais.

Os conflitos de classe persistem e, talvez, não seja exagerado afirmar que, o Estado (regulatório) está sendo moldado pela própria luta de classes, conforme entendeu Poulantzas (1986), em sua segunda fase. O Estado, de acordo com o autor, torna-se muito mais do que local de organização do poder da classe dominante por parte do grupo dominante. O Estado é mais do que o unificador das frações da classe capitalista e isolador da classe operária. É o local de conflito de classes, onde o poder político é contestado.

Cabe, pois, ressaltar que, mesmo implantando um Estado regulador, os conflitos de classe não cessam. Eles mudam de forma, de intensidade, de local e de estratégia. Há, portanto, uma homogeneização com leis, normas, valores, história, tradição, língua e conceitos de conhecimento que emanam da classe dominante e de suas frações, conforme Poulantzas (1986).

Para Offe (1995), o Estado se desenvolve, nas sociedades capitalistas, como resposta a crises periódicas que surgem da contradição básica da produção capitalista: a crescente socialização da produção e a continuidade da apropriação privada. Desta forma, para o autor, o Estado – na função de reprodução das relações sociais capitalistas de produção – aparenta ser o representante social do capital e ser um árbitro neutro na competição entre o capital e o trabalho.

A presença do conteúdo com posições classistas nas notícias sobre as agências regulatórias está caracterizado quando se aborda a inovação tecnológica, a necessidade de investimentos, além da procura pelo lucro. O conteúdo classista também está incorporado às notícias que tratam das dificuldades de grande parte da população em pagar tarifas mais caras pelos serviços das empresas reguladas. E, as classes mais humildes se organizam em associações e sindicatos – institucionalmente - reivindicando seus direitos pelos órgãos de defesa do consumidor, e quando, pelas vias administrativas das agências regulatórias, suas aspirações são relevadas, apelam para instâncias do Poder Judiciário como derradeiro meio democrático de ver atendidos seus pedidos.

Estas são as forças das classes sociais que disputam espaço dentro desta nova forma de existência do Estado regulatório. Cada segmento expõe seus interesses, usando dos métodos a seu alcance. E, a imprensa espelha esta realidade conflituosa, porém, não sem ter posição ideológica afinada com seus próprios interesses.

Este novo meio democrático, visando ausência de totalitarismos políticos ou de mercado, requer convivência nas diferenças. A relação de parceria entre Estado, Mercado e Sociedade tem conexão com o que Schmitter (1974) chama de postura plural:

O pluralismo pode ser definido como um sistema de representação de interesses no qual as unidades constituintes são organizadas em um número não-especificado de categorias múltiplas, voluntárias, competitivas, ordenadas não hierarquicamente e auto-determinadas (como para um tipo ou um alvo de interesse) que não são especificamente autorizadas, subvencionadas, criadas ou de qualquer maneira controladas pelo Estado na seleção de liderança ou articulação de interesse, e que está dentro de suas respectivas categorias (Schmitter, 1974, 96).

Nesta perspectiva do pluralismo é importante observar a pergunta que Offe (1995, p. 224) faz: *que fatores levam à formação de um grupo de interesse?*

O próprio autor já dissera que todos os fenômenos sociais e grupos de interesse podem ser analisados a partir de três perspectivas teóricas: o agente individual com suas intenções, valores e expectativas; a organização com a produção de recursos, crescimento, diferenciação interna e relações; e, o sistema social geral com o papel que atribui funções, que faz impedimentos legais e que impõe comportamentos às organizações e indivíduos.

Para responder a sua própria pergunta, Offe avança em três níveis de análise, simultaneamente:

1. o nível da vontade, da consciência, do sentimento de identidade coletiva e dos valores dos membros *que constituem* o grupo de interesse; 2. o nível da “estrutura de oportunidade” sócio-econômica da sociedade dentro da qual um grupo de interesse emerge e atua; 3. as formas e as práticas institucionais que são proporcionadas ao grupo de interesse pelo sistema político e que conferem um *status* particular à sua base de operação (Offe, 1995, p. 224).

Assim, a racionalidade política, associada às políticas intervencionistas “ativas” (Offe, 1995, p.227), na busca de satisfação ótima e abrangente do interesse manifesto se torna insuficiente, então entra em cena o sistema de representação de interesse com seu modo de resolução de conflitos. Esta racionalidade política, segundo análise de Offe, se inspira na procura da sociedade organizada estável. Quando as formas de organização padrão do Estado – pelos partidos políticos - não dão conta das demandas, os grupos de interesse, concebidos como o neo-corporativismo (podem ser grupos empresariais, sindicais ou de consumidores), procuram preencher esta lacuna. Isto significa um partilhamento do poder do Estado com o Mercado, que, por sua vez, requer a constituição de um novo marco regulatório.

O governo FHC atendeu a esta perspectiva teórica, dando espaço para a reforma do Estado e à constituição das agências regulatórias, e o governo Lula vem dando continuidade. Desta maneira, o marco regulatório brasileiro tem se constituído em movimentos de acertos e incertezas, com grupos lobistas e uma sociedade carente de formas organizativas, e mediante participação em Conselhos e instituições sociais, dentro de uma cultura política ainda viciada no poder centralizador do Executivo.

Dentro de um limitado poder intervencionista do Estado atual, o Mercado, por meio das empresas reguladas, tem exposto seus interesses, e a Sociedade, que requer formas de organização política mais refinadas com poder de intervenção e de pressão na formulação das políticas públicas, também, tem feito ecoar suas angústias e aspirações. Toda esta complexidade de relacionamentos tem gerado os conflitos expostos nos gráficos e tabelas, construídos a partir do Banco de Dados, sobre as notícias da Folha de São Paulo.

No entanto, para uma melhor compreensão desta complexidade, é preciso retornar ao contexto teórico. Na concepção do modelo novo de organização econômica e política da sociedade, a partir de grupos de interesse da sociedade e do mercado, a Nova Sociologia Econômica tem papel importante nesta nova conformação do Estado regulatório.

A primeira grande questão, que confronta os economistas ortodoxos, clássicos e neo-clássicos, é exposta por Polanyi (2000) quando adota o termo enraizamento com o significado de que as relações econômicas estão inseridas nas relações sociais, ou seja, que o mercado é uma construção social. Este enraizamento, que, em momento mais tarde, é especificado por Zukin e DiMaggio (1990), pode ser social, cognitivo, cultural e político. Sendo assim, a economia não é uma ilha que tem vida própria, e nem o mercado funciona, espontaneamente, independente das decisões políticas e sociais, mas, há uma total integração na relação de uns com os outros.

Ainda que tenha feito críticas a esta concepção de Polanyi, a proposta de Granovetter (2003) da “incrustação” possui elementos de identificação com ele. O autor denomina de “incrustação” os comportamentos e as instituições do campo econômico que são fortemente condicionados pelas relações sociais, ou por outra, as ações econômicas do ser humano estão incrustadas em sistemas concretos e continuados de relações sociais. Não se pode conceituar estes comportamentos como sendo independentes, sustenta o autor. Mesmo assim, critica as concepções subsocializadas e as sobressocializadas. Entende ele, que é um equívoco convalidar a idéia de que as relações sociais não causam impacto na produção, distribuição e consumo, e nem de que a obediência às diretrizes de sistemas, de normas e de valores, interiorizados por meio de treinamentos sociais e educacionais, seja o único norte da ação humana na Sociologia e na Economia.

Seguindo o entendimento de que as relações econômicas têm ligação com as relações sociais e políticas, Fligstein (2001) expressa uma concepção política de mercado, usando a metáfora “mercado como política” para criticar Granovetter que não levou em conta, suficientemente, os aspectos políticos. Desta maneira, estreita sua crítica ao campo interno da economia, afirmando que grande parte da sociologia do mercado surgiu como reação às visões econômicas neo-clássicas sobre seu funcionamento. Defende ele, que os empreendedores institucionais criam novos arranjos sociais em campos organizados com a ajuda de poderosos interesses, tanto dentro como fora do Estado. Quando cita Geertz (1983, in: Fligstein, 2001), reafirma que sem a existência de instituições, não existe mercado. Destaca que a produção de instituições necessárias para construir um mercado é um projeto cultural que envolve direitos de propriedade, estruturas de governança, concepções de controle e regras de troca.

Desta maneira, a síntese da contribuição da Nova Sociologia Econômica é o destaque dado ao neoinstitucionalismo, ao mesmo tempo em que se posiciona criticamente em relação ao neoinstitucionalismo econômico. A NSE sustenta que o mundo econômico é explicado com base no relacionamento social. Para ela, as instituições se caracterizam por regras compartilhadas expressas em leis, hábitos e convenções coletivas que são construídas a partir da cultura, dos valores, da história, da tradição e das paixões de um grupo social.

Quando se analisa a política regulatória ao longo dos 11 anos dos governos FHC e Lula, percebe-se que o mercado não se auto-regula puramente pelos princípios econômicos, mas que os interesses dos grupos envolvidos, também, são construídos a partir da trajetória de sentimentos e de tradições culturais de indivíduos e de organizações.



Assim, na decisão do consumo ou do uso da energia elétrica, das telecomunicações e de precauções com a vigilância sanitária não há apenas um simples cálculo de custo-benefício. A primeira questão seria definir ou “sentir” o que é um benefício. Contudo, para se alcançar esta percepção, a subjetividade está colocada em relevo. A idéia do benefício não é uma questão objetiva e universalizada. Portanto, no ato do uso e do consumo, também, existem paixão, história, valores, tradição, etc.

E, esses elementos nem sempre são adequadamente tratados pelos governantes e pelos reguladores e conseqüentemente se tornam causadores de conflitos. No protesto dos moradores, na indisposição das empresas reguladas, nas decisões dos conselheiros reguladores e na fixação da política governamental, a interação da economia com as relações sociais se expõe e, muitas vezes, é subtraída, resultando em encaminhamentos de soluções mal acabadas, gerando descontentamentos e conflitos.

Tanto a Anatel, a Aneel e a Anvisa, quanto os governos FHC e Lula têm sido alvo nas notícias de manifestação desta múltipla e complexa relação que envolve o Estado, Mercado e Sociedade. Quando as notícias tratam dos diversos temas - *político, econômico, burocrático, jurídico, tecnológico, função regulatória, indícios de irregularidades ou social* – não deixam de ser a expressão dos interesses da ordem econômica, mas, também, expressam as relações políticas e sociais.

Contudo, o que se considera mais importante para a política regulatória brasileira é a questão de sua institucionalização. Evans (2004) diz que um conjunto de arranjos institucionais do Estado é responsável pelo dinamismo econômico e bem-estar social, e que sem Estado, o mercado, instituição chave da sociedade moderna, não funciona. Argumenta que o desenvolvimento dos países passa pelo “tipo” e não pelo “quanto” de intervenção (Evans, 2004, p.36). O autor sustenta que os arranjos institucionais são tão importantes para o desenvolvimento econômico quanto os recursos.

A posição de Evans (2004) destaca que os burocratas dependem de contextos institucionais complexos, historicamente enraizados e incorporados em estruturas sociais aceitas pelos indivíduos que trabalham no próprio Estado. Ele compartilha, portanto, da idéia weberiana de que o Estado padece de escassez e não do excesso de burocracia.

Como já visto anteriormente nesta tese, para Evans (2004) os principais papéis do Estado nas economias modernas que adotam a política regulatória seriam: 1) “custódio” realça o regulador, formulando regras para serem cumpridas; 2) “demiurgo” realça o tradicional produtor direto, complementando, substituindo ou competindo com o setor privado; 3) “parteiro” tenta ajudar no surgimento de novos grupos empresariais e maximiza a

indução dos empresários a realizarem esforços mais desafiadores com fornecimento de subsídios e proteção com tarifas; 4) “pastor” encoraja, recupera, cultiva, orienta, dá suporte, pesquisa, estimula e é fiador da atividade.

O Estado brasileiro, nestes 11 anos pesquisados, se coaduna a análise de Evans (2004), pois continua intervindo, apenas mudou a forma de intervenção. Como diz Grijó (2007), ser Estado regulador é intervir na ordem econômica com orientação aos agentes, constantemente, ameaçados com sanções.

Esta intervenção, conforme as notícias sobre as três agências regulatórias nos dois governos, se dá no campo político formulando leis, executando ações, julgando, penalizando e mantendo um controle sobre a ação dos reguladores. O organograma das agências e sua vinculação orçamentária aos ministérios, a nomeação de conselheiros e o próprio ato de esvaziamento ou de enfraquecimento das agências são ações intervencionistas variando entre sutis e veladas, em momentos diferentes.

Os papéis do Estado, elencados por Evans, também são exercidos pelo Estado brasileiro. O governo tem sido “custódio”, criando as agências e formulando as regras da nova ordem regulatória. Neste papel, o governo FHC foi fundamental, pois foi o iniciador da reforma que se consolidou no governo Lula. O governo permanece, cada vez mais em menor grau, a partir das privatizações, no papel de “demiurgo”. A atividade de produção direta está, aos poucos, sendo abandonada com a introdução do modelo regulatório. Um dos papéis mais importantes que o governo do Brasil está exercendo é o de “parteiro”, incentivando a iniciativa privada a fazer investimentos, expandindo as atividades econômicas no país. Este, junto com o papel de “pastor”, encorajando, dando suporte e sendo fiador tem caracterizado o Estado brasileiro. Nos papéis de “parteiro” e “pastor”, tanto FHC quanto Lula, têm dado credibilidade à proposta econômica do país e garantindo, assim, a confiança do investidor.

Duas questões interessantes podem ser levantadas a partir da análise de Evans, relacionada ao governo brasileiro, como percepção, a partir das notícias sistematizadas no banco de dados: 1) os papéis do Estado têm um forte enfoque direcionado para o empresariado, ou seja, para as empresas reguladas – o consumidor ou usuário só entra em cena como coadjuvante, em função secundária; 2) nos papéis de “custódio”, “parteiro” e “pastor” o governo brasileiro tem sido bastante inseguro – leis e normas com um alto grau de incertezas, garantias para investimentos, ainda, relativamente, instáveis (a passagem de um governo liberal, como o de FHC para um governo que se declarava de cunho socialista, como o de Lula, trazia temores e dúvidas, pelo menos no primeiro momento).

Portanto, é importante ressaltar na construção do Estado regulatório brasileiro a sua institucionalização. Como já exposto, esta proposição foi defendida pelos teóricos da Nova Sociologia Econômica, por Offe (1995), e, especialmente, por Evans (2004). No entanto, o que tem prevalecido ao longo da recente história, é o neoinstitucionalismo econômico. Esta concepção, como em North (1990), toma a economia como referencial. O autor, sustenta que as instituições estão na origem do processo de acumulação de capital e progresso tecnológico - sociedades pobres se caracterizam pela ausência de desenvolvimento de uma base de regras – afirma, ainda, que desenvolvimento econômico significa desenvolvimento institucional. Nesta concepção, também conhecida como “escolha racional”, procura-se maximizar os lucros na relação custos e benefícios.

O problema desta concepção institucional é de que ela omite aspectos culturais, sociológicos e históricos. Hall & Taylor (1996) expõem uma síntese do neoinstitucionalismo sociológico que parece mais adequado ao atual contexto econômico, especialmente, da estrutura regulatória brasileira.

Segundo Hall & Taylor (1996), no Institucionalismo Sociológico as ações institucionais dos agentes envolvidos não são instrumentalmente racionais, mas devem ser consideradas como práticas culturais. As instituições são definidas não só como regras, procedimentos ou normas formais, mas, também, como sistemas de símbolos, esquemas cognitivos e modelos morais, e, há uma ruptura com a dicotomia conceitual que opõe “instituições” e “cultura”. Este modelo (Institucionalismo Sociológico) adota o comportamento normativo e cognitivo, assumindo o construtivismo social.

Nos 11 anos estudados, a partir das notícias da Folha de São Paulo, sobre o Estado regulatório brasileiro, constata-se sua progressiva institucionalização. Os governos FHC e Lula têm chamado a sociedade, organizada em instituições, a participar das decisões na área econômica, formulando propostas, legitimando leis e normas, convalidando a política de preços das tarifas, estabelecendo as normas de punição, aprovando políticas de incentivo à pesquisa e ao uso de novas tecnologias, agindo como fiadores que garantem credibilidade aos investidores. Desta maneira, o governo, por meio do Congresso Nacional, aprova as leis requeridas pelas instituições; executa as tarefas previstas no orçamento e na política regulatória pelo Executivo; julga, pelo Judiciário, os atos dos agentes individuais e sociais.

As notícias sobre os governos e as agências, em foco na pesquisa, indicam que as instituições foram chamadas para, na medida do seu preparo, de sua organização e do seu interesse, participarem na formulação e execução das políticas públicas afetas ao modelo regulatório. Além das instituições governamentais, como os três poderes do Estado com seus

Ministérios e Departamentos (Fundações, Autarquias, IBGE, Diese...), as instituições do Mercado e da Sociedade foram co-participantes desta estrutura regulatória. Citam-se, dentre as principais, as seguintes instituições: Federações e Associações Industriais e Comerciais, Federações de Bancos, Clubes de Diretores Lojistas, Sindicatos Empresariais, Federações e Associações de Trabalhadores, Sindicatos de Trabalhadores, Centrais Sindicais, Associações de Moradores, Associações de Consumidores e Donas de Casa, Institutos de Pesquisa, Entidades Estudantis, Ordem dos Advogados do Brasil, Associação de Jornais e Organizações Profissionais como de Jornalistas, Eletricitários, Sanitaristas, Médicos, Enfermeiros e Agentes de Saúde, Conselhos de Igrejas e Religiosos, Sindicatos de Economistas e Contabilistas, Entidades Representativas dos Direitos Humanos, e os Conselhos Municipais e Estaduais de Saúde, Comunicação e Energia Elétrica.

Para ter assento nas instâncias de decisão, essas instituições – com pesos variados – têm que ter representatividade e estar enquadradas na legalidade formal que legitime sua co-participação. O peso de cada instituição é diferente em diferentes épocas e diferentes governos. Algumas têm peso maior no poder de decisão; outras têm mais o caráter da contestação, constituindo-se, por isso, como um agente de pressão.

Um dos problemas que permeia o marco regulatório no Brasil, e que deve ser incorporado à agenda política para futuras correções de desvio, é a informalidade, ou seja, a participação informal de instituições, ou, a sua tentativa. Esta informalidade, muitas vezes, torna-se em tráfico de influência, pelo lobismo, sobremaneira, de empresários monopolistas.

Por fim, vale ressaltar a constatação de GHEVENTER (2005), também, percebida nas notícias analisadas, de que construímos um histórico da intervenção do executivo no Brasil desde a ditadura de Getúlio Vargas, passando pelo regime militar de 64, até os governos civis da atualidade. A criação de leis (como artigos da constituição) e órgãos (como o CADE), com possibilidade de mudança de sua orientação ou até sua extinção, tem sido prerrogativa do Poder Executivo. E, no atual funcionamento das agências regulatórias, o Executivo tem o poder de nomear os conselheiros, tem o orçamento e as ações das agências vinculadas aos respectivos ministérios e, assim, tem a prerrogativa de diminuir sua autonomia. O autor chama isto de “Teoria da Captura”, ou seja, o órgão regulador pode ser facilmente capturado pelo governo ou, em outras circunstâncias, pelas próprias empresas reguladas.

Na América Latina, em grande medida, de acordo com Mello (2000), a regulação das leis é feita por decretos presidenciais e não pela agência regulatória. Mais especificamente

no Brasil, o governo tem sido alvo de críticas pelo uso excessivo de Medidas Provisórias para legislar.

Não se pode negar, porém que, apesar da construção do marco regulatório do Brasil se deparar em limitações, como constata GHEVENTER (2005), o neoinstitucionalismo está incorporado à nossa cultura. Desta forma, o Estado brasileiro, com os governos FHC e Lula, nesta fase de implantação e consolidação da estrutura regulatória, está construindo sua história de institucionalização, com incertezas e dúvidas, credibilidade e confiança, de forma mesclada.

Enfim, a questão central do Estado regulatório é: os governos do Brasil, ainda remanescentes de resquícios de uma cultura autoritária, estão aptos para absorver este processo de parceria com o Mercado e a Sociedade? E a Sociedade, sufocada por anos de uma liberdade inibida em termos participativos, está preparada com instituições para participar da democracia deste governo regulatório?

Enquanto North (1990) diz que desenvolvimento econômico tem identificação com desenvolvimento institucional, e Evans (2004) sustentando que os arranjos institucionais são tão importantes para o desenvolvimento econômico (além de social e cultural) quanto os recursos, as notícias, em torno das agências regulatórias nos governos FHC e Lula, colocam em primeiro lugar o tema *político*, ou seja, confirmam que a economia é tratada e construída política e institucionalmente.

## **5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A definição de promover a reforma do Estado brasileiro visou estabelecer sintonia com o contexto político e econômico global. E, no bojo desta reformulação, constituiu-se um Estado que se fundou em uma nova relação com o Mercado e a Sociedade. A agenda política criou condições para a implantação de um marco regulatório definindo parcerias entre governantes, empresas privadas e instituições da sociedade.

Como este marco regulatório é relativamente novo, carregou o peso da possibilidade de erros por falta de experiência, mas, ao mesmo tempo, trouxe com ele, também, o privilégio de criar algo novo, sem vícios, possibilitando ser mais eficiente no atendimento aos interesses dos diversos setores envolvidos. A implantação do Estado regulatório no Brasil baseou-se no modelo e experiência norte-americana, processando as necessárias adaptações à realidade brasileira. Desta forma, cabe aqui elencar características deste marco regulatório com seus acertos, suas incorreções e potencialidades futuras na relação entre Estado, Mercado e Sociedade.

Os temas predominantes da agenda política das instituições nos 11 anos pesquisados, desde a esfera dos três poderes do Estado, passando pelo setor privado, até as entidades sociais dos usuários e consumidores, foram influenciados pela definição do marco regulatório, assim como as notícias dos jornais foram pautadas a partir desta agenda.

Considerando que esta pesquisa, tendo como objeto as notícias do Jornal Folha de São Paulo, visou captar a conflitividade nas formas de relacionamento entre governo, agências regulatórias, empresas e usuários/consumidores, a partir da reforma do Estado e implantação do marco regulatório com criação das agências, a primeira observação a destacar é a aplicação de uma metodologia de pesquisa que não é muito difundida: o estudo hemerográfico. Este método constitui-se no que se poderia chamar de “gestão da informação”, ou seja, sistematiza, organiza, interpreta e analisa as notícias dos jornais, dando visibilidade aos atores individuais, sociais e institucionais deste processo.

A imprensa é formadora de opinião pública, pois tem grande repercussão social. Ao mesmo tempo em que expressa as opiniões, os sentimentos e os interesses da sociedade, ela, também, veicula o jornalismo investigativo e científico. Os jornais, como via de mão dupla, são formadores de opinião pública, ao mesmo tempo em que também são moldados por ela.

Logo, as notícias dos jornais são o que se poderia chamar de “espelhos da sociedade”. Eles estão dispostos de forma fragmentada e espalhada ao longo do tempo. E, a função do método hemerográfico é dar forma sistemática a estas informações por meio de um banco de dados.

Na metodologia adotada, uma consideração importante a ser feita é sobre a construção do BD como instrumento social que possibilita o gerenciamento da informação. As notícias circulam veiculadas pelos diversos meios de comunicação e estão disponíveis para receptores de forma indiscriminada. Os usuários e consumidores têm uma gama, cada vez maior, de informações a seu dispor. Se a imprensa, o rádio e a televisão já permitiam grande

quantidade de informações, com a internet este volume cresceu em quantidade e velocidade e as informações estão disponíveis em tempo real. O BD tem a função de organizar este incomensurável volume de informações para que possa ser processado, selecionado e usado para fins mais específicos e adequados de acordo com os interesses envolvidos.

As informações são ideológicas, expõem fatos parcialmente e são fragmentadas. Assim, corre-se o risco de, em vez de auxiliar, confundir os receptores. Para potencializar, de forma positiva, este meio social informacional, uma das funções da ciência é organizar as informações. Os veículos de comunicação – em geral grandes empresas com interesses econômicos – aos poucos, timidamente, estão começando a organizar bancos de dados que, muitas vezes, sofrem de vícios ideológicos e são produzidos para o mercado. Muitas instituições privadas, como instituições financeiras, laboratórios clínicos, genéticos e botânicos, empresas de segurança, serviço de proteção ao crédito, dentre outros, já têm seus bancos de dados para atender os seus próprios interesses. Instituições públicas, como secretarias de governo ou laboratórios de História e Sociologia, por exemplo, também já vêm investindo nestes BD.

Considerando, porém, estas limitações nos bancos de dados do meio privado, como de empresas de comunicação, a academia tem a organização e sistematização, em bancos de dados, das informações e dos conhecimentos produzidos como uma das suas atribuições. Nas universidades, busca-se aprimorar as técnicas de coleta, armazenamento e interpretação de informações, no entanto, neste campo, há ainda muito a se fazer.

Percebeu-se, com a iniciativa de constituir um BD para a presente tese, que há limitações em experiência, em *know how* especializado na área e a tecnologia desenvolvida para este fim nem sempre é de acesso fácil. Neste trabalho, foram encontradas dificuldades, desde a disponibilidade de profissionais capacitados para operacionalizar a tecnologia da informática até mesmo a escassez de modelos de bancos de dados já constituídos, que servissem de referência. Conseqüentemente, estruturar o BD implicou em construir algo novo: definir o tema, fazer os recortes, organizar o plano de classificação das notícias. Para tanto, definir os espaços, os formulários, a dinâmica da digitação das notícias devidamente identificadas, a política de classificação das notícias, os critérios para associar e cruzar informações em gráficos, quadros e tabelas são funções que exigem planejamento e execução de tarefas objetivando corresponder a objetivos propostos.

O BD, específico desta tese, visou sistematizar notícias de jornal de um período e de um tema peculiar e como não existem bancos de dados a partir de notícias de jornal sobre temas específicos, fazer os recortes e a tabela de classificações foi inovador, trabalhoso e uma

ação política qualitativa que exigiu posturas frente às questões colocadas a cada avanço nesta pesquisa hemerográfica.

Se os institutos de pesquisa e as universidades tivessem mais bancos de dados sobre temas variados, a partir de notícias de jornal, por exemplo (poderiam ser bancos de dados originados de outras fontes), a compreensão e a análise sociológica de determinados períodos e ciclos, de etapas de governo e de temas escolhidos seria facilitada. Assim, o presente banco de dados, disponibilizado para o meio científico, acadêmico e para a sociedade em geral, ajuda na compreensão do momento político brasileiro da reforma do Estado, criação do marco regulatório, agências regulatórias – Anatel, Aneel e Anvisa, e as ações dos governos FHC e Lula. Esta é uma das contribuições que o BD oferece.

Assim, se a tese não responde todas as questões que possam ser levantadas em torno do marco regulatório brasileiro, partindo das notícias dos jornais, ela dá indicativos de comportamentos dos agentes presentes nesta rede de relações, ou seja, rede em que habitam governantes, reguladores, empresários, usuários, consumidores, além de líderes e filiados às instituições governamentais, empresariais e sociais. Os resultados deste estudo hemerográfico podem conduzir para pesquisas mais específicas e aprofundamentos sobre agentes sociais e institucionais em seus tramas políticos, econômicos, jurídicos, ou, até mesmo, em atos com sintomas de irregularidades.

Em suma, esta metodologia de pesquisa hemerográfica e a constituição de um BD, permitem dar visibilidade ao modelo regulatório brasileiro, com as ações institucionais, por seus agentes individuais e sociais, em torno das funções de regulação da Anatel, Aneel e Anvisa e, em torno da postura dos governos FHC e Lula. Estas questões, muitas vezes, estão eclipsadas nas entrelinhas das notícias. Porém, com a sistematização, o seu conteúdo é revelado, podendo ser foco de investigações mais específicas. Neste sentido, entende-se ser este um dos méritos da pesquisa hemerográfica. As notícias dos jornais são importantes componentes na constituição da agenda política do país, ao mesmo tempo em que as notícias sofrem influência desta agenda na confecção de suas pautas. Considerando isto, serão destacados a seguir, algumas constatações que submergem desta pesquisa.

A primeira constatação é de que, a partir da quantidade de notícias, do volume de classificações e do seu teor analisado, a Anatel se manteve sempre na mídia. Foi a agência que manteve mais estabilidade ao longo dos 11 anos analisados, tendo um pico em 1999, período intenso de debates sobre a telefonia celular, banda larga e, por envolvimento de poderosos interesses, houve impugnações de vários leilões. A Anatel foi foco de notícias pela sua própria estrutura, pela sua importância e por tudo que as telecomunicações representam



para a sociedade. Além do mais, todo debate em torno da criação desta agência regulatória se deu, de forma mais geral, a partir da formulação e aprovação da Lei Geral das Telecomunicações - LGT. Esta lei não foi o resultado da criação da Anatel (como seria mais lógico), mas o seu inverso: a Anatel resultou da Lei Geral das Telecomunicações.

Outra constatação, de certa forma curiosa, é que toda organização do marco regulatório brasileiro, que promoveu a criação de várias agências, passou, pelo menos na sua fase inicial, pelo debate em torno desta Lei Geral das Telecomunicações, como se a regulamentação dos serviços de telecomunicações fosse a razão central, e toda regulação dos demais serviços seria orientada por esta LGT. Também, por esta razão, a Anatel se manteve em pauta nos jornais nestes anos pesquisados. Porém, esta explicação só justifica o alto índice de notícias no período inicial da sua criação. Os dados da pesquisa mostram que a agência reguladora das atividades telecomunicativas no país continua com uma alta e estável quantidade de notícias até a atualidade. Portanto, a Anatel se auto-realimenta pela sua ação regulatória, com uma variedade de informações, tecnologias, demandas e necessidades sociais, por tratar de um tema marcante para a vida brasileira: as telecomunicações.

A Aneel também se manteve de forma constante na imprensa divulgando suas atividades. No entanto, em condições normais, é mais discreta do que a Anatel, ou seja, mantém seus temas em foco nas notícias somente no que é necessário (planta a notícia por um dia, desaparecendo nos dias subsequentes). As polêmicas emergem e passam a ter seu auge quando há período de crise, como foi o ano de 2001. Portanto, a Aneel é o centro das atenções não por sua atuação rotineira de reguladora de fornecimento de energia elétrica para a população, mas por fatores extra-institucionais, ou seja, pela crise de falta de energia elétrica, cuja motivação é, principalmente, o baixo volume de água nos reservatórios das usinas hidrelétricas geradoras de energia. E, como essas crises não são previsíveis, ou seja, tomam de surpresa governo, reguladores, empresas e consumidores, não há regras institucionalizadas que direcionam as ações dos agentes envolvidos. Para tanto, criam-se preceitos jurídicos extraordinários, muitas vezes, de caráter autoritário com ausência de construção de consensos, que orientam a atuação dos atores sociais. Nestas ocasiões, normalmente, o Estado, pelo Governo, chama para si a responsabilidade de gerenciar a crise, usando uma ordem legal extraordinária e apelando para fórmulas extra-institucionais.

Estas agências reguladoras dos serviços de telecomunicações e de energia elétrica se identificam em suas ações: propiciar condições de abastecimento para as demandas do mercado e regerar o relacionamento das empresas reguladas com os usuários e consumidores. Além de coordenarem o regramento regulatório, estas agências fiscalizam e têm sua atuação

punitiva direcionada para falhas em produtos ou serviços, como, por exemplo, a má qualidade ou a falta de energia elétrica ou a displicência na universalização dos serviços de telecomunicações.

Por sua vez, a Anvisa tem características peculiares que a diferenciam das duas outras agências pesquisadas. A partir de sua instalação e efetivo início das operações, um pouco tardia, basicamente em 2002 e 2003, ela manteve-se, também, em constante e regular atividade. Analisando a partir da classificação e do teor das notícias sobre ela, ao contrário das duas agências anteriores, que procuram fomentar mais energia elétrica e mais acesso às telecomunicações, a Anvisa, além de coordenar o regramento regulatório, cumpre, basicamente, função inibidora de produção e oferta no mercado de produtos falsos, ineficazes, com fórmulas adulteradas, com prazos vencidos e com substâncias prejudiciais que representam risco à saúde pública. Ao mesmo tempo que esta agência incentiva a pesquisa e a produção de medicamentos, também, constitui-se em um desalento por adotar políticas de cuidado no registro de medicamentos genéricos (não raro, irregulares) ou no uso de transgênicos (não raro, com polêmicas a espera de testes e aprovação científica para consumo). Ela proíbe, interdita, cassa e veta medicamentos, marcas ou lotes. Mesmo assim, contraditoriamente, também, é alvo de notícias denunciando a agência pela liberação para comercialização e consumo de medicamentos proibidos ou considerados ineficazes em outros países. Por essas singularidades, esta agência se destaca por ter um percentual alto de notícias classificadas como “contravenção” e “lobismo”.

A pesquisa, também, identificou muitas semelhanças entre os dois governos: FHC e Lula. Com o governo FHC iniciou-se o processo de reforma do Estado com o projeto de intervenção regulatória do Estado e a criação das agências. O governo assimilou a ordem neoliberal do capitalismo globalizado de abrir a economia para o mercado mundial, com liberdade comercial, livre prática de taxas de juros, livre acesso ao capital estrangeiro e a regulação feita em conjunto com as empresas privadas e a sociedade. As normas foram estabelecidas com caráter de estabilidade, ultrapassando a transitoriedade de um governo, como fórmula de dar credibilidade aos investidores.

Esta mesma agenda neoliberal, apesar de algumas relutâncias um pouco abstratas em fase inicial, teve sequência no governo Lula. A liberdade comercial, a disciplina fiscal, a livre ação financeira e a regulação feita em conjunto com o Mercado e a Sociedade tiveram continuidade. O governo Lula não alterou substancialmente as regras estatutárias das agências regulatórias, mantendo os mandatos, a estabilidade e a nomeação dos conselheiros, como vinha sendo feito.

Os dois governos, em períodos de crise, extinguíram, esvaziaram ou diminuíram o poder das agências regulatórias. Enquanto no governo FHC, no período da crise de energia elétrica, a Aneel foi simplesmente extinta, cujo ato depois, sutilmente, foi tornado sem efeito, no governo Lula houve um esvaziamento e um enfraquecimento do poder dessa mesma agência no primeiro ano de seu mandato, em 2003. O Presidente Lula chegou a afirmar que não é admissível que as agências regulatórias tenham mais poder do que o Presidente da República ou os Ministros. Retirou da Aneel a função de coordenar as licitações nas empresas estatais de energia elétrica. Porém, assim, como no seu antecessor, no governo Lula, essas e as demais agências regulatórias recuperaram o seu *status* inicial, inclusive, recebendo atribuição de mais poder, com alguns reordenamentos executados.

Em ambos os governos, igualmente, o tema *político* foi o principal destaque, seguido do tema *econômico*. Se, por um lado, as notícias exteriorizam o interesse dos governantes no comando do processo político do país em ocupar espaços, com nomeação de pessoas afinadas com sua proposta partidária para os cargos de conselheiros das agências, o que também provoca inúmeros conflitos e *disputas*, por outro lado, também indica que as normas regulatórias, nos dois governos, tiveram uma abordagem política, sinalizando que a estrutura do poder que define as regras da economia brasileira está assentada em um alto grau de institucionalização. Vale dizer, também, dialeticamente, que são as instituições do mercado e da sociedade, que estão presentes no campo político do governo que norteiam os rumos regulatórios.

Isto confirma a 1ª questão da tese, a de que o tema *político* é o mais importante e o mais presente nos conflitos regulatórios. Ainda, o tema *político* está presente em todos os outros temas do marco regulatório: *econômico*, *burocrático*, *jurídico*, *função regulatória*, *tecnológico*, *indícios de irregularidades e social*. Esta questão, porém, se confirma com uma importante ressalva: o tema *político* é o que recebeu o maior número de classificações de notícias de forma geral (conteúdos *principal* e *complementares*), mas o tema *econômico* é preponderante, se consideradas somente as notícias classificadas em seu conteúdo *principal*.

Sendo assim, o tema *político* ficou com 5.427 classificações como conteúdos *principal* e *complementares*, e obteve apenas 919 classificações, se tomado somente o conteúdo *principal*. Já o tema *econômico* ficou com 2.926 classificações como conteúdos *principal* e *complementares*, conjuntamente, porém alcançou 1.270 classificações, se considerado apenas o conteúdo *principal*. Isto significa que o tema *político* está menos presente nas notícias como conteúdo *principal* do que o tema *econômico*, mas está mais presente como conteúdos *complementares* (ver quadro nº 5 no anexo).

A forte presença da tensão do tema *político* nas notícias, em torno do marco regulatório, se, por um lado, indica a institucionalização da regulação econômica do país, por outro lado, pode ser fator de um alto grau de interferência do governo na economia. O governo indica conselheiros que têm afinidade partidária; o governo coordena a estrutura jurídica das agências; e, o governo controla o orçamento das agências. Esta dinâmica, da qual já chamava atenção Offe (1995), Evans (2004) e Gheventer (2005), afeta a autonomia e a independência das agências e mostra que permanecem resquícios do velho clientelismo político, tanto no governo FHC quanto no governo Lula.

Com base nas notícias analisadas, os dois governos foram alvos de denúncias e investigações a partir de *indícios de irregularidades* e tiveram execuções políticas contestadas, resultando em *ações na justiça*. A Folha de São Paulo, no período pesquisado, foi econômica na divulgação de notícias de cunho *social*, tanto no governo FHC quanto no governo Lula, o que, sociologicamente, pode ser interpretado como sendo um tema um pouco indigesto dentro da lógica da “escolha racional”, colocada em evidência pelo neoinstitucionalismo econômico (Hall & Taylor, 1996), que prioriza os ganhos da atividade econômica.

O governo FHC esteve mais empenhado do que o governo Lula em constituir esta nova ordem regulatória com a criação das agências e, conseqüentemente, em proceder a privatização das empresas estatais. No governo FHC, os temas foram distintos em relação ao governo Lula: a questão do *lucro*, do *reajuste de tarifas*, da *criação de cargos*, das *afinidades familiares*, da ocupação de *cargos*, das *nomeações*, do *Ministério do Apagão*, dos *contratos de concessão*, dos *lobbies*, das *audiências públicas*, das *privatizações*, do *fim do monopólio estatal*, da *criação das agências regulatórias*, da *fiscalização* e da troca de *composição acionária* (nacional e estrangeira).

No governo Lula, a maior parte das privatizações já tinha sido realizada e o marco regulatório já estava constituído. Em conseqüência disso, as *privatizações* sofreram uma desaceleração, mas a estrutura regulatória se consolidou. Sendo assim, no governo Lula, os temas foram distintos em relação ao governo FHC: a questão do *redução de tarifas*, da *fiscalização e multas*, do *dinheiro estatal para investimentos*, da *nomeação de partidários* para conselheiros das agências, da realização de *concursos públicos*, da *estrutura funcional deficiente*, dos *inquéritos administrativos*, do *atendimento as carências*, das *pesquisas, produção e registro*, das *vantagens e riscos*, das *medidas preventivas*, das *responsabilidades nas contravenções*, dos *produtos ineficazes*, dos *remédios vetados* e dos *transgênicos*.

O governo FHC se caracteriza pelo *lucro*, *lobismo* como também pela estrutura individual, enquanto o governo Lula se identifica com a *saúde pública*, com o *atendimento às carências* e pela disciplina partidária.

O tema *motivador da notícia* passa uma importante informação e constitui-se no teste da 2ª questão desta tese, qual seja, de que a agência regulatória é o local ou ambiente para a resolução de conflitos. Conforme as tabelas n<sup>os</sup> 7 e 16 e os gráficos n<sup>os</sup> 19 e 44, que especificam a classificação das notícias no tema *motivador da notícia*, o tema *agência regulatória* do nível II é o que obteve o maior número de classificações, alcançando 31% e 29% do total, nos governos FHC e Lula, respectivamente. Outros atores envolvidos nos conflitos, *empresas reguladas* e *executivo* aparecem com um percentual que varia entre 20% e 23% do total como *motivador da notícia*.

É importante reafirmar que as notícias analisadas, mostram que as instituições, representando a sociedade, aqui caracterizada como consumidores e usuários, carecem de um melhor nível de organização, de um maior grau de politização e de uma melhor formalização institucional. E isto confirma aspectos da 3ª questão da tese. Percebe-se que a pressão social, também, está relativamente ausente das notícias. Além disso, em *audiências públicas*, parte dos participantes – consumidores ou associações de moradores - são alvo de manobras, mediante ajuda financeira, para direcionar posicionamentos favoráveis a empresas interessadas em obter imagem favorável na imprensa, cujo conteúdo das notícias confirma a 4ª questão da tese. E, as *audiências públicas*, normalmente, são bem concorridas quando há uma situação de crise: falta de energia elétrica, remédios prejudiciais ou tecnologias telecomunicativas importantes colocadas em indisponibilidade, ou, ainda, o protesto contra a definição de preços de tarifas acima das expectativas de mercado e da possibilidade de pagamento por parte dos usuários. Mas, quando se trata de formular políticas públicas para os setores, sem haver uma motivação específica mais imediata ou sem haver uma crise pontual, a presença torna-se insignificante.

As tabelas e os gráficos, expostos ao longo da presente tese, confirmam que os Poderes *Legislativo* e *Judiciário* têm participação discreta nas notícias, variando entre 2% e 4% nos governos FHC e Lula como *motivador da notícia*. O Poder Executivo, forte na cultura política brasileira, ainda aparece como o mais importante ator na definição da política regulatória no Brasil.

O *Judiciário*, apesar de haver uma quantidade considerável de notícias sobre *ações judiciais* no tema *indícios de irregularidades*, ainda aparece com menor peso na engenharia regulatória do país. Os juizes e desembargadores, como estrelas da tríplice coroa

do poder constituído (Executivo, Legislativo e Judiciário) e, também, por terem uma certa dependência do Presidente da República e dos governadores de Estado, têm uma tendência de fazer julgamentos favoráveis aos executivos.

O mesmo acontece com o Poder Legislativo que, muitas vezes, na carona do Executivo, com Emendas Parlamentares, encontra meios mais fáceis para a recondução dos legisladores para outros mandatos. Por isso, as decisões do Congresso Nacional, muitas vezes, têm convalidado propostas administrativas emanadas do Poder Executivo.

Ao mesmo tempo que estas informações indicam que a institucionalização do Estado regulatório brasileiro requer uma institucionalização cada vez mais ascendente, pois sofre de limitações - o que novamente remete tanto à 3ª quanto à 4ª questões da presente tese - especialmente, no que diz respeito à inserção mais pontual e constante da sociedade, por meio dos consumidores/usuários como indivíduos e por suas instituições, associações, sindicatos, conselhos, e outros, estas informações, também, indicam que a institucionalização, por meio do marco regulatório, têm conquistado excelentes avanços, pois os conflitos regulatórios se deslocam para as agências. Não é mais o Executivo, nem o Legislativo e não é a instância da justiça o ambiente mais adequado para a resolução dos conflitos regulatórios (remete à 2ª questão): o local é a própria agência regulatória. E, as notícias confirmam que a institucionalização das decisões, especialmente, da ordem econômica, deslocou o centro dos conflitos do Estado (Executivo e Judiciário) para as agências regulatórias.

Os dados confirmam que a agência regulatória, na sua função de intermediar as relações entre Estado, Mercado e Sociedade, é o ambiente propício para discutir e resolver as diferenças. Também confirmam a 4ª questão, qual seja, de que nos conflitos regulatórios, envolvendo os diferentes grupos de interesse, a Sociedade é o elo mais frágil da corrente. O *usuário/consumidor*, seja individual ou em forma associativa, aparece apenas, conforme informam estas mesmas tabelas e gráficos, com 4% no governo FHC e com 10% no governo Lula, como *motivador da notícia*. O destaque é o crescimento em mais de 100% da participação do *usuário/consumidor* como *motivador da notícia* no governo Lula. A razão pode estar na origem do partido do Presidente Lula, o PT, que nasceu com uma grande inserção social e tenta manter a própria proposta popular de gestão, deste governo.

As notícias sobre as agências regulatórias, nos 11 anos dos governos FHC e Lula, indicam a hegemonização dos atores econômicos na agenda política e potencializam uma maior participação das empresas e dos usuários/consumidores na formulação e execução das políticas de regulação. No entanto, podem ser apontados alguns problemas:

- os mecanismos institucionais de prestação de contas que vinculem a agência regulatória ao Poder Legislativo são frágeis, ou seja, o monitoramento das ações regulatórias é fraco e pontual (a ação regulatória passa a ser mais atuante, especialmente, a partir de *lobbies* e da pressão da mídia);

- a organização da sociedade – usuários/consumidores – em formas associativas e coletivas, para o exercício da pressão social, também carece de uma melhor estruturação e de um maior poder de mobilização;

- há uma fragmentação, desqualificando a relação entre as agências e os seus interlocutores: o Estado, o mercado e a sociedade.

Enfim, tomando como base, nesta tese, o neoinstitucionalismo – com opção pela vertente sociológica - estudou-se o marco regulatório vinculado ao modelo de Estado Novo. Ressalta-se que esse marco regulatório é um processo de maturação que, nas suas decisões, requer acompanhamento e redirecionamento.

Os procedimentos metodológicos adotados nesta pesquisa hemerográfica, com a constituição do banco de dados, são inéditos, dando maior visibilidade à política regulatória. Propõe-se que este tipo de pesquisa tenha continuidade por ser um terreno fértil de recursos para investigação de novos fenômenos.

## 6- REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. H. O Leviatã Anêmico: Dilemas Presentes e Futuros da Política Social. In: **Planejamento e Políticas Públicas**. n.1, p.7-32, 1989.

Agência aplica multa recorde por causa de blecaute em Florianópolis. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 10 de fevereiro de 2004. Disponível em <[www.folha.uol.com.br](http://www.folha.uol.com.br)>. Acesso em: 28 de agosto de 2007.

Agência e Agência. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 13 de agosto de 2003. Disponível em <www.folha.uol.com.br>. Acesso em: 11 de novembro de 2007.

Agência investiga se vips não pagaram luz. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 03 de março de 2000, 2-2. Disponível em <www.folha.uol.com.br>. Acesso em: 22 de junho de 2007.

Agora governo afirma que parafuso não causou apagão. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 02 de abril de 2002, B3. Disponível em <www.folha.uol.com.br>. Acesso em: 01 de julho de 2007.

ALTHUSSER, L. **Aparelhos Ideológicos de Estado**. 2ª ed., Rio de Janeiro: Graal, 1985.

Anatel é contra repasse de receita das teles aos provedores gratuitos. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 17 de janeiro de 2003, B3. Disponível em <www.folha.uol.com.br>. Acesso em: 21 de janeiro de 2008.

Anatel é multada por contratação irregular. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 09 de outubro de 2001, B2. Disponível em <www.folha.uol.com.br>. Acesso em: 09 de agosto de 2007.

Anatel quer lançar telefone fixo pré-pago em 2005. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 23 de maio de 2004. Disponível em <www.folha.uol.com.br>. Acesso em: 31 de janeiro de 2008.

ANDREWS, W. C. **As Policy Sciences como “ciência”: método e reificação**. Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, 2003.

Aneel foi afastada por decisão política, diz Scalco. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 25 de maio de 2001, B4. Disponível em <www.folha.uol.com.br>. Acesso em: 24 de junho de 2007.

Aneel multa companhia que ministro dirigia. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 09 de julho de 2002, A2. Disponível em <www.folha.uol.com.br>. Acesso em: 30 de junho de 2007.

Aneel nega pedido feito pela Eletropaulo. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 23 de setembro de 1999, 2-6. Disponível em <www.folha.uol.com.br>. Acesso em: 26 de maio de 2007.

Aneel nega reajuste a oito energéticas. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 15 de dezembro de 1999, p. 2-2. Disponível em <www.folha.uol.com.br>. Acesso em: 26 de maio de 2007.

Aneel tem poderes restabelecidos. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 25 de dezembro de 2003, B3. Disponível em <www.folha.uol.com.br>. Acesso em: 17 de agosto de 2007

Aneel vai solicitar esclarecimento sobre MP que reduz poder da agência. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 10 de setembro de 2002, B4. Disponível em <www.folha.uol.com.br>. Acesso em: 28 de junho de 2007.

Anvisa surgiu em 99 para fiscalizar medicamentos. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 27 de novembro de 2001, p.A4. Disponível em <www.folha.uol.com.br>. Acesso em: 22 de junho de 2007.

ATHIAS, G. Governo loteia cargos de direção da Saúde. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 31 de agosto de 2003. Disponível em <www.folha.uol.com.br>. Acesso em: 18 de setembro de 2007.



Audiência não decide punições. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 18 de fevereiro de 1998, 1-5. Disponível em <[www.folha.uol.com.br](http://www.folha.uol.com.br)>. Acesso em: 25 de maio de 2007.

Autonomia preocupa ANP e ANEEL 1. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 24 de setembro de 2003. Disponível em <[www.folha.uol.com.br](http://www.folha.uol.com.br)>. Acesso em: 17 de agosto de 2007.

BATISTA, P. N. O consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. In: BATISTA, P. N. et alli. **Em Defesa do Interesse Nacional**. RJ: Paz e Terra, 1994.

BAUER, M. Análise de conteúdo clássica: uma revisão. In: BAUER, M. e GASKELL, G. (org). **Pesquisa Qualitativa com texto, imagem e som - Um manual prático**. 3ª ed., Petrópolis: Vozes, p. 189-217, 2004.

BECKER, G. S. A Theory of competition among pressure groups for political influence. In: **Quartely Journal of economics**. Cambridge, n. 98, August, 1983.

BIG –**Banco de Informações de Geração**. Aneel, Brasília. Disponível em <[www.aneel.gov.br](http://www.aneel.gov.br)>. Acesso em: 01 de setembro de 2008.

BILLI, M. Regular mercado é diferente de criar agências. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 06 de janeiro de 2002, B1. Disponível em <[www.folha.uol.com.br](http://www.folha.uol.com.br)>. Acesso em: 07 de julho de 2007.

BOBBIO, N. BOVERO, M. **Teoria Geral da Política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

\_\_\_\_\_. MATTEUCCI, N. PASQUINO G. **Dicionário de Política**. 11ª ed., Tradução Carmem C. Varrialle, Caetano Lo Monaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacaes e Renzo Dini. Brasília: Editora UNB, 1983.

BOBBIT, P. **A guerra e a paz na história moderna: o impacto dos grandes conflitos e da política na formação das nações**. Rio de Janeiro: Campus, 2003.

BOITO JR., A. Neoliberalismo e burguesia no Brasil. **Revista Pucviva**, São Paulo, n. 5, 2004.

BOSCHI, R.R. e LIMA, M.R.S. O Executivo e a construção do Estado no Brasil. Do desmonte da era Vargas ao novo intervencionismo regulatório. In: VIANNA, L. W. (org). **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte: Konrad Adenauer, p 29-45, 2001.

BOURDIEU, P. O campo econômico. **Política & Sociedade**, n.6, pp. 15-58, 2005.

\_\_\_\_\_. **Razões práticas: sobre a teoria da ação**. Campinas, SP: Papyrus, 1996.

BRAUDEL, F. **Civilização material, economia e capitalismo: séculos XV-XVIII**. v.2, São Paulo: Martins Fontes, 1998.

Brecha legal enfraquece mais as agências. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 07 de novembro de 2006. Disponível em <[www.folha.uol.com.br](http://www.folha.uol.com.br)>. Acesso em: 01 de novembro de 2007.

BRITO, L. Serra taxa poste, e conta de luz deve subir. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 22 de setembro de 2005. Disponível em <www.folha.uol.com.br>. Acesso em: 30 de agosto de 2007.

BUARQUE, A. H. F. **Novo Dicionário da Língua Portuguesa**. 2ª ed., Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

CARNOY, M. **Estado e Teoria Política**. Campinas, SP: Papyrus, 1986.

CARVALHO, J. F. **Para que privatizar a Cesp e a Eletropaulo?** Folha de São Paulo, São Paulo, 06 de dezembro de 1997, 2-2. Disponível em <www.folha.uol.com.br>. Acesso em: 19 de maio de 2007.

CHAUI, M. **Convite a Filosofia**. 13ª. ed., São Paulo: Ática, 2004.

\_\_\_\_\_. **O que é ideologia**. 5ª ed., São Paulo: Brasiliense, 1981.

COCHOY, F. Une Pitite histoire du client, ou la progressive normalisation du marché et de l'organisation. **Sociologie du Travail**, 44(2), pp. 357-380, 2002.

COLLUCCI, C. Governo libera remédio barrado nos EUA. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 01 de outubro de 2005. Disponível em <www.folha.uol.com.br>. Acesso em: 26 de setembro de 2007.

Concessionária deixa de pagar multa. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 06 de julho de 2000, B2. Disponível em <www.folha.uol.com.br>. Acesso em: 21 de junho de 2007.

Conselho propõe mudar as agências reguladoras. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 18 de dezembro de 1997, p. 2-7. Disponível em <www.folha.uol.com.br>. Acesso em: 19 de maio de 2007.

DALLARI, D. A. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 8ª ed., São Paulo: Saraiva, 1982.

DENZAU, A. T.; MUNGER, M. C. Legislators and Interest group: how unorganized interests get represented. **American Political Science Review**, Washington, D.C., V. 80, n. 1, 1980.

DI MAGGIO, P. Aspectos culturais da ação e da organização econômica. In: PEIXOTO, João; MARQUES, R. (Eds). **A nova Sociologia econômica**. Oeiras: Celta, p. 167-194, 2003.

Diretores negam relação entre atuação em órgãos reguladores e filiação política. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 31 de julho de 2007. Disponível em <www.folha.uol.com.br>. Acesso em: 04 de outubro de 2007.

DOMHOFF, G. W. **Who Rules América?** Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1967.

DOUGLAS, M. e ISHERWOOD, B. **O mundo dos bens: para uma antropologia do consumo**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.

EPSTEIN, D. e O'HALLORAN, S. **Delegating Powers: a transaction cost politics approach to policy-making under separate powers**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

EVANS, P. **Autonomia e parceria: Estados e transformação industrial**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.

Exonerado volta ao governo como ouvidor. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 20 de novembro de 2004. Disponível em <www.folha.uol.com.br>. Acesso em: 22 de setembro de 2007.

Falta luz duas vezes em audiência sobre a Light. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 18 de fevereiro de 1998, p.1-4. Disponível em <www.folha.uol.com.br>. Acesso em: 25 de maio de 2007.

FERNANDES, C. C. C. e SCHWARTZ, L. (org.). A Reforma Administrativa na Imprensa – seleção de artigos produzidos no MARE. **Cadernos MARE da Reforma do Estado**. n° 7, Brasília, 1998.

FHC loteia agências entre seus aliados. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 07 de dezembro de 1997, 1-1. Disponível em <www.folha.uol.com.br>. Acesso em: 19 de maio de 2007.

FLICK, U. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. Caps. 8-11, p. 89-143, Porto Alegre: Bookman, 2004.

FLIGSTEIN, N. Markets as politics: a political-cultural approach to market institutions. **American Sociological Review**, 61: 656-673, 1996.

\_\_\_\_\_. Mercado como política: uma abordagem político-cultural das instituições de mercado. **Contemporaneidade e Educação**. Ano VI, n. 9, p. 26-55, 1º de setembro de 2001.

FOUCAULT, M. **Microfísica do Poder**. Rio de Janeiro: Graal Ltda, 1995.

\_\_\_\_\_. **Vigiar e Punir**. 6ª ed., Petrópolis: Vozes, 1988.

FREITAS, J. O presentinho. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 12 de fevereiro de 1998, p. 1-5. Disponível em <www.folha.uol.com.br>. Acesso em: 25 de maio de 2007.

FREY, K. **Análise de políticas públicas: algumas reflexões conceituais e suas implicações para a situação brasileira**. Florianópolis (Mimeo), 1998

Fundos vão à Justiça contra Opportunity. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 13 de abril de 2002, B3. Disponível em <www.folha.uol.com.br>. Acesso em: 07 de julho de 2007.

GASPARI, É. O companheiro quer as cadeiras. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 13 de outubro de 2002, A10. Disponível em <www.folha.uol.com.br>. Acesso em: 28 de junho de 2007.

GHEVENTER, A. **Autonomia versus controle - origens do novo marco regulatório antitruste na América Latina e seus efeitos sobre a democracia**. Belo Horizonte: UFMG, 2005.

Governistas criticam a medida. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 13 de fevereiro de 2000, 1-12. Disponível em <www.folha.uol.com.br>. Acesso em: 22 de junho de 2007.

Governistas temem efeito das privatizações. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 09 de fevereiro de 1998, p. 1-7. Disponível em <www.folha.uol.com.br> Acesso em: 25 de maio de 2007.

Governo estuda reduzir poder de agências. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 25 de maio de 2003, B14. Disponível em <www.folha.uol.com.br>. Acesso em: 18 de agosto de 2007.

GRAMSCI, A. **Concepção dialética da História**. 8ª ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.

GRANOVETTER, M. Economic action and social structure: the problem of embeddedness. **American Journal of Sociology**, 91, p. 481-510, 1985.

\_\_\_\_\_. Acção econômica e estrutura social: o problema de incrustação. In: MARQUES, R. e PEIXOTO, J. (org.) **A Nova Sociologia Econômica – uma antologia**. Oeiras: Celta Editora, p. 69-102, 2003.

GREENBERG, E. **The american political system: a radical approach**. Cambridge, Mass: Winthrop, 1977.

GRIJÓ, E. **A regulação como um novo modelo de intervenção do Estado na economia brasileira**. Porto Alegre (Mimeo), 2007.

GROPPALI, A. **Doutrina de Estado**. São Paulo: Saraiva, 1962.

GUASCH, L. J. e SPILLER, P. **Managing the regulatory process: design, concepts, issues and the Latin America and Caribbean Story** Washington, D>C>: World Bank Latin America and Caribbean Studies; TheWorld Bank, 1999.

HABERMAS, J. **Knowledge and human interest**. Boston: Beacon Press, p. 301-317, 1971.

\_\_\_\_\_. **The Theory of Communicative Action**, v.1 e 2. Boston: Beacon Press, 1984, 1987.

HALL, P. A. e TAYLOR, R. C. R. As três versões do neoinstitucionalismo. **Lua Nova**, n.58, p. 193-223, 2003.

HIRSCHMAN, A. O. **As paixões e os interesses**. Rio de Janeiro: Record, 2002.

\_\_\_\_\_. **The passions and the interests**. Princeton, Nova Jersey: Princeton University Press, 1977.

HOBBS, T. **Os Pensadores**. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

Judiciário e regulação. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 09 de dezembro de 2000, A2. Disponível em <www.folha.uol.com.br>. Acesso em: 27 de maio de 2007.

Leitor da Folha está no topo da pirâmide social brasileira. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 11 de novembro de 2007, p. B5. Disponível em <www.folha.uol.com.br>. Acesso em: 11 de novembro de 2007.

LEVY, B; SPILLER, P. T. A Framework for resolving the regulatory problem. In: **Regulations, institutions and commitment – comparative studies in telecommunications**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

Light assina contrato da Eletropaulo e revê tarifa. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 16 de junho de 1998, p. 1-10. Disponível em <www.folha.uol.com.br>. Acesso em: 22 de maio de 2007.

Liminar suspende leilão da Gerasul. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 12 de setembro de 1998. Disponível em <www.folha.uol.com.br>. Acesso em: 21 de maio de 2007.

Liquidação Tucana. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 29 de novembro de 1998, 1-12. Disponível em <www.folha.uol.com.br>. Acesso em: 21 de maio de 2007.

LOBATO, E. Auditores apontam erros em conta telefônica. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 10 de outubro de 2004. Disponível em <www.folha.uol.com.br>. Acesso em: 08 de outubro de 2007.

\_\_\_\_\_. Concessão para grupo de Azeredo abre crise. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 07 de agosto de 2002, A6. Disponível em <www.folha.uol.com.br>. Acesso em: 03 de julho de 2007.

\_\_\_\_\_. No Rio de Janeiro, "TV a gato" tem mais assinantes que a Net. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 13 de setembro de 2004. Disponível em <www.folha.uol.com.br>. Acesso em: 08 de outubro de 2007.

LOCKE, J. **Os Pensadores**. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

Loteamento Brasil. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 02 de janeiro de 1998, 1-4. Disponível em <www.folha.uol.com.br>. Acesso em: 26 de maio de 2007.

Lucro de distribuidoras sobe 95%. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 24 de março de 2006. Disponível em <www.folha.uol.com.br>. Acesso em: 31 de agosto de 2007.

LUGON, C. **A República Comunista Cristã dos Guaranis**. Trad. Álvaro Cabral. Paz e Terra: Rio de Janeiro, 1968.

Lula recua, e Anatel tem espaço ampliado. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 13 de junho de 2003, B3. Disponível em <www.folha.uol.com.br>. Acesso em: 18 de agosto de 2007.

Luz é mais cara no Brasil do que nos EUA. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 22 de agosto de 2006. Disponível em <www.folha.uol.com.br>. Acesso em: 01 de setembro de 2007.

KALT, J.P.; ZUPAN, M. A. The Apparent ideological behavior of legislators: testing for principal-agent slack in political institutions. **The Journal of Law and Economics**, n. 33, 1990.

KISSLER, L. **Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, Mercado e Sociedade?** Universidade de Marburg – Alemanha: (Mimeo), 2004.

MACPHERSON, C. B. **The life and times of liberal democracy**. London: Oxford University Press, 1977.

MALINOWSKI, B. **Os argonautas do Pacífico Ocidental**. São Paulo: Abril Cultural, 1976.

MARIA, E. Liminar suspende leilão da Gerasul. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 12 de setembro de 1998, 1-5. Disponível em <www.folha.uol.com.br>. Acesso em: 21 de maio de 2007.

MARTINS A. R. O poder regulador das agências. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 18 de maio de 2005. Disponível em <www.folha.uol.com.br>. Acesso em: 30 de agosto de 2007.

MARX, K. **O capital – crítica da economia política – o processo de produção do capital**. 12ª ed., Rio de Janeiro: Bertrand Brasil S.A., 1988.

MATOS, L. Fórum faz esquema contra saia justa para ministro. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 30 de julho de 2001, E6. Disponível em <www.folha.uol.com.br>. Acesso em: 10 de agosto de 2007.

MEDINA, H. Aneel proíbe empresas de fornecer seguros a clientes. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 27 de julho de 2000, B4. Disponível em <www.folha.uol.com.br>. Acesso em: 21 de junho de 2007.

\_\_\_\_\_. Cálculo de reajuste de energia é impasse. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 19 de outubro de 2001, B3. Disponível em <www.folha.uol.com.br>. Acesso em: 22 de junho de 2007.

\_\_\_\_\_. Consumidor residencial paga reajuste maior desde 95. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 05 de outubro de 2000, B6. Disponível em <www.folha.uol.com.br>. Acesso em: 21 de junho de 2007.

\_\_\_\_\_. Erro em pesquisa aumenta reajuste de luz. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 23 de agosto de 2005. Disponível em <www.folha.uol.com.br>. Acesso em: 30 de agosto de 2007.

\_\_\_\_\_. Governo acaba com direitos do consumidor. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 24 de maio de 2001, B1. Disponível em <www.folha.uol.com.br>. Acesso em: 24 de junho de 2007.

\_\_\_\_\_. Luz sobe até 29% no 1º aumento sob Lula. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 04 de fevereiro de 2003, B1. Disponível em <www.folha.uol.com.br>. Acesso em: 20 de agosto de 2007.

\_\_\_\_\_.; SOFIA, J. Reajuste extra valerá, em média, por seis anos. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 01 de abril de 2002, B5. Disponível em <www.folha.uol.com.br>. Acesso em: 01 de julho de 2007.

MELO, M.A. Política regulatória: uma revisão da literatura. In: **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências sociais – BIB**. n. 50, p.8, Rio de Janeiro, 2000.

MENA, F. Oficina dá brinde a doador de sangue. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 29 de março de 2005. Disponível em <www.folha.uol.com.br>. Acesso em: 22 de setembro de 2007.

MICHELS, R. **Political parties**. New York: Free Press, 1966.

Ministérios vão perder poder. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 07 de dezembro de 1997, 1-6. Disponível em <www.folha.uol.com.br>. Acesso em: 19 de maio de 2007.

Ministros estudam manter com as agências poder de licitações. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 26 de setembro de 2003. Disponível em <www.folha.uol.com.br>. Acesso em: 17 de agosto de 2007.

MORAES, R. Estado, mercado e outras instituições reguladoras. In. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**. n. 58, p. 121-141, 2003.

NASSIF, L. A vigilância sanitária e a burocracia. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 19 e julho de 1998. Disponível em <www.folha.uol.com.br>. Acesso em: 12 de julho de 2007.

Nova regulamentação. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 19 de julho de 2001, B2. Disponível em <www.folha.uol.com.br>. Acesso em: 23 de junho de 2007.

Nova regra amplia poder do Estado no setor elétrico. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 12 de dezembro de 2003. Disponível em <www.folha.uol.com.br>. Acesso em: 17 de agosto de 2007.

NORTH, D. C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

\_\_\_\_\_. **Structure and change in economic history**. Nova York: Norton, 1981.

OLSON, M. Jr. **The logic of collective action: public goods and the theory of groups**. Cambridge: Harvard University Press, 1968.

OFFE, C. **Capitalismo desorganizado**. São Paulo: Brasiliense, 1995.

O fiasco das agências. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 20 de agosto de 1999, p.1. Disponível em <www.folha.uol.com.br>. Acesso em: 26 de maio de 2007.

Oposição quer que Congresso fiscalize agências reguladoras. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 07 de agosto de 2003, B7. Disponível em <www.folha.uol.com.br>. Acesso em: 18 de agosto de 2007.

PANITCH, L. Recent Theorizations of corporatism: reflections on a growth industry. **British Journal of Sociology**, p. 159-187, 1980.

Parecer diz que ministério pode intervir. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 31 de agosto de 2006. Disponível em <www.folha.uol.com.br>. Acesso em: 01 de novembro de 2007.

Parlamentares fazem uso eleitoral de canais do Legislativo, diz pesquisadora. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 18 de março de 2007. Disponível em <www.folha.uol.com.br>. Acesso em: 02 de novembro de 2007.

PELTZMAN, S. Towards a more general Theory of regulation. **The Journal of Law and Economics**, Chicago, p. 211-240, 1976.

\_\_\_\_\_. The economic theory of regulation after a decade of deregulation. **Brookings Papers of economic activity**, p. 1-60 (1989).

PEREIRA, L. C. B. Em busca de um novo perfil institucional do Estado: uma revisão crítica da literatura recente. **Revista brasileira de informação bibliográfica em ciências sociais**. Rio de Janeiro, n. 44, p.81-1002, 1997.

Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e da comunicação no Brasil: **TIC domicílios e TIC empresas 2007**. Artigo APP EGOV Comitê Gestor da Internet no Brasil – CGI.BR - Coordenação Executiva e Editorial, Mariana Balboni, São Paulo 2008, p.09. Disponível em <www.cetic.br>. Acesso em: 30 de junho de 2008.

PETIT, P. **História antiga**. 5ª ed., São Paulo: Difel, 1983.

PINTO, C. Privatização cria paradoxo. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 15 de maio de 2006, B1. Disponível em <www.folha.uol.com.br>. Acesso em: 19 de maio de 2007.

Poço pode ser estopim para Lula cortar poder de agências. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 13 de março de 2003. Disponível em <www.folha.uol.com.br>. Acesso em: 18 de agosto de 2007.

POLANYI, K. **A grande transformação: as origens de nossa época**. 2ª. ed., RJ: Campus, 2000.

POSNER, R. A. Theories of economic regulation. **Bell Journal of Economics and Management Science**. Santa Mônica/CA, n.5, p. 335-358, 1974.

Postos de lado. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 16 de agosto de 1998, 2-2. Disponível em <www.folha.uol.com.br>. Acesso em: 21 de maio de 2007.

POULANTZAS, N. **Poder político e classes sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1986.

PP cobra que cargos sejam distribuídos proporcionalmente. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 08 de novembro de 2006. Disponível em <www.folha.uol.com.br>. Acesso em: 28 de setembro de 2007.

PRATES, A. A. P. Organização e instituição no novo institucionalismo. **Teoria & Sociedade**. UFMG, n. 5, p. 123-146, junho 2000.

Presidente da Light critica governo. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 28 de março de 1998, 1-15. Disponível em <www.folha.uol.com.br>. Acesso em: 25 de maio de 2007.

Privatização cria paradoxo. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 15 de maio de 1996, p. 1-6. Disponível em <www.folha.uol.com.br>. Acesso em: 19 de maio de 2007.

PRZEWORSKI, A. e WALLERSTEIN, M. The structure of class conflict in democratic capitalist societies. **American Political Science Review** 76(2):215-238, 1982.

PT quer agências independentes do governo. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 20 de outubro de 2002. Disponível em <www.folha.uol.com.br>. Acesso em: 28 de junho de 2007.

RAMOS, F. **Reforma do Estado e Agências Regulatórias: estudo sobre responsabilização pública a partir da descentralização de poderes e novos instrumentos de governabilidade – O caso Anatel**. Tese de doutorado, UFSC, 2005.



\_\_\_\_\_. O marco regulatório no Brasil: um desenho inacabado. In: **VII Semana de Estudos Sociais e Políticos**. Itajaí, SC: UNIVALI, p. 35-54, 2003.

Regulador que não regula. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 12 de fevereiro de 1998, 1-4. Disponível em <[www.folha.uol.com.br](http://www.folha.uol.com.br)>. Acesso em: 25 de maio de 2007.

Relatório anual da área de sangue e hemoderivados, 1999 e 1998. **Anvisa Pública**, Brasília, 31 de outubro de 2003. Disponível em <[www.anvisa.gov.br](http://www.anvisa.gov.br)>. Acesso em: 13 de fevereiro de 2008.

ROUSSEAU, J.-J. **Os Pensadores**. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

SAMUELS, W. **The classical theory of economic policy**. Cleveland: World Publishing, 1996.

SANTOS, C. Falta luz duas vezes em audiência sobre a Light. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 18 de fevereiro de 1998, 1-4. Disponível em <[www.folha.uol.com.br](http://www.folha.uol.com.br)>. Acesso em: 25 de maio de 2007.

\_\_\_\_\_. Raio desliga cinco linhas de transmissão e desativa usinas. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 13 de março de 1999, 3. Disponível em <[www.folha.uol.com.br](http://www.folha.uol.com.br)>. Acesso em: 27 de maio de 2007.

\_\_\_\_\_. Sucateada, Light decepciona consumidor do Rio. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 07 de abril de 1998, 3. Disponível em <[www.folha.uol.com.br](http://www.folha.uol.com.br)>. Acesso em: 25 de maio de 2007.

\_\_\_\_\_. Sucateada, Presidente da Eletrobrás critica audiência da Light. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 19 de fevereiro de 1998, 1-5. Disponível em <[www.folha.uol.com.br](http://www.folha.uol.com.br)>. Acesso em: 25 de maio de 2007.

SCHMITTER, P. Still the century of corporatism? In: **The New Corporatism**, ed. Frederick Pike e Thomas Stritch. Notre Dame, Ind.: University of Notre Dame Press, 1974.

SCHUMPETER, J. **A teoria do desenvolvimento econômico**. 3ª ed., São Paulo: Nova Cultural, 1988.

\_\_\_\_\_. **Capitalism, socialism and democracy**. New York: Harper Brothers, 1942.

Seguro anti-apagão não é repassado. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 25 de abril de 2002, B8. Disponível em <[www.folha.uol.com.br](http://www.folha.uol.com.br)>. Acesso em: 30 de junho de 2007.

SEIBEL, J. E. **Pesquisa hemerográfica**. Florianópolis: UFSC (Mimeo), 2007.

SEIXAS, F. Por omissão, GP vai ter cigarro. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 03 de abril de 2001. Disponível em <[www.folha.uol.com.br](http://www.folha.uol.com.br)>. Acesso em: 01 de setembro de 2007.

SELZNICK, P. Institutionalism “Old” and “New”. In: **Administrative Science Quarterly**, p. 270-277, 41(1996).

Senado quer que governo esclareça devolução de água. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 14 de abril de 2000, 2-5. Disponível em <[www.folha.uol.com.br](http://www.folha.uol.com.br)>. Acesso em: 21 de junho de 2007.

SIMMEL, G. Fashion. **American Journal of Sociology**. 62(6), p. 541-558, 1957.

SMITH, A. **Riqueza das nações: uma investigação sobre a natureza e causas da riqueza das nações**. São Paulo: Hemus Editora Ltda, 1981.

SPILLER P.T; GELY, R. A rational choice theory of Supreme Court Statutory Decissions With Applications to the State Farm and Grove City Cases. **Journal of Law Economics and Organization**, n° 6, p. 263-301,1990.

STEWART JR., D. **Explicando o que é liberalismo**. 6ª ed., Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1999.

STIGLER, G. J. Theories of economic regulation. **Bell Journal os Economics and Management Science**, Santa Mônica/CA, n.3, p. 1-21, 1971.

\_\_\_\_\_. **The citizen and the state: Essays on Regulation**. Chicago: The University of Chicago Press, 1975.

Suspiro regulatório. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 31 de maio de 2000, A2. Disponível em <[www.folha.uol.com.br](http://www.folha.uol.com.br)>. Acesso em: 21 de junho de 2007.

Tarifaço aumenta energia em até 21%. **Folha de São Paulo**, São Paulo,10 de junho de 1999, p. 2-1. Disponível em <[www.folha.uol.com.br](http://www.folha.uol.com.br)>. Acesso em: 27 de maio de 2007.

Tarifa social tem norma de exclusão. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 09 de setembro de 2002. B4. Disponível em <[www.folha.uol.com.br](http://www.folha.uol.com.br)>. Acesso em: 28 de junho de 2007.

TEIXEIRA, Aloísio. **Utópicos, heréticos e malditos: os precursores do pensamento social de nossa época**. Rio de Janeiro: Record, 2002.

TRF mantém teles em leilão de banda larga sem fio. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 09 de janeiro de 2007. Disponível em <[www.folha.uol.com.br](http://www.folha.uol.com.br)>. Acesso em: 02 de novembro de 2007.

Usuário prejudicado terá de ir à Justiça para ser indenizado. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 06 de julho de 1999, 3-3. Disponível em <[www.folha.uol.com.br](http://www.folha.uol.com.br)>. Acesso em: 25 de julho de 2007.

VALENTE, R. Demissão ameaça PFL pró-Ciro em SC. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 22 de julho de 2002, A6. Disponível em <[www.folha.uol.com.br](http://www.folha.uol.com.br)>. Acesso: em 03 de julho de 2007.

\_\_\_\_\_. Empresas com concessões públicas doam R\$ 89,8 mi. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 06 de dezembro de 2006. Disponível em <[www.folha.uol.com.br](http://www.folha.uol.com.br)>. Acesso em: 02 de novembro de 2007.

VARGA, L. Agências fazem ato contra o governo. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 06 de maio de 2003, B1. Disponível em <[www.folha.uol.com.br](http://www.folha.uol.com.br)>. Acesso em: 18 de agosto de 2007.

WEBLEN, T. **A teoria da classe ociosa**. São Paulo: Pioneira, 1965.

VELASCO e CRUZ, S. Teoria e história: notas críticas sobre o tema da mudança institucional em Douglas North. In: **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**. v.23, n.2 (90), p.106-122, 2003.

WALLERSTEIN, I. **Após o liberalismo: em busca da reconstrução do mundo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

WANDERLEY, F. Avanços e desafios da Nova Sociologia Econômica: notas sobre os estudos sociológicos do mercado - uma introdução. **Sociedade e Estado**, UnB, 17(1), p. 15-38, 2002.

WEBER, M. **Economia e sociedade**. Brasília: UnB, 1991.

\_\_\_\_\_. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Pioneira, 1987.

\_\_\_\_\_. **História Geral da Economia**. São Paulo: Mestre Jou, 1968.

WILSON, J. Q.; MCKIE, J. (Ed.). **The politics of regulation: social responsibility and the business predicament**. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1974.

ZELIZER, V. Multiple markets, multiple cultures. In: SMELSER, N.; ALEXANDER, J. (Eds.). **Diversity and its discontents**. Princeton UP, p. 193-212, 1999.

ZIMERMANN, P. Telefone fixo sobe 7,27% no domingo. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 01 de julho de 2005. Disponível em <[www.folha.uol.com.br](http://www.folha.uol.com.br)>. Acesso em: 15 de outubro de 2007.

ZUKIN, S.; DIMAGGIO, P. Introduction. In: **Structures of capital. The social organization of the economy**. Cambridge Univ. Press, p. 1-36, 1990.

## **ANEXO**

### **Nível II**

4.2.1.1 – Notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa no governo FHC

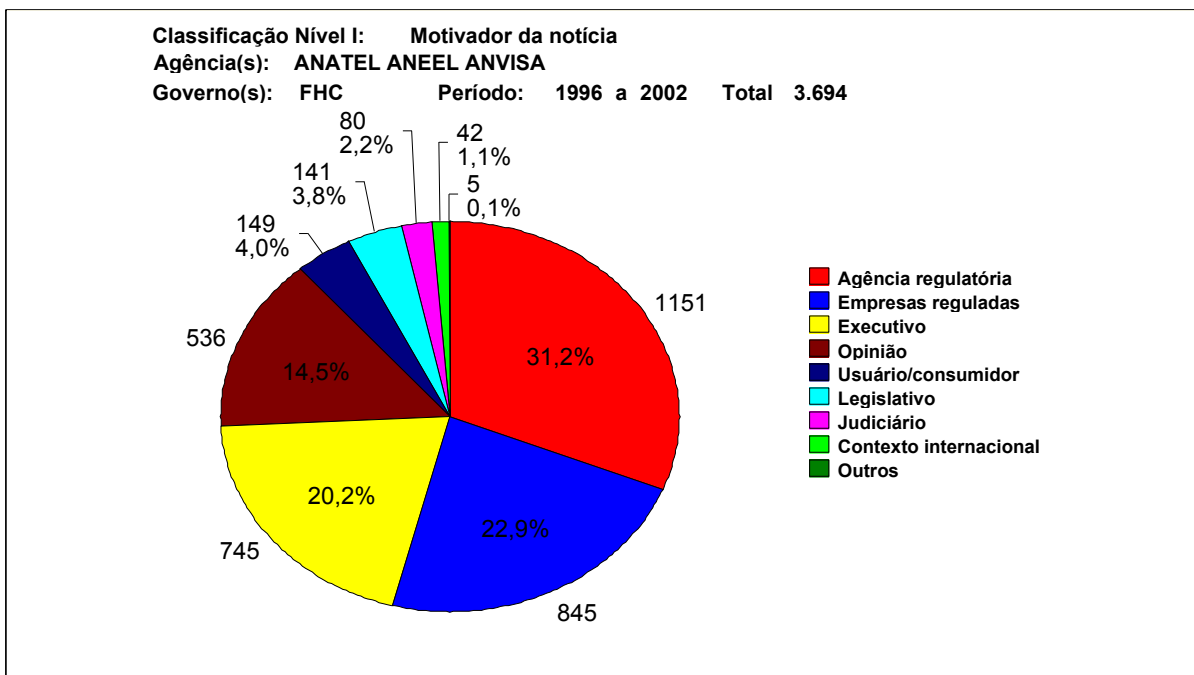


Gráfico nº 1: Classificação das notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa no nível II a partir do tema central *motivador da notícia* no governo FHC

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

#### 4.2.1.1.1 – 1º Tema Central Político

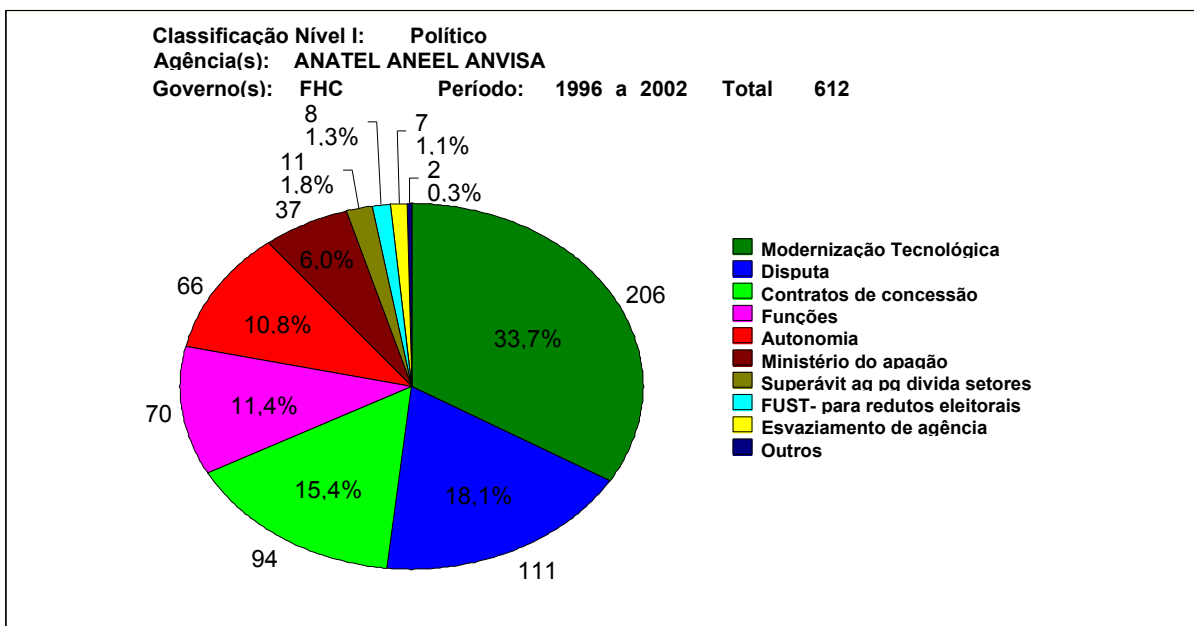


Gráfico nº 2: Distribuição das notícias classificadas como *principal* do nível II a partir do tema *político* sobre Anatel, Aneel e Anvisa no governo FHC

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

Tabela nº1: Distribuição das notícias classificadas no nível II a partir do tema *político* sobre a Anatel no governo FHC

		FHC	
		ANATEL	Total
		Qt	Qt
Político	Autonomia	82	82
	Contratos de concessão	314	314
	Disputa	989	989
	Esvaziamento de agência	5	5
	Funções	179	179
	FUST- para redutos eleitorais	22	22
	Ministério do apagão	12	12
	Modernização Tecnológica	373	373
	Outros	5	5
	Superávit ag pg divida setores	9	9
<b>Total</b>		<b>1.990</b>	<b>1.990</b>
<b>Total</b>		<b>1.990</b>	<b>1.990</b>

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

Tabela nº 2: Classificação das notícias do tema *político* sobre a Aneel no governo FHC

		FHC	
		ANEEL	Total
		Qt	Qt
Político	Autonomia	10	10
	Contratos de concessão	115	115
	Disputa	511	511
	Esvaziamento de agência	9	9
	Funções	22	22
	Ministério do apagão	21	21
	Modernização Tecnológica	172	172
	Outros	3	3
	Superávit ag pg divida setores	5	5
	<b>Total</b>		<b>1.044</b>
<b>Total</b>		<b>1.044</b>	<b>1.044</b>

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

Tabela nº 3: Classificação das notícias do tema *político* sobre a Anvisa no governo FHC

		FHC	
		ANVISA	Total
		Qt	Qt
Político	Autonomia	6	6
	Contratos de concessão	1	1
	Disputa	116	116
	Esvaziamento de agência	1	1
	Funções	3	3
	Modernização Tecnológica	5	5
	Outros	2	2
	<b>Total</b>	<b>134</b>	<b>134</b>
<b>Total</b>		<b>134</b>	<b>134</b>

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

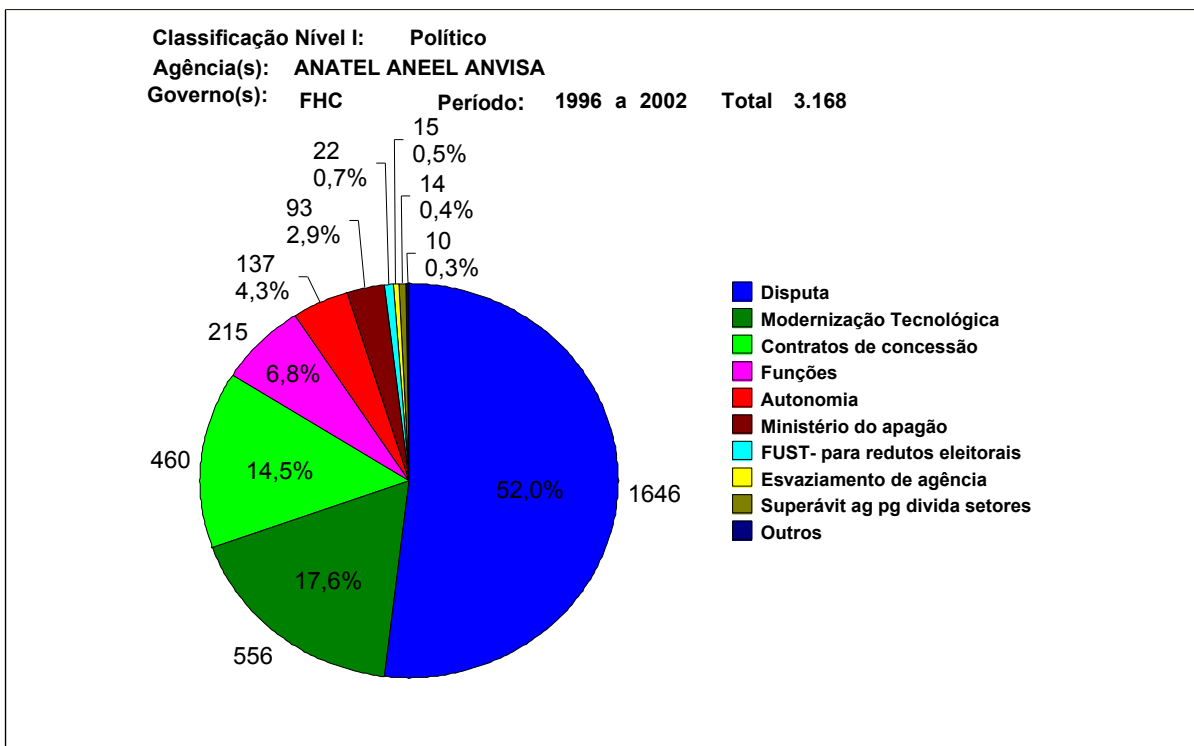


Gráfico nº 3: distribuição das notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa nos temas do nível II a partir do tema central *político* no governo FHC  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

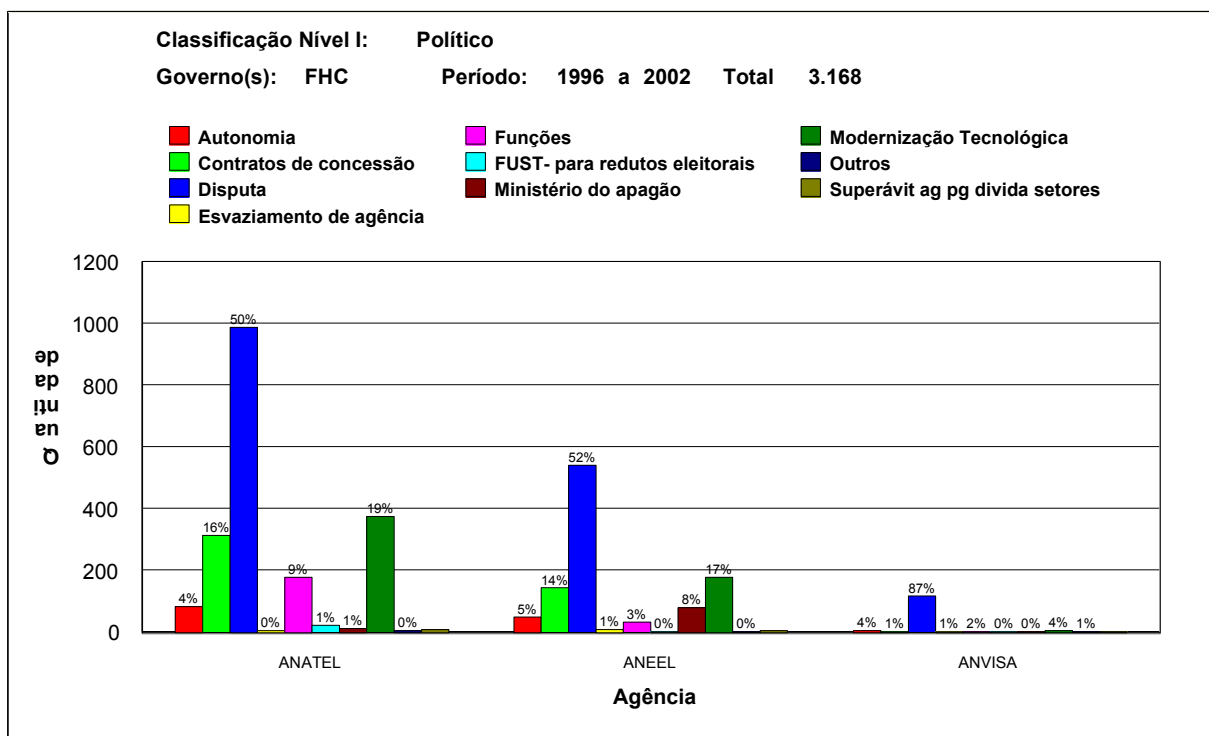


Gráfico nº 4: distribuição das notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa nos temas do nível II a partir do tema central *político* no governo FHC  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

#### 4.2.1.1.2 – 2º Tema Central Econômico

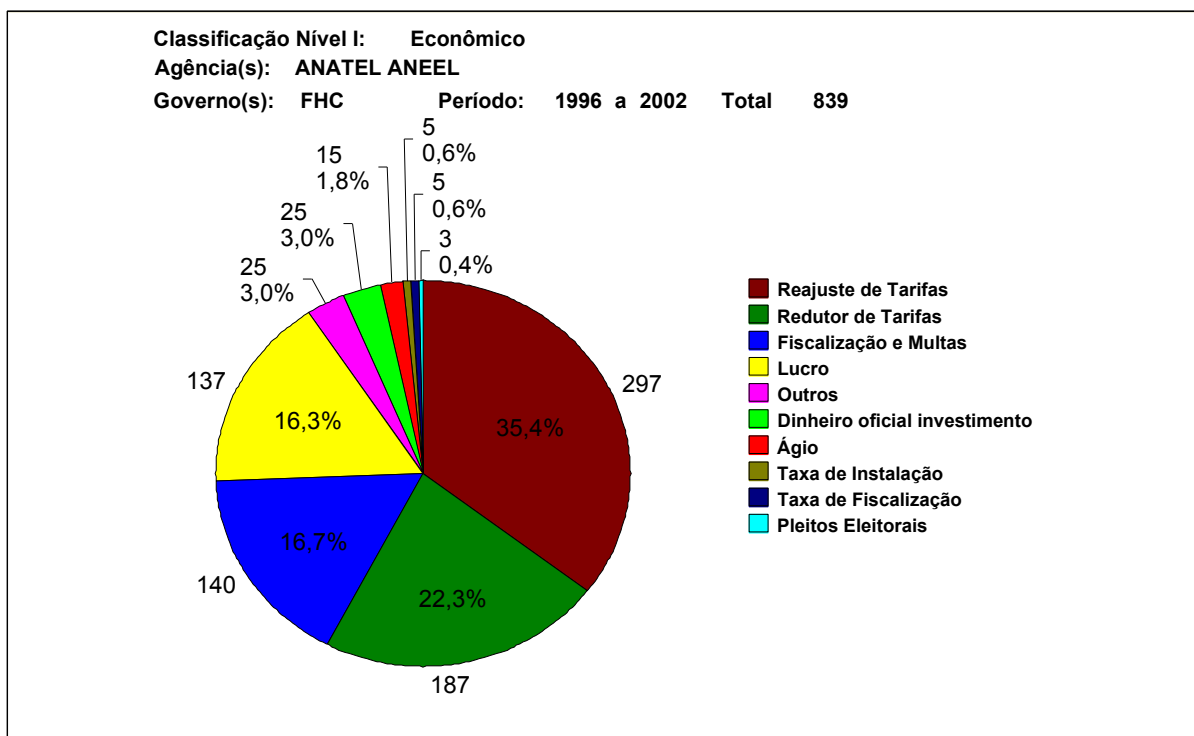


Gráfico n° 5: Notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa classificadas como *principal* no nível II a partir do tema *econômico* no governo FHC <sup>35</sup>

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

Tabela n°4: Notícias sobre a Anatel classificadas no nível II a partir do tema *econômico* no governo FHC

	FHC	
	ANATEL	Total
	Qt	Qt
Ágio	22	22
Dinheiro oficial investimento	22	22
Fiscalização e Multas	100	100
Lucro	204	204
Outros	70	70
Pleitos Eleitorais	3	3
Reajuste de Tarifas	202	202
Redutor de Tarifas	62	62
Taxa de Fiscalização	6	6
Taxa de Instalação	6	6
<b>Total</b>	<b>802</b>	<b>802</b>
<b>Total</b>	<b>802</b>	<b>892</b>

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

<sup>35</sup> Não houve notícia sobre a Anvisa com esta classificação



Tabela nº 5: Classificação das notícias do tema *econômico* com seus desdobramentos no nível II sobre a Aneel no governo FHC

		FHC	
		ANEEL	Total
		Qt	Qt
Econômico	Ágio	12	12
	Dinheiro oficial investimento	88	88
	Fiscalização e Multas	147	147
	Lucro	151	151
	Outros	7	7
	Pleitos Eleitorais	9	9
	Reajuste de Tarifas	318	318
	Redutor de Tarifas	342	342
	Taxa de Fiscalização	1	1
	Taxa de Instalação	4	4
	<b>Total</b>	<b>1.079</b>	<b>1.079</b>
	<b>Total</b>	<b>1.079</b>	<b>1.079</b>

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

Tabela nº 6: Classificação das notícias do tema *econômico* com seus desdobramentos no nível II sobre a Anvisa no governo FHC

		FHC	
		ANVISA	Total
		Qt	Qt
Econômico	Fiscalização e Multas	11	11
	Lucro	2	2
	Reajuste de Tarifas	2	2
	<b>Total</b>	<b>15</b>	<b>15</b>
<b>Total</b>	<b>15</b>	<b>15</b>	

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

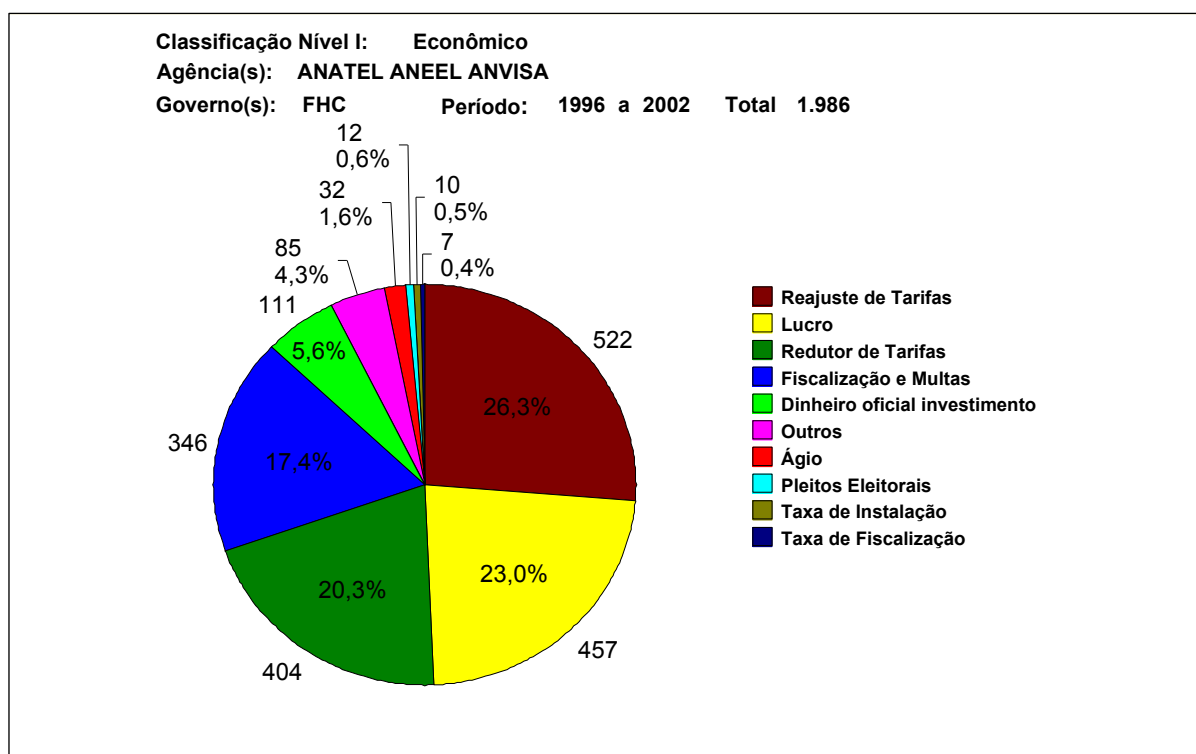


Gráfico nº6: Classificação das notícias sobre a Anatel, Aneel e Anvisa conjuntamente no nível II a partir do tema *econômico* no governo FHC.

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

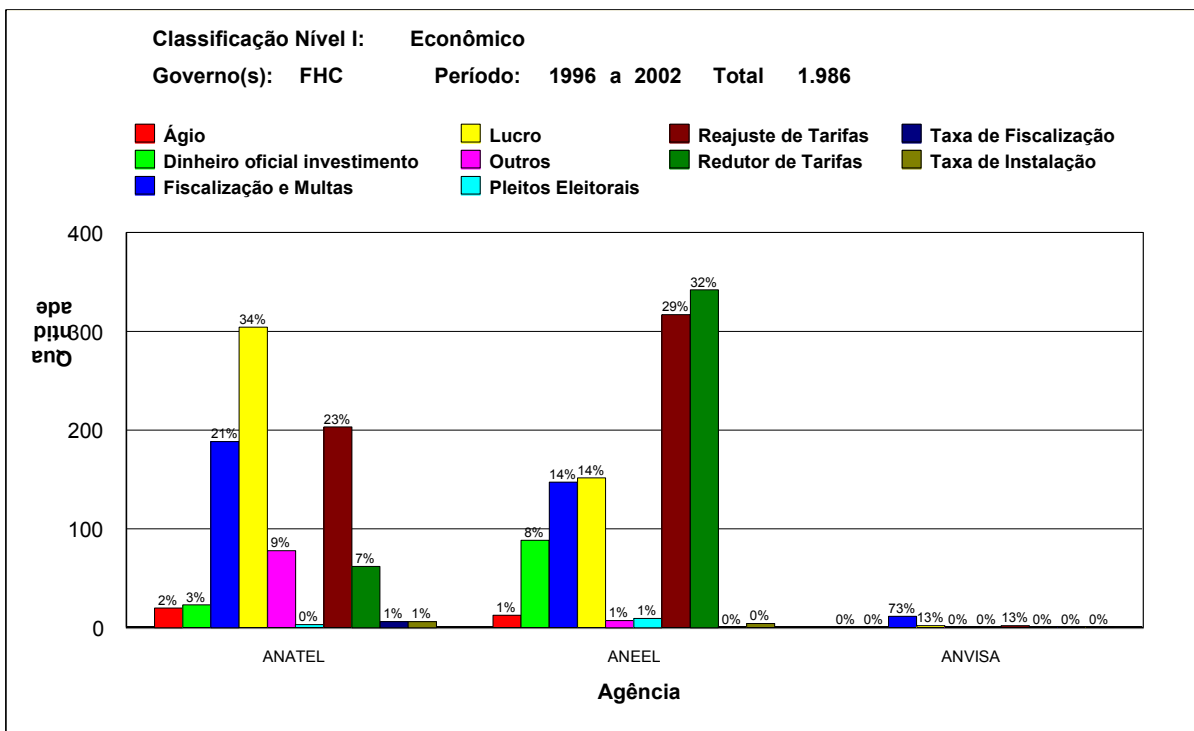


Gráfico nº 7: Classificação das notícias sobre a Anatel, Aneel e Anvisa conjuntamente no nível II a partir do tema *econômico* no governo FHC.

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

#### 4.2.1.1.3 – 3º Tema Central: Função Regulatória

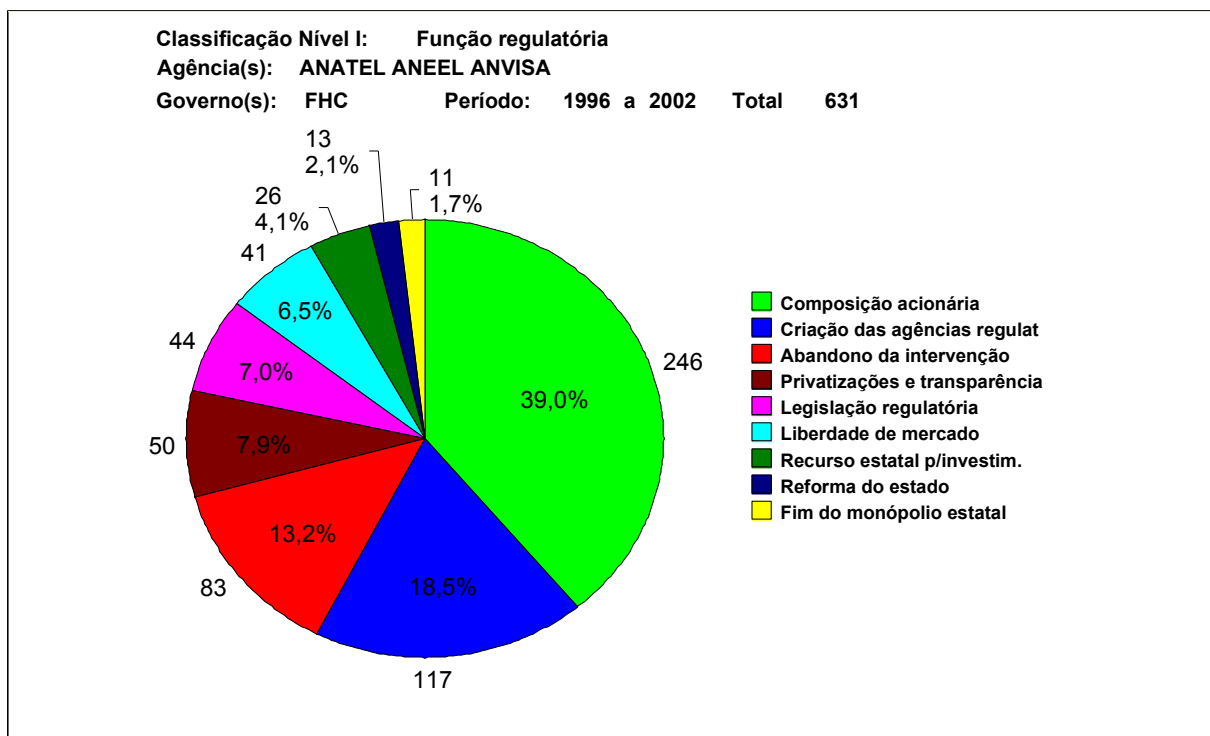


Gráfico nº8: Distribuição das notícias no nível II a partir do tema central *função regulatória* sobre Anatel, Aneel e Anvisa classificadas como *principal* no governo FHC

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

Tabela nº 7: Notícias sobre a Anatel classificadas no nível II a partir do tema *função regulatória* no governo FHC

		FHC	
		ANATEL	Total
		Qt	Qt
Função regulatória	Abandono da intervenção	174	174
	Composição acionária	404	404
	Criação das agências regulat	112	112
	Fim do monopólio estatal	10	10
	Legislação regulatória	91	91
	Liberdade de mercado	50	50
	Outros	1	1
	Privatizações e transparência	159	159
	Recurso estatal p/investim.	52	52
	Reforma do estado	22	22
	<b>Total</b>	<b>1.080</b>	<b>1.080</b>
<b>Total</b>	<b>1.080</b>	<b>1.080</b>	

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

Tabela nº 8: Notícias sobre a Aneel classificadas no nível II a partir do tema *função regulatória* no governo FHC

		FHC	
		ANEEL	Total
		Qt	Qt
Função regulatória	Abandono da intervenção	128	128
	Composição acionária	05	05
	Criação das agências regulat	00	00
	Fim do monopólio estatal	12	12
	Legislação regulatória	21	21
	Liberdade de mercado	74	74
	Privatizações e transparência	25	25
	Recurso estatal p/investim.	20	20
	Reforma do estado	11	11
	<b>Total</b>	<b>517</b>	<b>517</b>
<b>Total</b>	<b>517</b>	<b>517</b>	

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

Tabela nº 9: Notícias sobre a Anvisa classificadas no nível II a partir do tema *função regulatória* no governo FHC

		FHC	
		ANVISA	Total
		Qt	Qt
Função regulatória	Composição acionária	1	1
	Criação das agências regulat	4	4
	Legislação regulatória	10	10
	Liberdade de mercado	4	4
	Recurso estatal p/investim.	1	1
<b>Total</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	
<b>Total</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

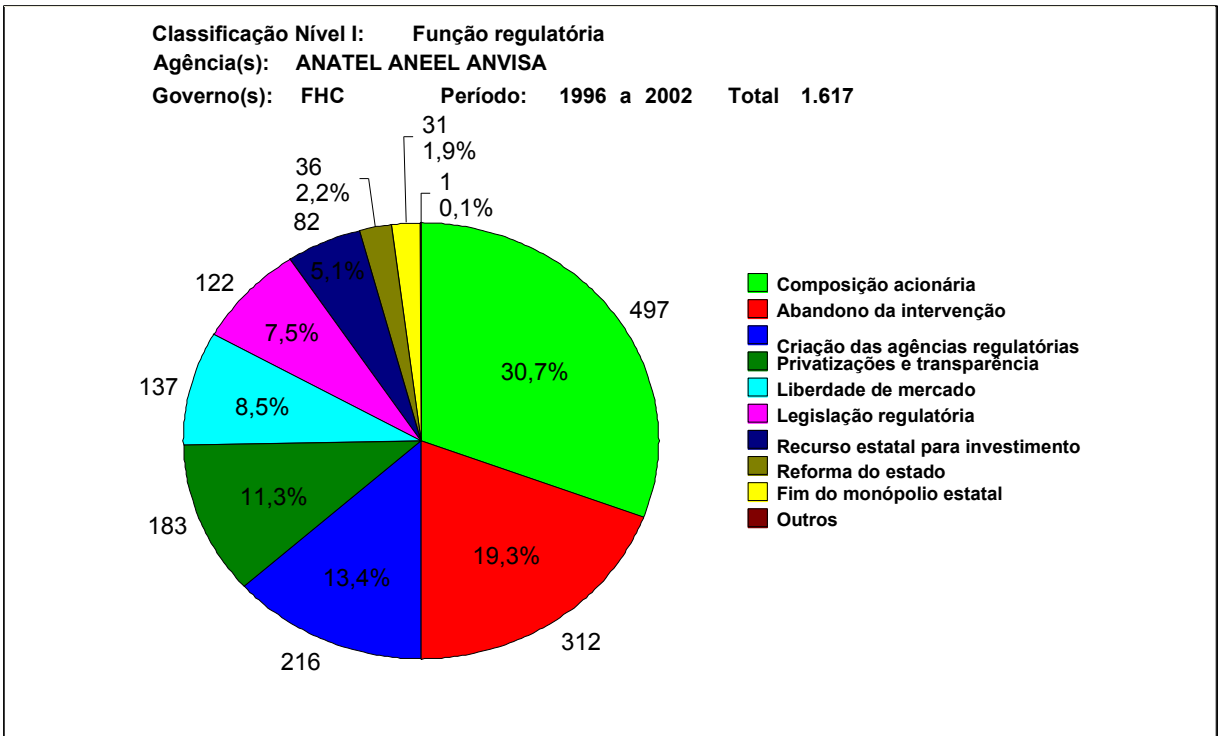


Gráfico nº 9: Distribuição das notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa no nível II dentro do tema central *função regulatória* no governo FHC

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

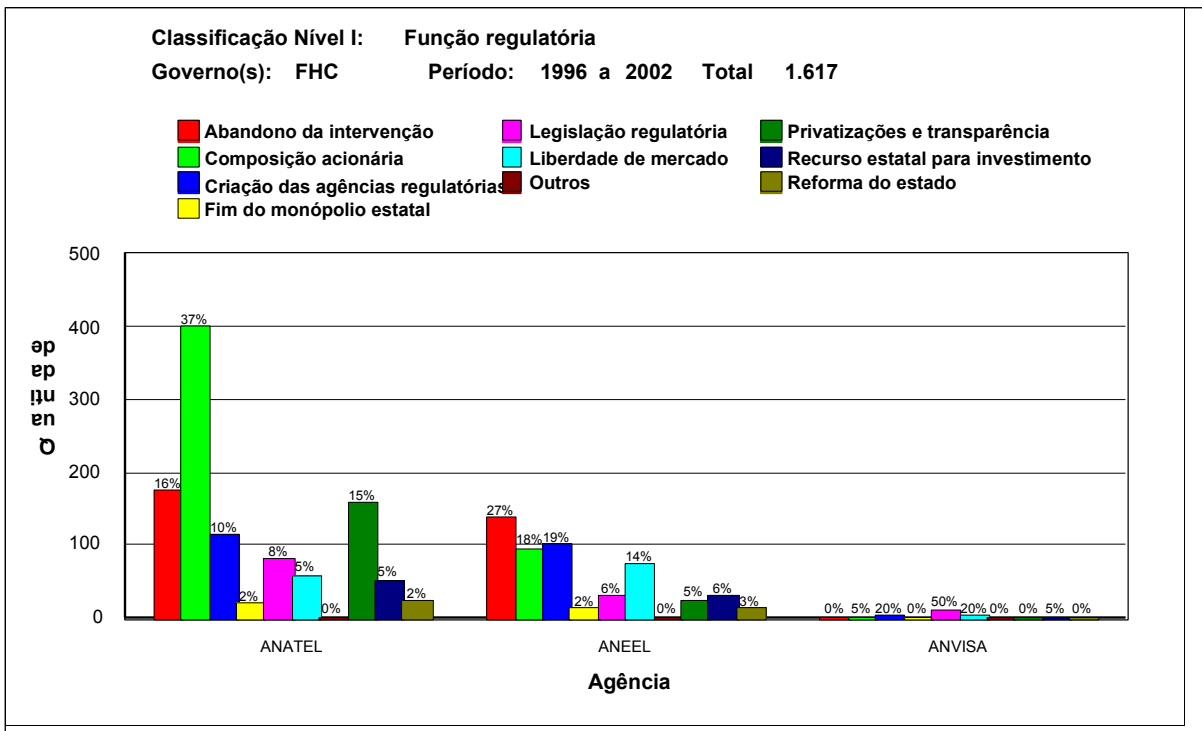


Gráfico nº 10: Distribuição das notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa separadamente no nível II dentro do tema central *função regulatória* no governo FHC

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

#### 4.2.1.1.4 – 4º Tema Central: Tecnológico

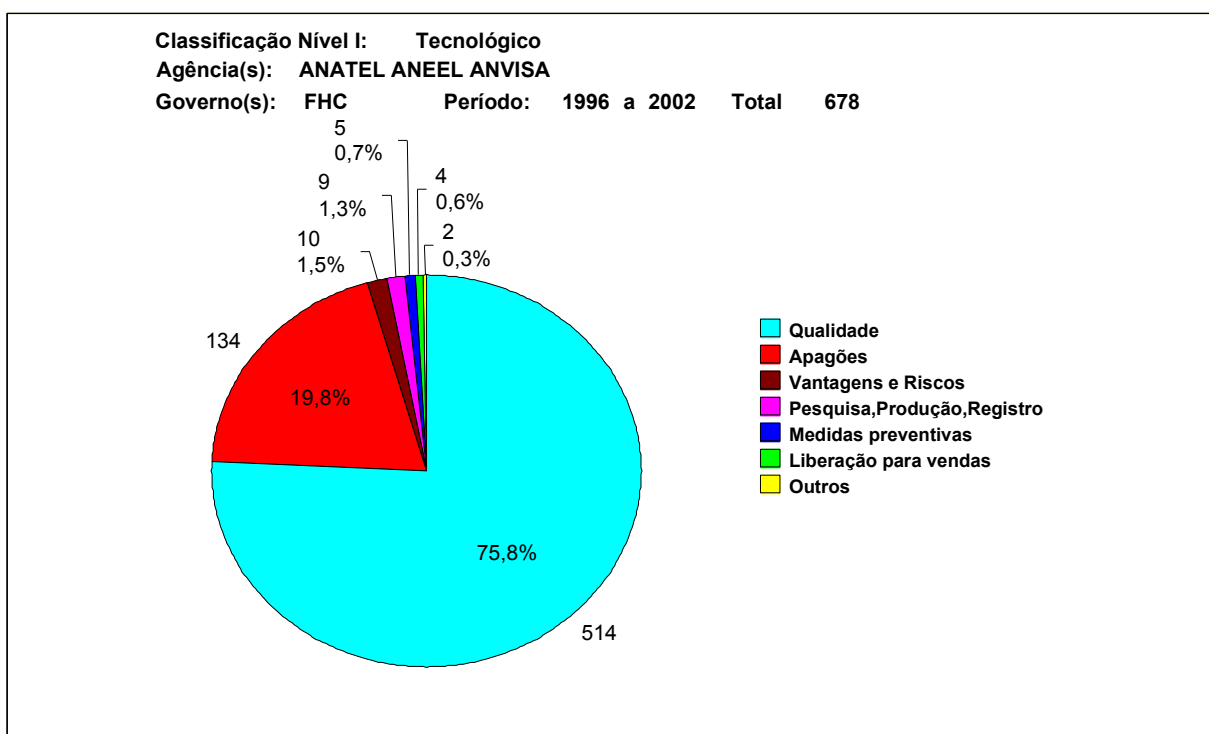


Gráfico nº11: Distribuição das notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa classificadas como *principal* no nível II a partir do tema *tecnológico* no governo FHC

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

Tabela nº 10: Notícias sobre a Anatel classificadas no nível II a partir do tema *tecnológico* no governo FHC

		FHC	
		ANATEL	Total
		Qt	Qt
Tecnológico	Apagões	36	36
	Medidas preventivas	1	1
	Pesquisa,Produção,Registro	1	1
	Qualidade	933	933
	<b>Total</b>	<b>971</b>	<b>971</b>
<b>Total</b>		<b>971</b>	<b>971</b>

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

Tabela nº 11: Notícias sobre a Aneel classificadas no nível II a partir do tema *tecnológico* no governo FHC

		FHC	
		ANEEL	Total
		Qt	Qt
Tecnológico	Apagões	298	298
	Outros	7	7
	Qualidade	114	114
	<b>Total</b>	<b>419</b>	<b>419</b>
<b>Total</b>		<b>419</b>	<b>419</b>

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

Tabela nº 12: Notícias sobre a Anvisa classificadas no nível II a partir do tema *tecnológico* no governo FHC

		FHC	
		ANVISA	Total
		Qt	Qt
Tecnológico	Liberação para vendas	8	8
	Medidas preventivas	13	13
	Outros	3	3
	Pesquisa,Produção,Registro	10	10
	Qualidade	10	10
	Vantagens e Riscos	21	21
	<b>Total</b>	<b>65</b>	<b>65</b>
<b>Total</b>		<b>65</b>	<b>65</b>

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

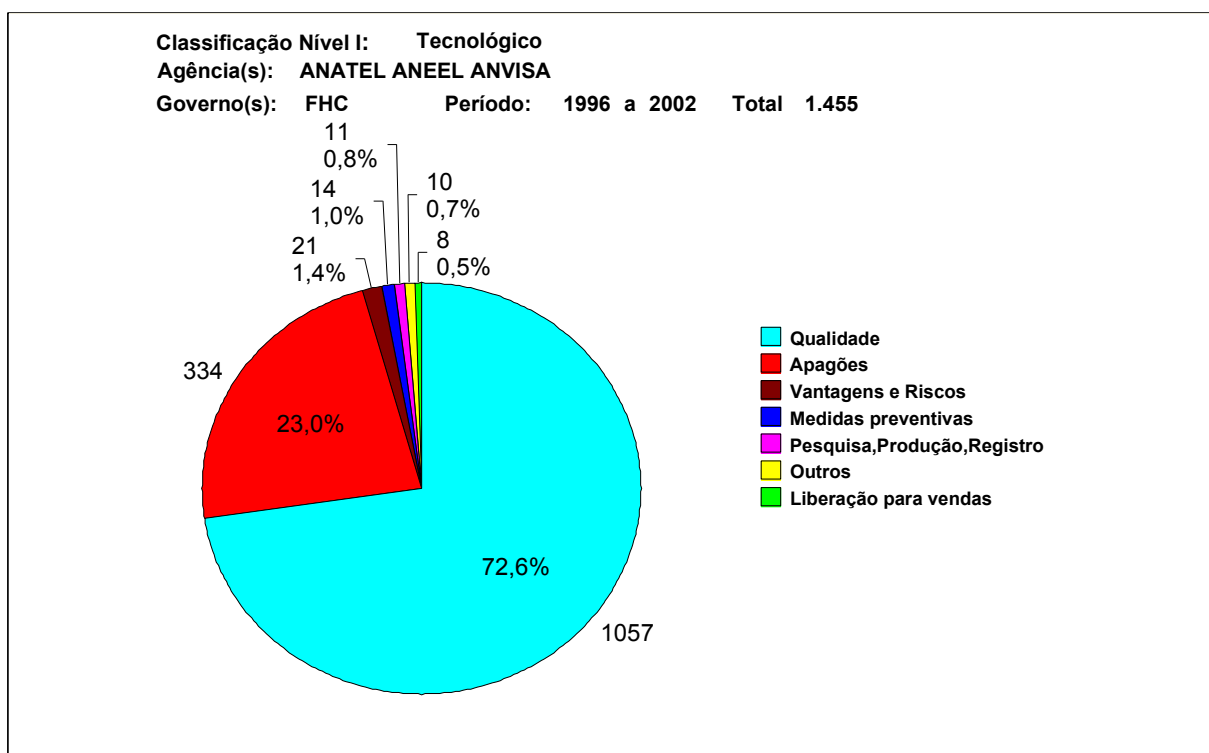


Gráfico nº 12: Distribuição das notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa no nível II a partir do tema central *tecnológico* no governo FHC

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

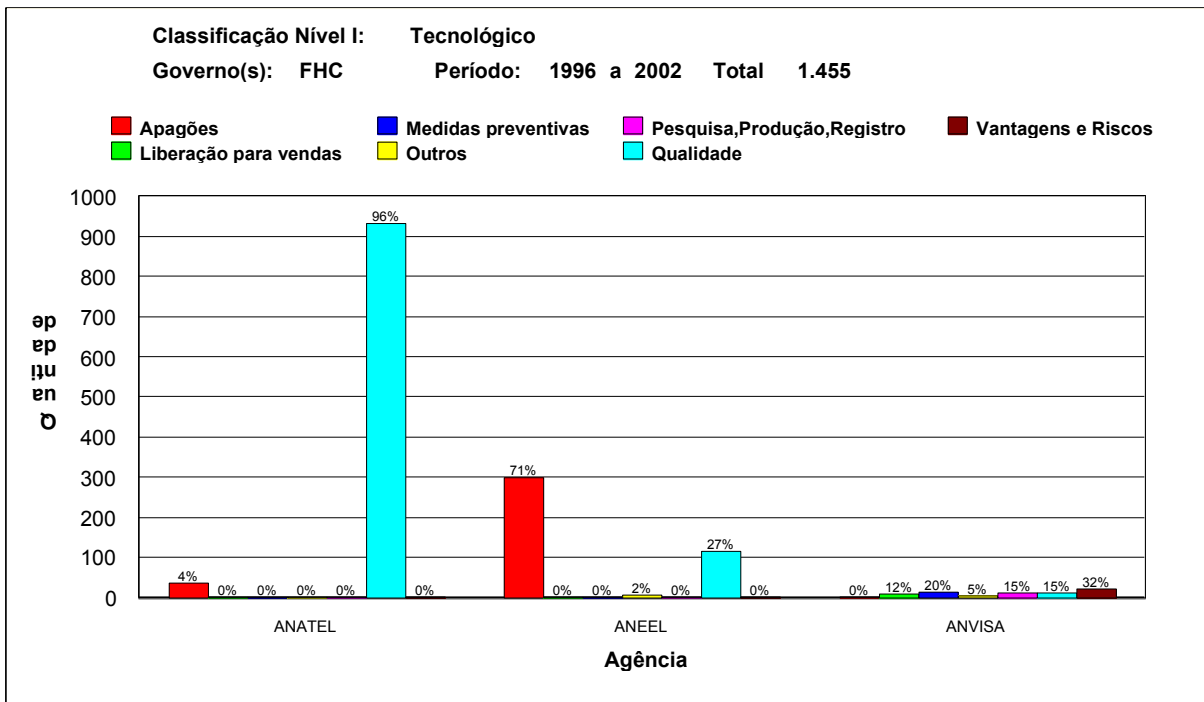


Gráfico nº 13: Distribuição das notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa separadamente no nível II a partir do tema central *tecnológico* no governo FHC  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

Pg. 165: 4.2.1.1.5 - 5º Tema Central: Jurídico

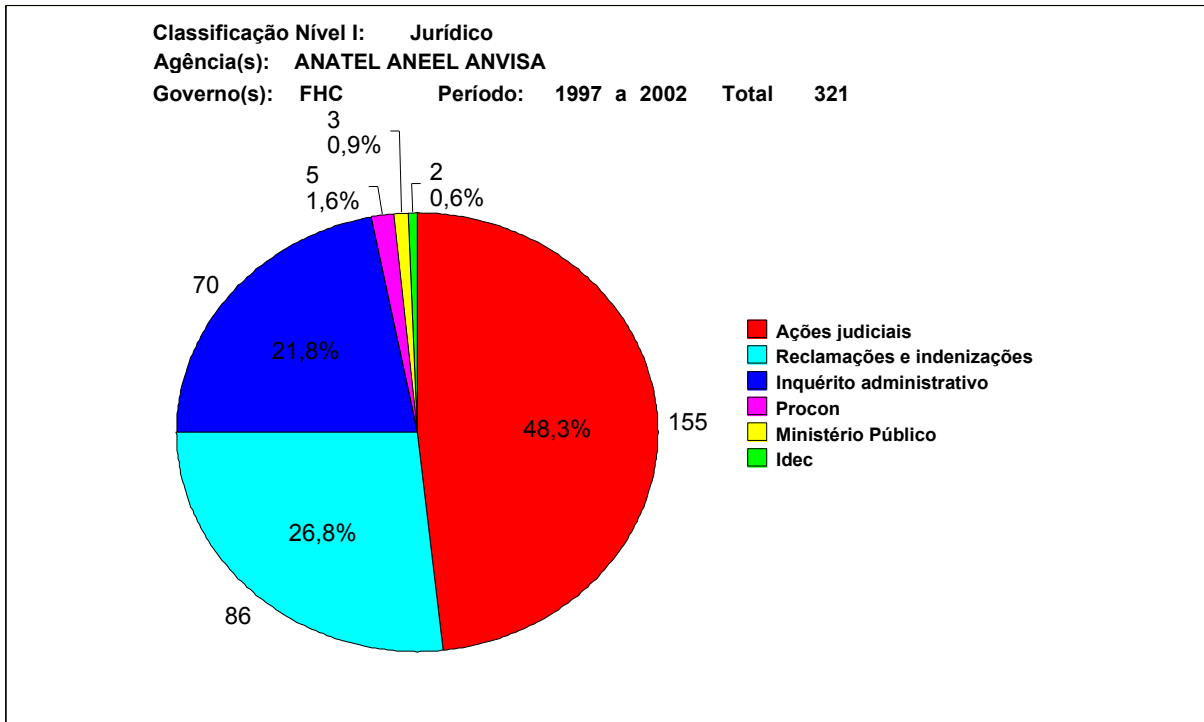


Gráfico nº 14: Distribuição das notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa classificadas como *principal* no nível II a partir do tema *Jurídico* no governo FHC

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

Tabela nº 13: Notícias sobre a Anatel classificadas no nível II a partir do tema *jurídico* no governo FHC

		FHC	
		ANATEL	Total
		Qt	Qt
Jurídico	Ações judiciais	280	280
	Idec	12	12
	Inquérito administrativo	131	131
	Ministério Público	18	18
	Outros	1	1
	Procon	42	42
	Reclamações e indenizações	154	154
	<i>Total</i>	638	638
<i>Total</i>		638	638

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

Tabela nº 14: Notícias sobre a Aneel classificadas no nível II a partir do tema *jurídico* no governo FHC

		FHC	
		ANEEL	Total
		Qt	Qt
Jurídico	Ações judiciais	116	116
	Idec	9	9
	Inquérito administrativo	48	48
	Ministério Público	5	5
	Procon	11	11
	Reclamações e indenizações	64	64
	<i>Total</i>	253	253
<i>Total</i>		253	253

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

Tabela nº 15: Notícias sobre a Anvisa classificadas no nível II a partir do tema *jurídico* no governo FHC

		FHC	
		ANVISA	Total
		Qt	Qt
Jurídico	Ações judiciais	19	19
	Inquérito administrativo	17	17
	Ministério Público	4	4
	Procon	1	1
	<i>Total</i>	41	41
<i>Total</i>		41	41

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002



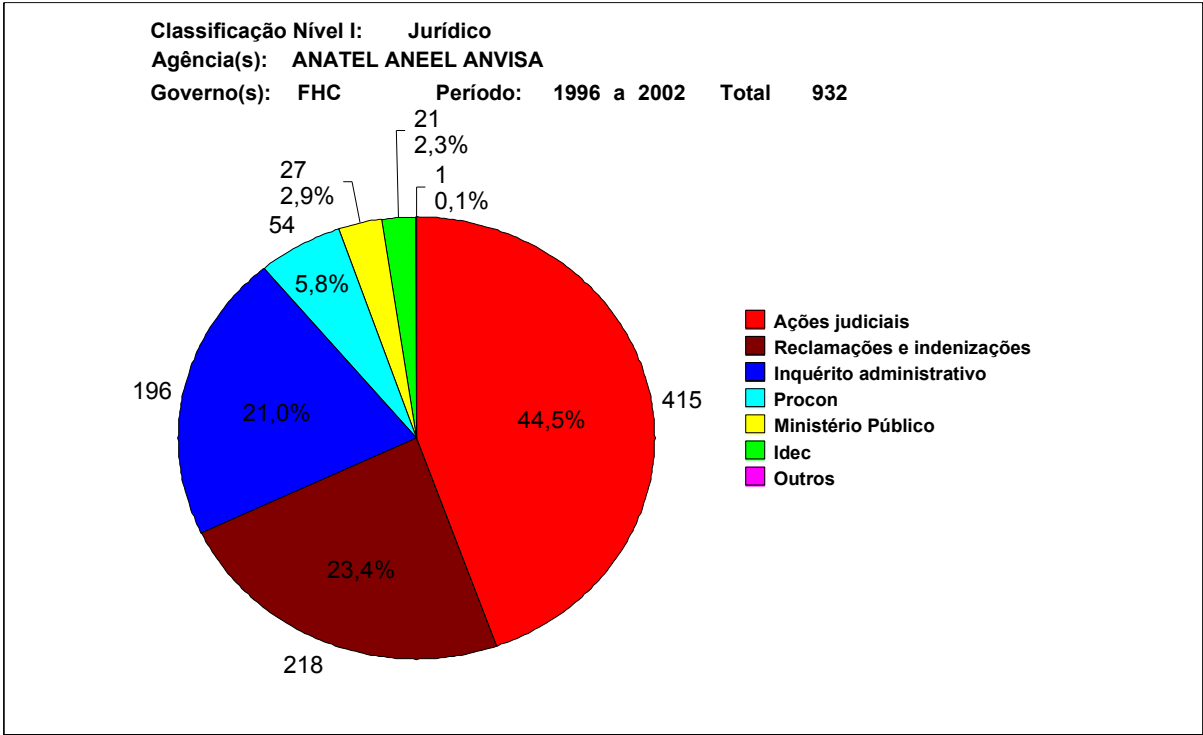


Gráfico nº 15: Distribuição das notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa no nível II a partir do tema central *jurídico* no governo FHC

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

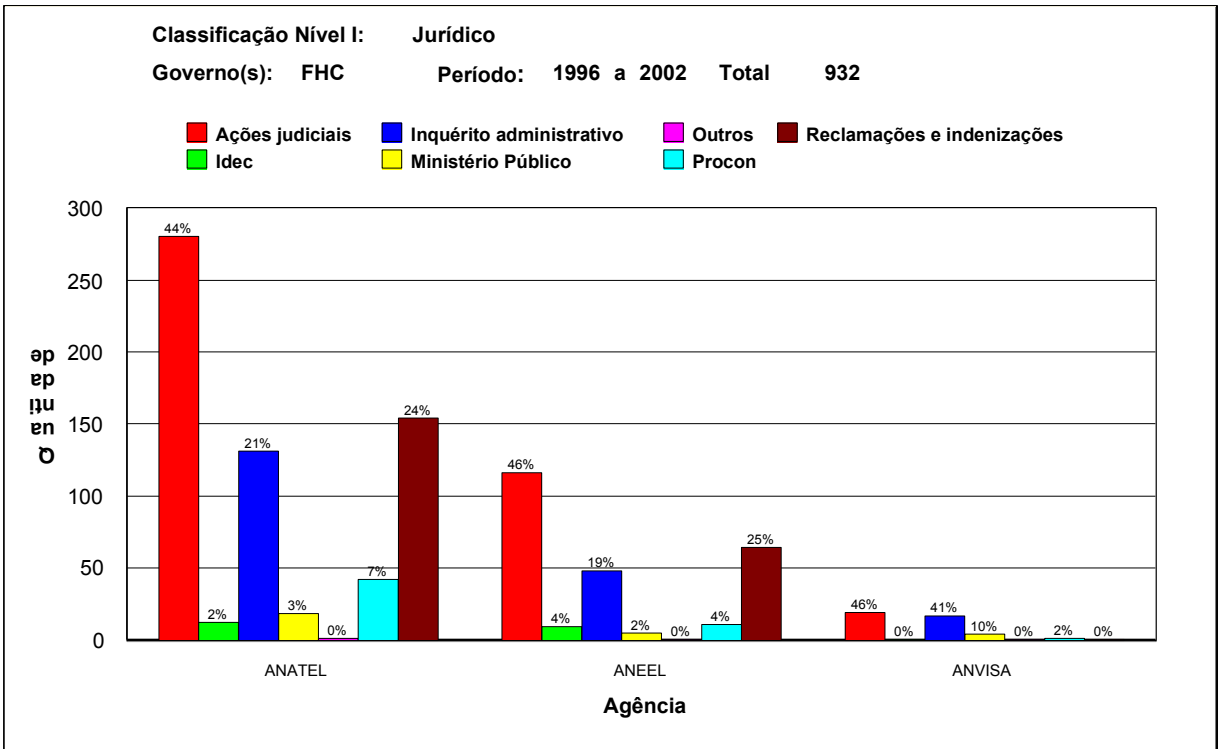


Gráfico nº 16: Distribuição das notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa separadamente no nível II a partir do tema central *jurídico* no governo FHC

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

4.2.1.1.6 - 6º Tema Central: Indícios de irregularidades

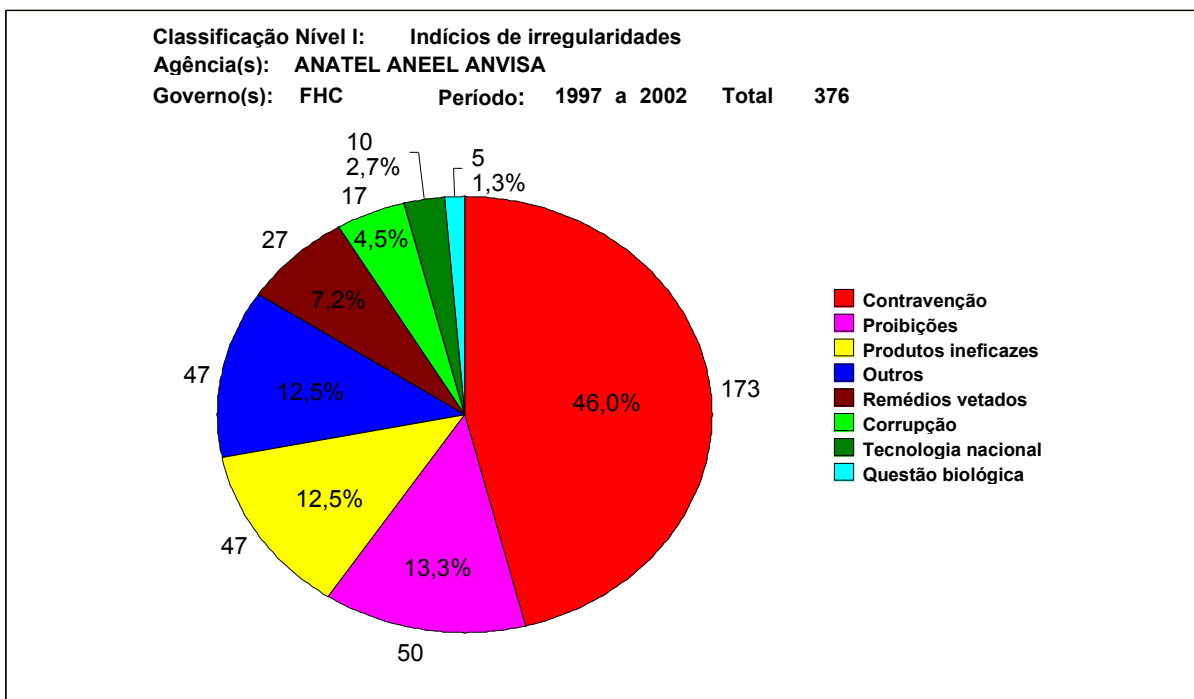


Gráfico nº 17: Distribuição das notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa classificadas como *principal* no nível II a partir do tema *indícios de Irregularidades* no governo FHC  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

Tabela nº 16: Notícias sobre Anatel classificadas no nível II do tema *indícios de irregularidades* no governo FHC

		FHC	
		ANATEL	Total
		Qt	Qt
Indícios de irregularidades	Contravenção	298	298
	Corrupção	22	22
	Outros	91	91
	Produtos ineficazes	5	5
	Proibições	74	74
	Tecnologia nacional	9	9
	<b>Total</b>	<b>499</b>	<b>499</b>
<b>Total</b>	<b>499</b>	<b>499</b>	

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

Tabela nº 17: Classificação das notícias do tema *indícios de irregularidades* sobre a Aneel no governo FHC

		FHC	
		ANEEL	Total
		Qt	Qt
Indícios de irregularidades	Contravenção	73	73
	Corrupção	25	25
	Outros	4	4
	Proibições	1	1
	Tecnologia nacional	3	3
	<b>Total</b>	<b>106</b>	<b>106</b>
<b>Total</b>	<b>106</b>	<b>106</b>	

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

Tabela nº 18: Classificação das notícias do tema *indícios de irregularidades* sobre a Anvisa no governo FHC

		FHC	
		ANVISA	Total
		Qt	Qt
Indícios de irregularidades	Contravenção	9	9
	Corrupção	7	7
	Produtos ineficazes	62	62
	Proibições	18	18
	Questão biológica	6	6
	Remédios tabelados	1	1
	Remédios vetados	32	32
	<b>Total</b>	<b>135</b>	<b>135</b>
<b>Total</b>		<b>135</b>	<b>135</b>

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

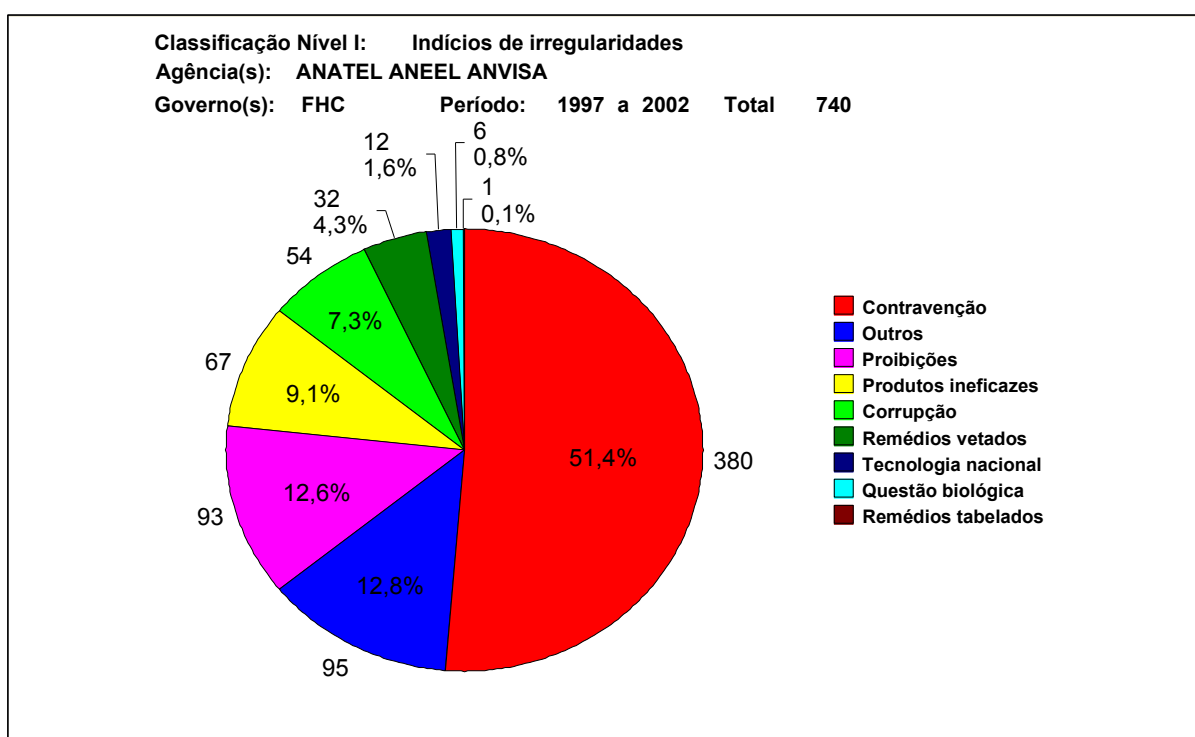


Gráfico nº 18: Distribuição das notícias no nível II, partindo do tema central *indícios de irregularidades* sobre Anatel, Aneel e Anvisa no governo FHC

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

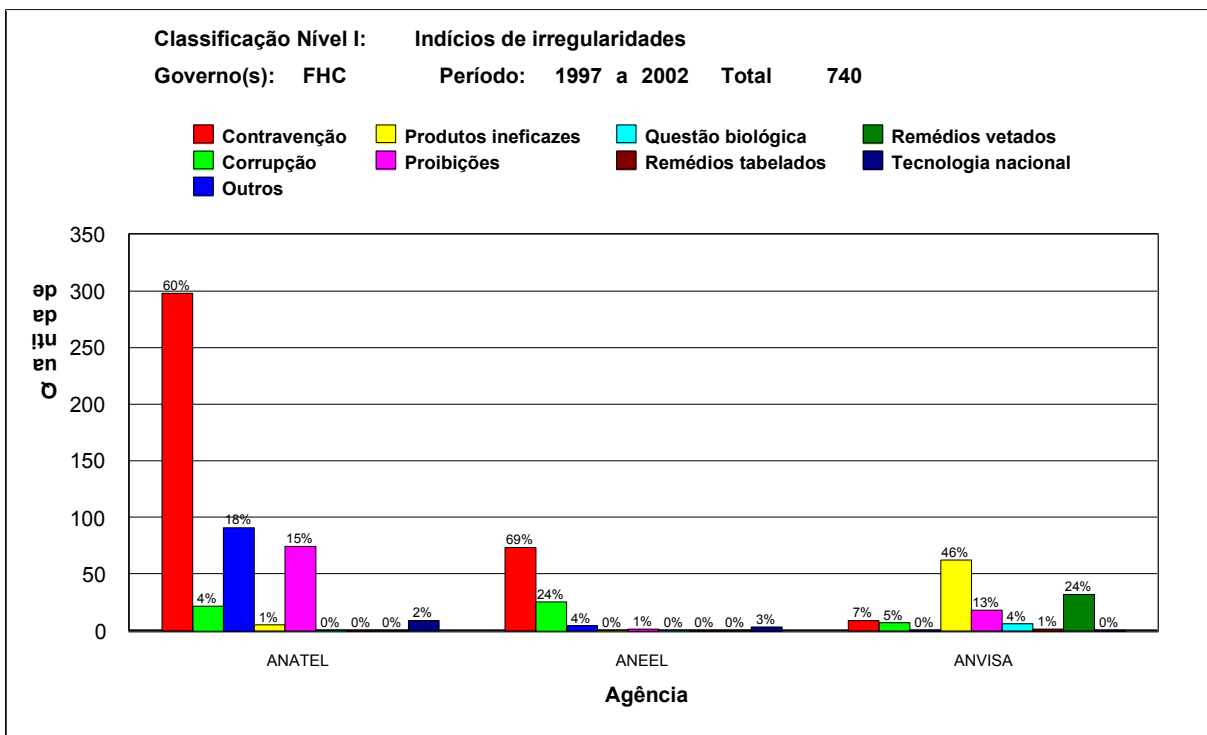


Gráfico nº 19: Distribuição das notícias no nível II, partindo do tema central *índícios de irregularidades* sobre Anatel, Aneel e Anvisa, separadamente, no governo FHC  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

4.2.1.1.7 - 7º Tema Central: Burocrático

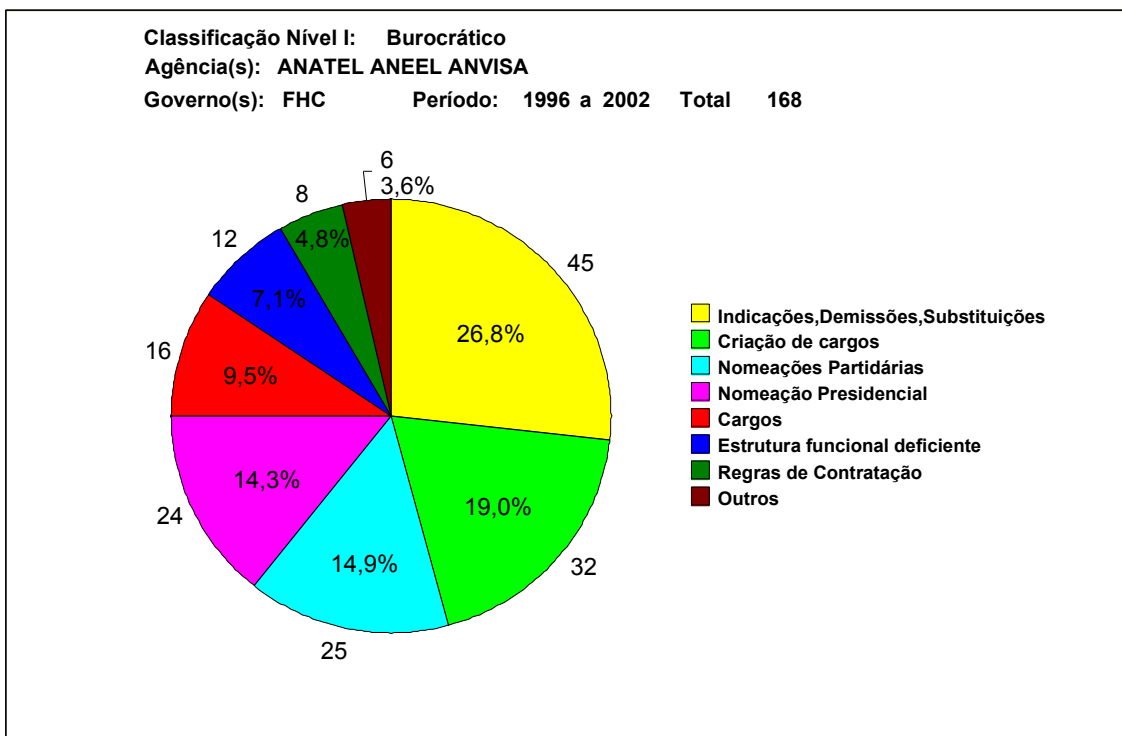


Gráfico nº 20: Distribuição das notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa classificadas como *principal* no nível II a partir do tema *burocrático* no governo FHC  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

Tabela nº 19: Notícias sobre a Anatel classificadas no nível II a partir do tema *burocrático* no governo FHC

		FHC	
		ANATEL	Total
		Qt	Qt
Burocrático	Cargos	21	21
	Criação de cargos	53	53
	Estrutura funcional deficiente	34	34
	Indicações, Demissões, Substituições	61	61
	Nomeação Presidencial	28	28
	Nomeações Partidárias	18	18
	Outros	12	12
	Regras de Contratação	8	8
	<b>Total</b>	<b>235</b>	<b>235</b>
<b>Total</b>	<b>235</b>	<b>235</b>	

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

Tabela nº20: Notícias sobre a Aneel classificadas no nível II a partir do tema

*burocrático* no governo FHC

		FHC	
		ANEEL	Total
		Qt	Qt
Burocrático	Cargos	28	28
	Criação de cargos	25	25
	Estrutura funcional deficiente	7	7
	Indicações, Demissões, Substituições	17	17
	Nomeação Presidencial	13	13
	Nomeações Partidárias	16	16
	Outros	1	1
	Regras de Contratação	6	6
	<b>Total</b>	<b>113</b>	<b>113</b>
<b>Total</b>	<b>113</b>	<b>113</b>	

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

Tabela nº 21: Notícias sobre a Anvisa classificadas no nível II a partir do tema *burocrático* no governo FHC

		FHC	
		ANVISA	Total
		Qt	Qt
Burocrático	Criação de cargos	5	5
	Indicações, Demissões, Substituições	3	3
	<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>8</b>
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

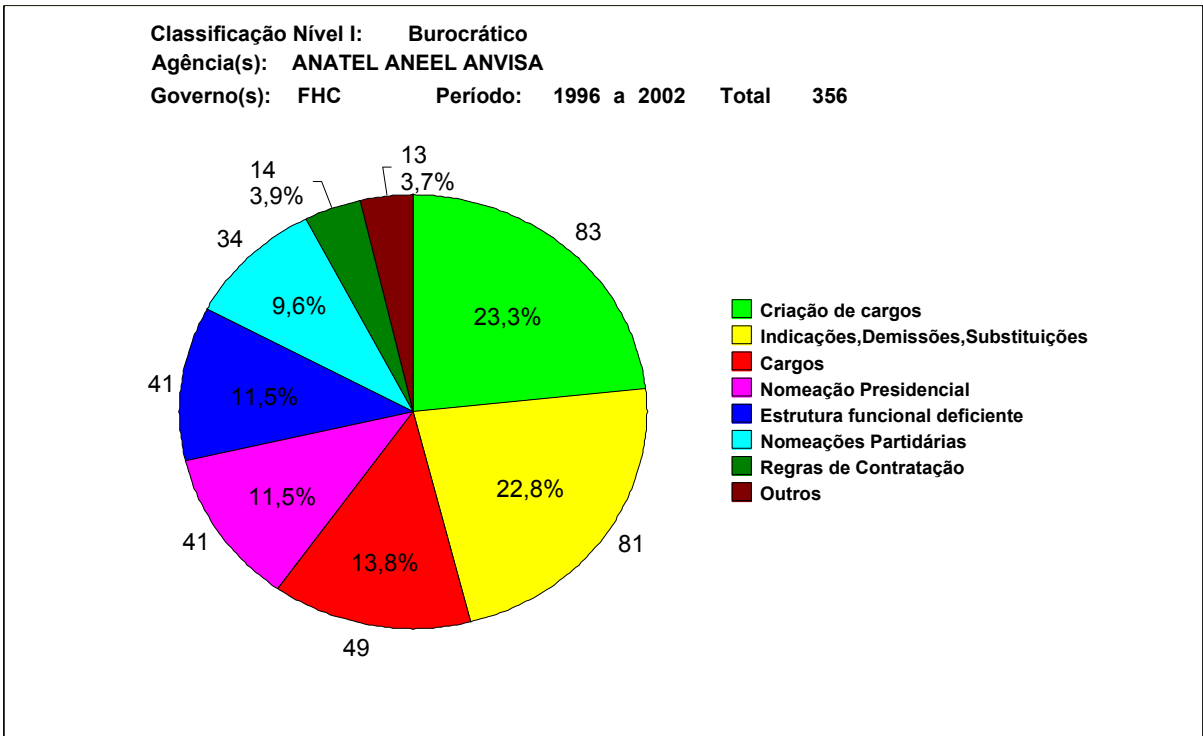


Gráfico nº 21: Distribuição das notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa a partir do tema central *burocrático* nos temas do nível II no governo FHC

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

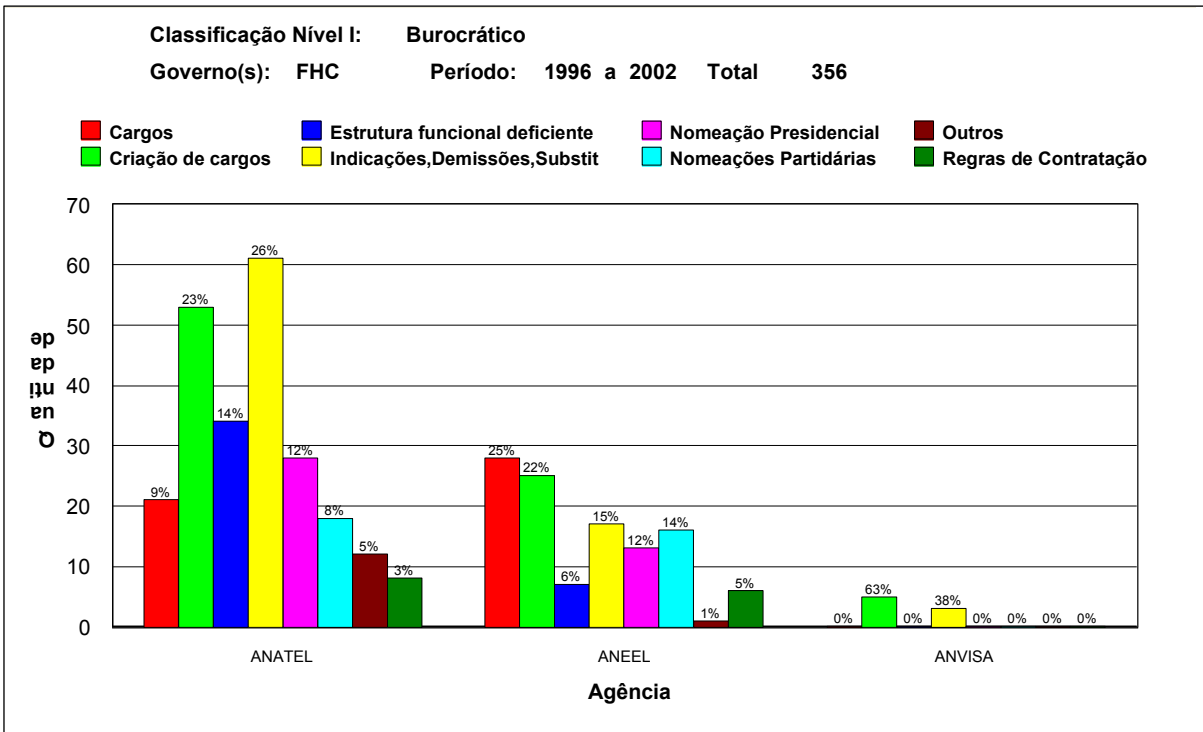


Gráfico nº 22: Distribuição das notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa a partir do tema central *burocrático* nos temas do nível II no governo FHC

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

#### 4.2.1.1.8 - 8º Tema Central: Social

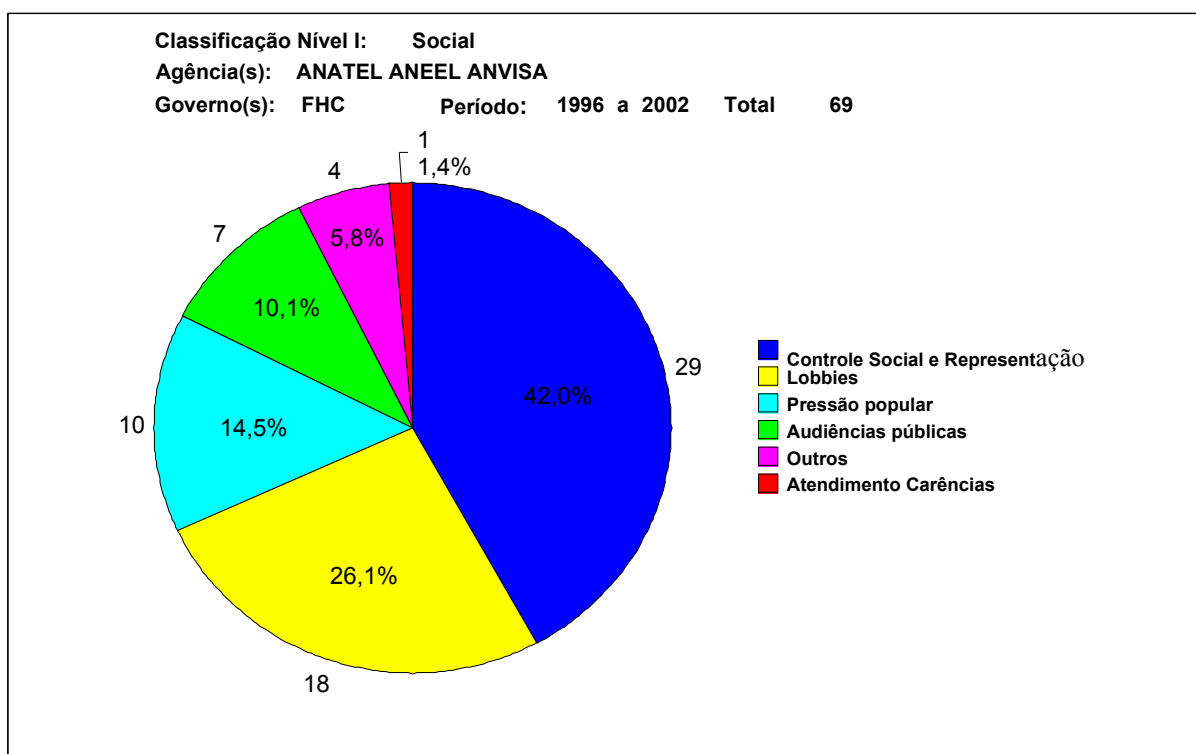


Gráfico nº 23: Distribuição das notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa classificadas como *principal* no nível II a partir do tema *social* no governo FHC

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

Tabela nº 22: Notícias sobre a Anatel classificadas no nível II a partir do tema *social* no governo FHC

		FHC	
		ANATEL	Total
		Qt	Qt
Social	Atendimento Carências	3	3
	Audiências públicas	47	47
	Controle Social e Represent	31	31
	Lobbies	35	35
	Outros	5	5
	Pressão popular	14	14
	<b>Total</b>	<b>135</b>	<b>135</b>
<b>Total</b>	<b>135</b>	<b>135</b>	

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

Tabela nº 23: Notícias sobre a Aneel classificadas no nível II a partir do tema *social* no governo FHC

		FHC	
		ANEEL	Total
		Qt	Qt
Social	Audiências públicas	17	17
	Controle Social e Represent	21	21
	Lobbies	6	6
	Outros	2	2
	Pressão popular	9	9
	<b>Total</b>	<b>55</b>	<b>55</b>
<b>Total</b>	<b>55</b>	<b>55</b>	

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

Tabela nº 24: Notícias sobre a Anvisa classificadas no nível II a partir do tema *social* no governo FHC

		FHC	
		ANVISA	Total
		Qt	Qt
Social	Controle Social e Represent	5	5
	Lobbies	3	3
	Pressão popular	1	1
	Total	9	9
Total		9	9

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

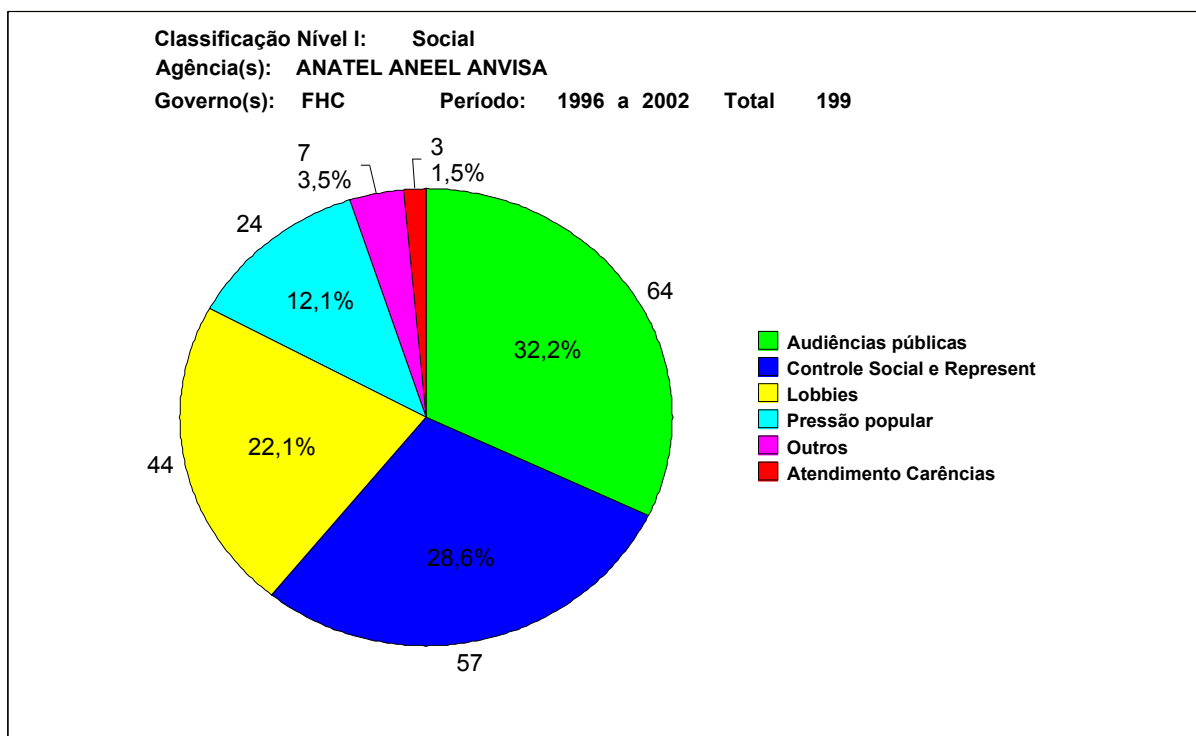


Gráfico nº 24: Distribuição das notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa no nível II dentro do tema central *social* no governo FHC

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002



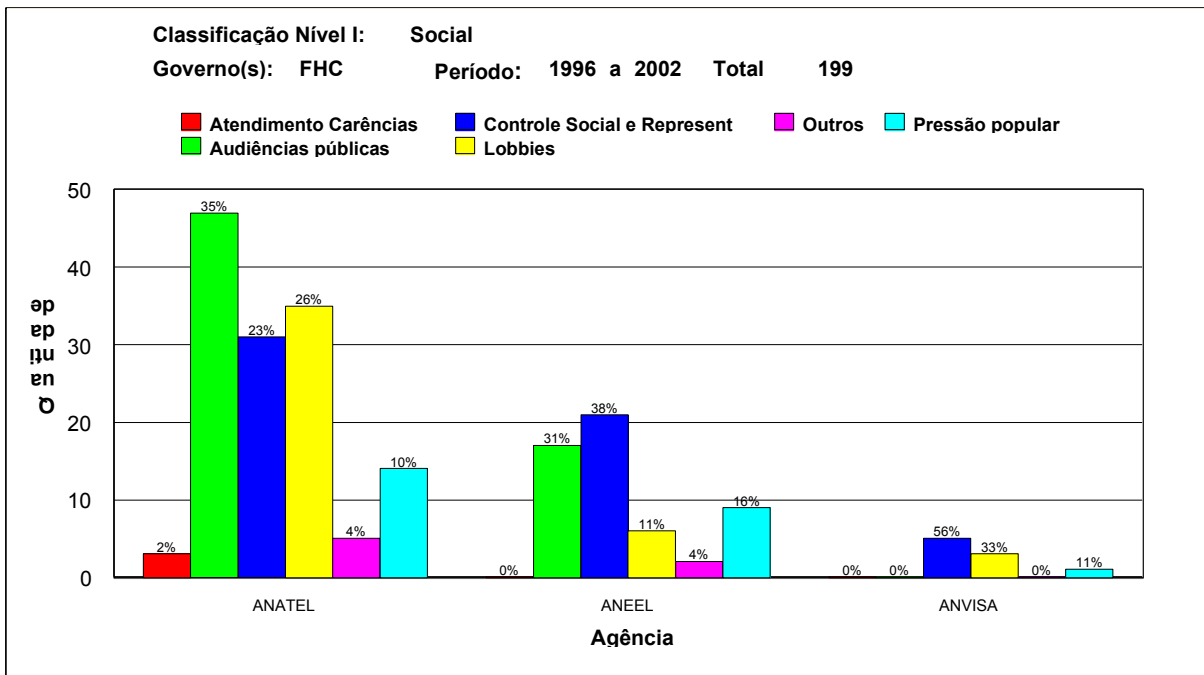


Gráfico nº 25: Distribuição das notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa, separadamente, no nível II dentro do tema central *social* no governo FHC

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

4.2.1.2 – Notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa no governo Lula

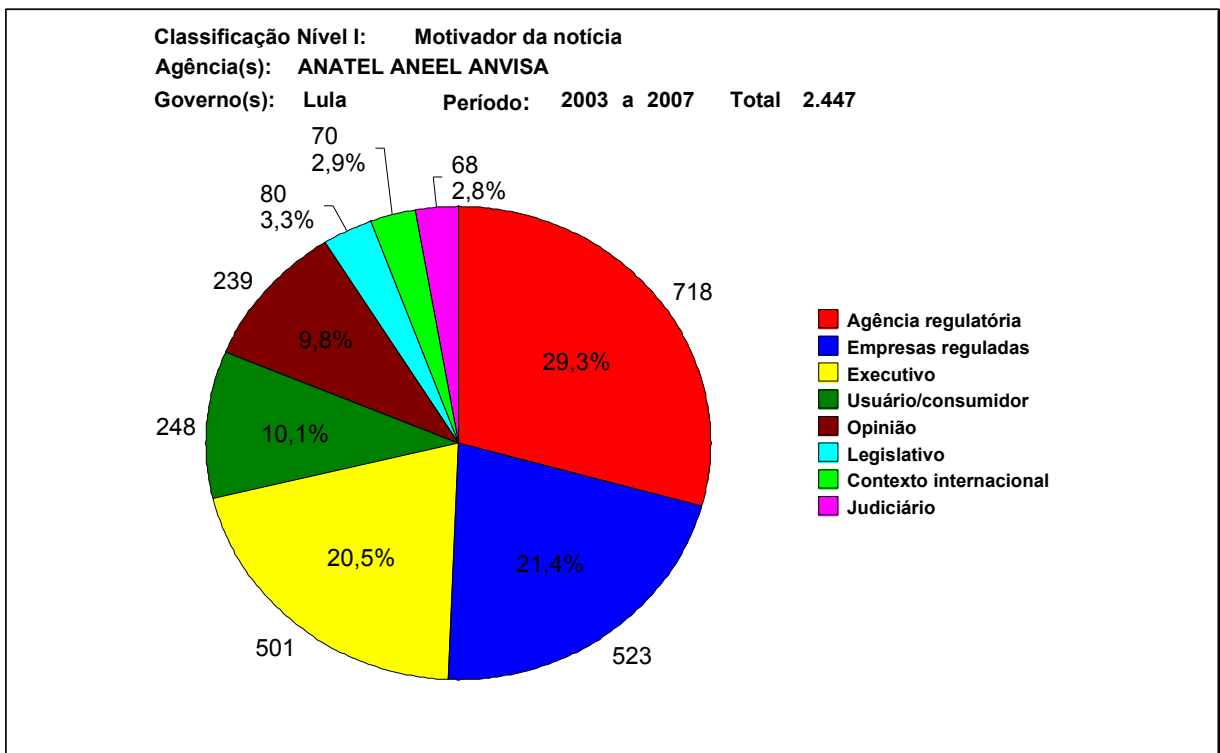


Gráfico nº 26: distribuição das notícias sobre as três agências regulatórias classificadas no nível II a partir do tema *motivador da notícia* no governo Lula

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

4.2.1.2.1 - 1º Tema Central: Político

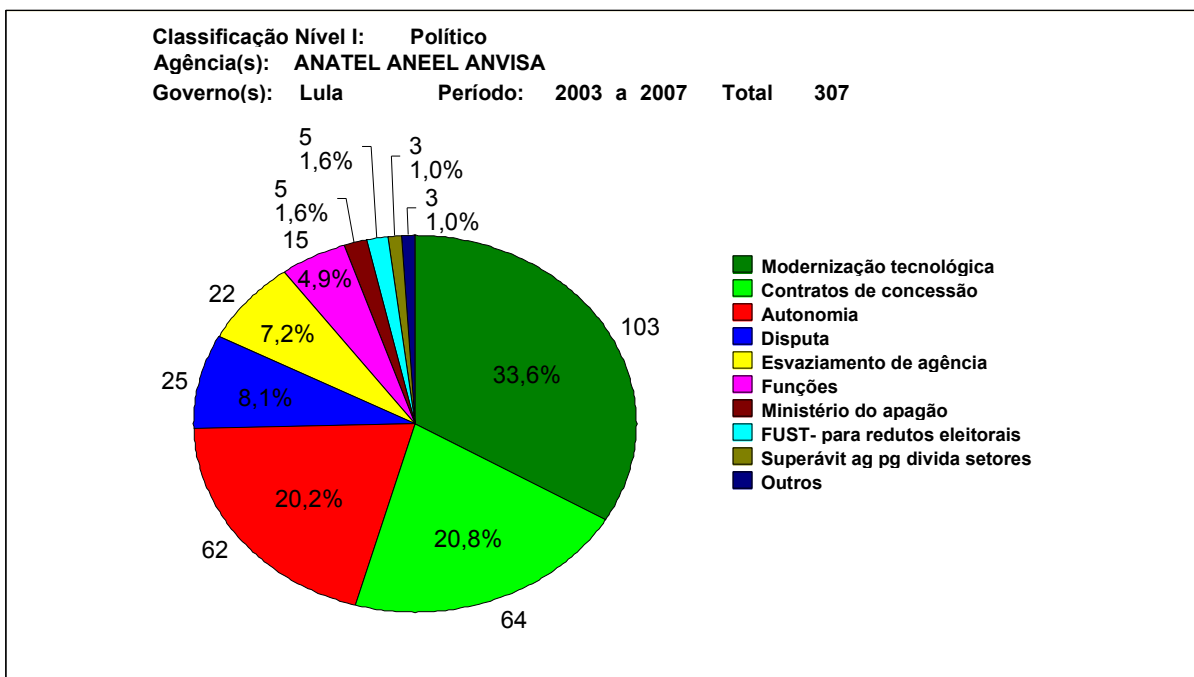


Gráfico nº 27: Notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa classificadas como *principal* no nível II a partir do tema *político* no governo Lula

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

Tabela nº 25: Notícias sobre a Anatel classificadas no nível II a partir do tema *político* no governo Lula

		Lula	
		ANATEL	Total
		Qt	Qt
Político	Autonomia	54	54
	Contratos de concessão	155	155
	Disputa	668	668
	Esvaziamento de agência	7	7
	Funções	13	13
	FUST- para redutos eleitorais	12	12
	Modernização Tecnológica	175	175
	Outros	1	1
	Superávit ag pg divida setores	2	2
	<b>Total</b>	<b>1.087</b>	<b>1.087</b>
<b>Total</b>	<b>1.087</b>	<b>1.087</b>	

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

Tabela nº 26: Classificação das notícias sobre a Aneel no nível II a partir do tema *político* no governo Lula

		Lula	
		ANEEL	Total
		Qt	Qt
Político	Autonomia	65	65
	Contratos de concessão	78	78
	Disputa	358	358
	Esvaziamento de agência	35	35
	Funções	16	16
	Ministério do apagão	8	8
	Modernização tecnológica	42	42
	Outros	2	2
	<b>Total</b>	<b>604</b>	<b>604</b>
	<b>Total</b>	<b>604</b>	<b>604</b>

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

Tabela nº 27: Classificação das notícias sobre a Anvisa no nível II a partir do tema *político* no governo Lula

		Lula	
		ANVISA	Total
		Qt	Qt
Político	Autonomia	13	13
	Contratos de concessão	8	8
	Disputa	525	525
	Funções	11	11
	Modernização tecnológica	9	9
	Outros	1	1
	Superávit ag pg divida setores	1	1
	<b>Total</b>	<b>568</b>	<b>568</b>
<b>Total</b>		<b>568</b>	<b>568</b>

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

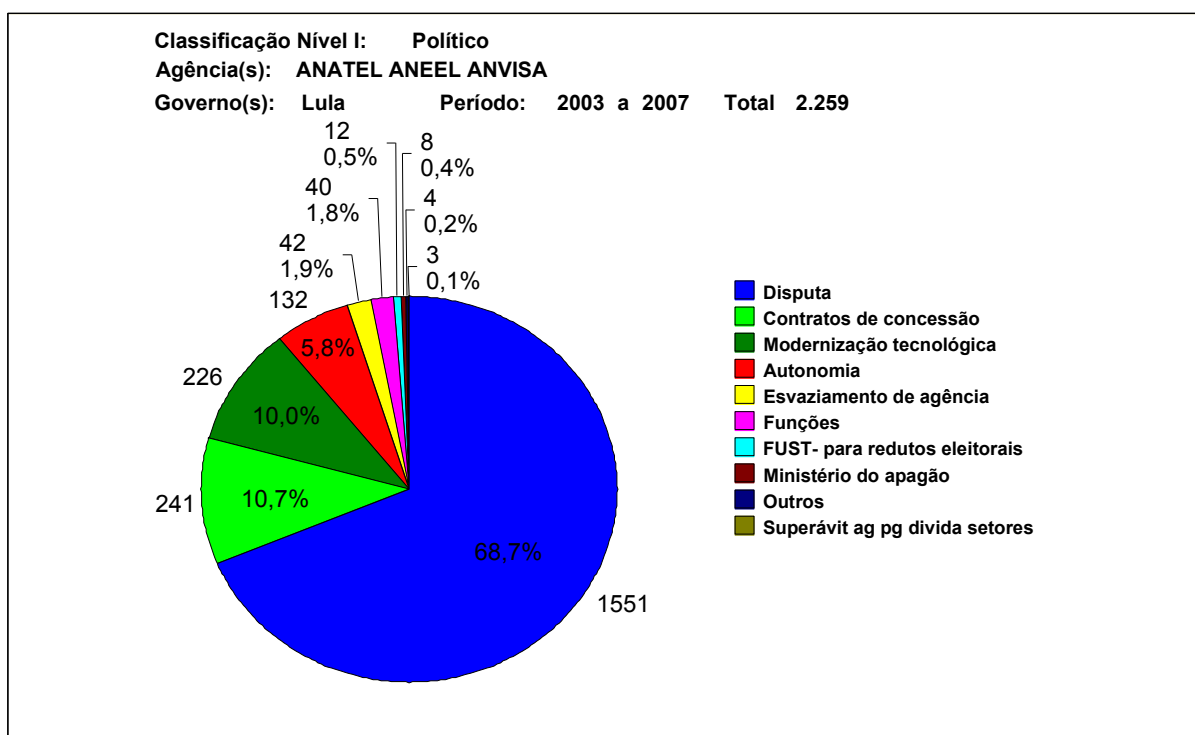


Gráfico nº 28: Distribuição das notícias no nível II sobre Anatel, Aneel e Anvisa a partir do tema central *político* no governo Lula

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

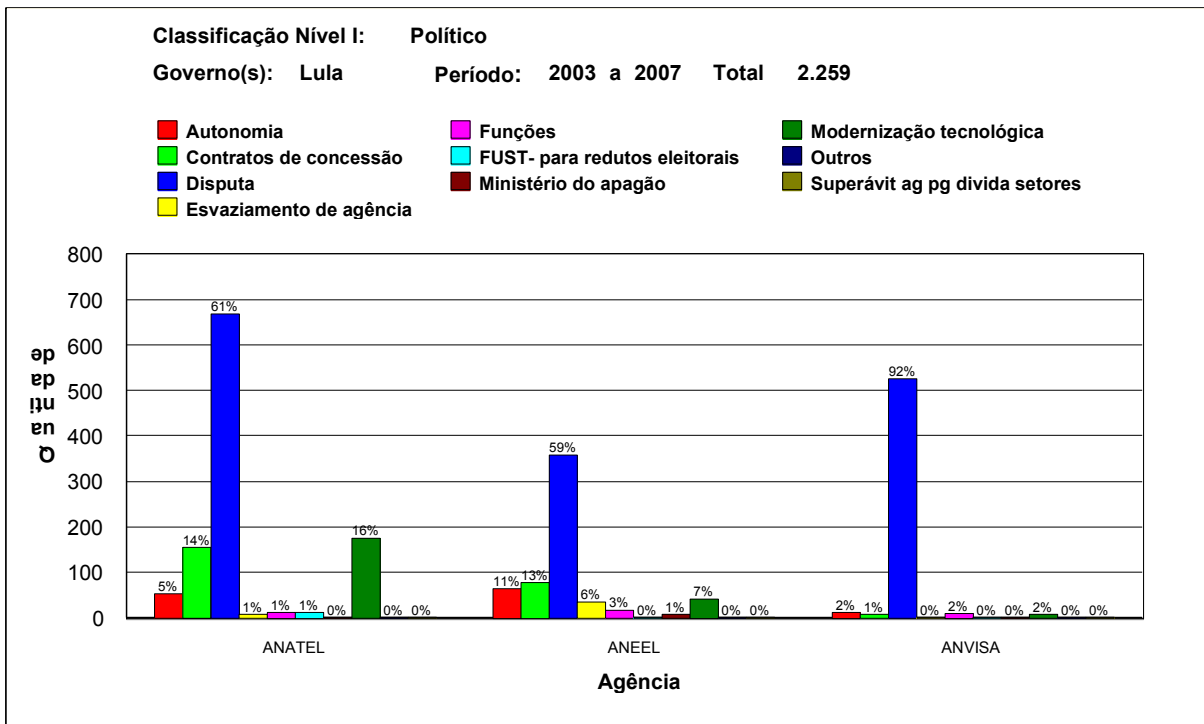


Gráfico nº 29: Distribuição das notícias do tema central *político* no nível II sobre Anatel, Aneel e Anvisa, separadamente, no governo Lula

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

#### 4.2.1.2.2 - 2º Tema Central: Econômico

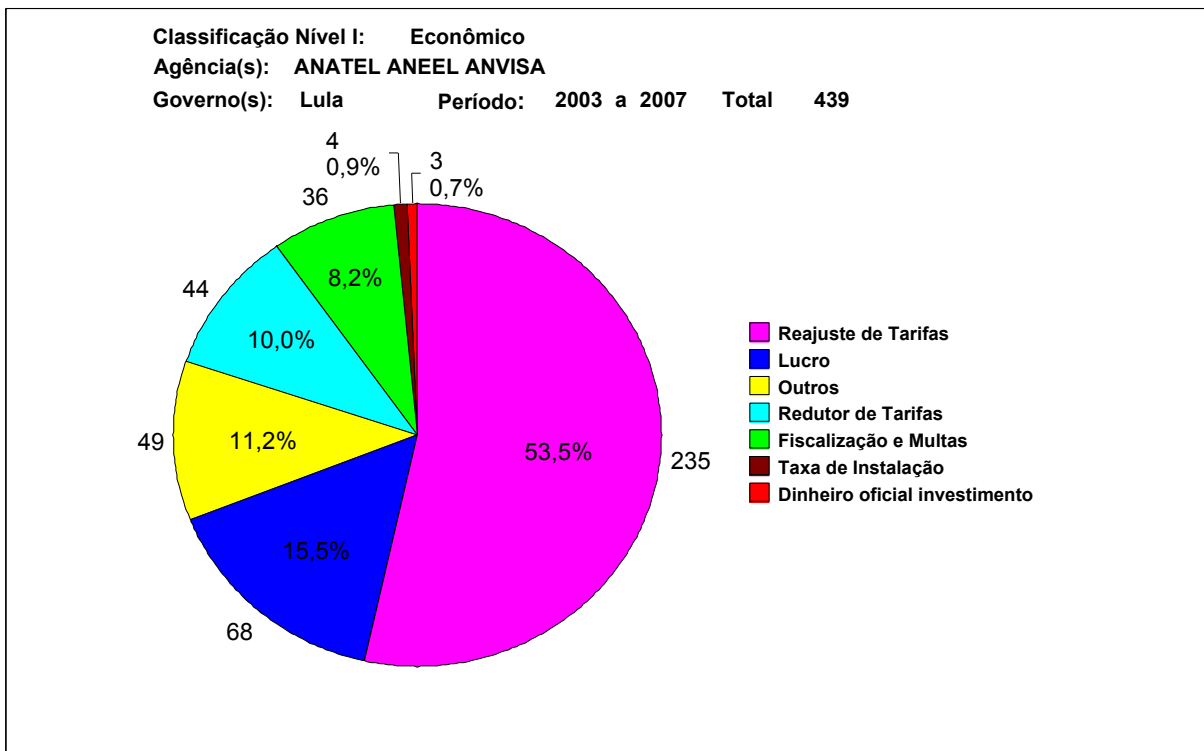


Gráfico nº 30: Notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa classificadas como *principal* no nível II a partir do tema *econômico* no governo Lula

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

Tabela nº 28: Notícias sobre a Anatel classificadas no nível II a partir do tema *econômico* no governo Lula

		Lula	
		ANATEL	Total
		Qt	Qt
Econômico	Ágio	4	4
	Dinheiro oficial investimento	1	1
	Fiscalização e Multas	38	38
	Lucro	86	86
	Outros	81	81
	Reajuste de Tarifas	159	159
	Redutor de Tarifas	22	22
	Taxa de Fiscalização	2	2
	Taxa de Instalação	3	3
	<b>Total</b>	396	396
<b>Total</b>		396	396

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

Tabela nº 29: Classificação das notícias no nível II do tema *econômico* que tratam sobre a Aneel no governo Lula

		Lula	
		ANEEL	Total
		Qt	Qt
Econômico	Ágio	5	5
	Dinheiro oficial investimento	4	4
	Fiscalização e Multas	28	28
	Lucro	84	84
	Outros	22	22
	Reajuste de Tarifas	215	215
	Redutor de Tarifas	65	65
	Taxa de Instalação	2	2
		<b>Total</b>	425
<b>Total</b>		425	425

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

Tabela nº 30: Classificação das notícias no nível II do tema *econômico* que tratam sobre a Anvisa no governo Lula

		Lula	
		ANVISA	Total
		Qt	Qt
Econômico	Dinheiro oficial investimento	2	2
	Fiscalização e Multas	63	63
	Lucro	16	16
	Outros	21	21
	Reajuste de Tarifas	14	14
	Redutor de Tarifas	3	3
	<b>Total</b>	119	119
<b>Total</b>		119	119

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

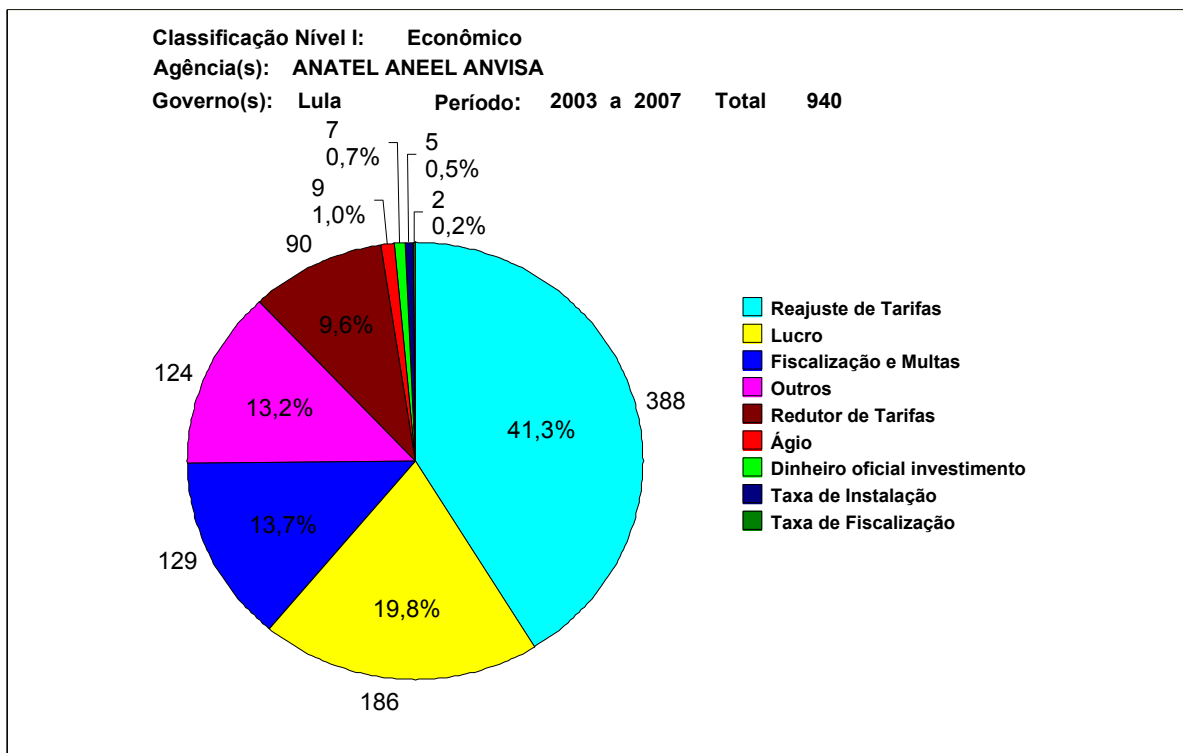


Gráfico nº 31: Classificação das notícias no nível II do tema *econômico* que tratam sobre a Anatel, Aneel e Anvisa, de forma conjunta, no governo Lula  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

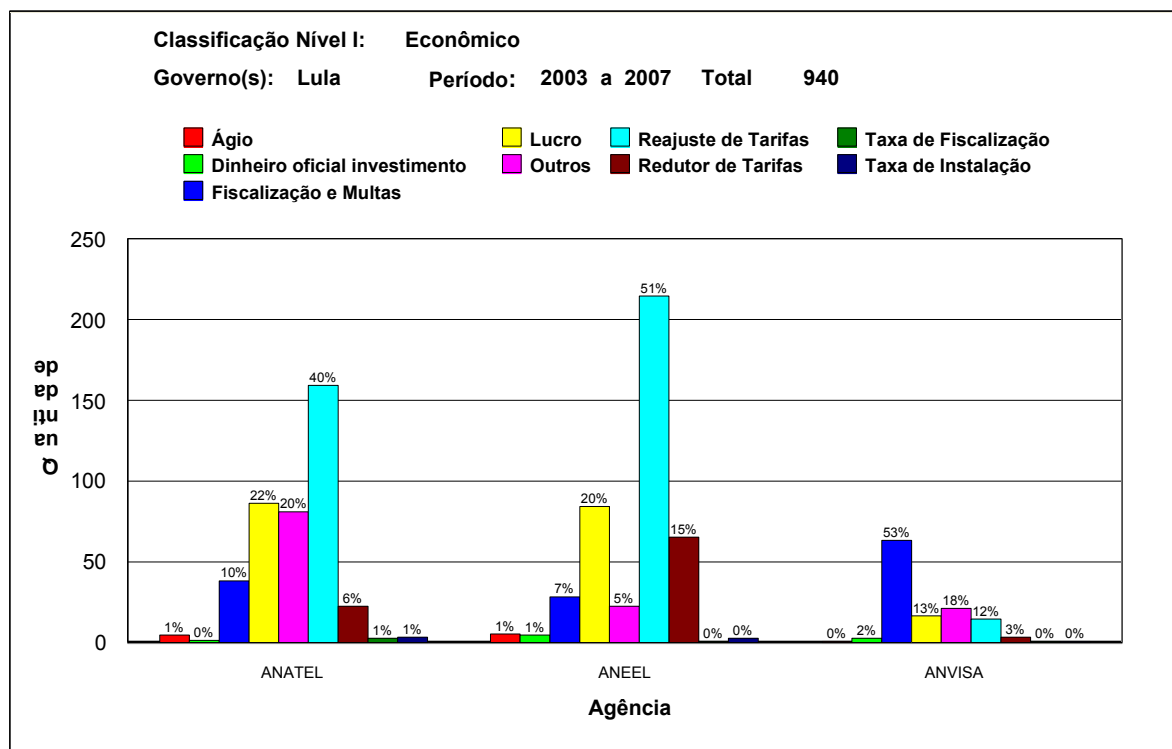


Gráfico nº 32: Classificação das notícias no nível II do tema *econômico* que tratam sobre a Anatel, Aneel e Anvisa, separadamente, no governo Lula.  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

4.2.1.2.3 - 3º Tema Central: Indícios de irregularidades

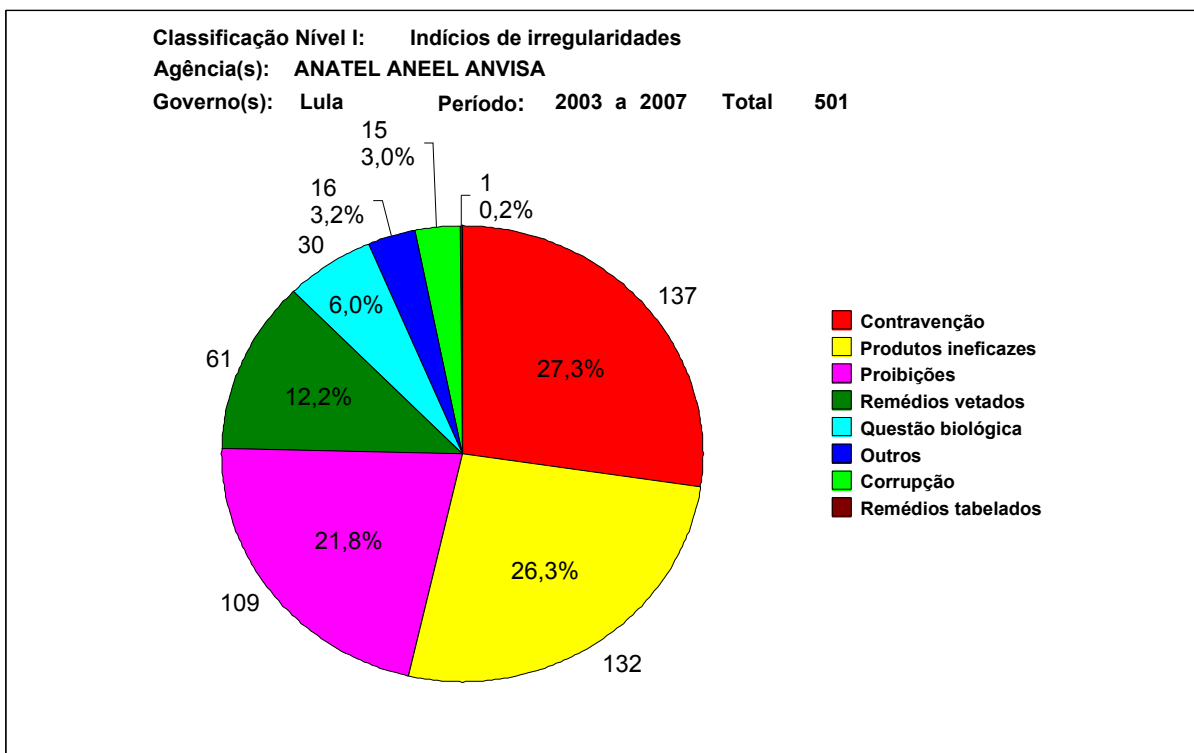


Gráfico nº 33: Notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa classificadas como *principal* no nível II a partir do tema *indícios de irregularidades* no governo Lula

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

Tabela nº 31: Notícias sobre a Anatel classificadas no nível II a partir do tema *indícios de irregularidades* no governo Lula

		Lula	
		ANATEL	Total
		Qt	Qt
Indícios de irregularidades	Contravenção	204	204
	Corrupção	14	14
	Outros	35	35
	Produtos ineficazes	5	5
	Proibições	47	47
	Tecnologia nacional	1	1
	<b>Total</b>	<b>306</b>	<b>306</b>
<b>Total</b>	<b>306</b>	<b>306</b>	

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

Tabela nº 32: Notícias sobre a Aneel classificadas no nível II a partir do tema *indícios de irregularidades* no governo Lula

		Lula	
		ANEEL	Total
		Qt	Qt
Indícios de irregularidades	Contravenção	14	14
	Corrupção	19	19
	Outros	7	7
	Proibições	1	1
	<b>Total</b>	<b>41</b>	<b>41</b>
<b>Total</b>	<b>41</b>	<b>41</b>	

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

Tabela nº 33: Notícias sobre a Anvisa classificadas no nível II a partir do tema *indícios de irregularidades* no governo Lula

		Lula	
		ANVISA	Total
		Qt	Qt
Indícios de irregularidades	Contravenção	63	63
	Corrupção	11	11
	Outros	6	6
	Produtos ineficazes	225	225
	Proibições	109	109
	Questão biológica	31	31
	Remédios tabelados	2	2
	Remédios vetados	102	102
	Tecnologia nacional	2	2
	<b>Total</b>	<b>551</b>	<b>551</b>
<b>Total</b>	<b>551</b>	<b>551</b>	

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

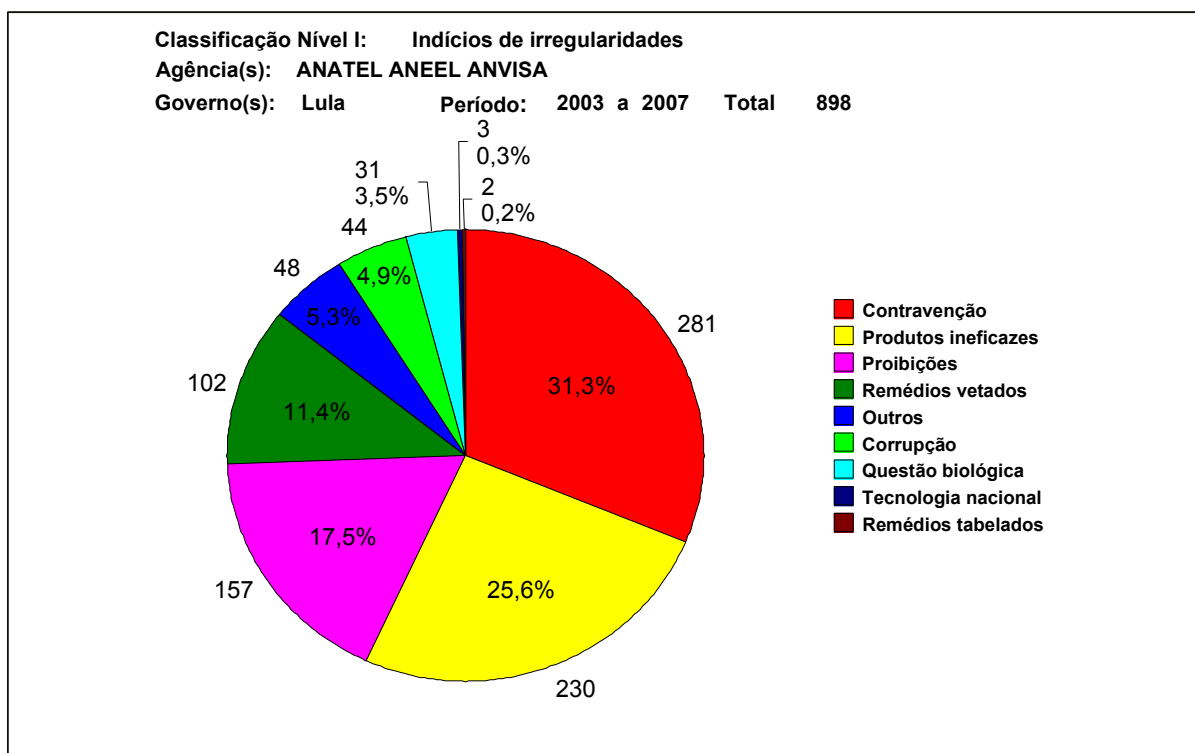


Gráfico nº 34: Notícias no nível II, partindo do tema central *indícios de irregularidades* sobre Anatel, Aneel e Anvisa, conjuntamente, no governo Lula

Fonte: elaborado a partir da Folha de São Paulo com notícias de 1996-2007



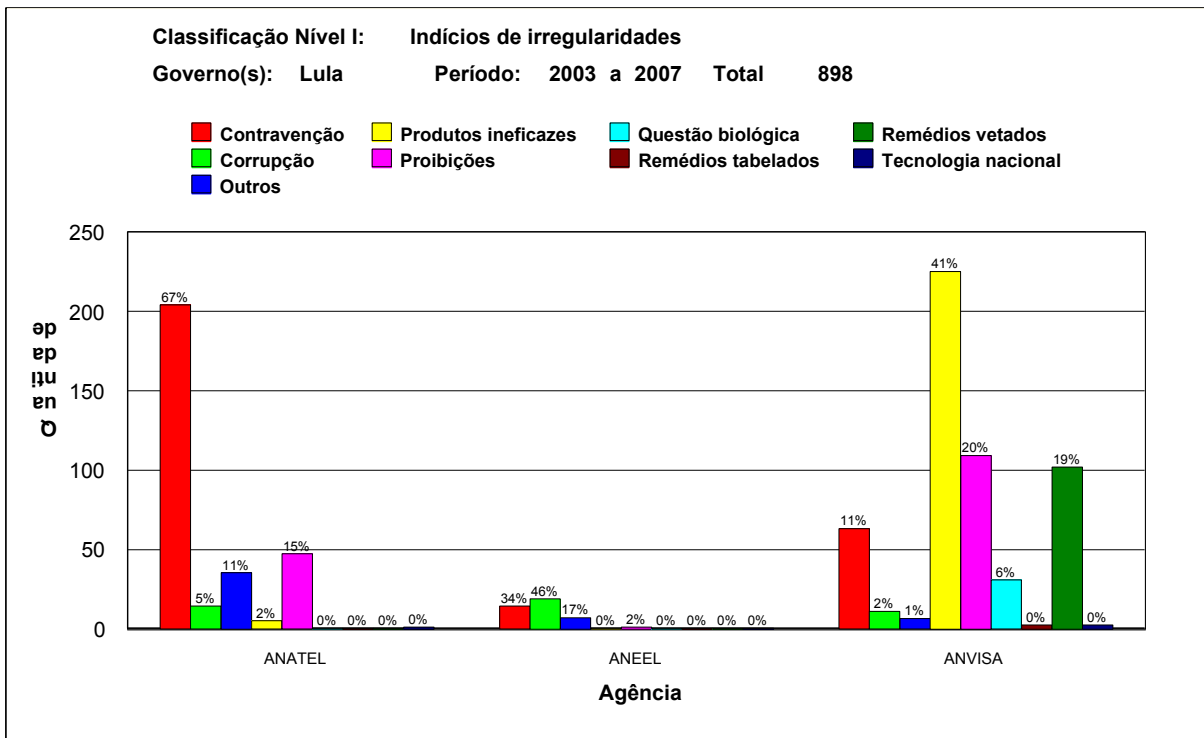


Gráfico n° 35: Notícias no nível II, partindo do tema central *índices de irregularidades* sobre Anatel, Aneel e Anvisa, separadamente, no governo Lula  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

4.2.1.2.4 - 4° Tema Central: Função regulatória

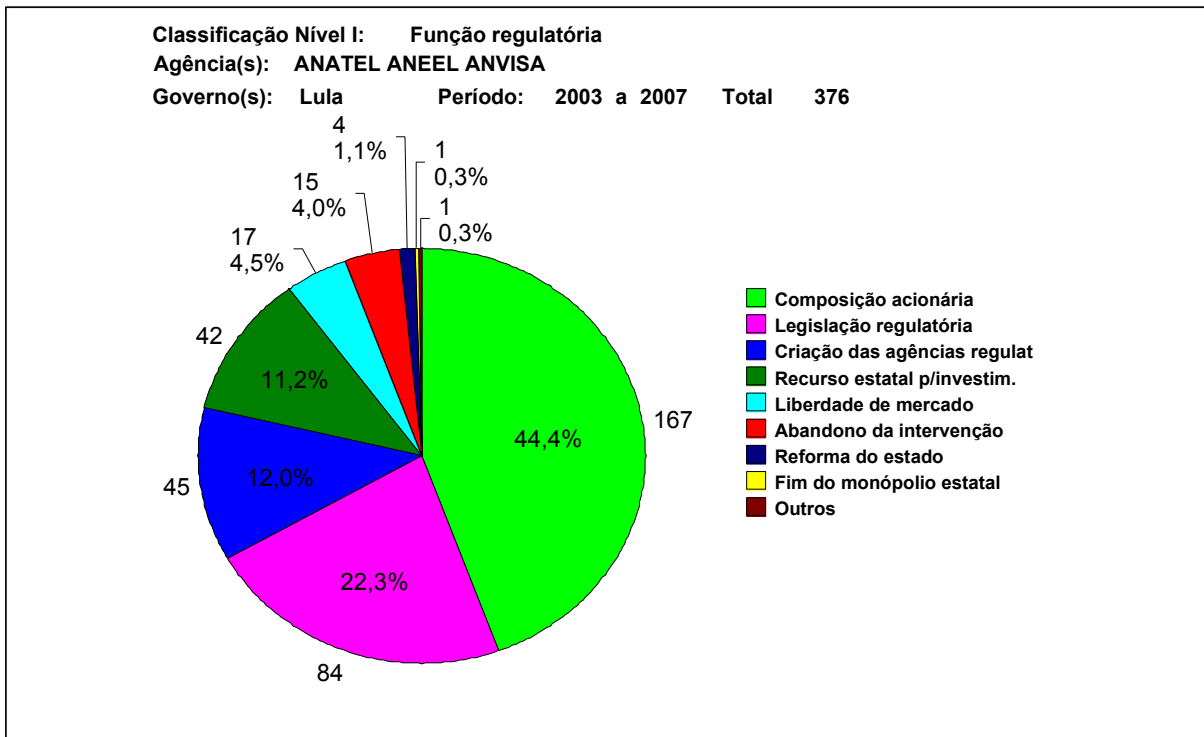


Gráfico n° 36: Notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa classificadas como *principal* no nível II a partir do tema *função regulatória* no governo Lula  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

Tabela nº 34: Notícias sobre a Anatel classificadas no nível II a partir do tema central *função regulatória* no governo Lula

		Lula	
		ANATEL	Total
		Qt	Qt
Função regulatória	Abandono da intervenção	27	27
	Composição acionária	167	167
	Criação das agências regulat	41	41
	Fim do monopólio estatal	2	2
	Legislação regulatória	98	98
	Liberdade de mercado	26	26
	Recurso estatal p/investim.	23	23
	<i>Total</i>	384	384
<i>Total</i>		384	384

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

Tabela nº 35: Classificação das notícias no nível II a partir do tema *função regulatória* sobre a Aneel no governo Lula

		Lula	
		ANEEL	Total
		Qt	Qt
Função regulatória	Abandono da intervenção	23	23
	Composição acionária	115	115
	Criação das agências regulat	29	29
	Fim do monopólio estatal	3	3
	Legislação regulatória	52	52
	Liberdade de mercado	14	14
	Outros	1	1
	Recurso estatal p/investim.	66	66
	Reforma do estado	8	8
	<i>Total</i>	311	311
<i>Total</i>		311	311

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

Tabela nº 36: Classificação das notícias no nível II a partir do tema *função regulatória* sobre a Anvisa no governo Lula

		Lula	
		ANVISA	Total
		Qt	Qt
Função regulatória	Composição acionária	1	1
	Criação das agências regulat	31	31
	Legislação regulatória	93	93
	Liberdade de mercado	6	6
	Recurso estatal p/investim.	9	9
	Reforma do estado	1	1
	<i>Total</i>	141	141
<i>Total</i>		141	141

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

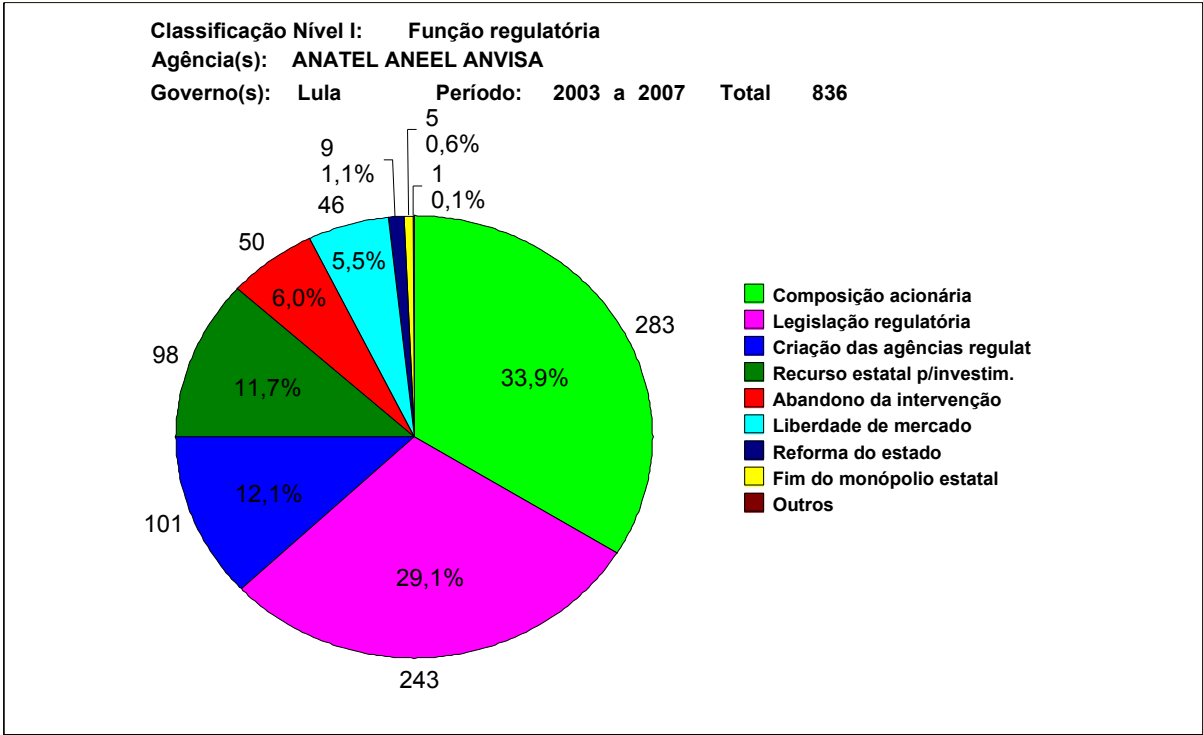


Gráfico nº 37: Notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa no nível II a partir do tema central *função regulatória* no governo Lula

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

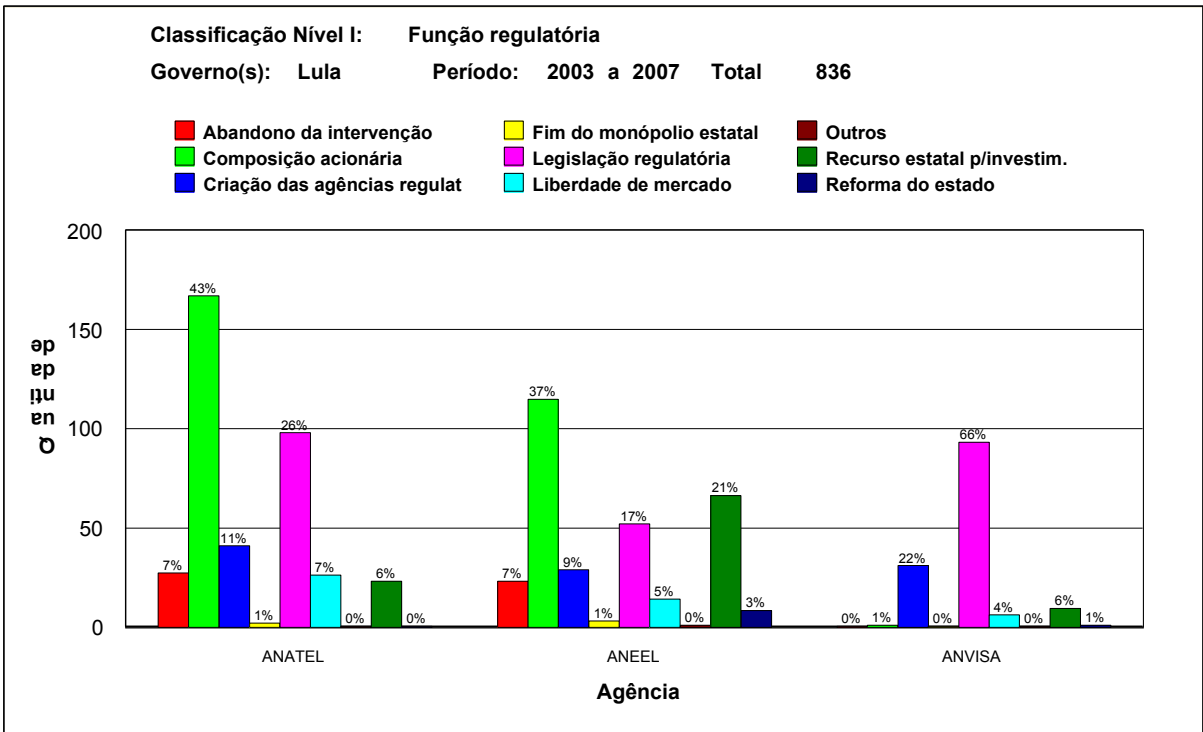


Gráfico nº 38: Notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa, separadamente, no nível II a partir do tema central *função regulatória* no governo Lula

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

#### 4.2.1.2.5 - 5º Tema Central: Tecnológico

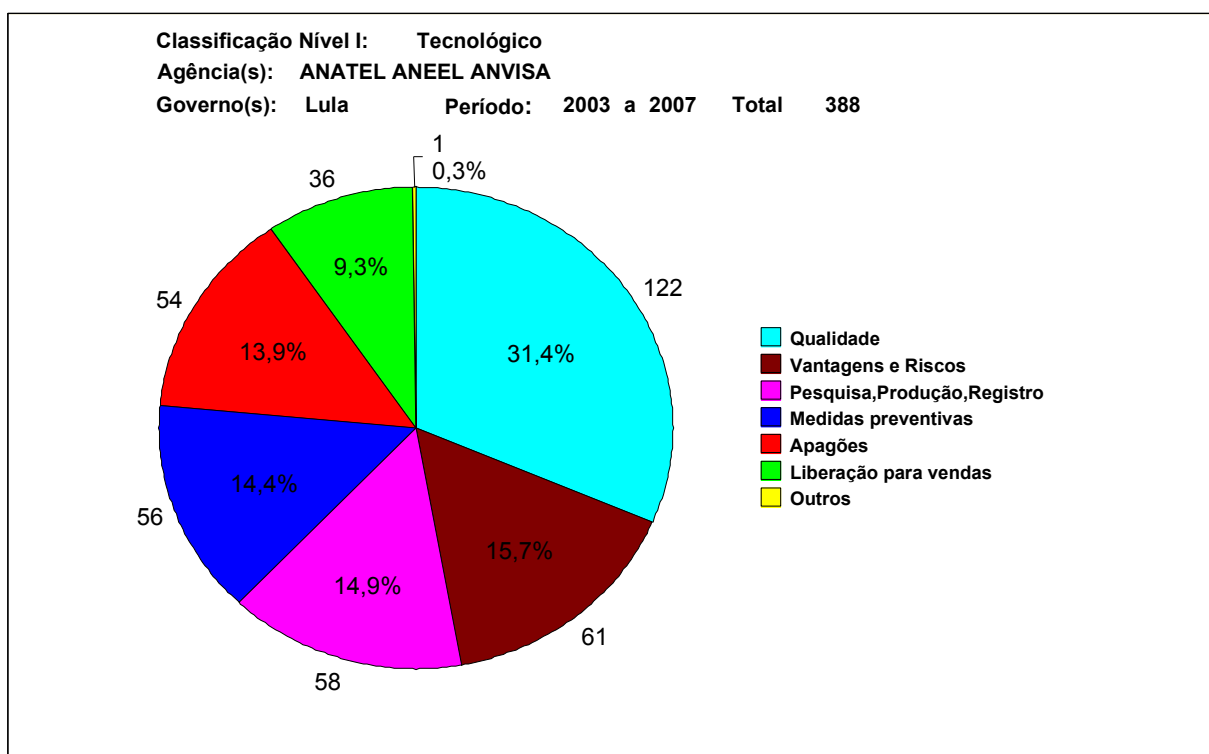


Gráfico nº 39: Notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa classificadas como *principal* no nível II a partir do tema *tecnológico* no governo Lula

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

Tabela nº 37: Notícias sobre a Anatel classificadas no nível II a partir do tema *tecnológico* no governo Lula

		Lula	
		ANATEL	Total
		Qt	Qt
Tecnológico	Apagões	6	6
	Liberação para vendas	1	1
	Medidas preventivas	1	1
	Pesquisa, Produção, Registro	3	3
	Qualidade	216	216
	Vantagens e Riscos	11	11
	<b>Total</b>	<b>238</b>	<b>238</b>
<b>Total</b>	<b>238</b>	<b>238</b>	

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

Tabela nº 38: Notícias sobre a Aneel classificadas no nível II a partir do tema *tecnológico* no governo Lula

		Lula	
		ANEEL	Total
		Qt	Qt
Tecnológico	Apagões	73	73
	Outros	4	4
	Qualidade	46	46
	<b>Total</b>	<b>123</b>	<b>123</b>
<b>Total</b>	<b>123</b>	<b>123</b>	

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

Tabela nº 39: Notícias sobre a Anvisa classificadas no nível II a partir do tema *tecnológico* no governo Lula

		Lula	
		ANVISA	Total
		Qt	Qt
Tecnológico	Liberação para vendas	45	45
	Medidas preventivas	102	102
	Outros	5	5
	Pesquisa,Produção,Registro	88	88
	Qualidade	32	32
	Vantagens e Riscos	82	82
	<b>Total</b>	<b>354</b>	<b>354</b>
<b>Total</b>		<b>354</b>	<b>354</b>

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

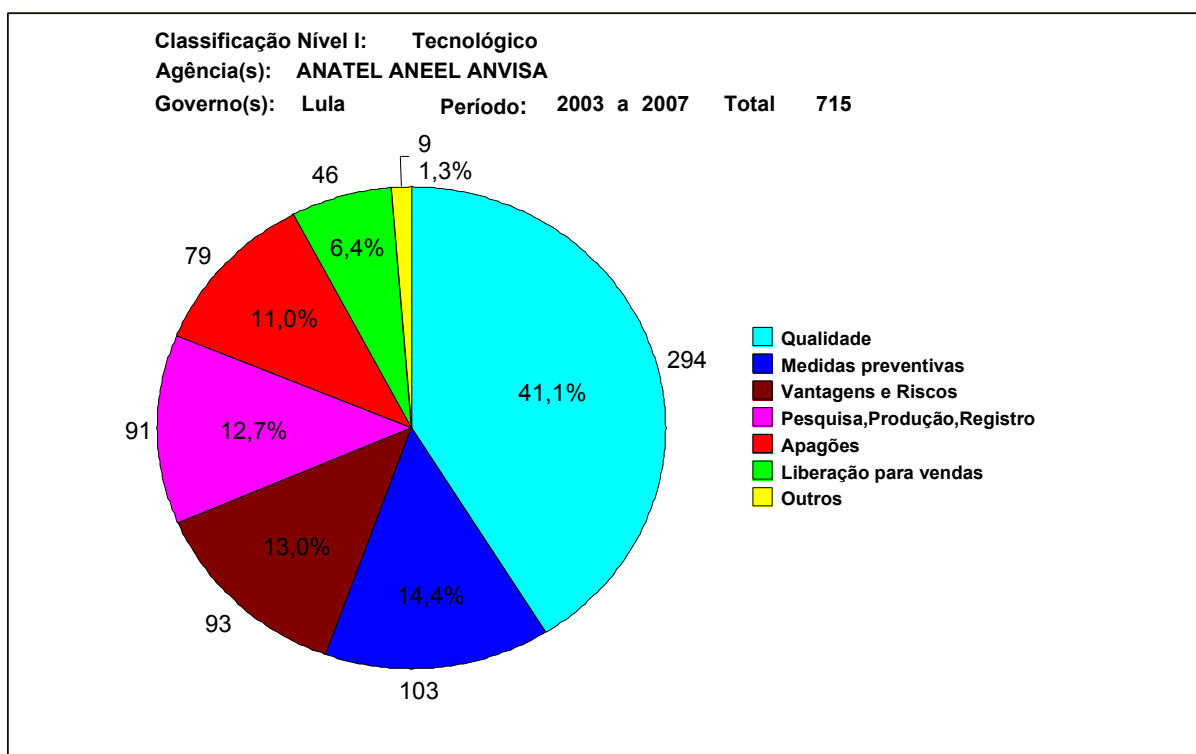


Gráfico nº 40: Notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa de forma conjunta classificadas no nível II a partir do tema central *tecnológico* no governo Lula

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

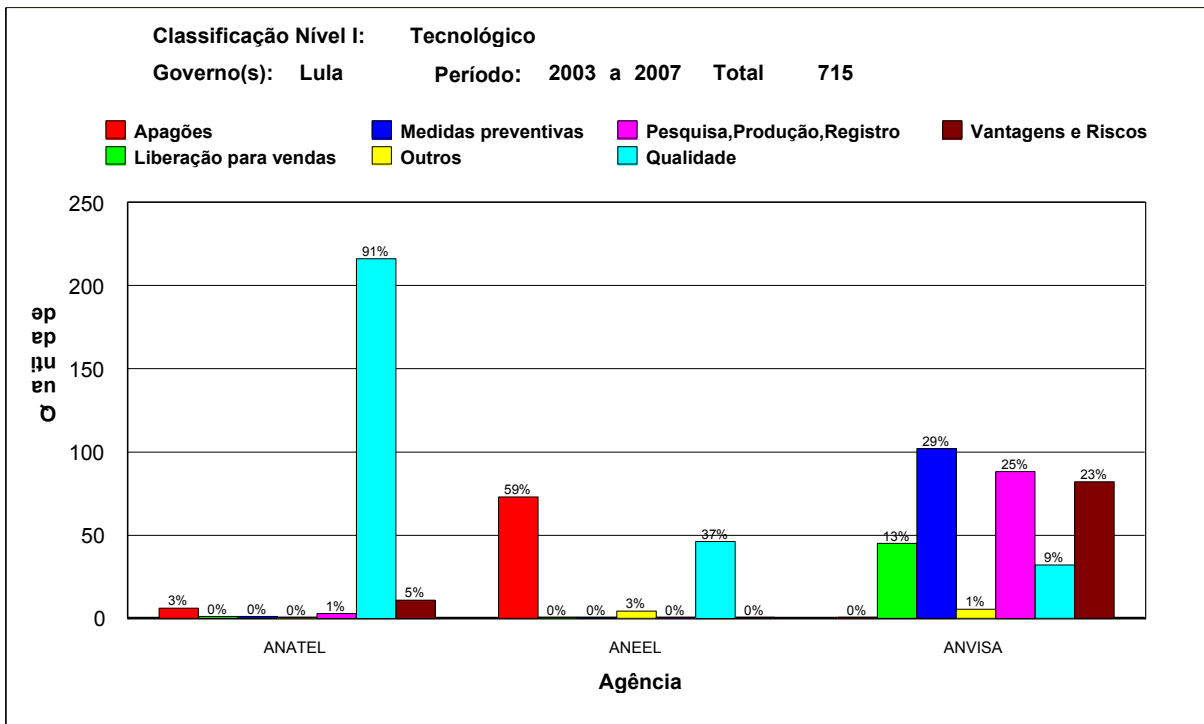


Gráfico nº 41: Notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa separadamente classificadas no nível II a partir do tema central *tecnológico* no governo Lula  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

4.2.1.2.6 - 6º Tema Central: Jurídico

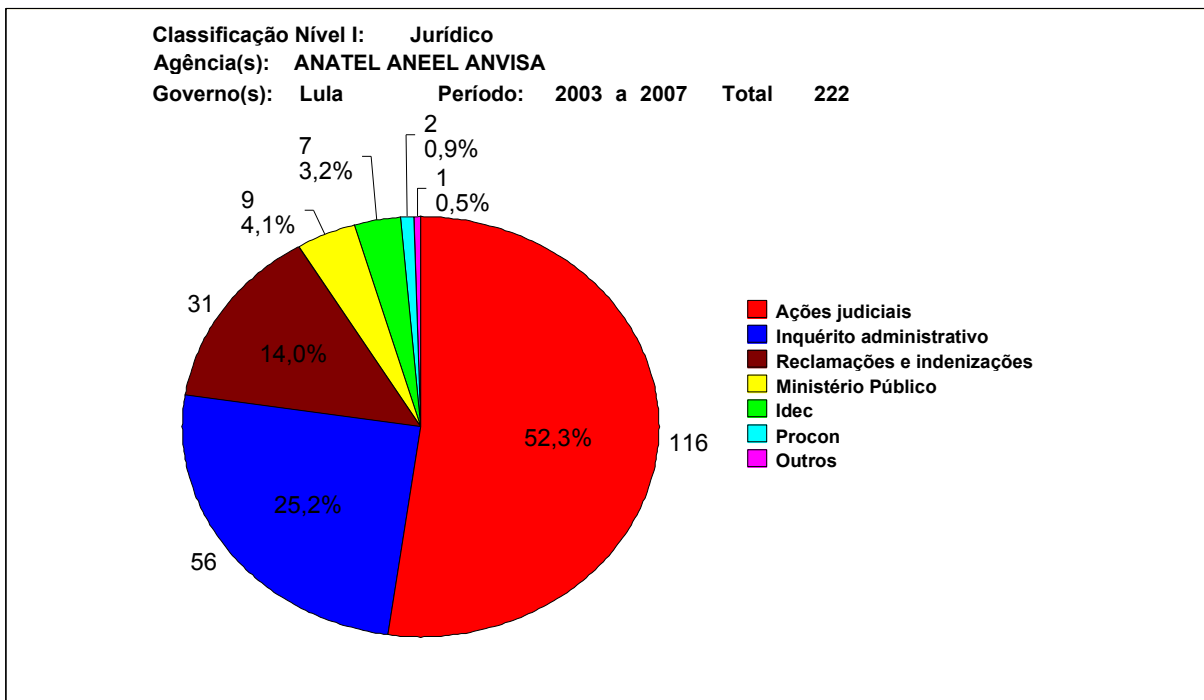


Gráfico nº 42: Notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa classificadas como *principal* no nível II a partir do tema *jurídico* no governo Lula

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

Tabela nº 40: Notícias sobre a Anatel classificadas no nível II a partir do tema *jurídico* no governo Lula

		Lula	
		ANATEL	Total
		Qt	Qt
Jurídico	Ações judiciais	159	159
	Idec	4	4
	Inquérito administrativo	35	35
	Ministério Público	16	16
	Procon	10	10
	Reclamações e indenizações	42	42
	<i>Total</i>	266	266
<i>Total</i>		266	266

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

Tabela nº 41: Notícias sobre a Aneel classificadas no nível II a partir do tema *jurídico* no governo Lula

		Lula	
		ANEEL	Total
		Qt	Qt
Jurídico	Ações judiciais	53	53
	Idec	9	9
	Inquérito administrativo	14	14
	Ministério Público	9	9
	Outros	1	1
	Procon	1	1
	Reclamações e indenizações	16	16
<i>Total</i>		103	103
<i>Total</i>		103	103

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

Tabela nº 42: Notícias sobre a Anvisa classificadas no nível II a partir do tema *jurídico* no governo Lula

		Lula	
		ANVISA	Total
		Qt	Qt
Jurídico	Ações judiciais	72	72
	Idec	11	11
	Inquérito administrativo	78	78
	Ministério Público	17	17
	Procon	8	8
	Reclamações e indenizações	16	16
	<i>Total</i>	202	202
<i>Total</i>		202	202

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

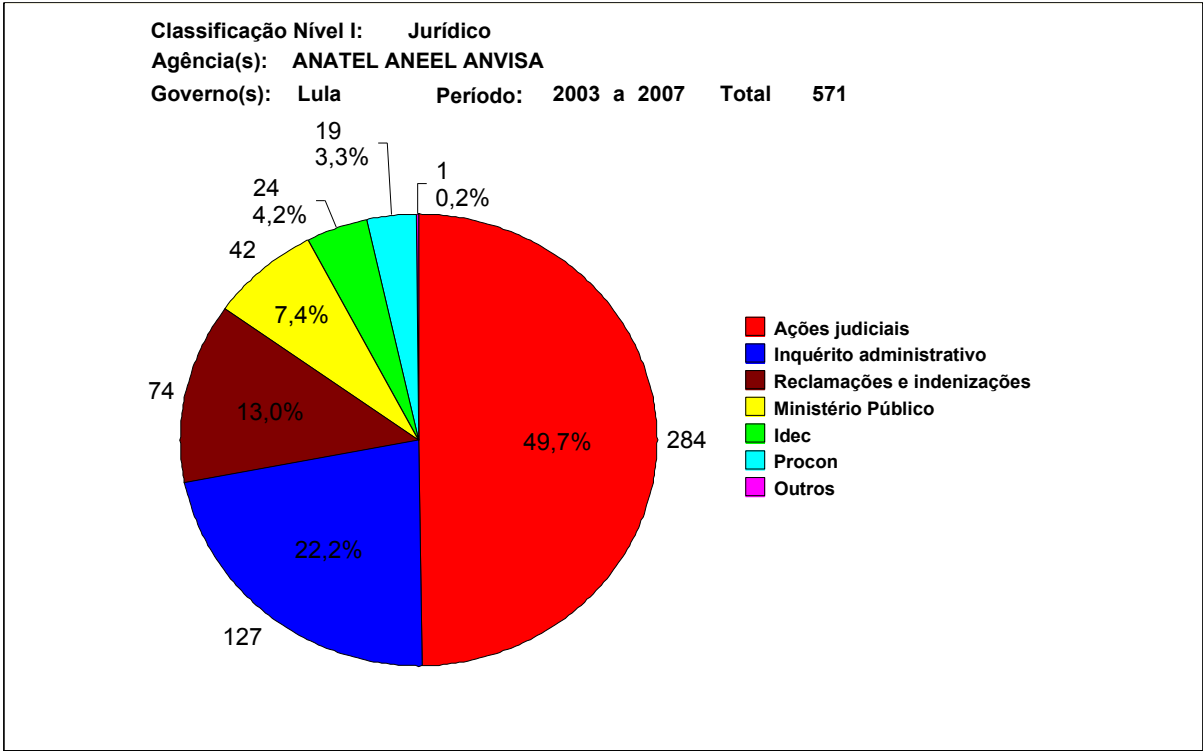


Gráfico nº 43: Notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa conjuntamente classificadas no nível II a partir do tema *jurídico* no governo Lula  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

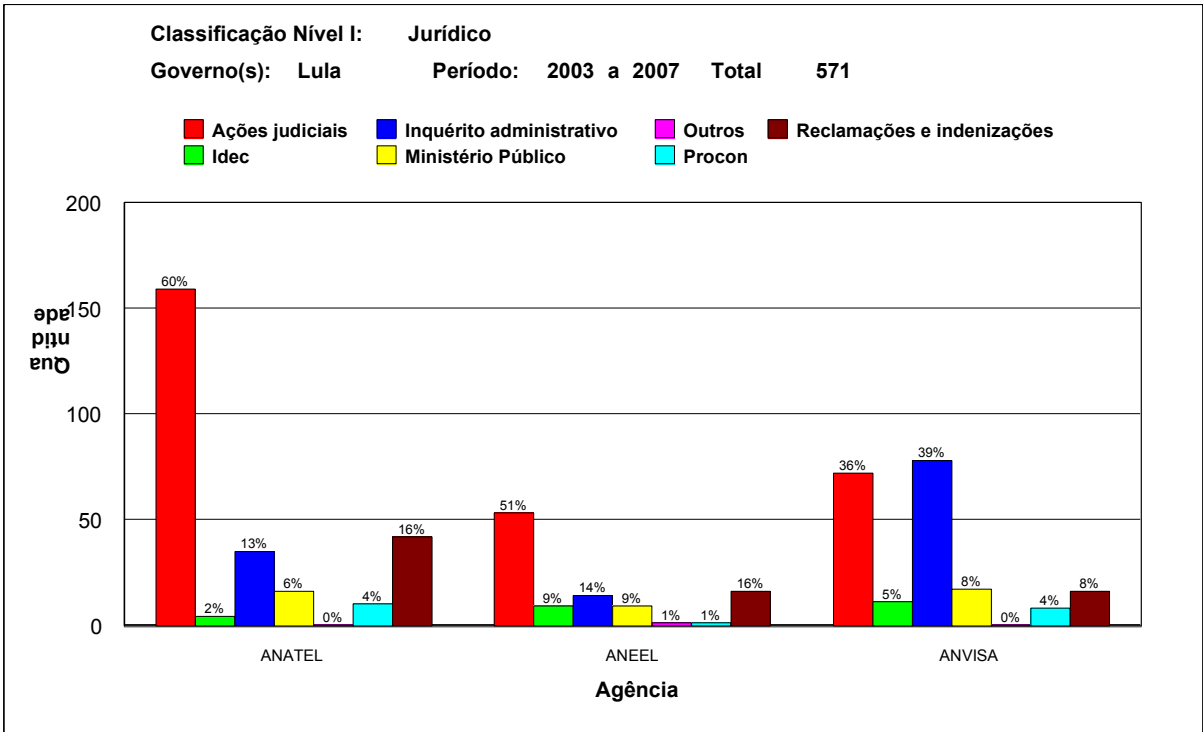


Gráfico nº 44: Notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa separadamente classificadas no nível II a partir do tema *jurídico* no governo Lula  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007



#### 4.2.1.2.7 - 7º Tema Central: Burocrático

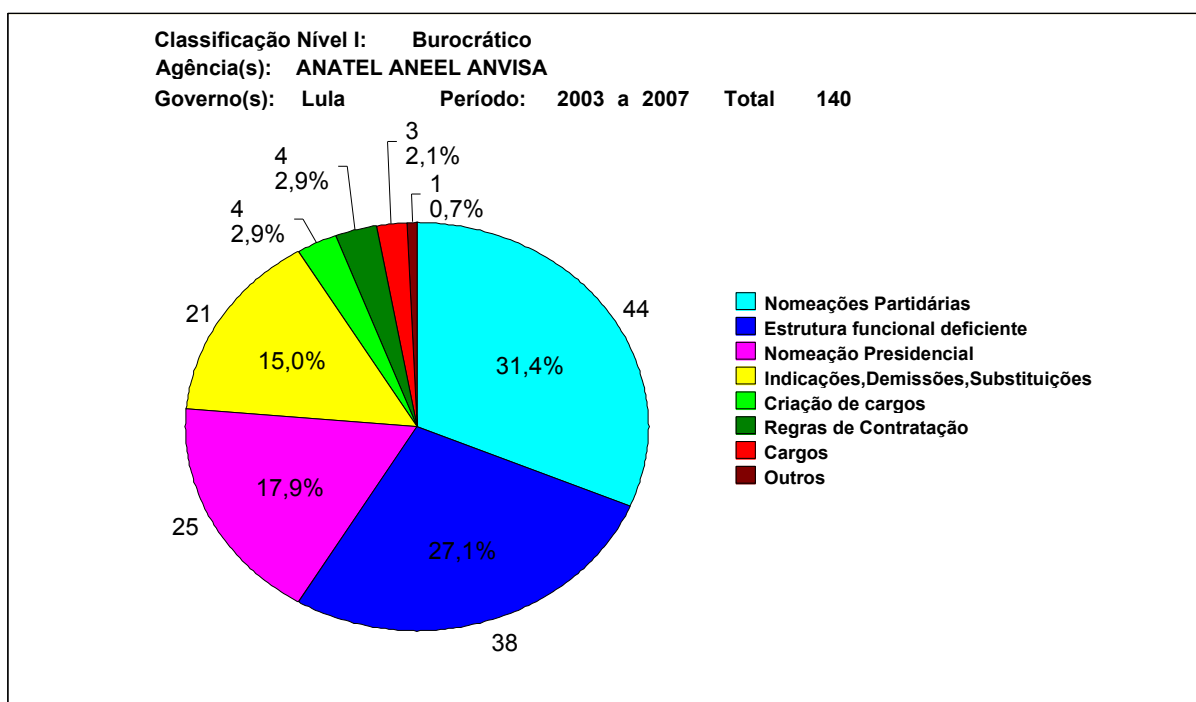


Gráfico nº 45: Notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa classificadas como *principal* no nível II a partir do tema *burocrático* no governo Lula

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

Tabela nº 43: Notícias sobre a Anatel classificadas no nível II a partir do tema *burocrático* no governo Lula

		Lula	
		ANATEL	Total
		Qt	Qt
Burocrático	Cargos	3	3
	Criação de cargos	16	16
	Estrutura funcional deficiente	12	12
	Indicações, Demissões, Substit	18	18
	Nomeação Presidencial	26	26
	Nomeações Partidárias	23	23
	Outros	1	1
	Regras de Contratação	3	3
	<b>Total</b>	<b>102</b>	<b>102</b>

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

Tabela nº 44: Notícias sobre a Aneel classificadas no nível II a partir do tema *burocrático* no governo Lula

		Lula	
		ANEEL	Total
		Qt	Qt
Burocrático	Cargos	5	5
	Criação de cargos	17	17
	Estrutura funcional deficiente	9	9
	Indicações, Demissões, Substit	9	9
	Nomeação Presidencial	7	7
	Nomeações Partidárias	5	5
	<b>Total</b>	<b>52</b>	<b>52</b>

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

Tabela nº 45: Notícias sobre a Anvisa classificadas no nível II a partir do tema *burocrático* no governo Lula

	Lula	
	ANVISA	Total
	Qt	Qt
Cargos	2	2
Criação de cargos	4	4
Estrutura funcional deficiente	50	50
Indicações, Demissões, Substit	3	3
Nomeação Presidencial	3	3
Nomeações Partidárias	21	21
Outros	1	1
Regras de Contratação	5	5
<b>Total</b>	<b>89</b>	<b>89</b>
<b>Total</b>	<b>89</b>	<b>89</b>

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

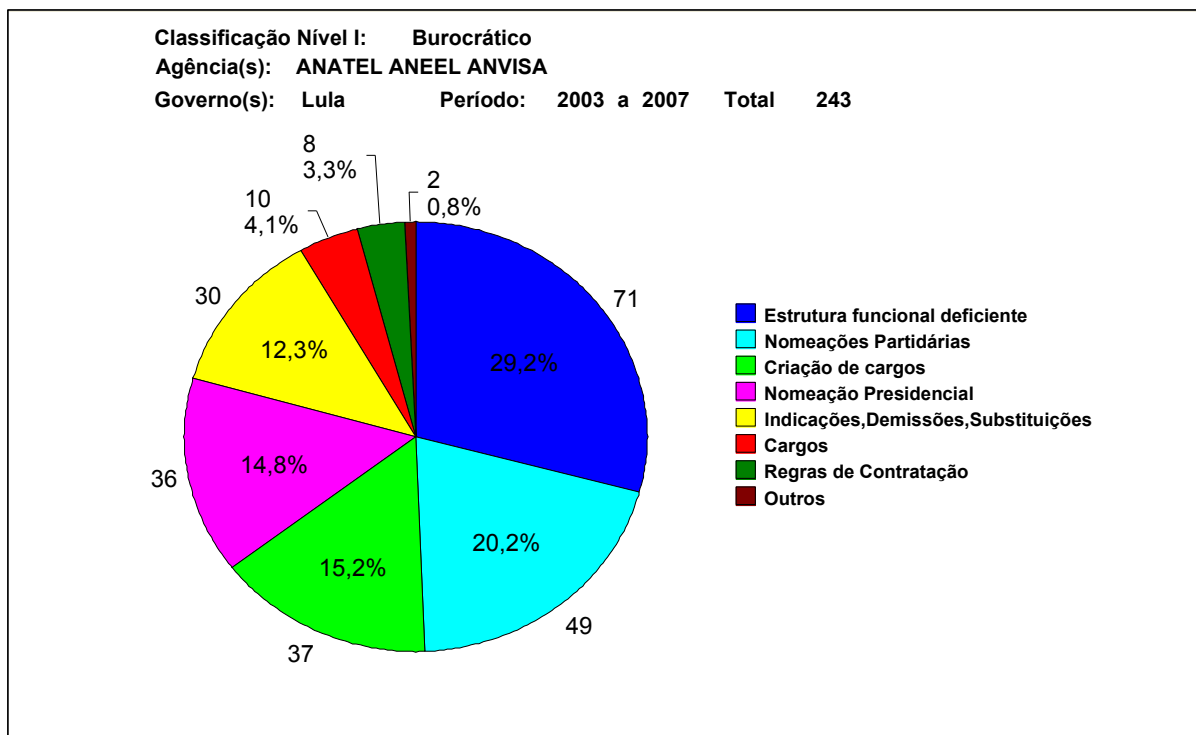


Gráfico nº 46: Notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa, conjuntamente, classificadas no nível II a partir do tema central *burocrático* no governo Lula.

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

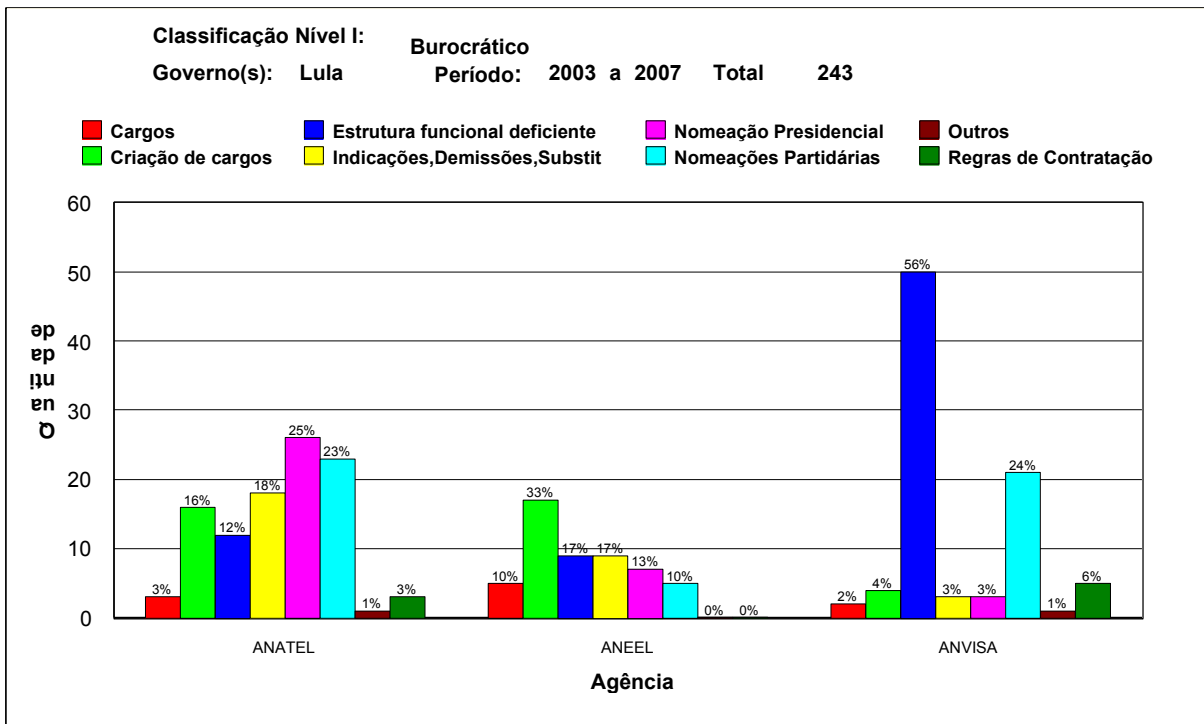


Gráfico n° 47: Notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa, separadamente, classificadas no nível II a partir do tema central *burocrático* no governo Lula.

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

#### 4.2.1.2.8 - 8° Tema Central: Social

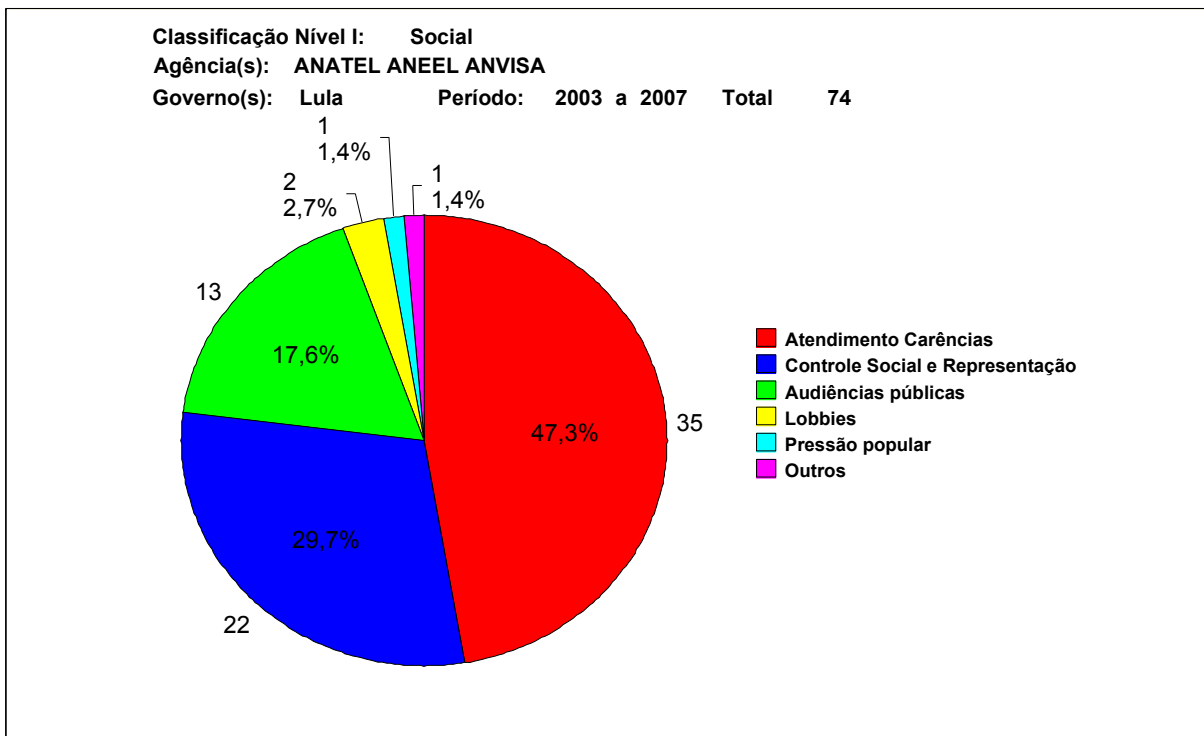


Gráfico n° 48: Distribuição das notícias sobre Anatel, Aneel e Anvisa classificadas como *principal* no nível II a partir do tema *social* no governo Lula

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

Tabela nº 46: Notícias sobre a Anatel classificadas no nível II a partir do tema *social* no governo Lula

		Lula	
		ANATEL	Total
		Qt	Qt
Social	Atendimento Carências	45	45
	Audiências públicas	42	42
	Controle Social e Represent	15	15
	Lobbies	5	5
	Outros	1	1
	Pressão popular	2	2
	<b>Total</b>	110	110
<b>Total</b>	110	110	

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

Tabela nº 47: Notícias sobre a Aneel classificadas no nível II a partir do tema *social* no governo Lula

		Lula	
		ANEEL	Total
		Qt	Qt
Social	Atendimento Carências	2	2
	Audiências públicas	18	18
	Controle Social e Represent	10	10
	Lobbies	3	3
	Pressão popular	2	2
	<b>Total</b>	35	35
	<b>Total</b>	35	35

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

Tabela nº 48: Notícias sobre a Anvisa classificadas no nível II a partir do tema *social* no governo Lula

		Lula	
		ANVISA	Total
		Qt	Qt
Social	Atendimento Carências	14	14
	Audiências públicas	16	16
	Controle Social e Represent	26	26
	Lobbies	7	7
	Outros	7	7
	Pressão popular	3	3
	<b>Total</b>	73	73
<b>Total</b>	73	73	

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

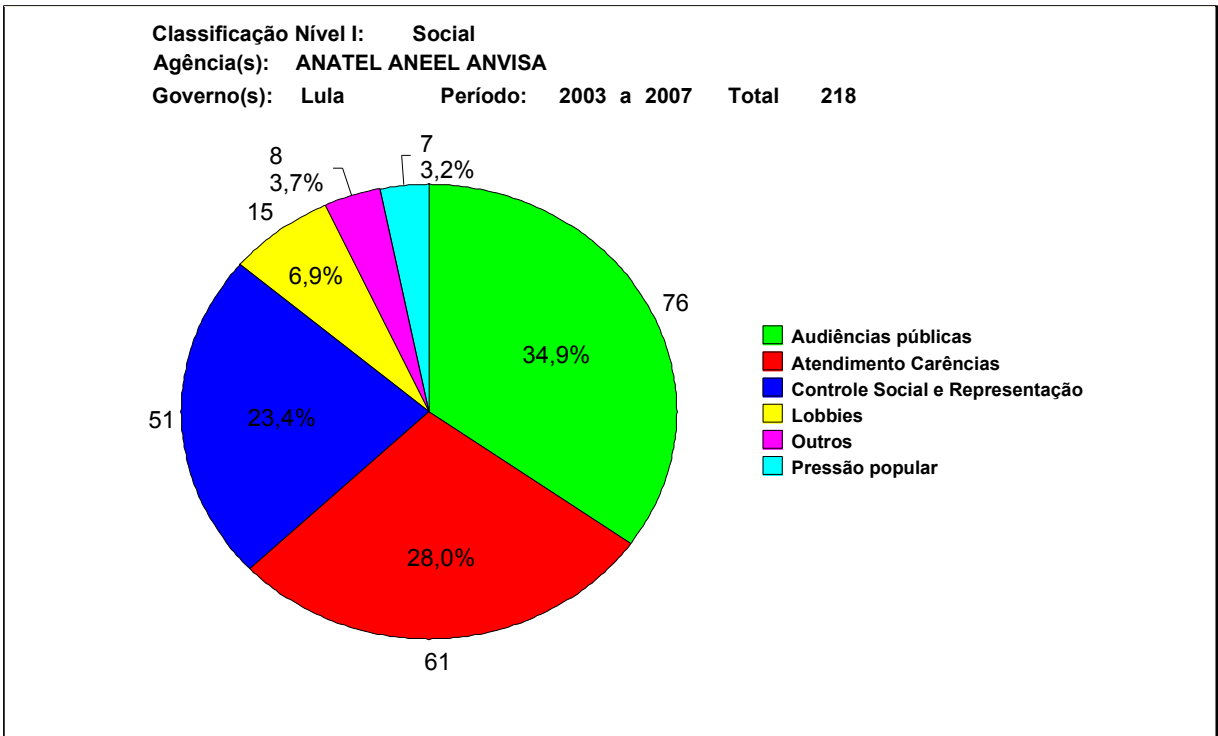


Gráfico 49: Classificação das notícias do tema *social* em seus desdobramentos no nível II sobre a Anatel, Aneel e Anvisa, conjuntamente, no governo Lula  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

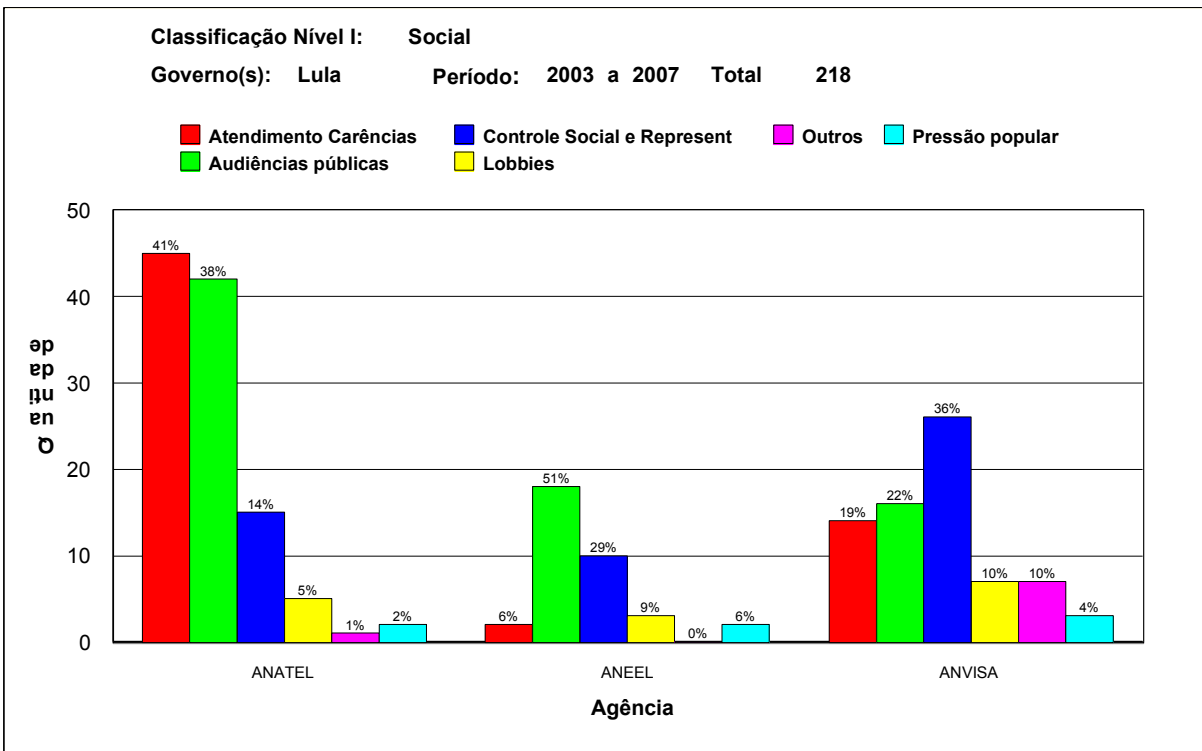


Gráfico 50: Classificação das notícias do tema *social* em seus desdobramentos no nível II sobre a Anatel, Aneel e Anvisa, separadamente, no governo Lula  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

### Nível III

#### 4.3.1.1.1 - 1º Tema Central: Político

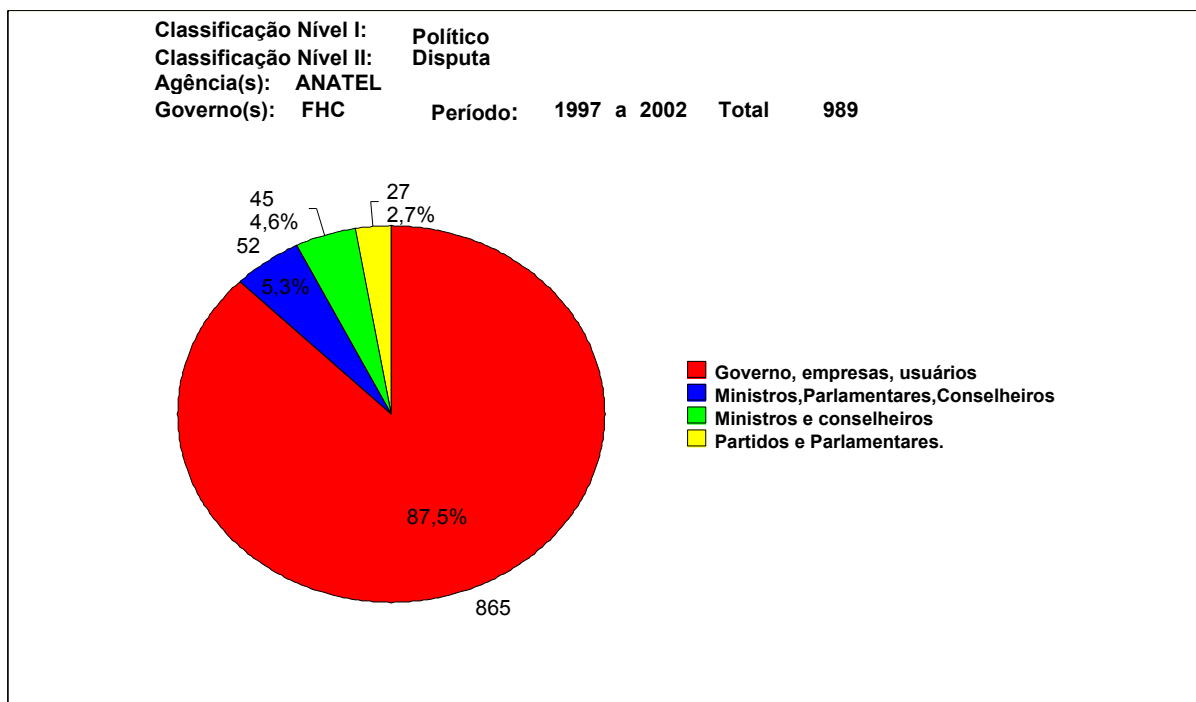


Gráfico nº 51 - Distribuição das notícias sobre a Anatel no nível III a partir de *disputa* do nível II no tema central *político* no governo FHC

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

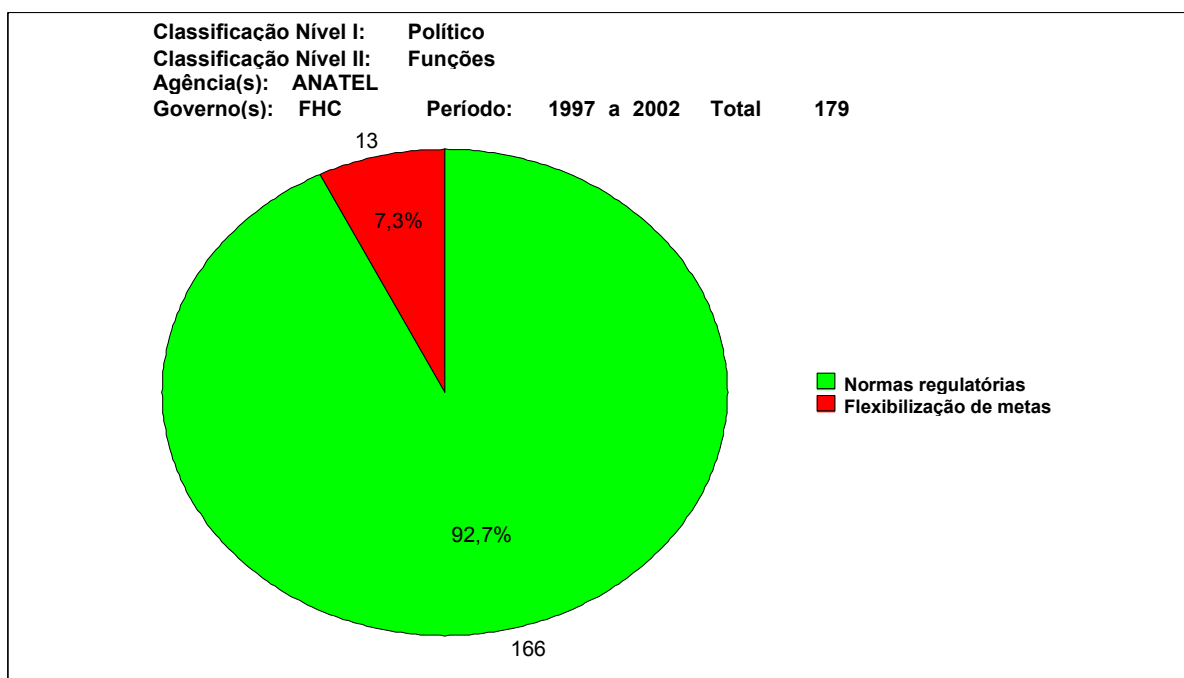


Gráfico nº 52 - Distribuição das notícias sobre a Anatel no nível III a partir de *funções* do nível II no tema central *político* no governo FHC

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

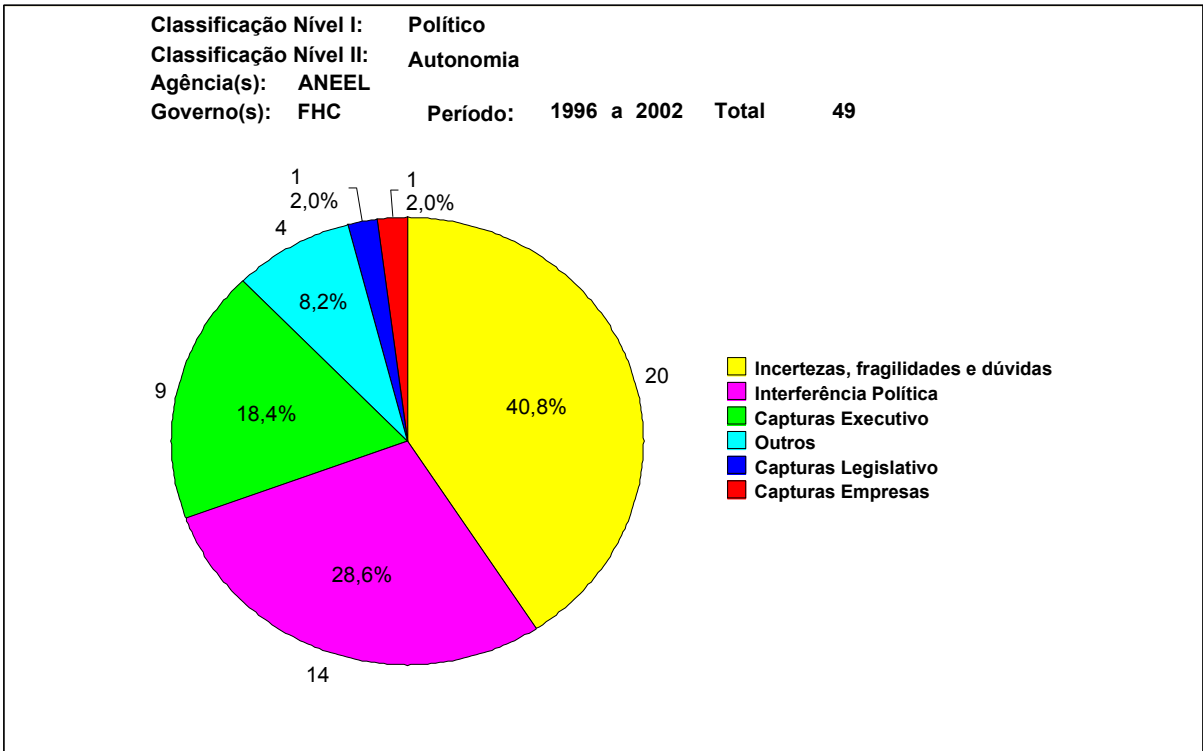


Gráfico nº 53 - Distribuição das notícias sobre a Aneel no nível III a partir de *autonomia* do nível II no tema central *político* no governo FHC  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

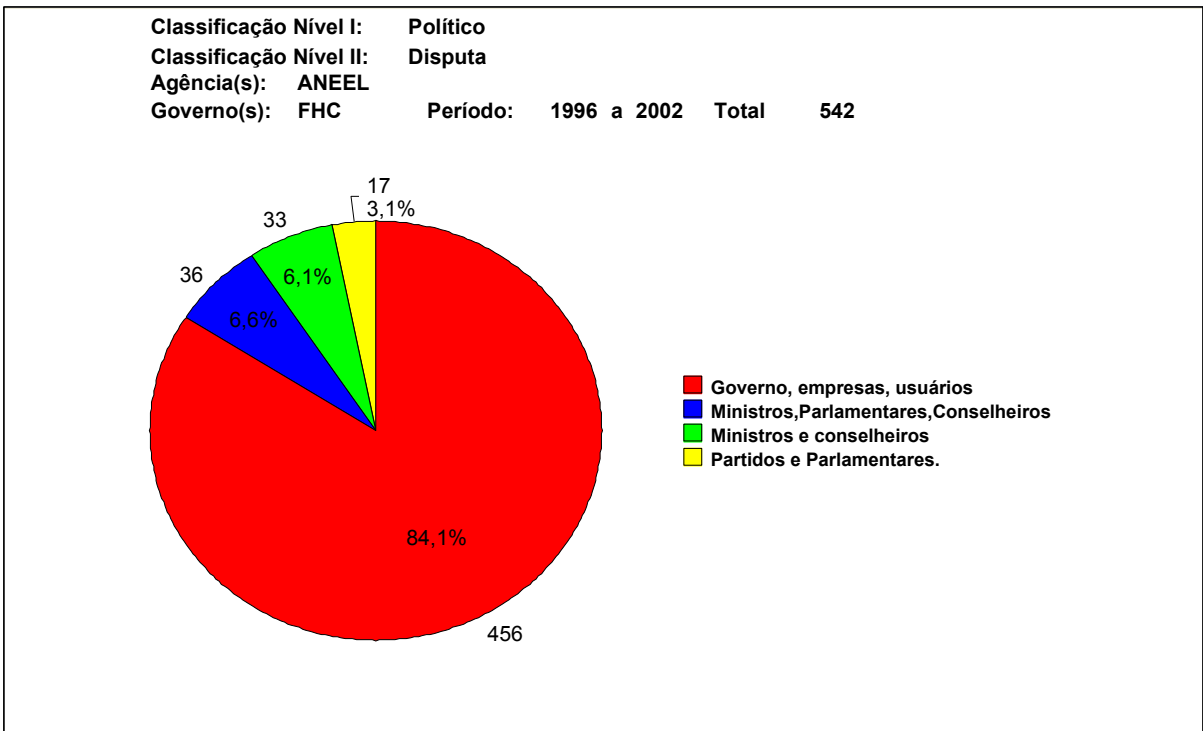


Gráfico nº 54 - Distribuição das notícias sobre a Aneel no nível III a partir de *disputa* do nível II no tema central *político* no governo FHC  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

4.3.1.1.2 - 2º Tema Central: Econômico

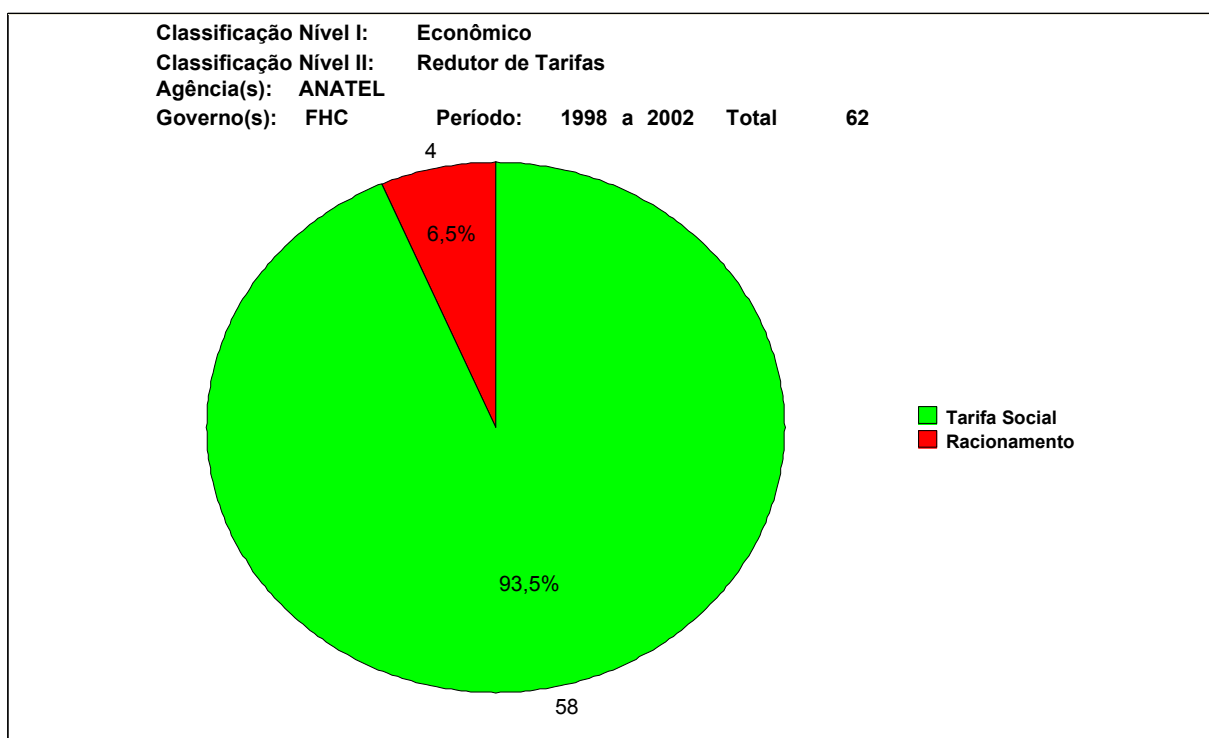


Gráfico nº 55 - Distribuição das notícias sobre a Anatel no nível III a partir de *redutor de tarifas* do nível II no tema central *econômico* no governo FHC

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

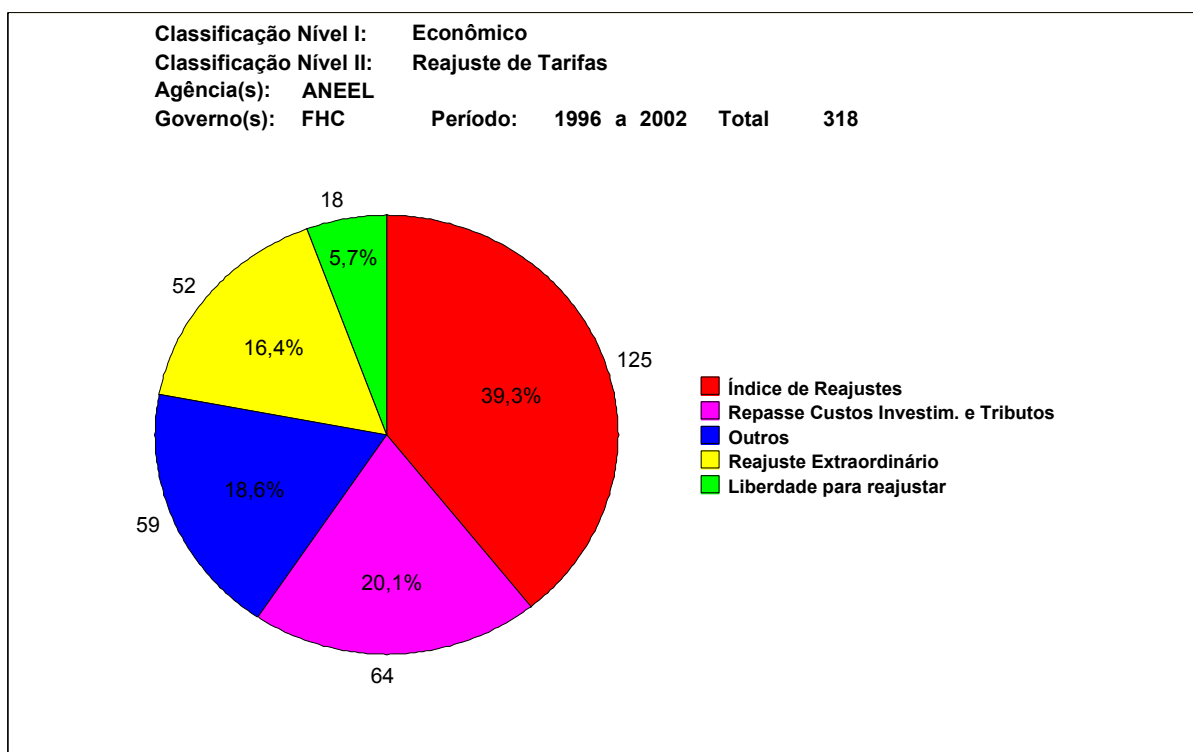


Gráfico nº 56 - Distribuição das notícias sobre a Aneel no nível III a partir de *reajuste de tarifas* do nível II no tema central *econômico* no governo FHC

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002



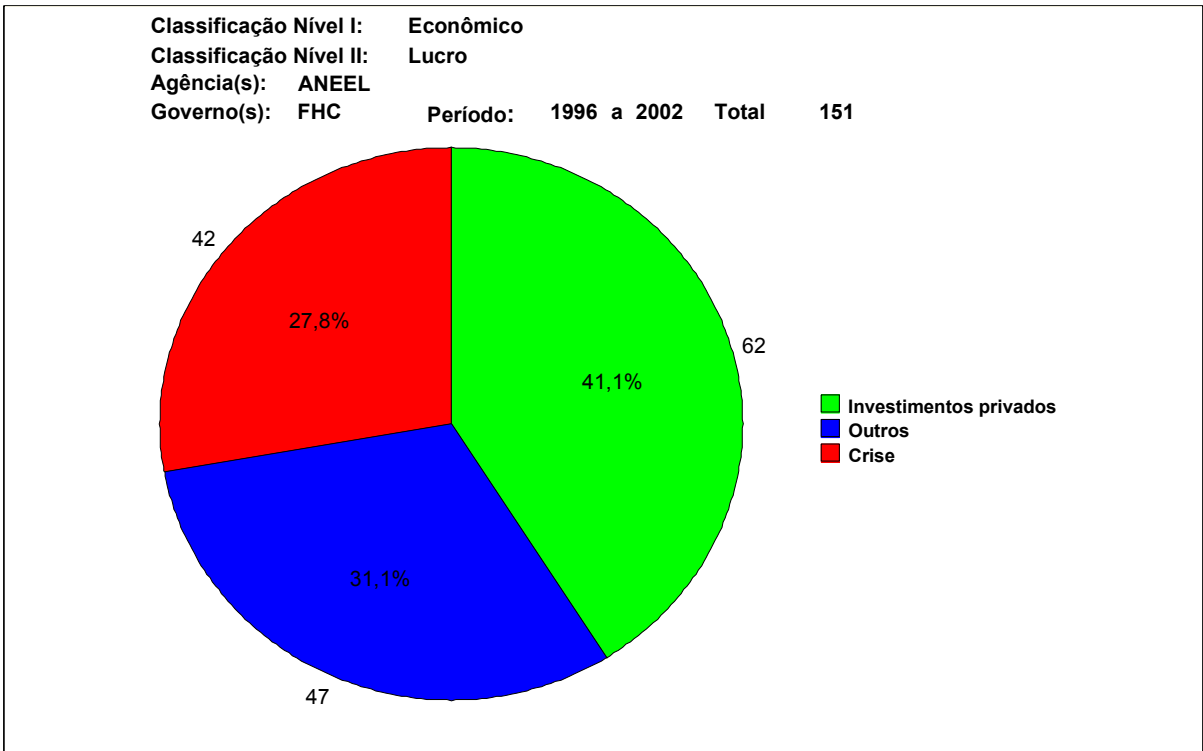


Gráfico n° 57 - Distribuição das notícias sobre a Aneel no nível III a partir de *lucro* do nível II no tema central *econômico* no governo FHC  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

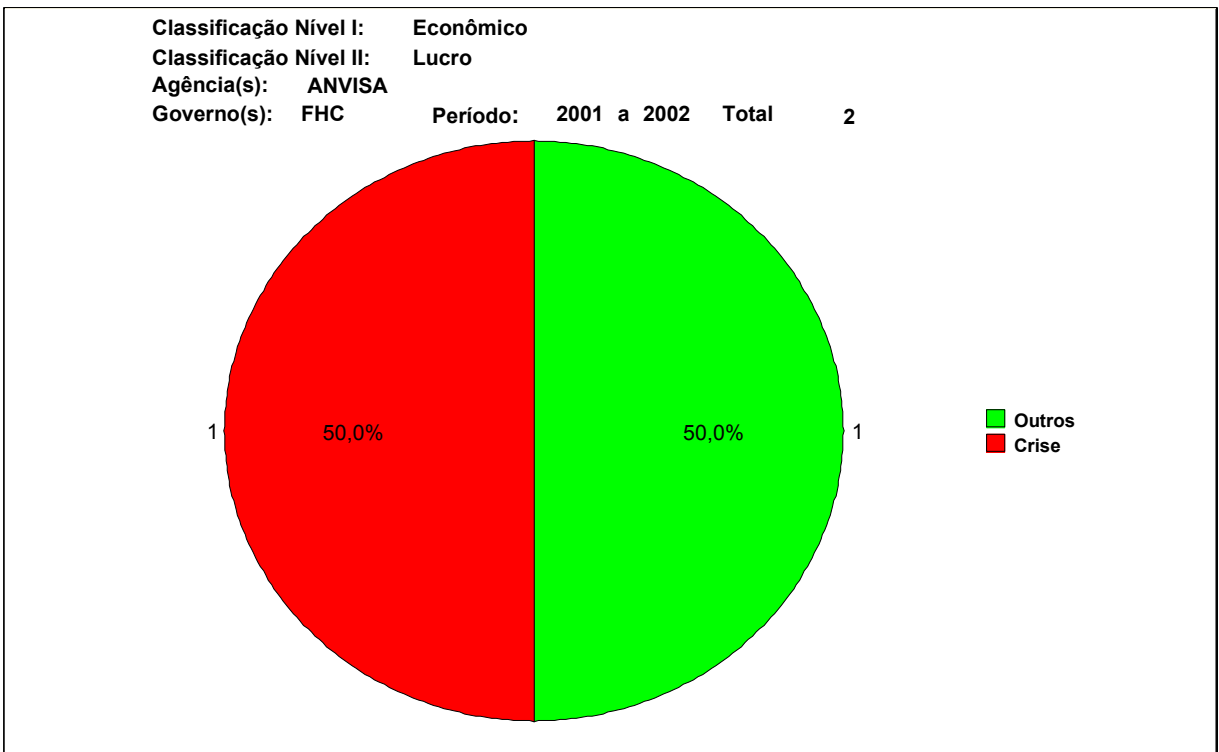


Gráfico n° 58 - Distribuição das notícias sobre a Anvisa no nível III a partir de *lucro* do nível II no tema central *econômico* no governo FHC  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

4.3.1.1.3 - 3º Tema Central: Função Regulatória

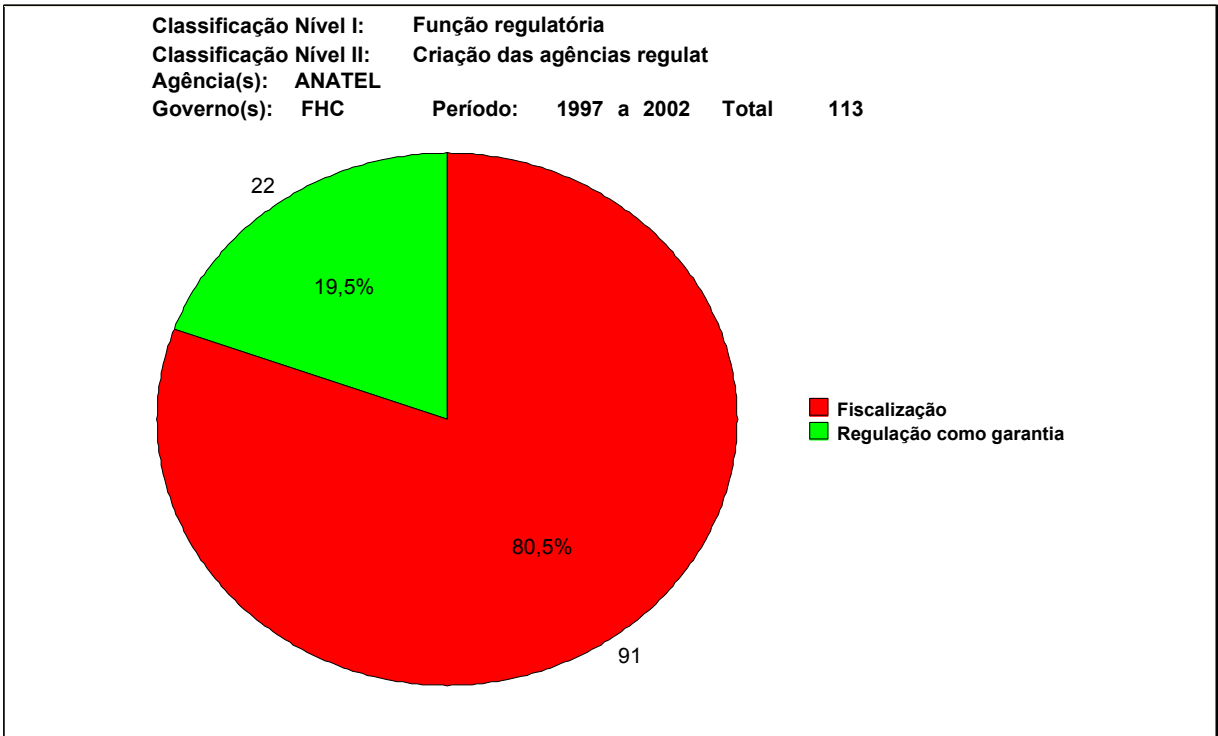


Gráfico nº 59 - Distribuição das notícias sobre a Anatel no nível III a partir de *criação das agências regulatórias* do nível II no tema central *função regulatória* no governo FHC  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

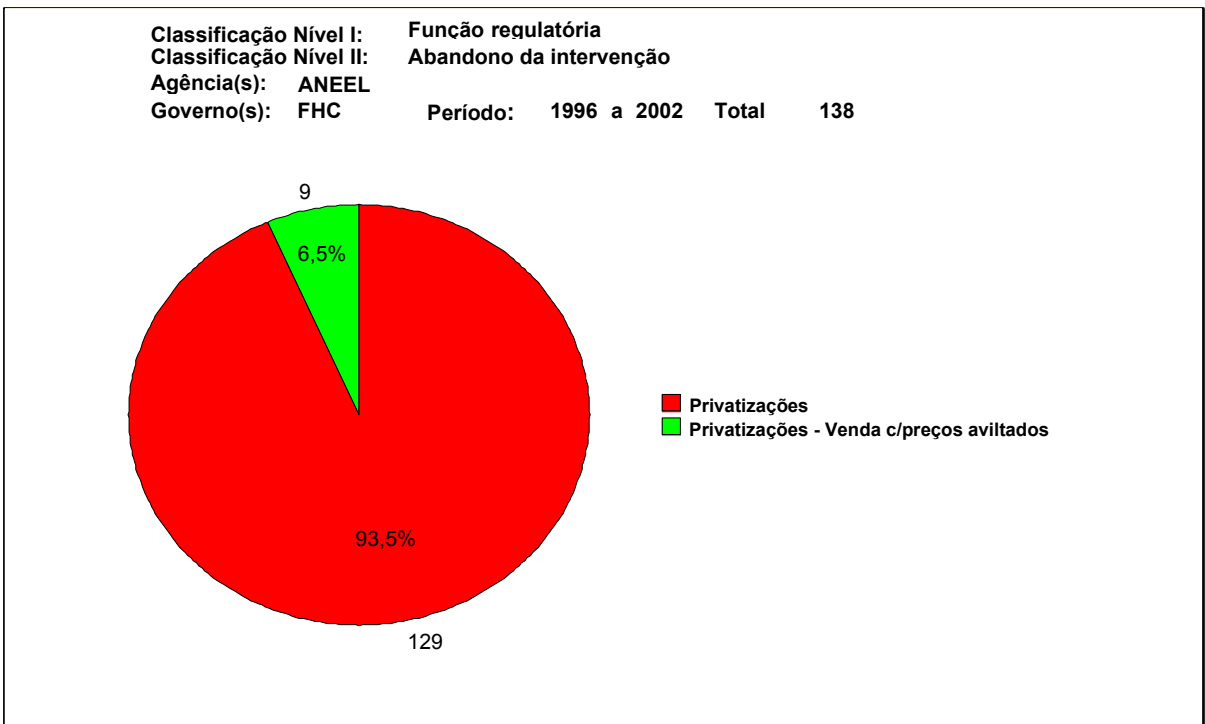


Gráfico nº 60 - Distribuição das notícias sobre a Aneel no nível III a partir de *abandono da intervenção* do nível II no tema central *função regulatória* no governo FHC  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

4.3.1.1.4 - 4º Tema Central: Tecnológico

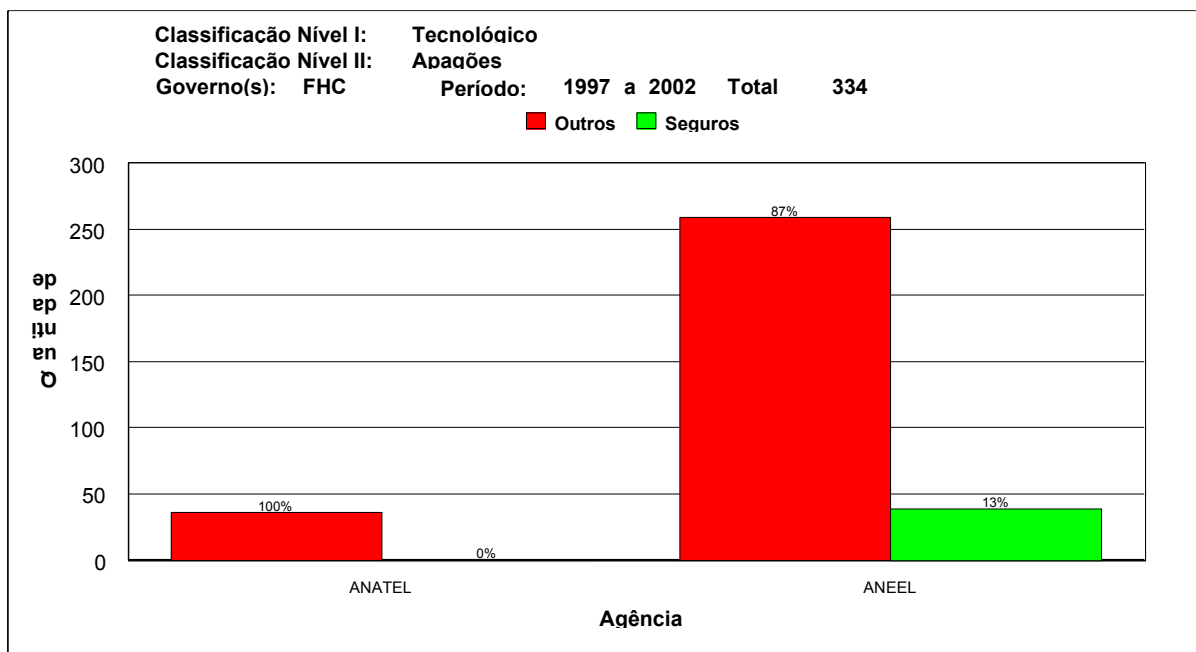


Gráfico nº 61 - Distribuição das notícias sobre a Anatel e a Aneel no nível III a partir de *apagões* do nível II no tema central *tecnológico* no governo FHC

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

#### 4.3.1.1.5 - 5º Tema Central: Jurídico

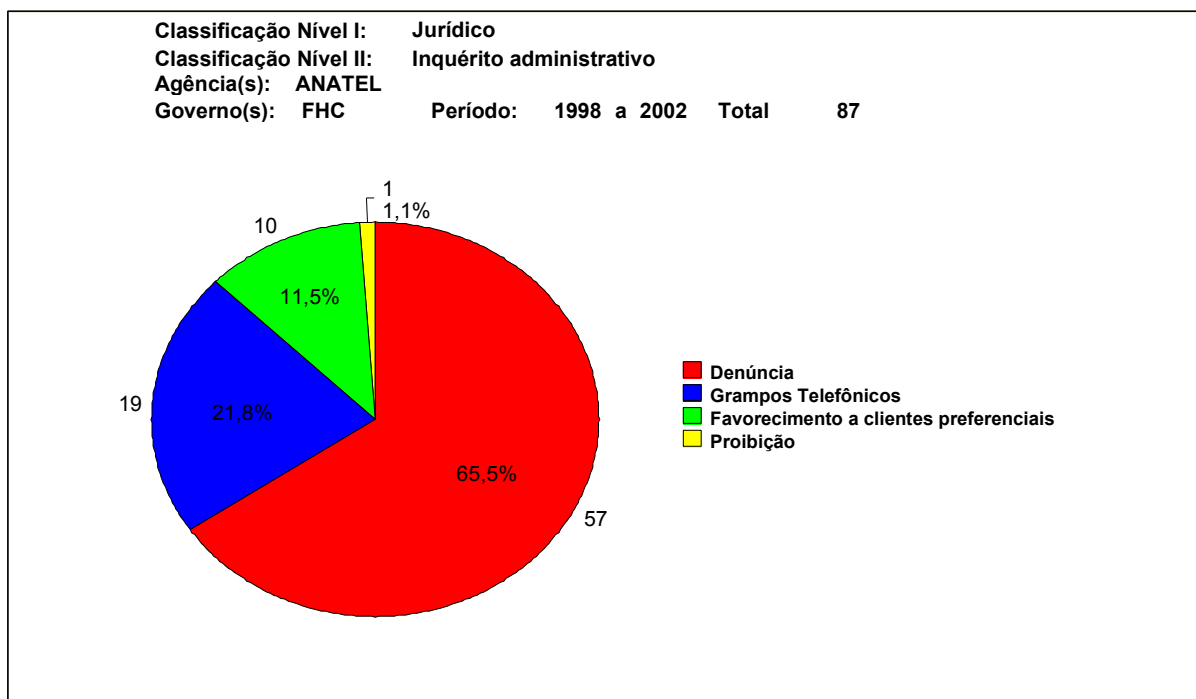


Gráfico nº 62 - Distribuição das notícias sobre a Anatel no nível III a partir de *inquérito administrativo* do nível II no tema central *jurídico* no governo FHC

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

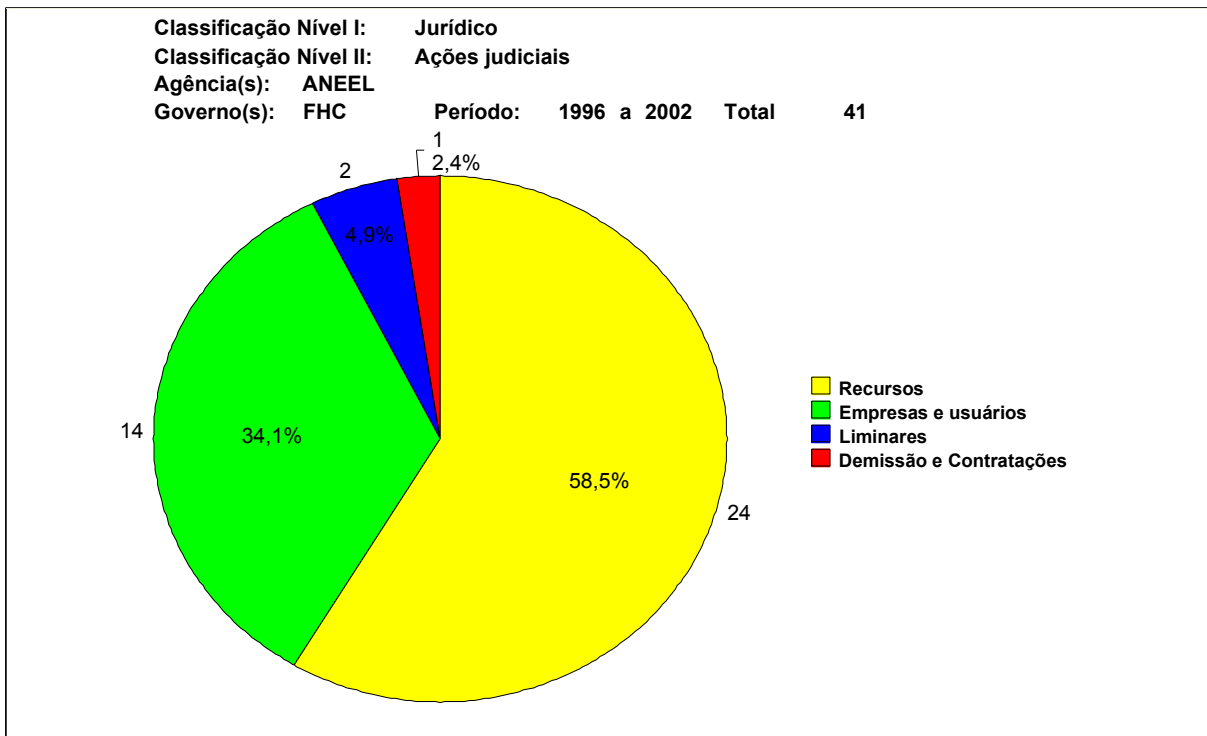


Gráfico nº 63 - Distribuição das notícias sobre a Aneel no nível III a partir de *ações judiciais* do nível II no tema central *jurídico* no governo FHC

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

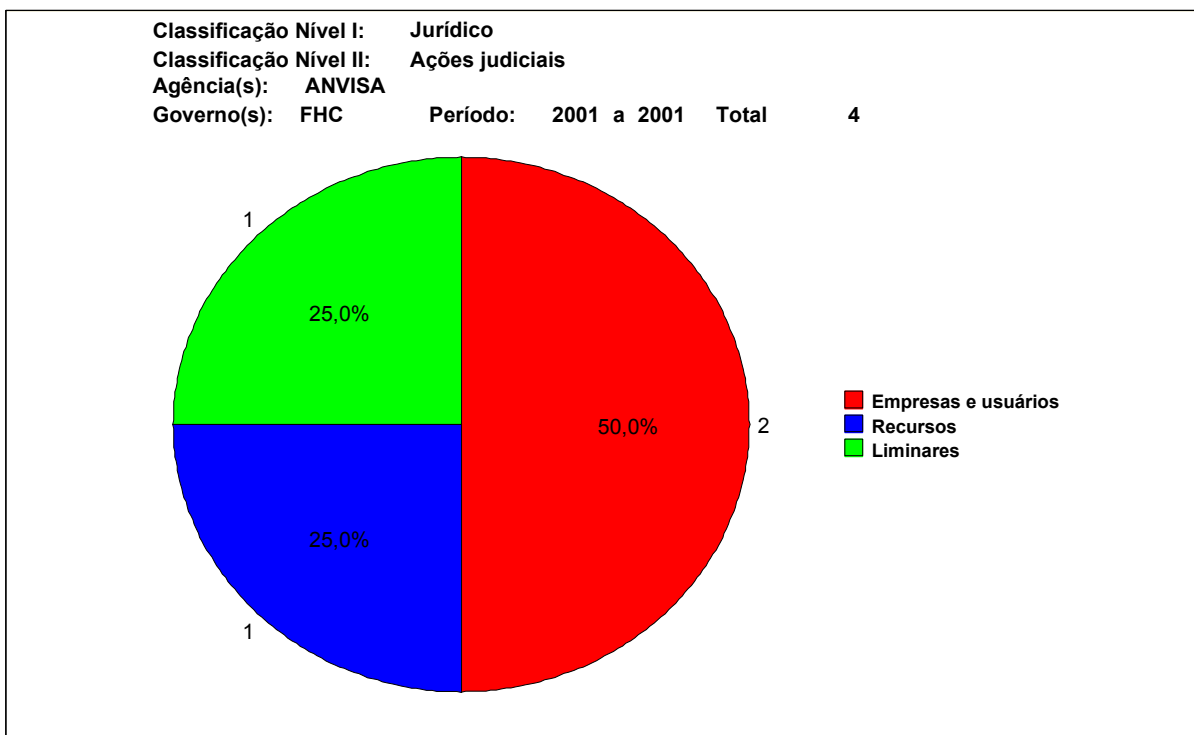


Gráfico nº 64 - Distribuição das notícias sobre a Anvisa no nível III a partir de *ações judiciais* do nível II no tema central *jurídico* no governo FHC

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

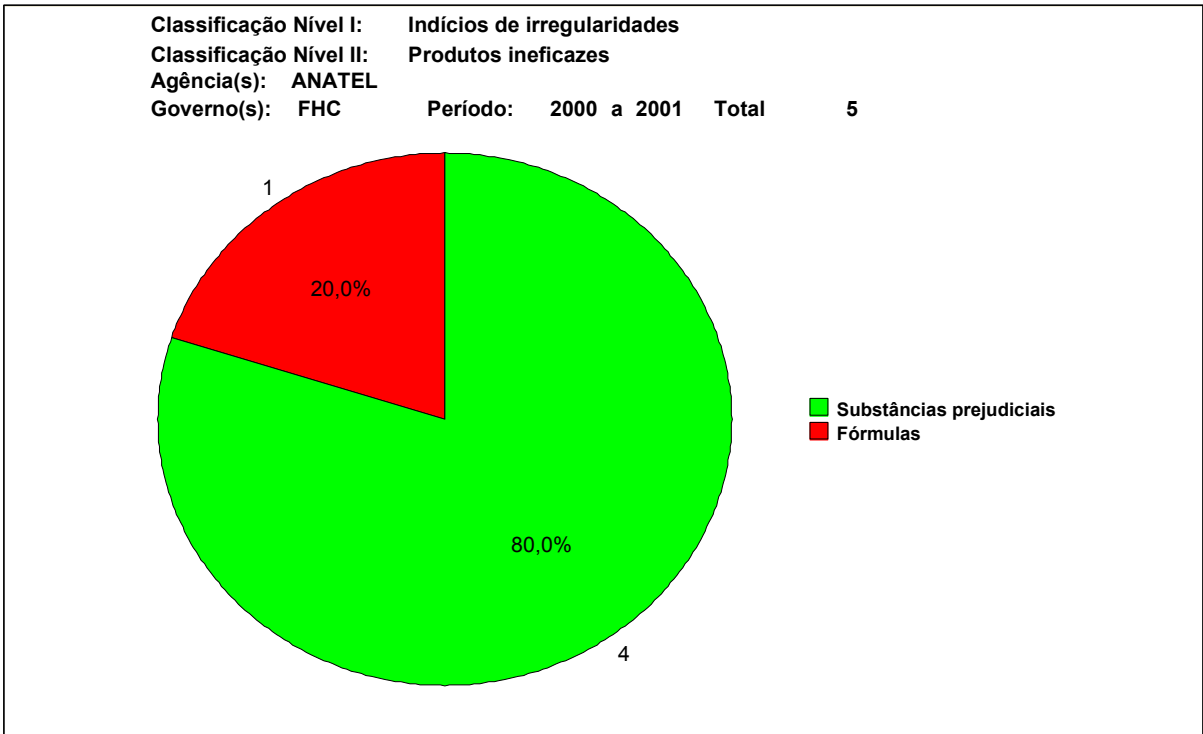


Gráfico nº 65 - Distribuição das notícias sobre a Anatel no nível III a partir de *produtos ineficazes* do nível II no tema central *indícios de irregularidades* no governo FHC

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

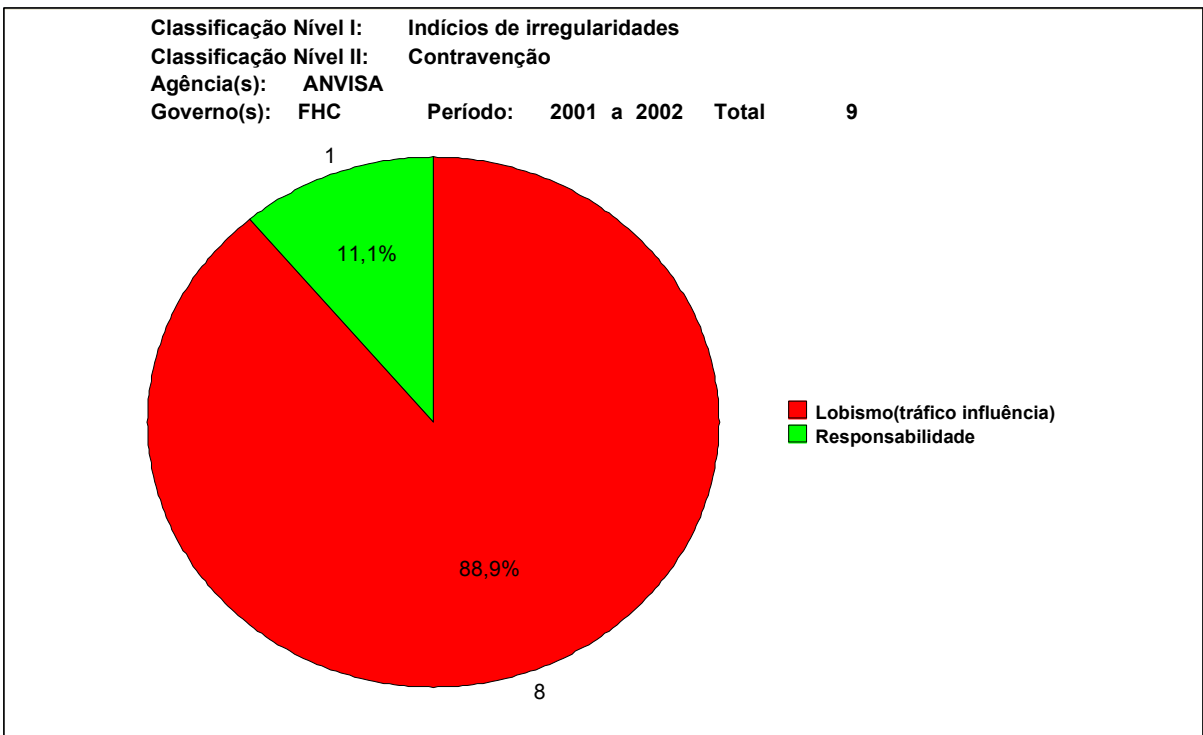


Gráfico nº 66 - Distribuição das notícias sobre a Anvisa no nível III a partir de *contravenção* do nível II no tema central *indícios de irregularidades* no governo FHC

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

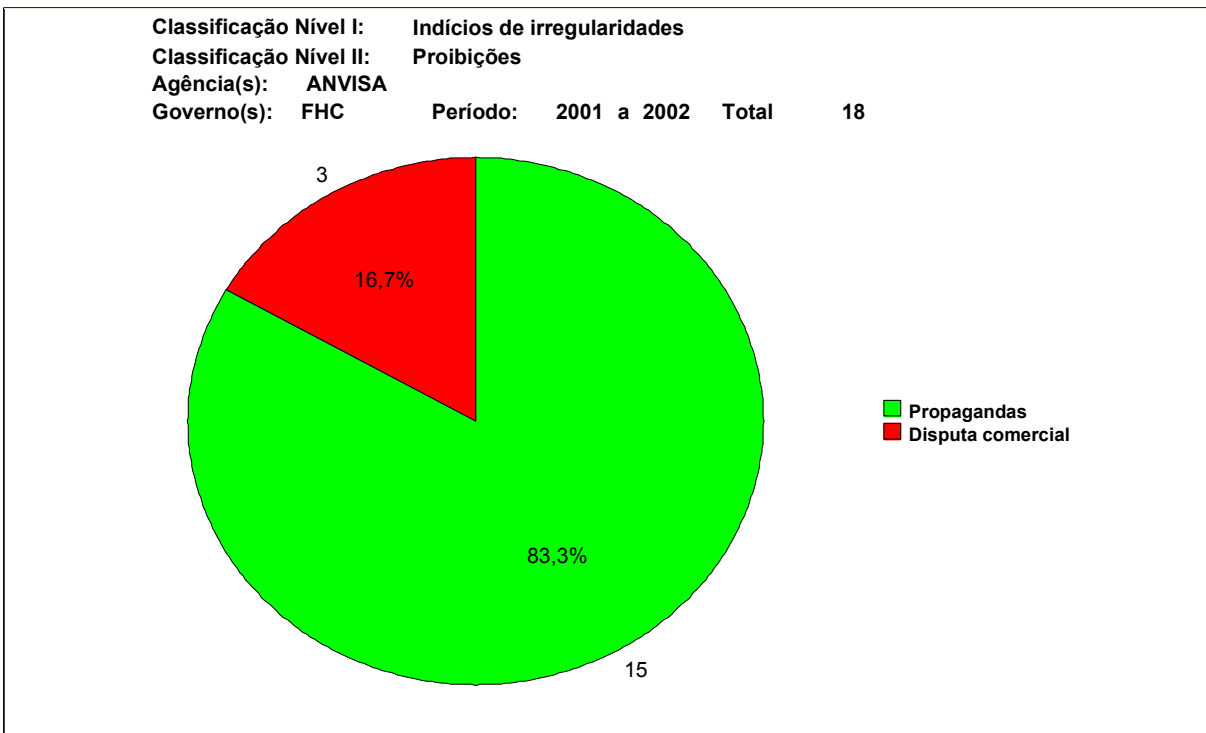


Gráfico nº 67 - Distribuição das notícias sobre a Anvisa no nível III a partir de *proibições* do nível II no tema central *indícios de irregularidades* no governo FHC  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

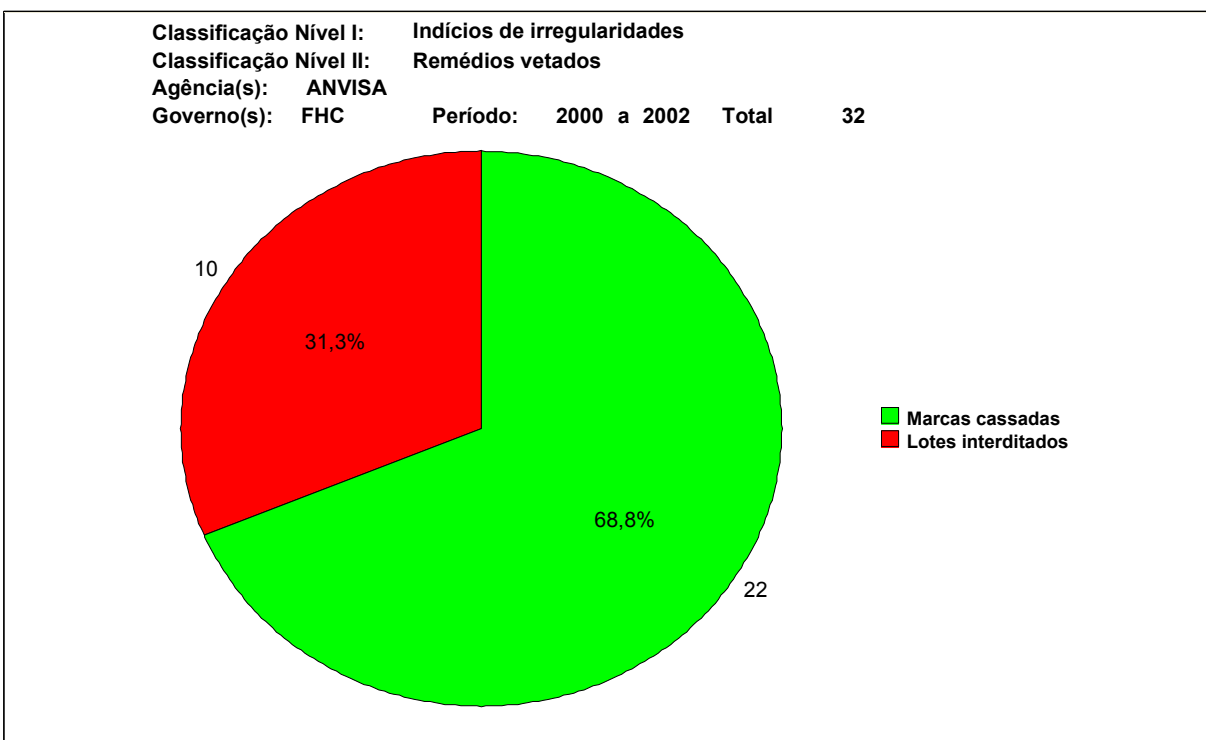


Gráfico nº 68 - Distribuição das notícias sobre a Anvisa no nível III a partir de *remédios vetados* do nível II no tema central *indícios de irregularidades* no governo FHC  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

4.3.1.1.7 - 7º Tema Central: Burocrático

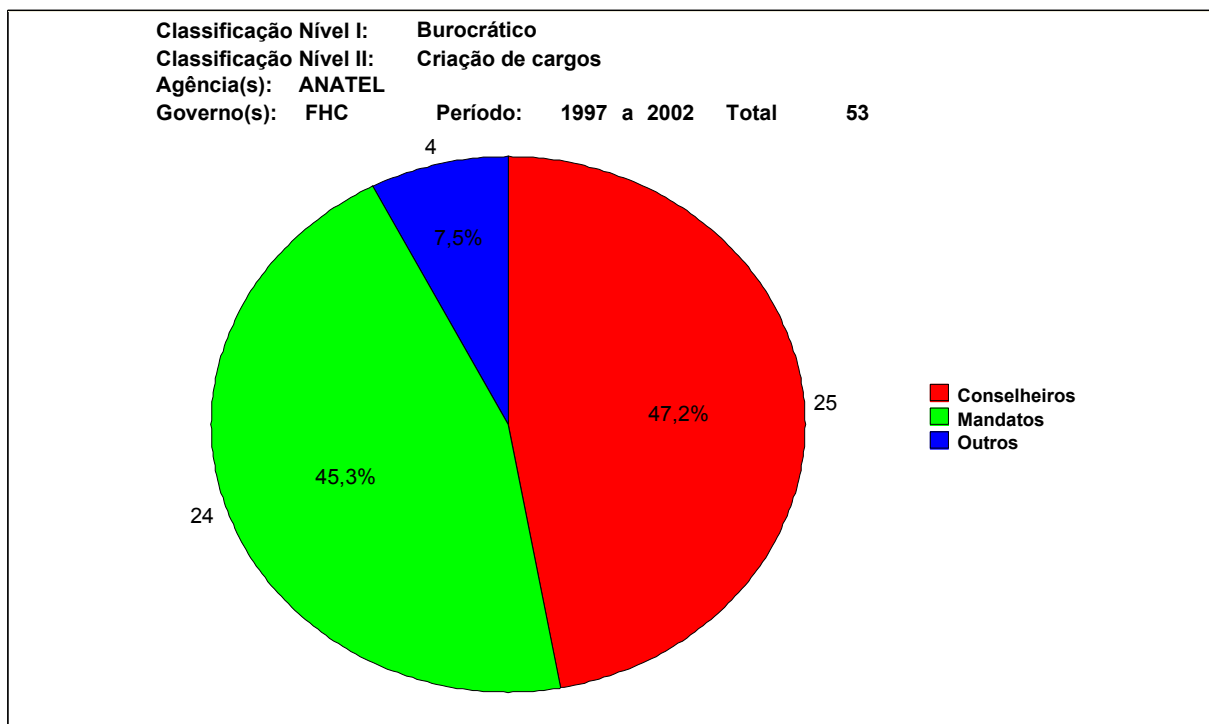


Gráfico n° 69 - Distribuição das notícias sobre a Anatel no nível III a partir de criação de cargos do nível II no tema central burocrático no governo FHC  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

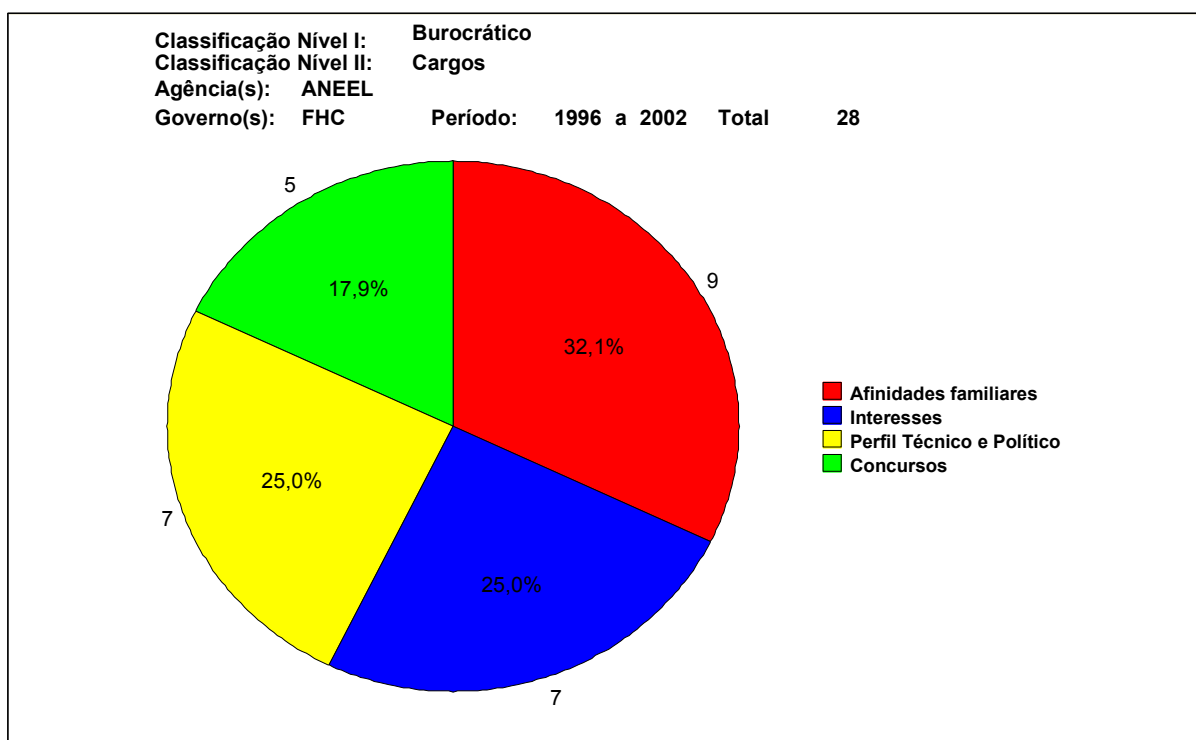


Gráfico n° 70 - Distribuição das notícias sobre a Aneel no nível III a partir de cargos do nível II no tema central burocrático no governo FHC  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

4.3.1.1.8 - 8º Tema Central: Social

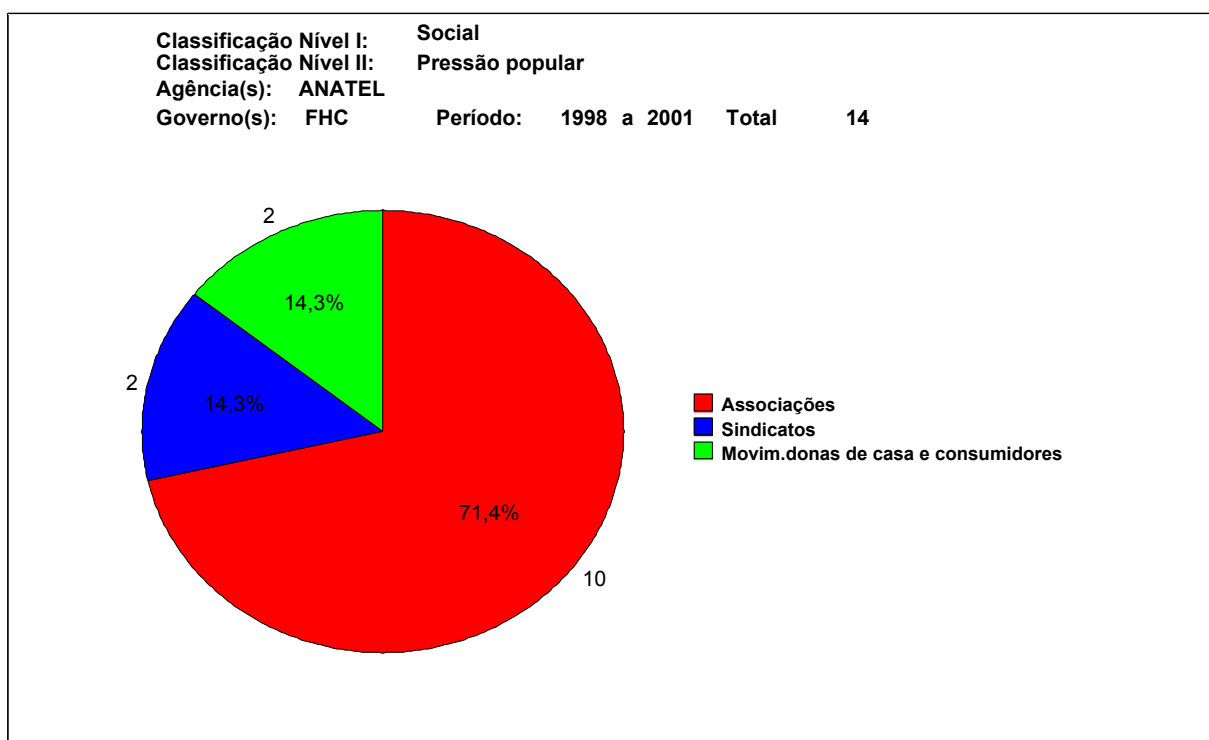


Gráfico n° 71 - Notícias sobre Anatel classificadas no nível III, partindo do tema *pressão popular* do nível II dentro do tema central *social* no governo FHC

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

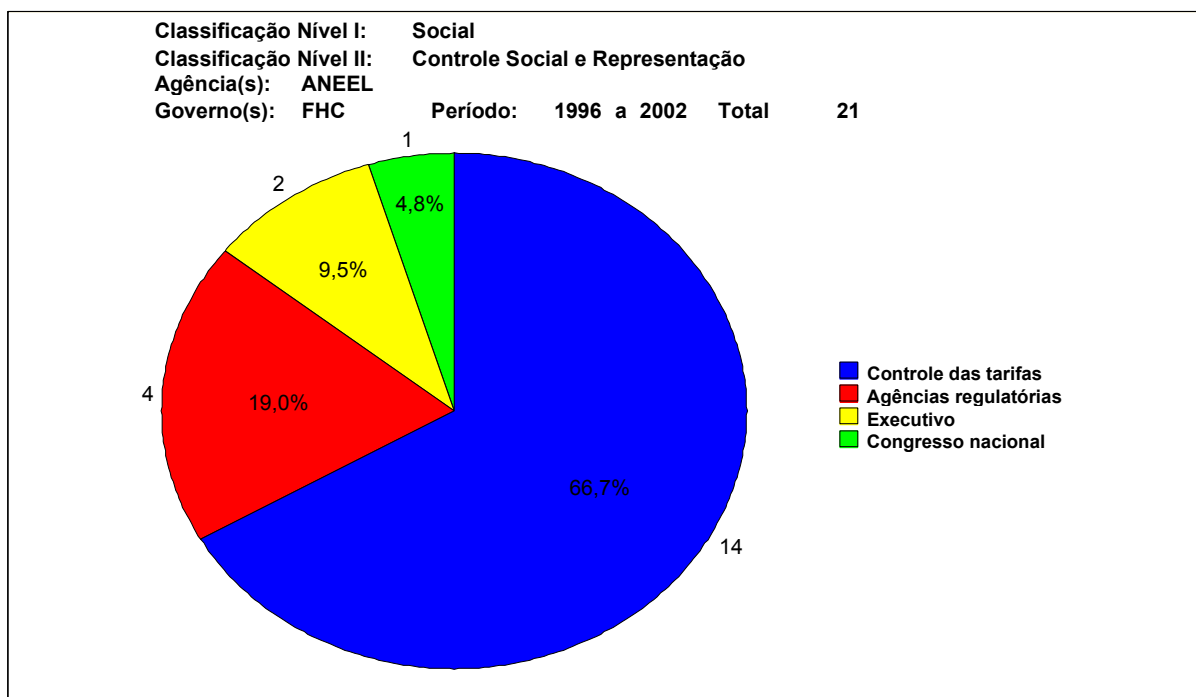


Gráfico n° 72 - Notícias sobre Aneel classificadas no nível III, partindo do tema *controle social e representação* do nível II dentro do tema central *social* no governo FHC

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2002

4.3.1.2.1 - 1º Tema Central: Político



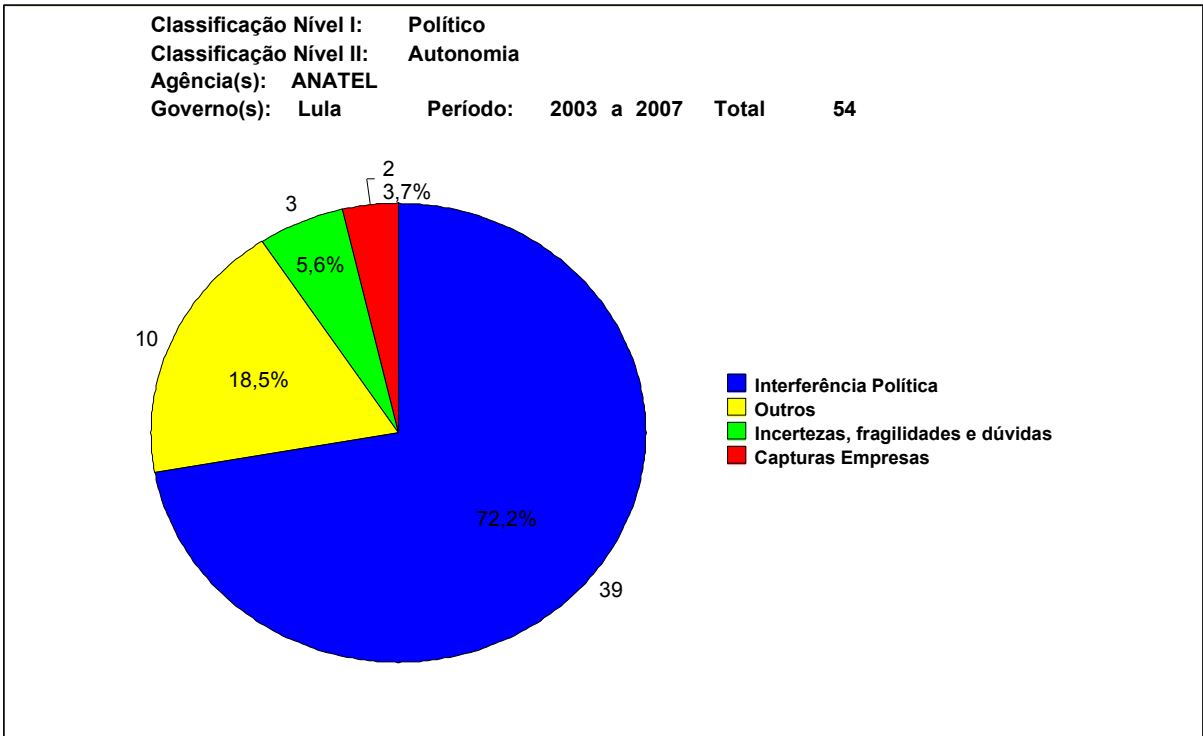


Gráfico nº 73 - Notícias sobre Anatel classificadas no nível III, partindo do tema *autonomia* do nível II dentro do tema central *político* no governo Lula

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

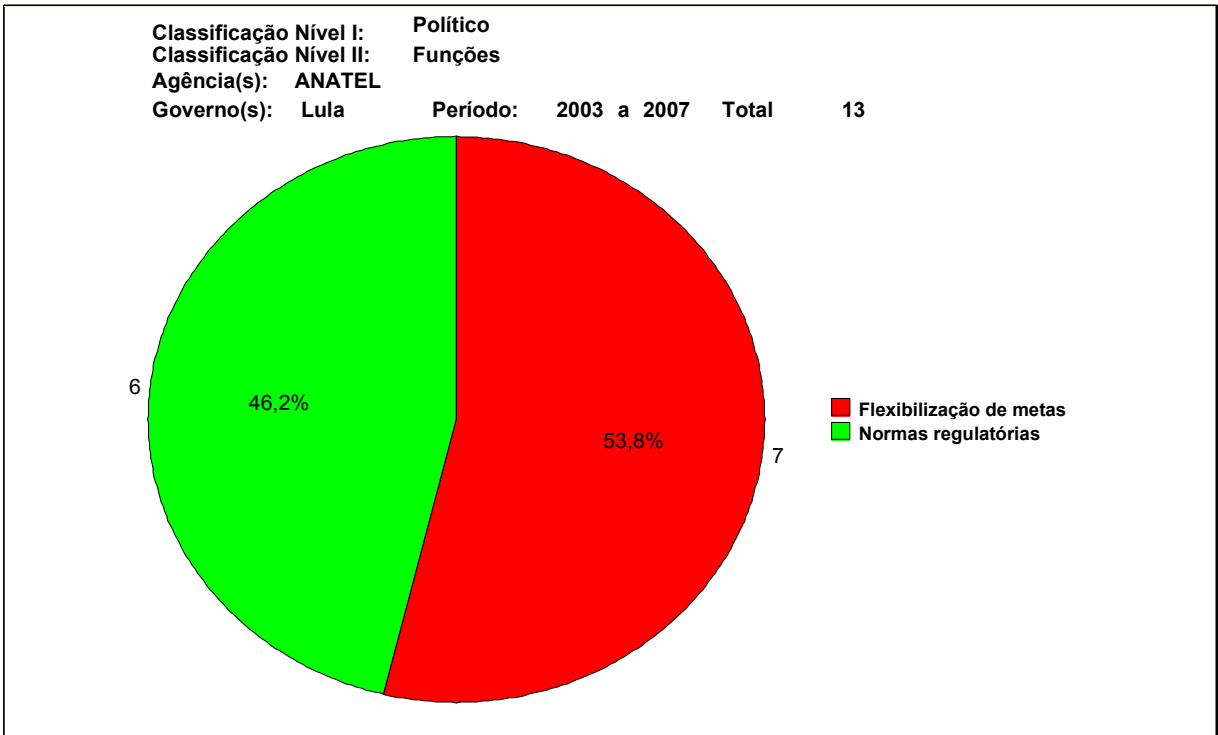


Gráfico nº 74 - Notícias sobre Anatel classificadas no nível III, partindo do tema *funções* do nível II dentro do tema central *político* no governo Lula

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

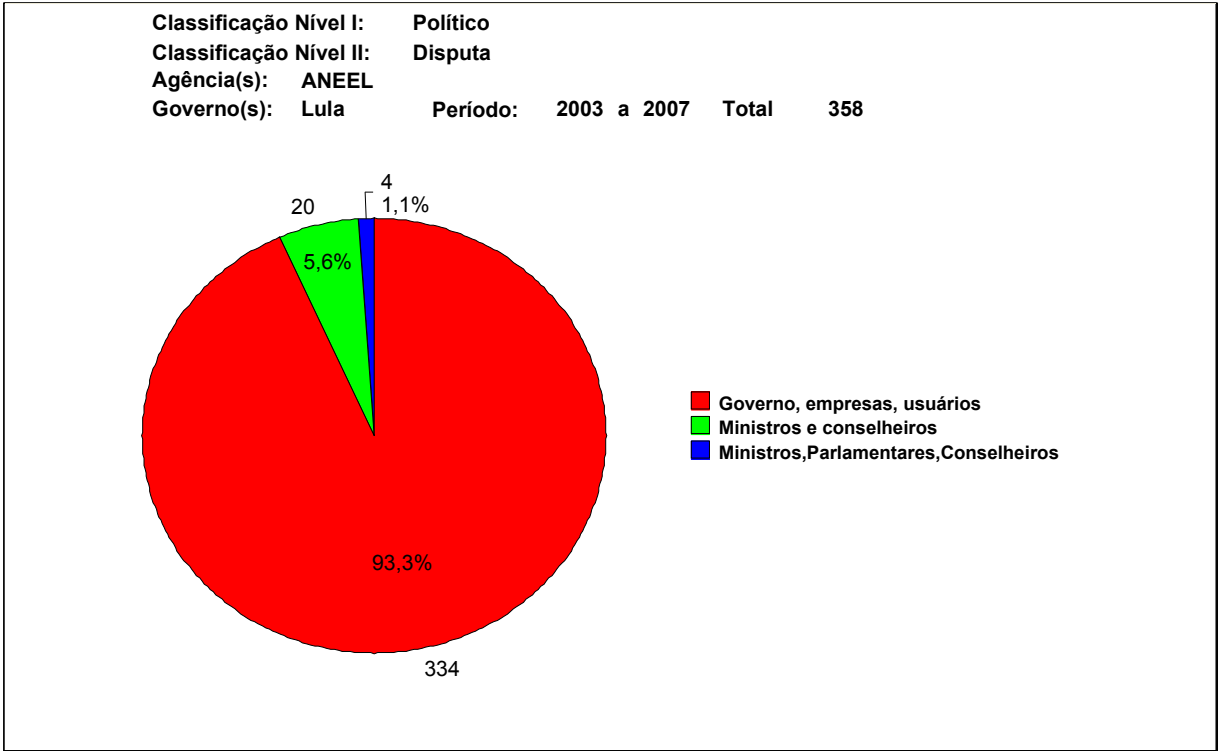


Gráfico nº 75 - Notícias sobre Aneel classificadas no nível III, partindo do tema *disputa* do nível II dentro do tema central *político* no governo Lula  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

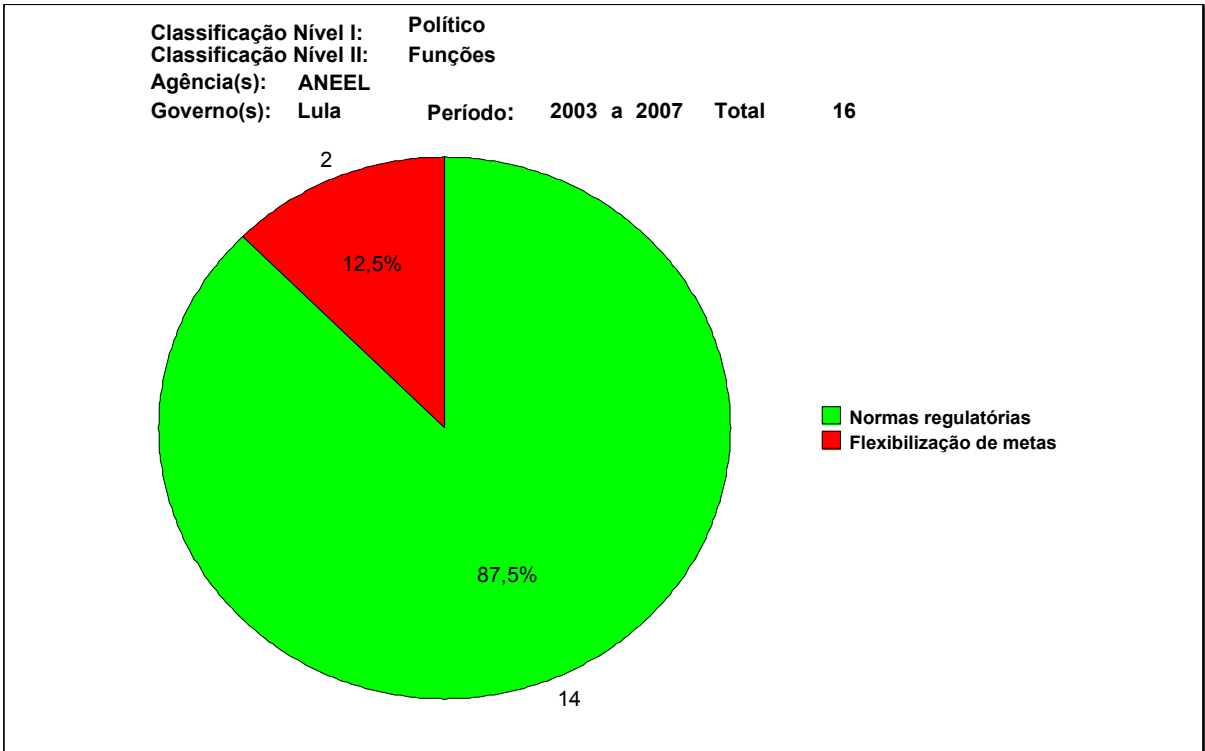


Gráfico nº 76 - Notícias sobre Aneel classificadas no nível III, partindo do tema *funções* do nível II dentro do tema central *político* no governo Lula  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

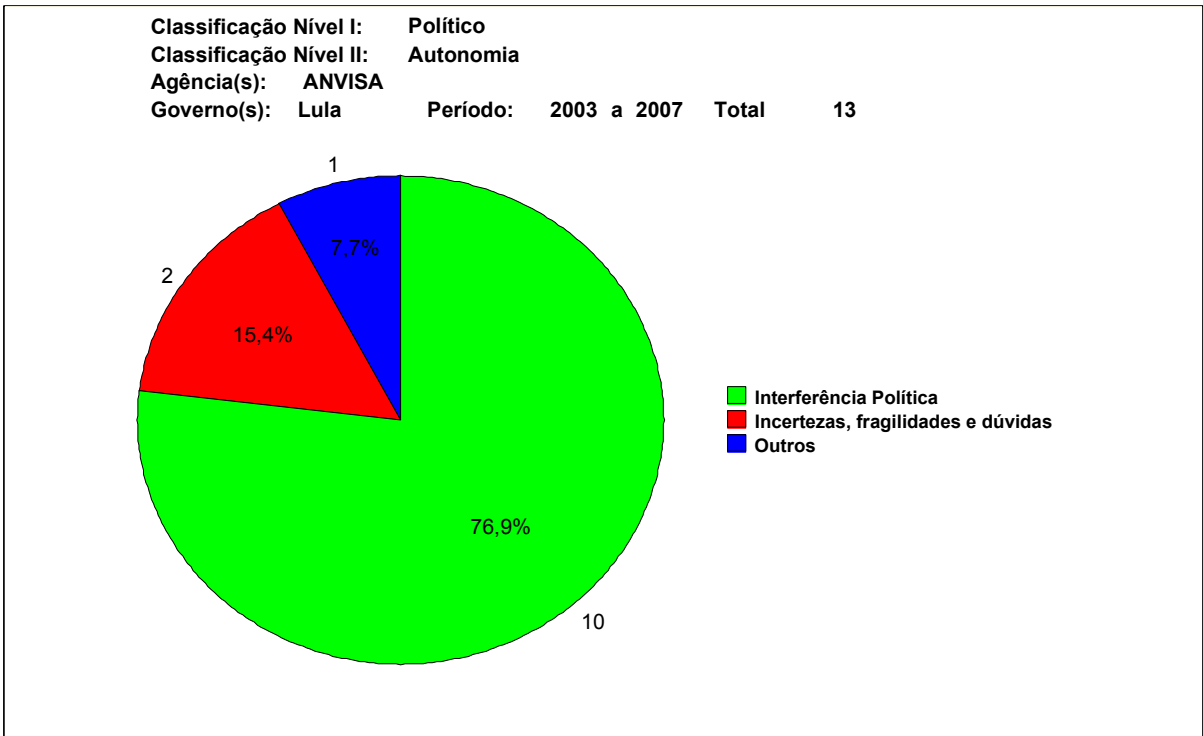


Gráfico nº 77 - Notícias sobre Anvisa classificadas no nível III, partindo do tema *autonomia* do nível II dentro do tema central *político* no governo Lula

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

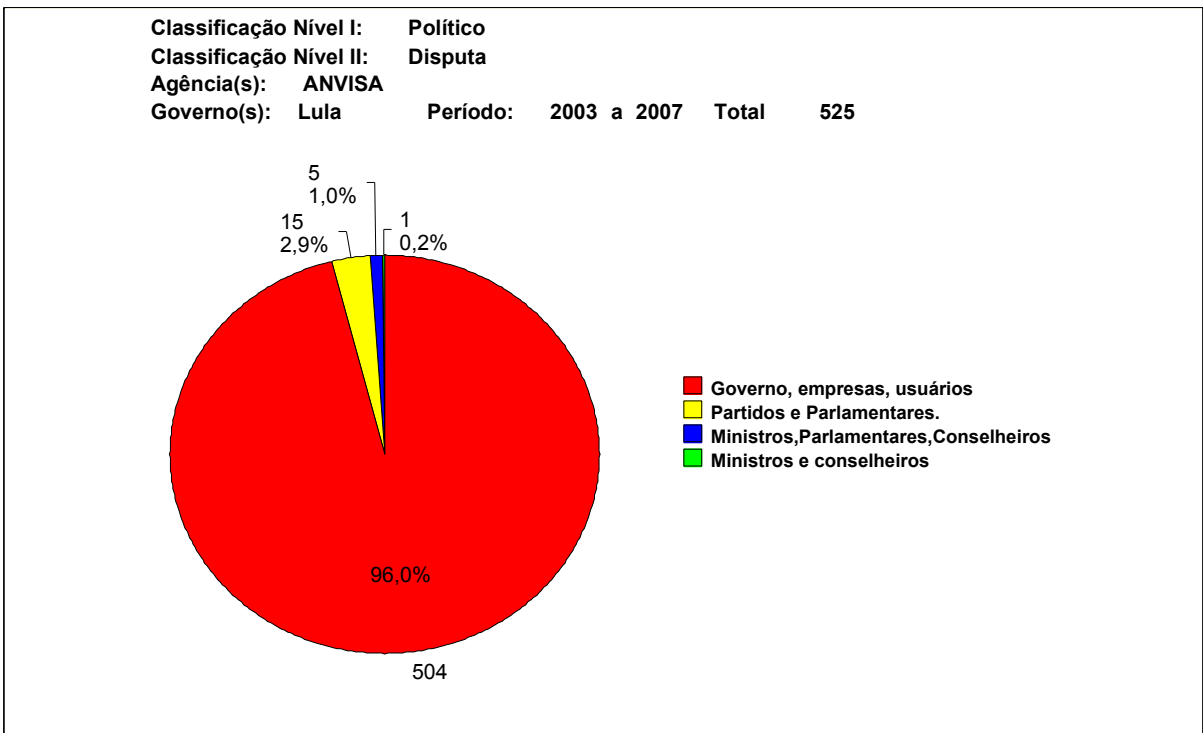


Gráfico nº 78 - Notícias sobre Anvisa classificadas no nível III, partindo do tema *disputa* do nível II dentro do tema central *político* no governo Lula

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

#### 4.3.1.2.2 - 2º Tema Central: Econômico

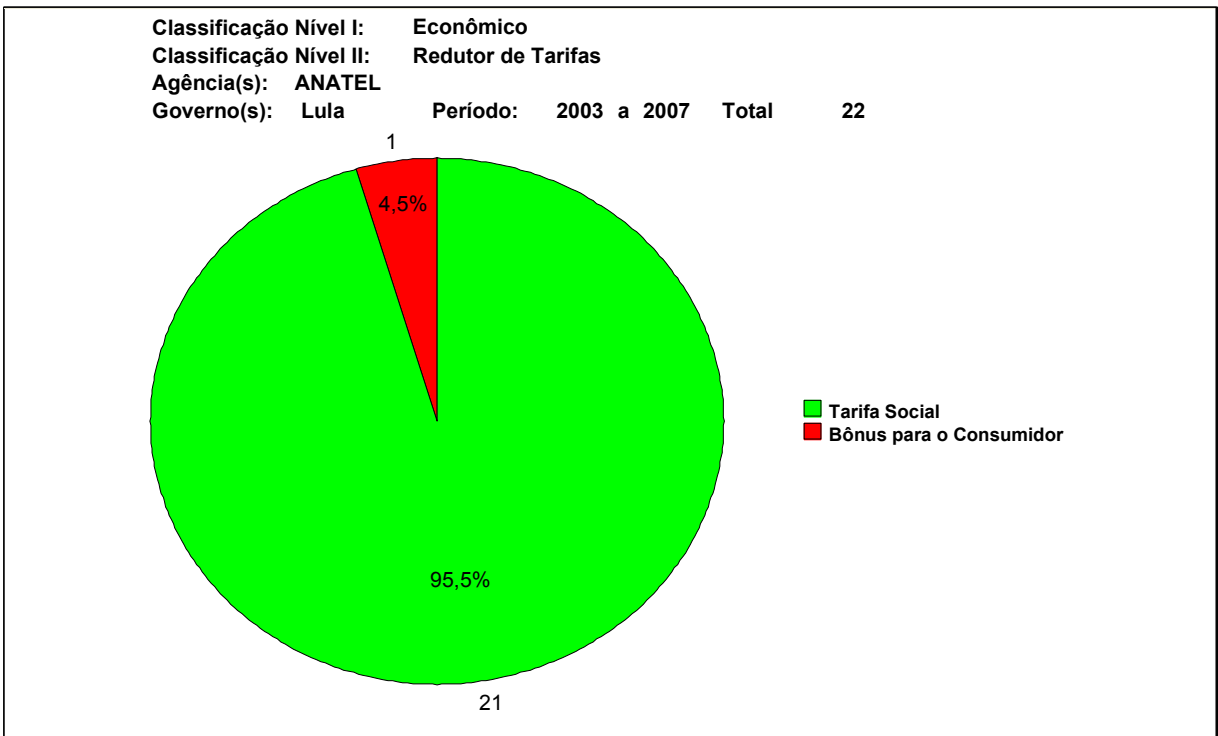


Gráfico nº 79 - Notícias sobre Anatel classificadas no nível III, partindo do tema *redutor de tarifas* do nível II dentro do tema central *econômico* no governo Lula

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

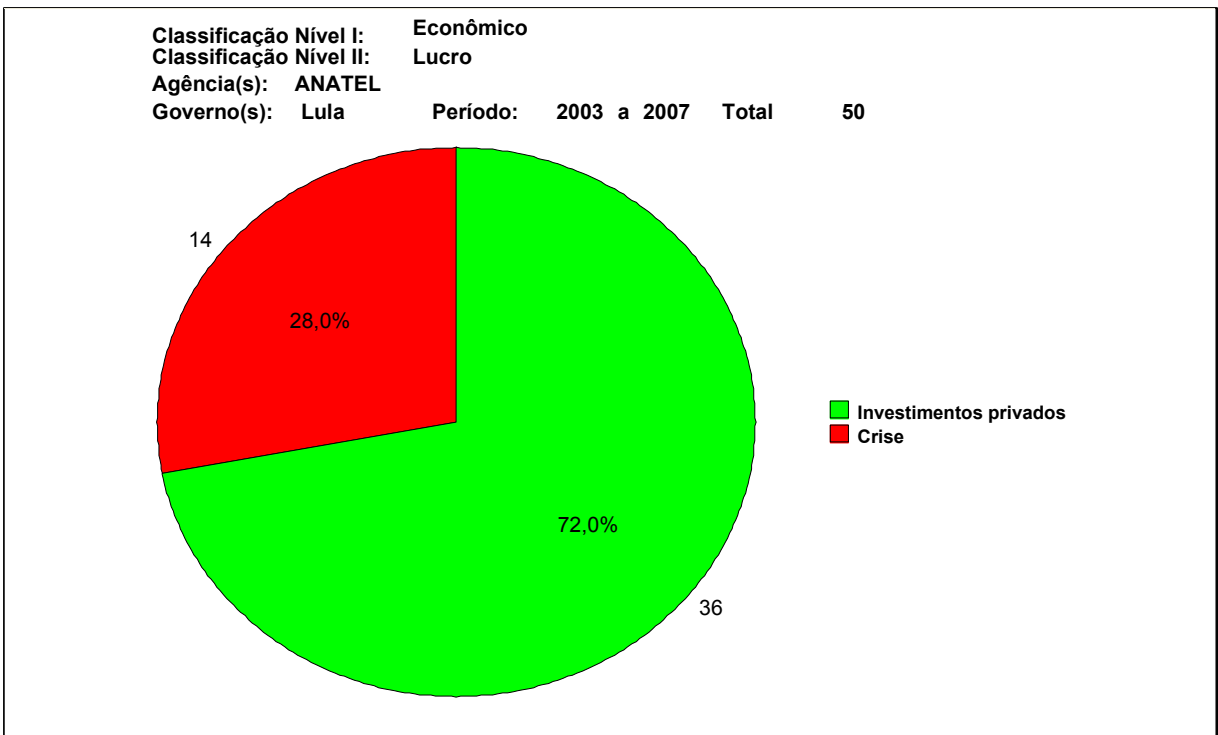


Gráfico nº 80 - Notícias sobre Anatel classificadas no nível III, partindo do tema *lucro* do nível II dentro do tema central *econômico* no governo Lula

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

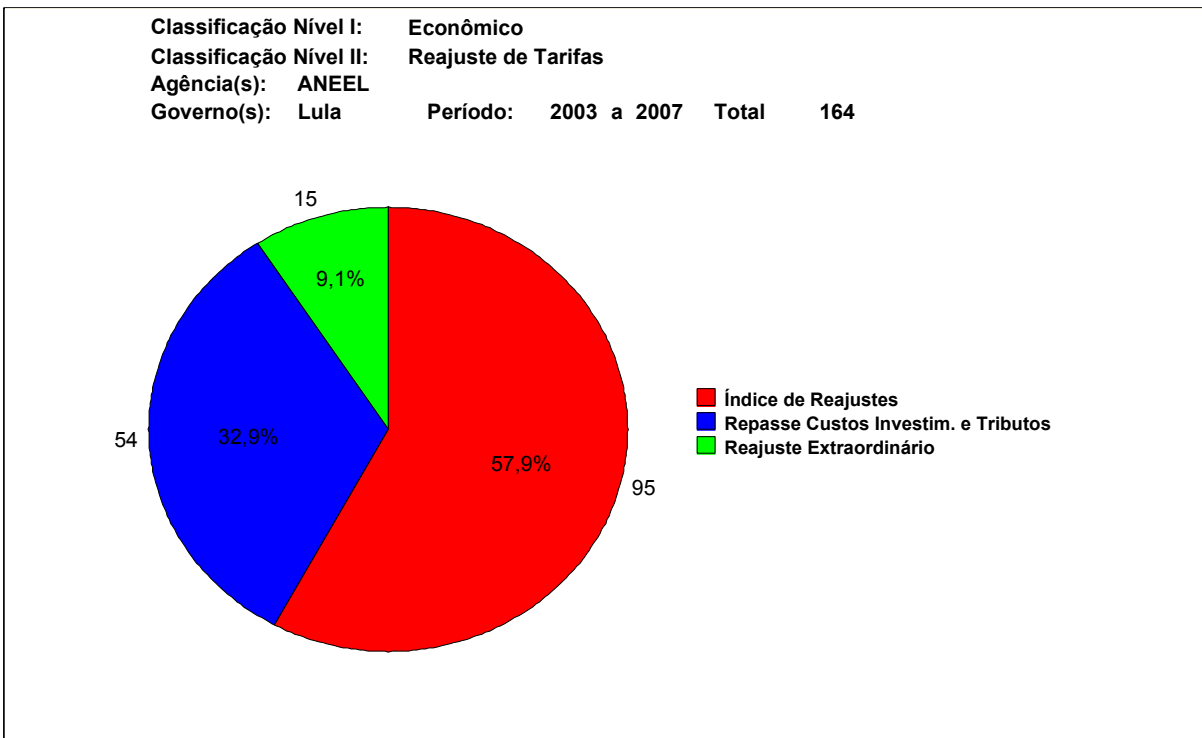


Gráfico nº 81 - Notícias sobre Aneel classificadas no nível III, partindo do tema *reajuste de tarifas* do nível II dentro do tema central *econômico* no governo Lula  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

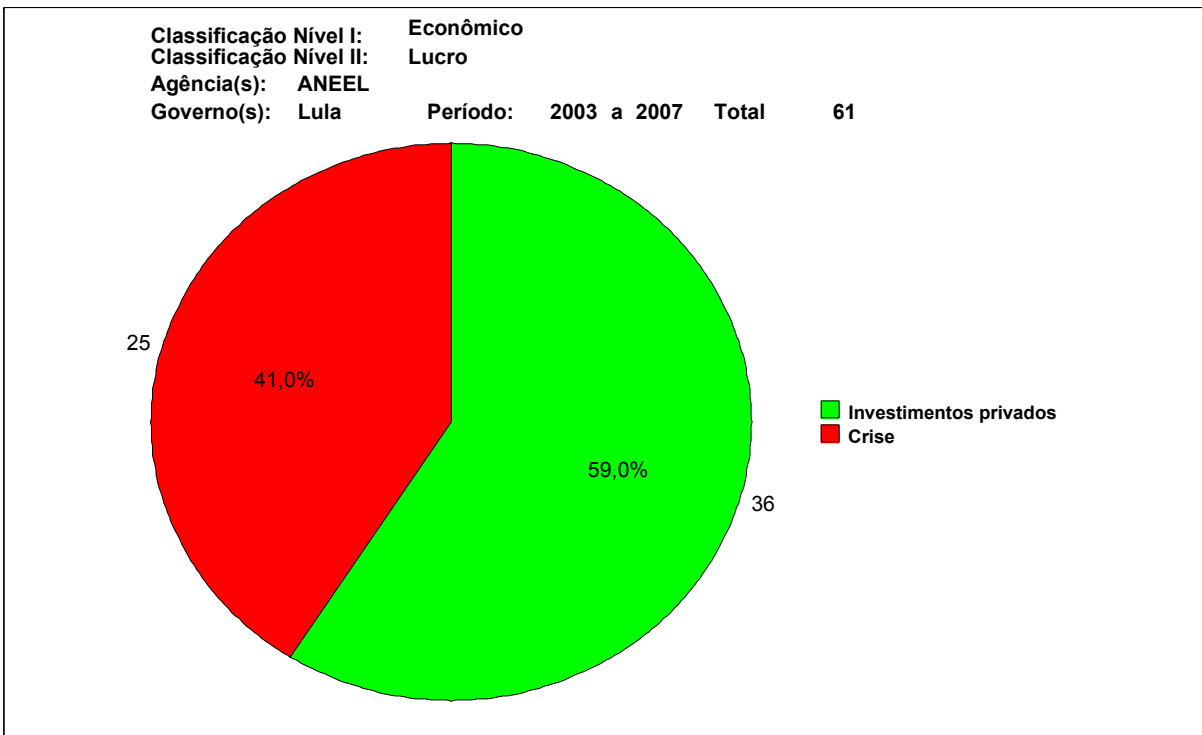


Gráfico nº 82 - Notícias sobre Aneel classificadas no nível III, partindo do tema *lucro* do nível II dentro do tema central *econômico* no governo Lula  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

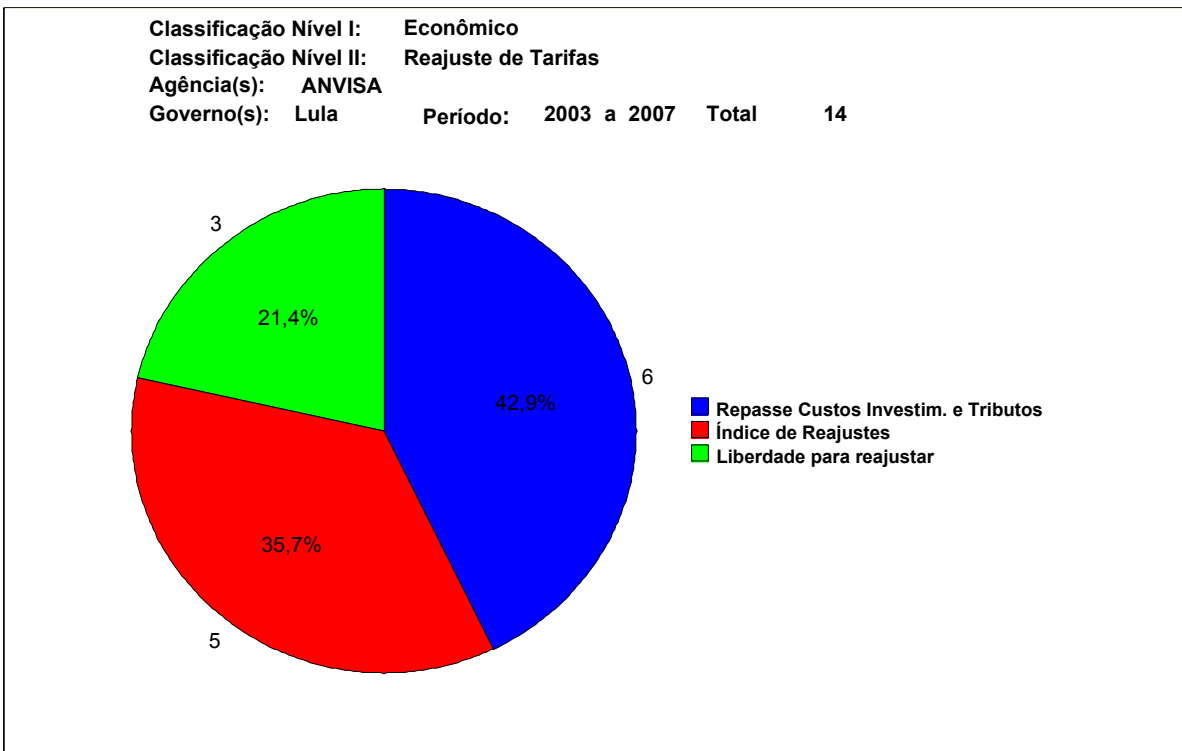


Gráfico nº 83 - Notícias sobre Anvisa classificadas no nível III, partindo do tema *reajuste de tarifas* do nível II dentro do tema central *econômico* no governo Lula  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

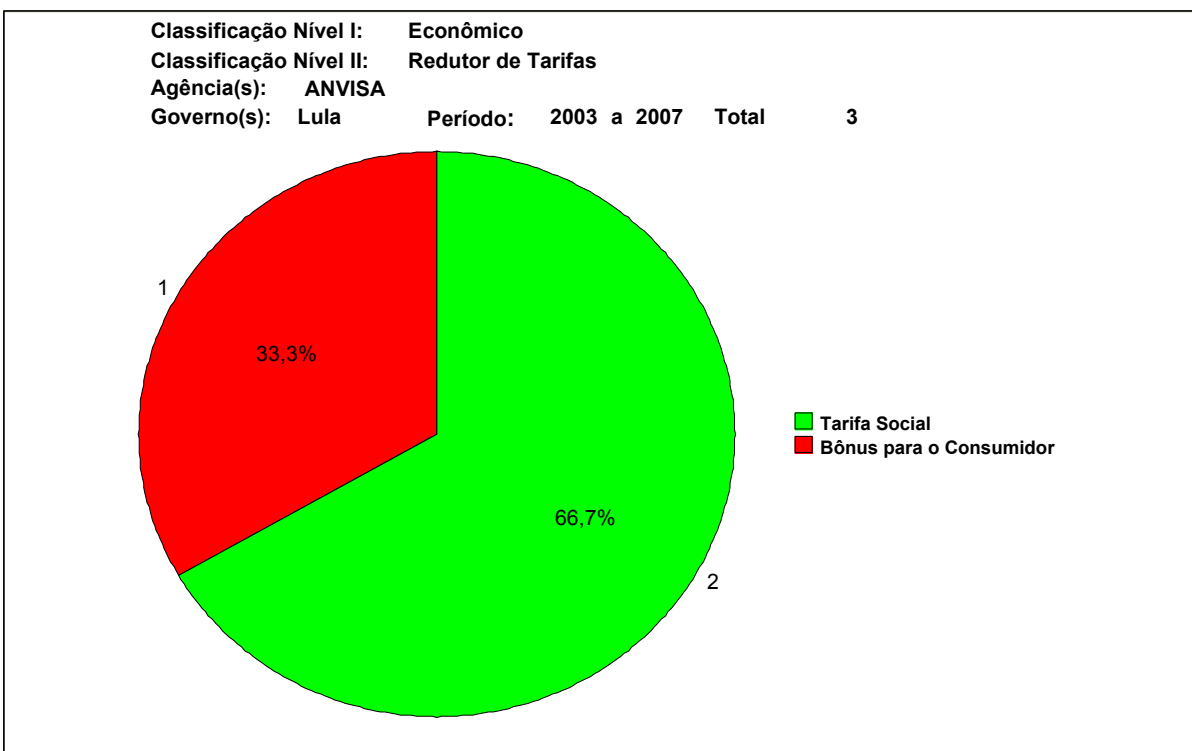


Gráfico nº 84 - Notícias sobre Anvisa classificadas no nível III, partindo do tema *redução de tarifas* do nível II dentro do tema central *econômico* no governo Lula  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

4.3.1.2.3 - 3º Tema Central: Índícios de irregularidades

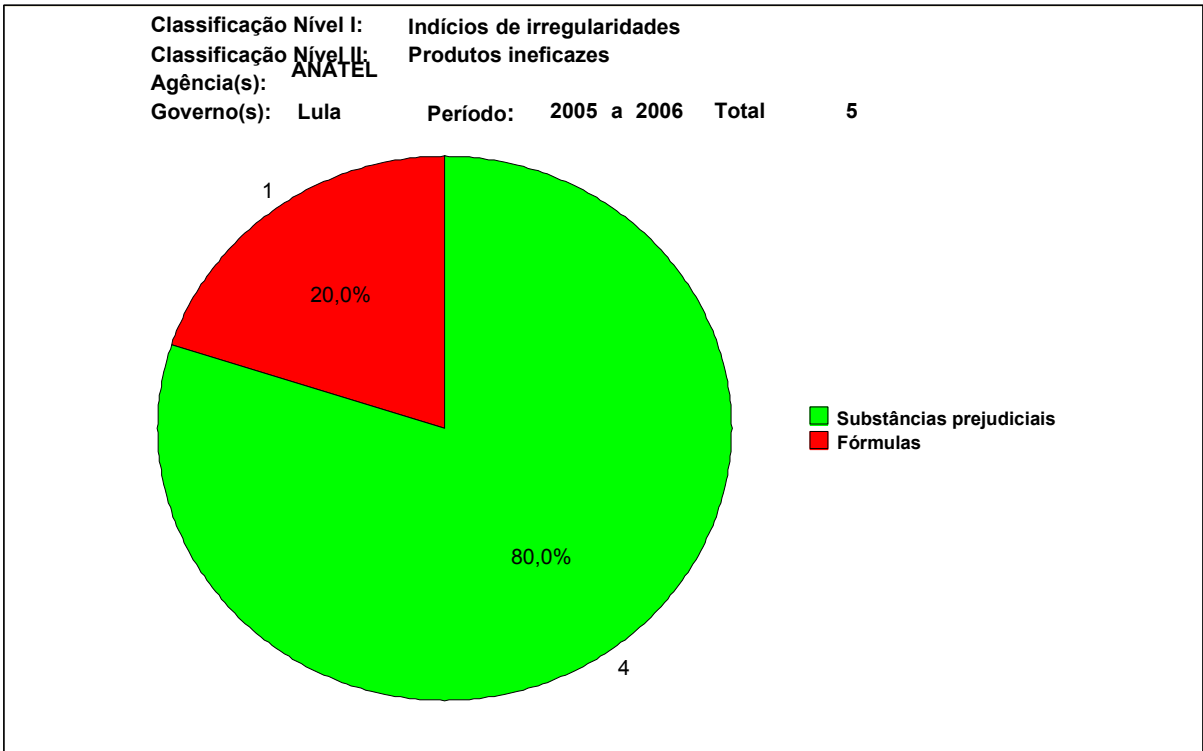


Gráfico nº 85 - Notícias sobre Anatel classificadas no nível III, partindo do tema *produtos ineficazes* do nível II, dentro do tema central *indícios de irregularidades* no governo Lula  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

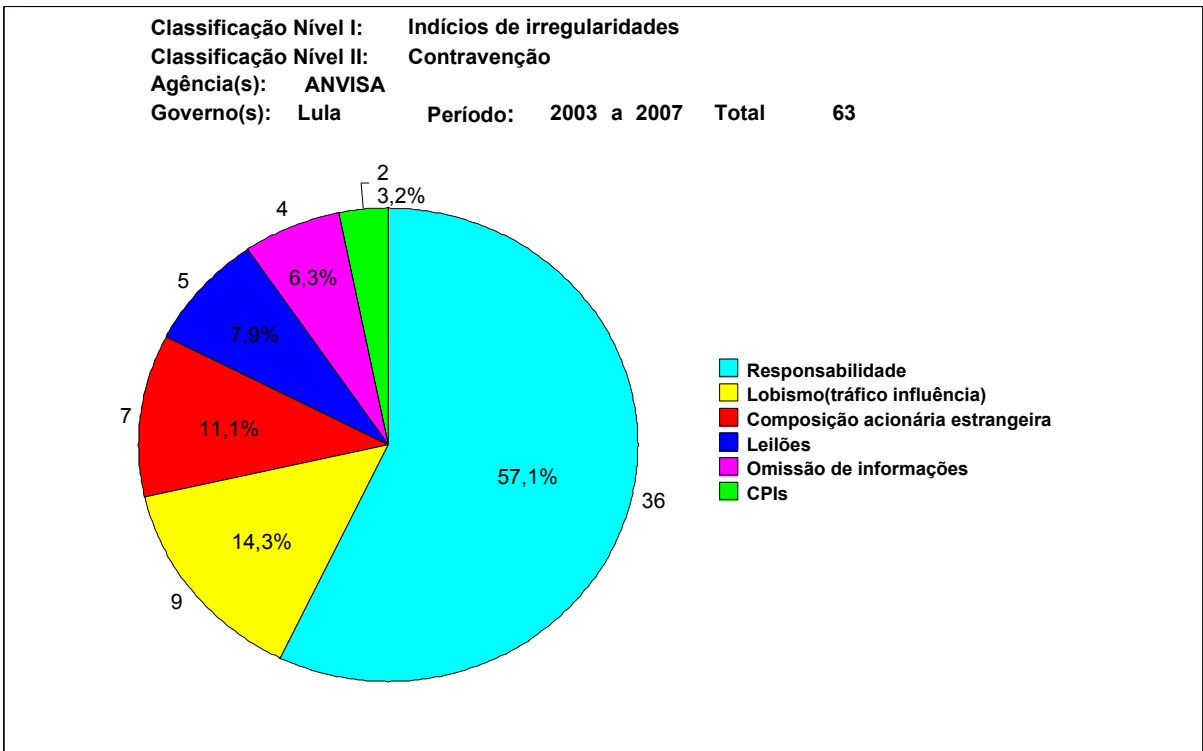


Gráfico nº 86 - Notícias sobre Anvisa classificadas no nível III, partindo do tema *contravenção* do nível II dentro do tema central *indícios de irregularidades* no governo Lula  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

4.3.1.2.4 - 4º Tema Central: Função regulatória

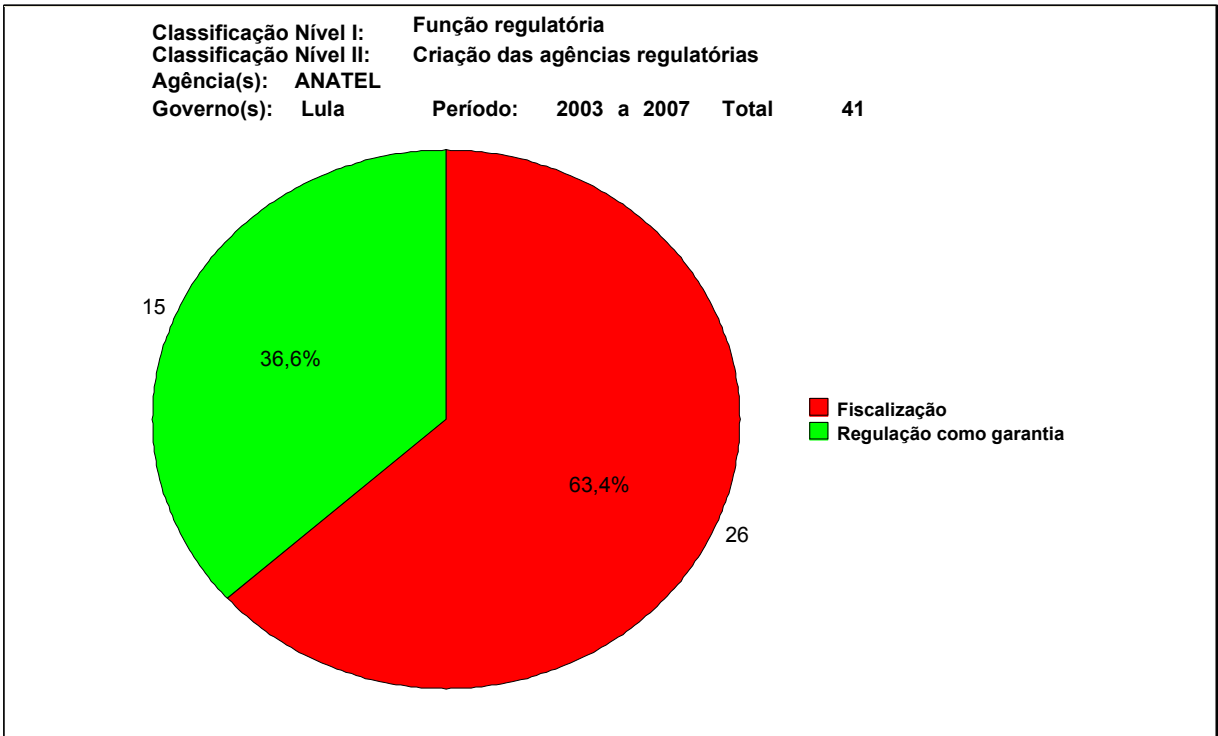


Gráfico nº 87 - Notícias sobre Anatel classificadas no nível III, partindo do tema *criação das agências regulatórias* do nível II dentro do tema central *função regulatória* no governo Lula  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

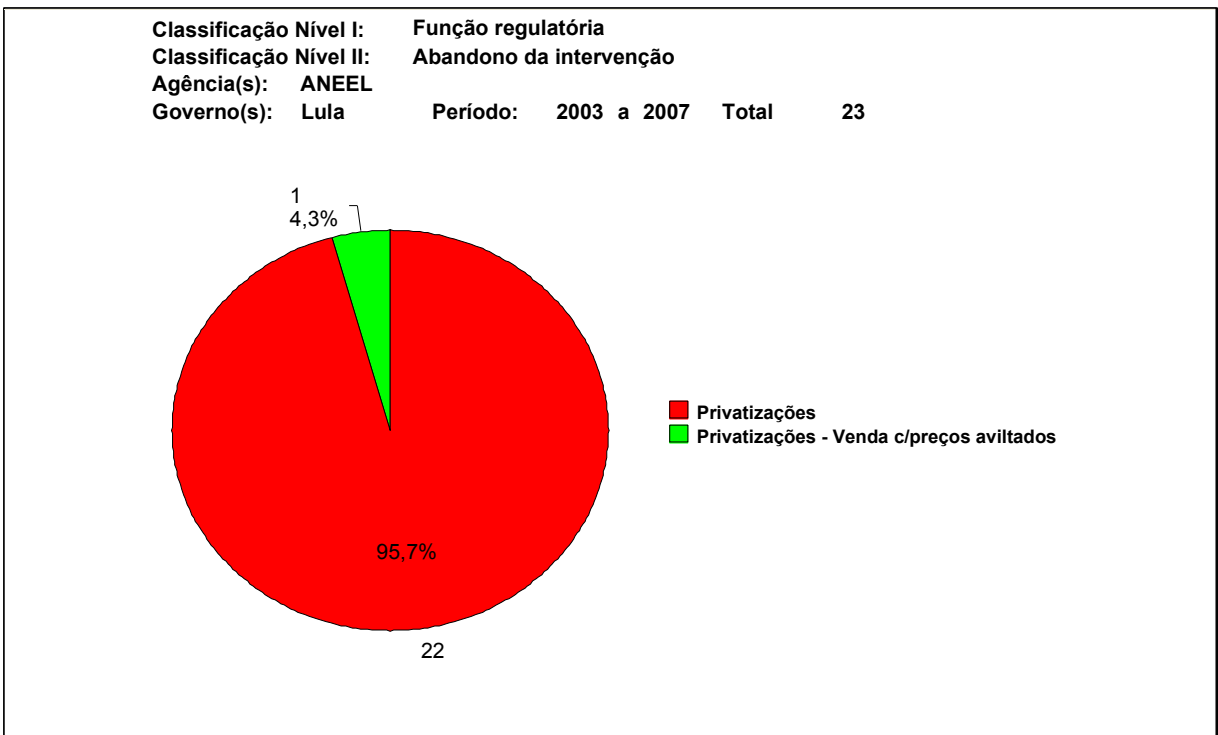


Gráfico nº 88 - Notícias sobre Aneel classificadas no nível III, partindo do tema *abandono da intervenção* do nível II dentro do tema central *função regulatória* no governo Lula  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

4.3.1.2.5 - 5º Tema Central: Tecnológico



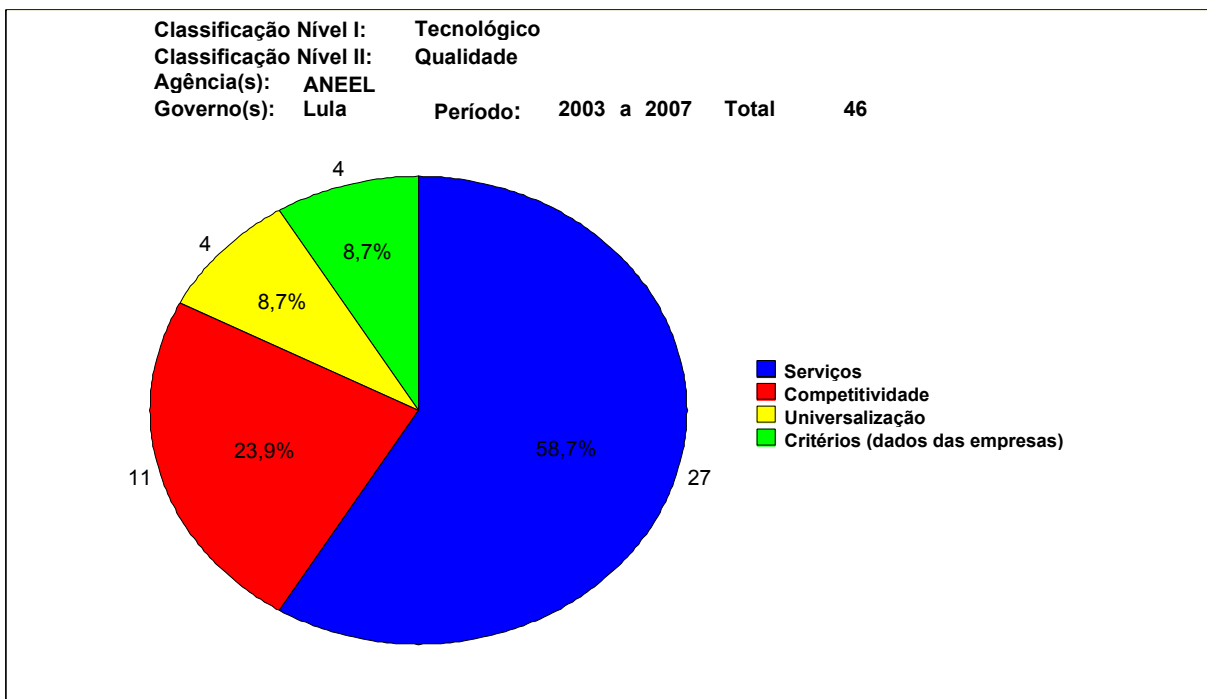


Gráfico n° 89 - Notícias sobre Aneel classificadas no nível III, partindo do tema *qualidade* do nível II dentro do tema central *tecnológico* no governo Lula

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

#### 4.3.1.2.6 - 6° Tema Central: Jurídico

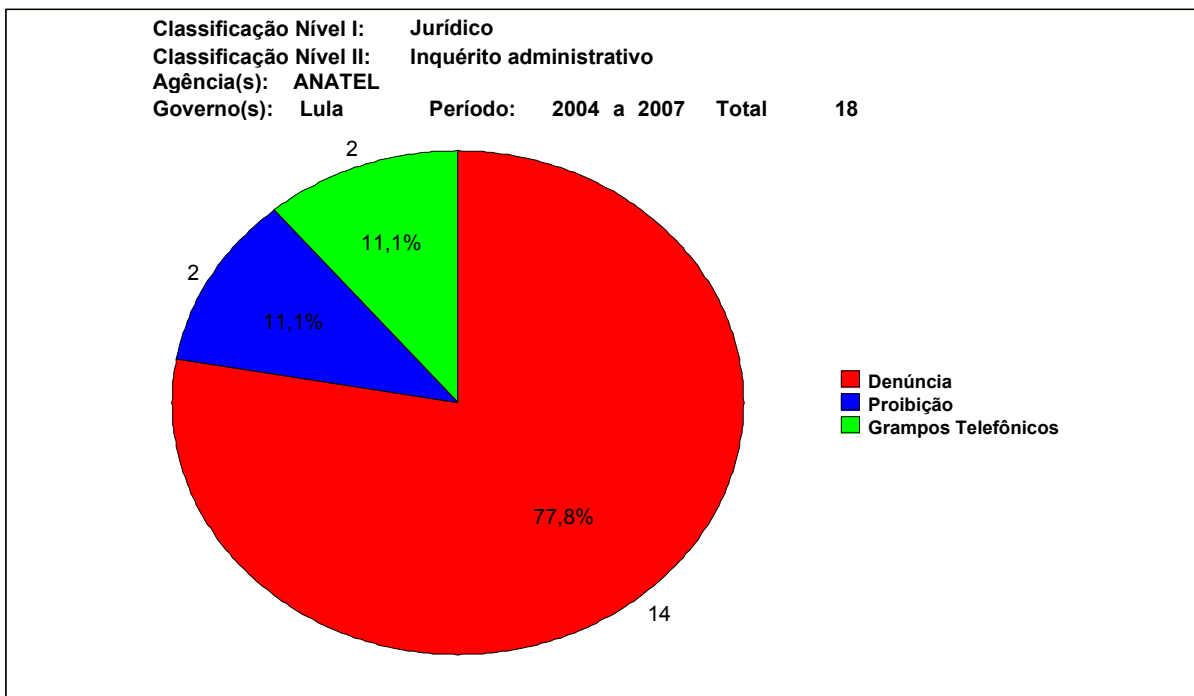


Gráfico n° 90 - Notícias sobre Anatel classificadas no nível III, partindo do tema *inquérito administrativo* do nível II dentro do tema central *jurídico* no governo Lula

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

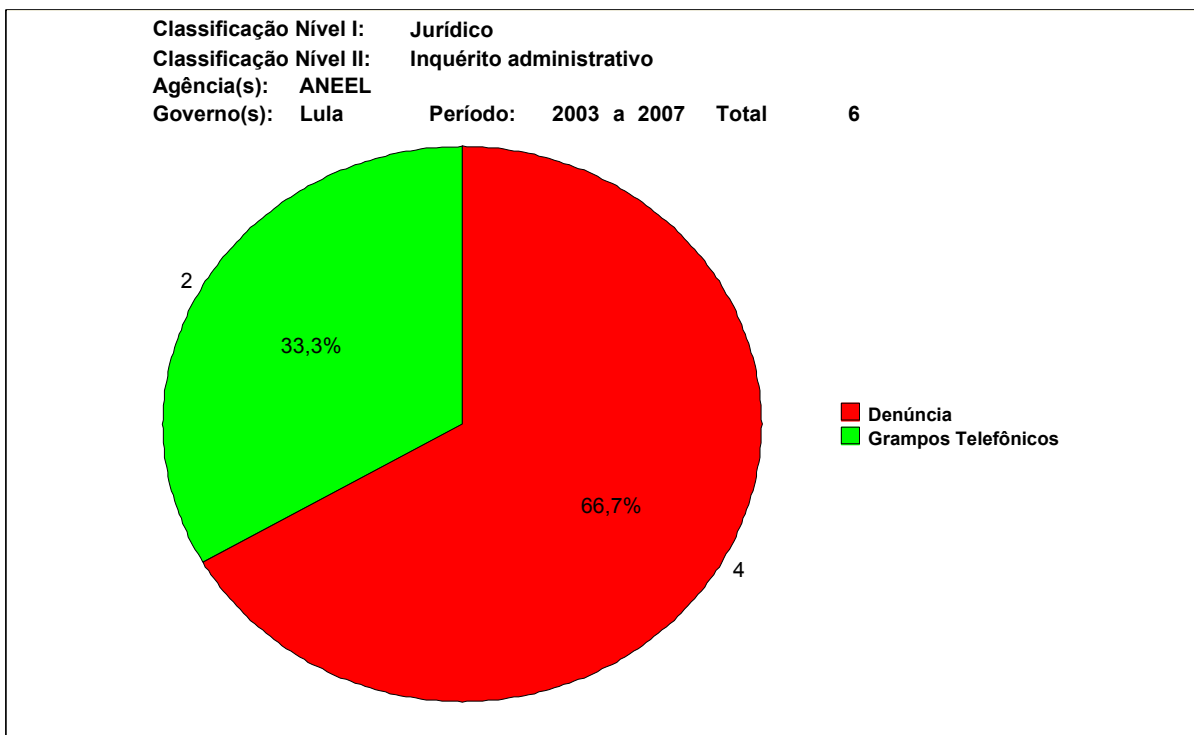


Gráfico n° 91 - Notícias sobre Aneel classificadas no nível III, partindo do tema *inquérito administrativo* do nível II dentro do tema central *jurídico* no governo Lula  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

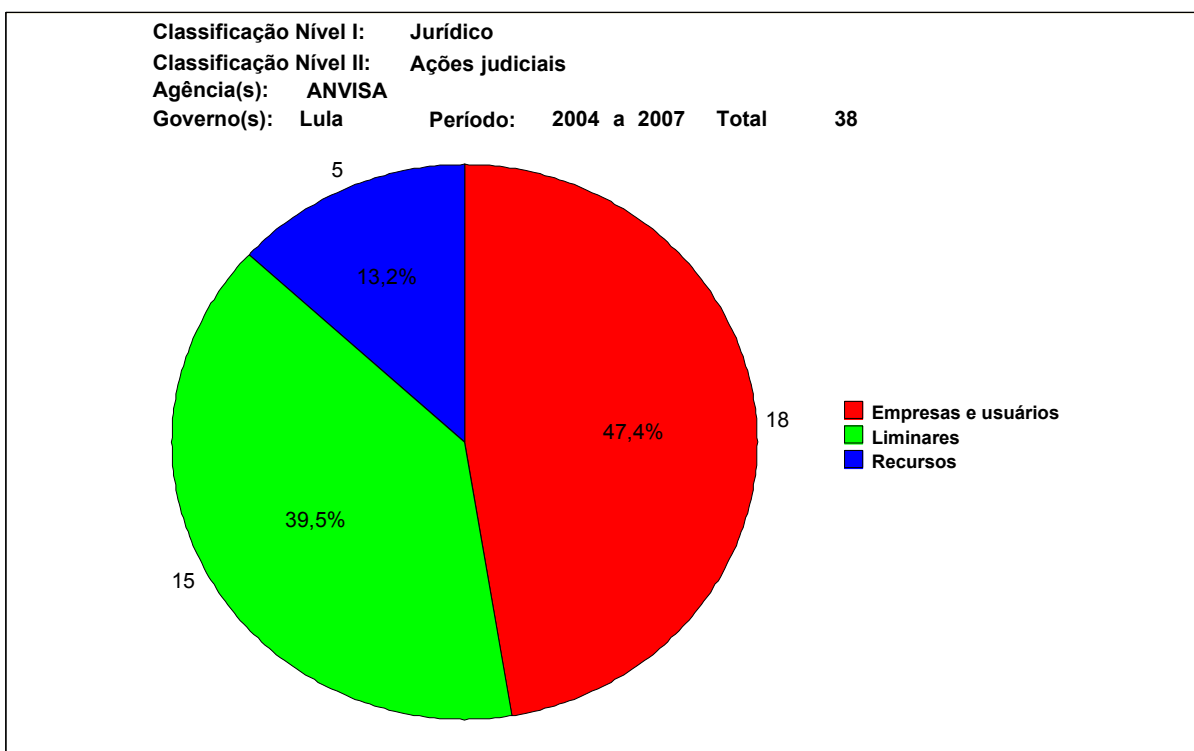


Gráfico n° 92 - Notícias sobre Anvisa classificadas no nível III, partindo do tema *ações judiciais* do nível II dentro do tema central *jurídico* no governo Lula  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

#### 4.3.1.2.7 - 7º Tema Central: Burocrático

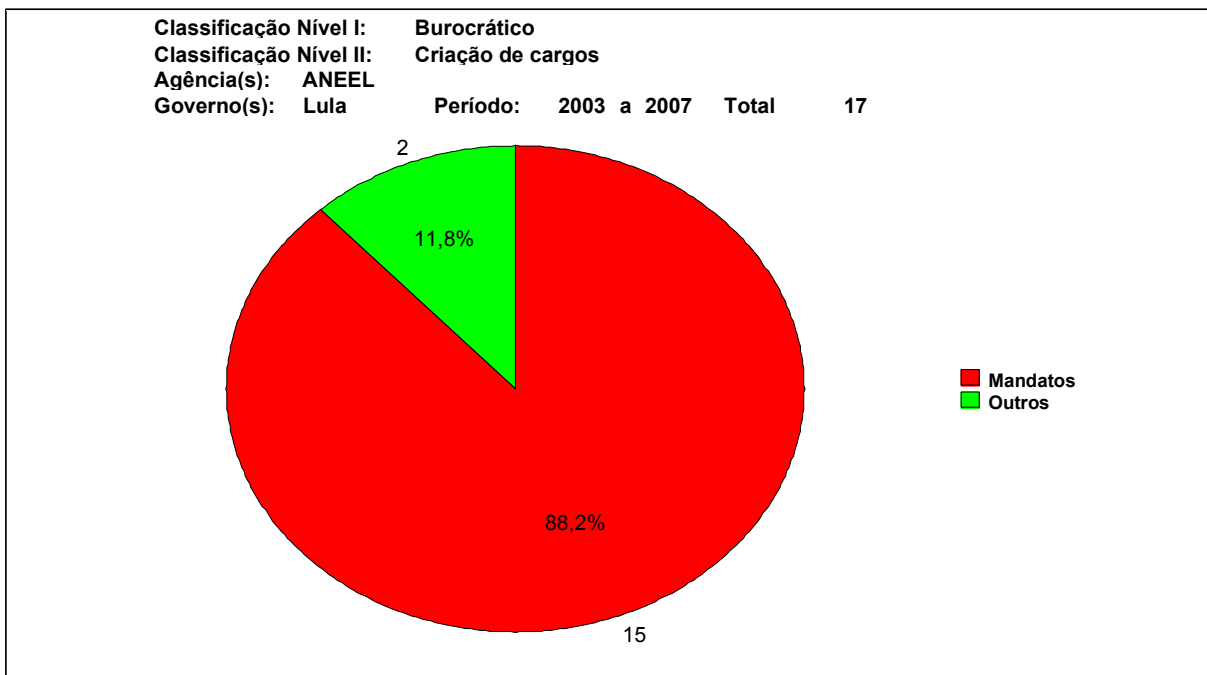


Gráfico nº 93 - Notícias sobre Aneel classificadas no nível III, partindo do tema *criação de cargos* do nível II dentro do tema central *burocrático* no governo Lula  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

#### 4.3.1.2.8 - 8º Tema Central: Social

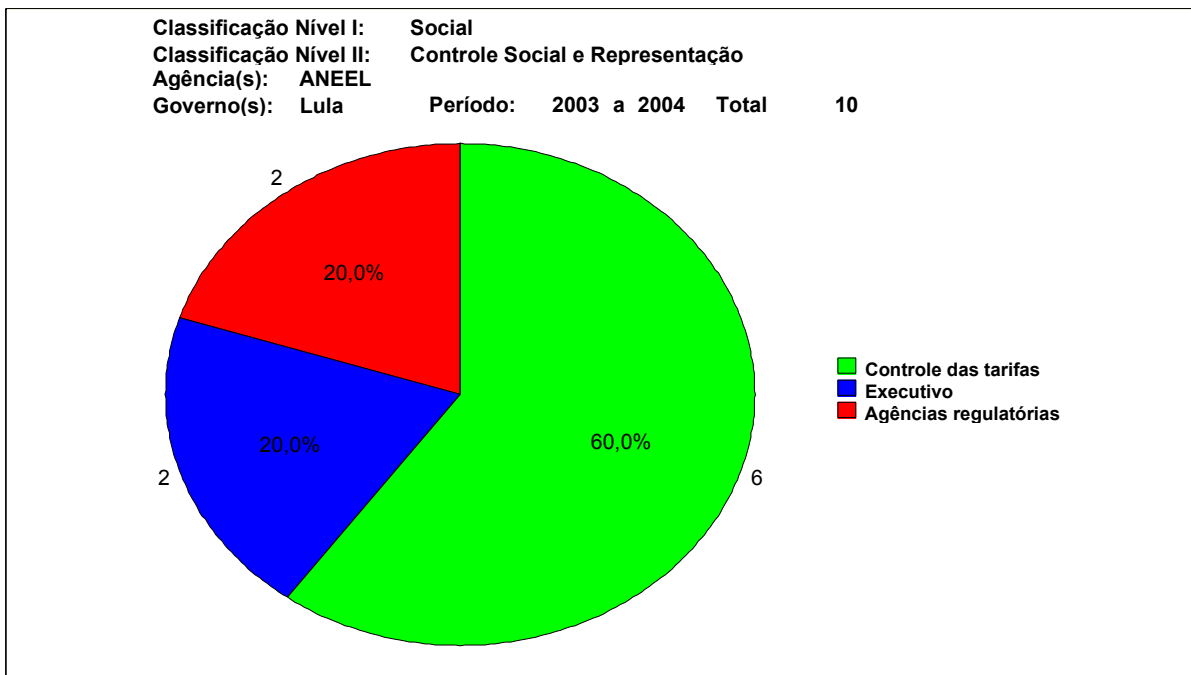


Gráfico nº 94 - Notícias sobre Aneel classificadas no nível III, partindo do tema *controle social e representação* do nível II dentro do tema central *social* no governo Lula  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

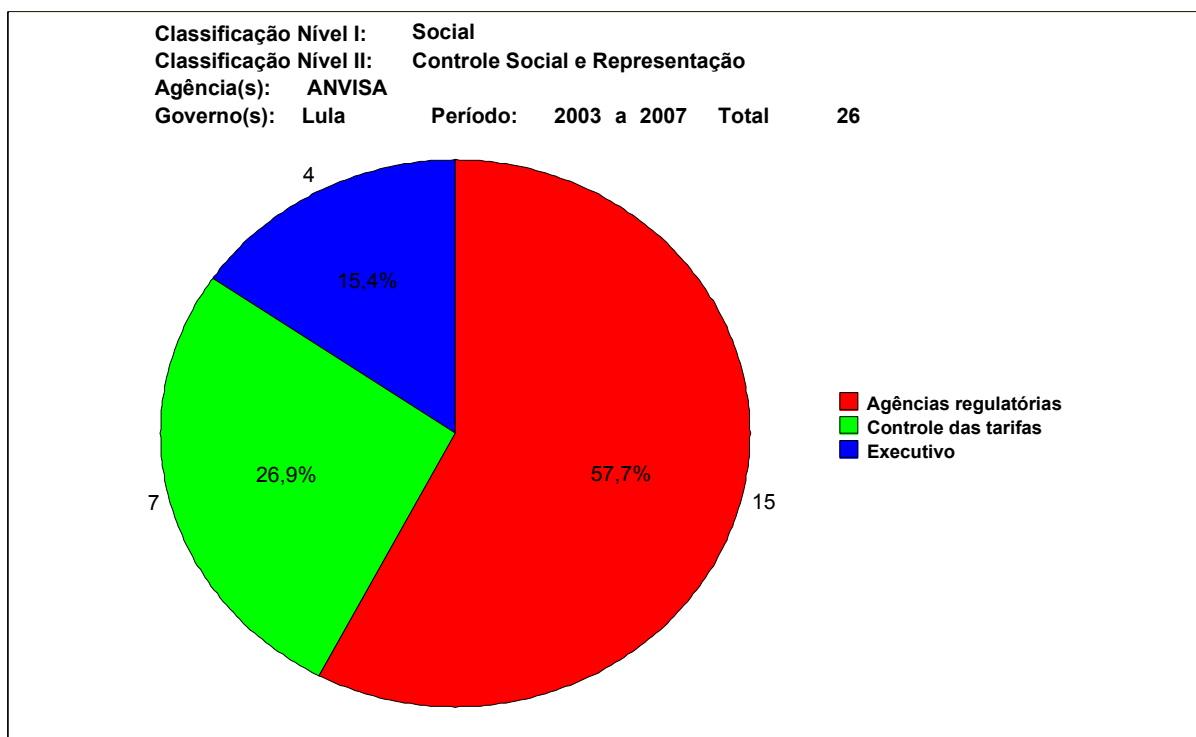


Gráfico nº 95 - Notícias sobre Anvisa classificadas no nível III, partindo do tema *controle social e representação* do nível II dentro do tema central *social* no governo Lula  
 Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 2003-2007

#### 4.3.2 – Síntese e análise dos dados do nível III

Tema central Nível I	Temas do Nível II Total e %	Anatel Nível III	Classificações e porcentagem	Aneel Nível III	Classificações e porcentagem	Anvisa Nível III	Classificações e porcentagem
<b>1º Político</b> – 5427 classificações – 31,7%	Disputa 3197 – 59,9%	Governo, empresas e usuários	462 – 88,2%	Governo, empresas e usuários	789 – 87,8%	Governo, empresas e usuários	619 – 96,6%
	Autonomia 269 – 5%	Interferência política	3 – 61,0%	Interferência política	55 – 48,2%	Interferência política	16 – 84,2%
	Funções 255 – 4,7%	Normas regulatórias	72 – 89,6%	Normas regulatórias	43 – 87,8%	Normas regulatórias	11 – 78,6%
<b>2º Econômico</b> – 2926 classificações – 22,0% 17,1%	Lucro 642 – 22,0%	Investimentos privados	163 – 41,8%	Investimentos privados	98 – 41,7%	Investimentos privados	3 – 16,7%
						Crise	3 – 16,7%
	Reajuste de tarifas 910 – 31,1%	Índice de reajustes	184 – 51,0%	Índice de reajustes	220 – 41,3%	Repasse, custos, investimentos e tributos	7 – 43,8%
	Redutor de tarifas 494 – 16,9%	Tarifa social	79 – 94,0%	Racionamento	306 – 75,2%	Tarifa social	2 – 66,7%

<b>3º Função regulatória</b> - 2453 classificações - 14,3%	Composição acionaria 780 - 31,8%	Licitações	322 - 56,7%	Licitações	170 - 81,0%	Licitações	1 - 50,0%
	Abandono da intervenção 362 - 14,8%	Privatizações	196 - 97,5%	Privatizações	151 - 93,8%		
	Criação das agências regulatórias 317 - 12,9%	Fiscalização	117 - 76,0%	Fiscalização	82 - 64,1%	Fiscalização	35 - 100%
<b>4º Tecnológico</b> - 2170 classificações - 12,7%	Qualidade 1351 - 62,3%	Serviços	557 - 48,5%	Serviços	103 - 64,4%	Serviços	28 - 66,7%
<b>5º Indícios de irregularidades</b> - 1638 classificações - 9,6%	Contravenção 661 - 40,4%	Composição acionária estrangeira	169 - 33,7%	Composição acionária estrangeira	33 - 37,9%	Responsabilidade	37 - 51,4%
	Produtos ineficazes 297 - 18,1%	Substâncias prejudiciais	8 - 80,0%			Substâncias prejudiciais	148 - 51,6%
	Proibições 250 - 15,3%	Disputa comercial	113 - 93,4%			Propaganda	111 - 87,4%
	Remédios vetados 134 - 8,2%					Marcas cassadas	71 - 53,0%
	Questão biológica 37 - 2,3%					Transgênicos	31 - 83,8%
<b>6º Jurídico</b> - 1503 classificações - 8,8%	Ações judiciais 699 - 46,5%	Recursos	85 - 35,7%	Recursos	38 - 55,9%	Empresas e usuários	20 - 47,6%
	Inquérito administrativo 323 - 21,5%	Denúncia	71 - 67,6%	Denúncia	29 - 76,3%	Denúncia	50 - 62,5
<b>7º Burocrático</b> - 599 classificações - 3,5%	Criação de cargos 120 - 20,0%	Mandatos	71 - 59,2%	Mandatos	27 - 64,3%	Mandatos	5 - 55,6%
	Cargos 59 - 9,8%			Perfil técnico e político	9 - 27,3%	Concursos	2 - 100%
		Afinidades familiares	10 - 41,7%	Afinidades familiares	9 - 27,3%		
<b>Social</b> - 417 classificações - 2,4%	Controle social e representação 108 - 25,9%	Controle das tarifas	22 - 47,8%	Controle das tarifas	20 - 64,5%	Agências regulatórias	20 - 64,5%
	Pressão popular 31 - 7,4%	Associações	10 - 62,5%	Movimento donas de casa e consumidores	7 - 63,6%	Associações	3 - 75,0%

Quadro nº 1 - Classificação das notícias por tema, por agência e por governo  
Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2007

<b>Anatel</b> Tema central <b>FHC e Lula</b>	<b>Temas do Nível II Total e %</b>	<b>FHC</b> Temas do Nível III	<b>Classificações</b> em números absolutos e <b>porcentagem</b>	<b>Lula</b> Temas do Nível III	<b>Classificações</b> em números absolutos e <b>porcentagem</b>
<b>1º Político</b> – 3077 classificações – 33%	Disputa 1657 – 53,9%	Governo, empresas e usuários	865 – 87,5%	Governo, empresas e usuários	597 – 89,4%
	Autonomia 136 – 4,4%	Interferência política	44 – 53,7	Interferência política	39 – 72,2%
	Funções 192 – 6,2	Normas regulatórias	166 – 92,7%	Flexibilização de metas	7 – 53,8%
<b>2º Função regulatória</b> – 1464 classificações – 15,7%	Abandono da intervenção 201 – 13,7%	Privatizações	170 – 97,7%	Privatizações	26 – 96,3%
	Criação das agências regulatórias 154 – 10,5%	Fiscalização	91 – 80,5%	Fiscalização	26 – 63,4
<b>3º Econômico</b> – 1288 classificações – 13,8%	Lucro 390 – 30,3%	Investimentos privados	127 – 41,8%	Investimentos privados	36 – 41,9%
	Reajuste de tarifas 361 – 28,0%	Índice de reajustes	106 – 52,5%	Índice de reajustes	78 – 49,1%
	Redutor de tarifas 84 – 6,5%	Tarifa social	58 – 93,5%	Tarifa social	21 – 95,5%
<b>4º Tecnológico</b> – 1209 classificações – 13%	Qualidade 1149 – 95%	Serviços	492 – 52,7%	Competitivida- de	94 – 43,5%
<b>5º Jurídico</b> – 904 classificações – 9,7%	Ações judiciais 439 – 48,6%	Empresas e usuários	68 – 24,3%	Liminares	41 – 25,8%
	Inquérito administrativo 166 – 18,4%	Denúncia	57 – 43,5%	Denúncia	14 – 40,0%
<b>6º Indícios de irregularidades</b> – 805 classificações - 8,6%	Contravenção 502 – 62,4%	Composição acionária estrangeira	117 – 39,3%	Composição acionária estrangeira	52 – 25,5%
				Monopólio privado	52 – 25,5%
	Proibições 121 – 15,0%	Disputa comercial	74 – 100%	Disputa comercial	39 – 83,0%
<b>7º Burocrático</b> – 337 classificações – 3,6%	Criação de cargos 79 – 23,4%	Conselheiros	25 – 47,2%	Mandatos	15 – 93,8%
	Cargos 24 – 7,1%	Afinidades familiares	10 – 47,6%	Interesses	3 – 100%
<b>8º Social</b> – 245 classificações – 2,6%	Controle social e representação 46 – 18,8%	Agências regulatórias	16 – 51,6%	Controle de tarifas	11 – 73,3%
	Pressão popular 16 – 6,5%	Associações	10 – 71,4%	Movimento de donas de casa e consumidores	2 – 100%

Quadro nº 2 - Classificação das notícias por tema e por governo na Anatel  
Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2007

<b>Aneel</b> Tema central <b>FHC e Lula</b>	<b>Temas do</b> <b>Nível II</b> <b>Total e %</b>	<b>FHC</b> <b>Temas do</b> <b>Nível III</b>	<b>Classificações</b> <b>em números</b> <b>absolutos e</b> <b>porcentagem</b>	<b>Lula</b> <b>Temas do</b> <b>Nível III</b>	<b>Classificações em</b> <b>números absolutos e</b> <b>porcentagem</b>
<b>1º Político –</b> 3077 classificações – 33%	Disputa 1657 – 53,9%	Governo, empresas e usuários	455 – 84,1%	Governo, empresas e usuários	334 – 93,3%
	Autonomia 136 – 4,4%	Incertezas, fragilidades e dúvidas	20 – 40,8%	Interferência política	41 – 63,1%
	Funções 192 – 6,2	Normas regulatórias	29 – 87,9%	Normas regulatórias	14 – 87,5%
<b>2º Função</b> <b>regulatória –</b> 1464 classificações – 15,7%	Abandono da intervenção 201 – 13,7%	Privatizações	129 – 93,5%	Privatizações	22 – 95,7%
	Criação das agências regulatórias 154 – 10,5%	Fiscalização	71 – 71,7%	Regulação como garantia	18 – 62,1
<b>3º Econômico –</b> 1288 classificações – 13,8%	Lucro 390 – 30,3%	Investimentos privados	62 – 41,1%	Investimentos privados	36 – 42,9%
	Reajuste de tarifas 361 – 28,0%	Índice de reajustes	125 – 39,3%	Índice de reajustes	95 – 44,2%
	Redutor de tarifas 84 – 6,5%	Racionamento	264 – 77,2%	Racionamento	42 – 64,6%
<b>4º Tecnológico –</b> 1209 classificações – 13%	Qualidade 1149 – 95%	Serviços	76 – 66,7%	Serviços	27 – 58,7%
<b>5º Jurídico –</b> 904 classificações – 9,7%	Ações judiciais 439 – 48,6%	Recursos	24 – 20,7%	Recursos	14 – 26,4%
	Inquérito administrativo 166 – 18,4%	Denúncia	25 – 52,1%	Denúncia	4 – 28,6%
<b>6º Indícios de</b> <b>irregularidades</b> – 805 classificações - 8,6%	Contravenção 502 – 62,4%	Composição acionária estrangeira	28 – 38,4%	Composição acionária estrangeira	5 – 35,7%
	Proibições 121 – 15,0%	Disputa comercial	1 – 100%	Disputa comercial	1 – 100%
<b>7º Burocrático –</b> 337 classificações – 3,6%	Criação de cargos 79 – 23,4%	Conselheiros	12 – 48,0%	Mandatos	15 – 88,2%
		Mandatos	12 – 48,0%		
	Cargos 24 – 7,1%	Afinidades familiares	9 – 32,1%	Concursos	3 – 60,0%
<b>8º Social – 245</b> classificações – 2,6%	Controle social e representação 46 – 18,8%	Controle de tarifas	14 – 66,7%	Controle de tarifas	6 – 60,0%
	Pressão popular 16 – 6,5%	Movimento de donas de casa e consumidores	7 – 77,8%	Associações	1 – 50,0%
					Sindicatos

Quadro nº 3 - Classificação das notícias por tema e por governo na Aneel

Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2007

<b>Anvisa</b> Tema central <b>FHC e Lula</b>	<b>Temas do</b> <b>Nível II</b> <b>Total e %</b>	<b>FHC</b> <b>Temas do</b> <b>Nível III</b>	<b>Classificações</b> <b>em números</b> <b>absolutos e</b> <b>porcentagem</b>	<b>Lula</b> <b>Temas do</b> <b>Nível III</b>	<b>Classificações</b> <b>em números</b> <b>absolutos e</b> <b>porcentagem</b>
<b>1º Político</b> – 3077 classificações – 33%	Disputa 1657 – 53,9%	Governo, empresas e usuários	115 – 99,1%	Governo, empresas e usuários	504 – 96,0%
	Autonomia 136 – 4,4%	Interferência política	6 – 100%	Interferência política	10 – 76,9%
	Funções 192 – 6,2	Normas regulatórias	3 – 100%	Normas regulatórias	8 – 72,7%
<b>2º Função regulatória</b> – 1464 classificações – 15,7%	Criação das agências regulatórias 154 – 10,5%	Fiscalização	4 – 100%	Fiscalização	31- 100%
<b>3º Econômico</b> – 1288 classificações – 13,8%	Lucro 390 – 30,3%	Crise	1 – 50,0%	Investimentos privados	3 – 18,8%
	Reajuste de tarifas 361 – 28,0%			Repasse, custos, investimentos e tributos	6 – 42,9%
	Redutor de tarifas 84 – 6,5%			Tarifa social	2 – 66,7%
<b>4º Tecnológico</b> – 1209 classifi- cações – 13%	Qualidade 1149 – 95%	Serviços	5 – 50,0%	Serviços	23 – 71,9%
		Competitividade	5 – 50,0%		
<b>5º Jurídico</b> – 904 classifi- cações – 9,7%	Ações judiciais 439 – 48,6%	Empresa e usuários	2 – 10,5%	Empresa e usuários	18 – 25,0%
	Inquérito administrativo 166 – 18,4%	Denúncia	13 – 76,5%	Denúncia	37 – 47,4%
<b>6º Indícios de irregularidades</b> – 805 classificações - 8,6%	Contravenção 502 – 62,4%	Lobismo	8 – 88,9%	Responsabilidade	36 – 57,1%
	Proibições 121 – 15,0%	Propaganda	15 – 83,3%	Propaganda	96 – 88,1%
<b>7º Burocrático</b> – 337 classificações – 3,6%	Criação de cargos 79 – 23,4%	Mandatos	3 – 60,0%	Mandatos	2 – 50,0%
	Cargos 24 – 7,1%			Concursos	2 – 100%
<b>8º Social</b> – 245 classificações – 2,6%	Controle social e representação 46 – 18,8%	Agências regulatórias	5 – 100%	Agências regulatórias	15 – 57,7%
	Pressão popular 16 – 6,5%	Movimento de donas de casa e consumidores	1 – 100%	Associações	3 – 100%

Quadro nº 4 - Classificação das notícias por tema e por governo na Anvisa  
Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2007



## 5. Considerações Finais

Classificação das notícias por Tema	Conteúdos: <i>principal</i> e <i>complementares</i>	Conteúdo apenas <i>principal</i>
Político	5427	919
Econômico	2926	1270
Função regulatória	2453	1007
Tecnológico	2170	1066
Indícios de irregularidades	1638	877
Jurídico	1503	543
Burocrático	599	308
Social	417	143

Quadro nº 5: classificação das notícias por tema e por conteúdo  
Fonte: Dados da Folha de São Paulo referentes ao período de 1996-2007

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)