

# *Agências reguladoras no Brasil*

Prof. Marcos Vinicius Pó

Regulação e Agências Reguladoras no Contexto  
Brasileiro

# *Privatização e concessões no Brasil*

- Collor de Melo
  - Programa Nacional de Desestatização (Lei n° 8031/1990)
  - Programa Federal de Desregulamentação (Decreto n° 99.179/1990)
  - Itamar Franco deu continuidade ao processo
- Fernando Henrique Cardoso
  - Lei 8987/1995 (Lei das Concessões)
  - Quebra do monopólio de telecomunicações (EC n°8/1995) e do setor do petróleo (EC n° 9/1995)
  - Energia elétrica: empresas distribuidoras estaduais
- Lula e Dilma
  - Concessões de rodovias, aeroportos e portos
  - Energia elétrica: mudança de legislação, renovação de concessões

# *Motivações para criação de agências*

- Privatização e concessão de serviços públicos
- Busca de credibilidade regulatória
- Eficiência e modernização
- Reforço da estrutura governamental
  - Facilidades fiscais e de aprovação congressional
- Definições legais (Ex.: Lei do Saneamento 11.445/2007)
- Isomorfismo

# *Modelo brasileiro de agências reguladoras?*

- Novembro/1995: Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, preparado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE).
- 31/05/1996: Recomendação “Construção do Marco Legal dos Entes Reguladores” do Conselho da Reforma do Estado (CRE).
- Não houve processo coordenado, o que resultou na falta de um modelo regulatório. A construção foi fragmentada, conduzida pelas concepções dos ministérios e pela burocracia de cada setor.
  - Heranças e ranços institucionais

# Recomendações do CRE

- Autonomia gerencial, financeira e operacional e independência decisória.
  - Os dirigentes, sob critérios de mérito e competência, seriam nomeados pelo Presidente e aprovados pelo Senado, com mandato fixo.
  - Processo decisório colegiado.
  - Possibilidade de perda de mandato por decisão do Senado.
- Necessidade de participação de usuários, consumidores e investidores no processo de elaboração de normas
- Busca de informações além das trazidas pelos interessados, com a possibilidade de contratar fontes independentes.
- Publicidade das normas, procedimentos, decisões e relatórios de atividade.
- Necessidade de definição das atribuições e competências privativas do ente regulador exercidas em caráter definitivo e daquelas definidas de acordo com a política governamental.

# Desenho institucional das agências reguladoras

- Independência financeira, funcional e gerencial
  - Autarquia especial sem subordinação hierárquica ao ministério correspondente
  - Última instância de recurso no âmbito administrativo
  - Delegação normativa
  - Poder de instruir e julgar processos
  - Orçamento com fontes próprias
  - Quadro de pessoal próprio
- Transparência
  - Ouvidoria com mandato
  - Publicidade de atos e decisões
- Autonomia e estabilidade dos dirigentes
  - Mandatos fixos e não-coincidentes
  - Estabilidade dos dirigentes
  - Aprovação pelo Poder Legislativo, mediante argüição
  - Pré-requisitos quanto à qualificação dos dirigentes
- Procedural
  - Justificativa por escrito de votos e decisão dos dirigentes
  - Audiências públicas
  - Diretoria com decisão colegiada

# *Criação das agências reguladoras brasileiras*

- 1996-1997: privatização e a quebra do monopólio do Estado.
  - Busca de credibilidade regulatória para os investidores
  - ANEEL, ANATEL e ANP.
- 1999-2000: modernização. Setores já estabelecidos.
  - Possivelmente motivado pela necessidade de fortalecer a atuação em setores estratégicos.
  - ANVISA e ANS
- 2001-2005: mistura de finalidades, isomorfismo.
  - ANTT, ANTAQ, ANA, ANAC

<b>Agência federal</b>	<b>Ministério relacionado</b>	<b>Lei de criação</b>	<b>Decreto de instalação</b>	<b>n° de diretores</b>	<b>duração do mandato</b>
<b>ANEEL</b> - Agência Nacional de Energia Elétrica	Minas e Energia	9.427, de 26/12/1996	2.335, de 06/10/1997	5	4
<b>ANATEL</b> - Agência Nacional de Telecomunicações	Comunicações	9.472, de 16/07/1997	2.338, de 07/10/1997	5	5
<b>ANP</b> - Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis	Minas e Energia	9.478, de 06/08/1997	2.455, de 14/01/1998	5	4
<b>ANVISA</b> - Agência Nacional de Vigilância Sanitária	Saúde	9.782, de 26/01/1999	3.029, de 16/04/1999	5	3
<b>ANS</b> - Agência Nacional de Saúde Suplementar	Saúde	9.961, de 28/01/2000	3.327, de 05/01/2000	5	3
<b>ANA</b> - Agência Nacional de Águas	Meio Ambiente	9.984, de 17/07/2000	3.692, de 19/12/2000	5	4
<b>ANTAQ</b> - Agência Nacional de Transportes Aquáticos	Transportes	10.233, de 05/06/2001	4.122, de 13/02/2002	3	4
<b>ANTT</b> - Agência Nacional de Transportes Terrestres	Transportes	10.233, de 05/06/2001	4.130, de 13/02/2002	5	4
<b>ANAC</b> - Agência Nacional de Aviação Civil	Defesa	11.182, de 27/09/2005	5.731, de 20/03/2006	5	5



# Agências nos estados e municípios

- No site da Associação Brasileira de Agências Reguladoras (ABAR), são listadas 25 agências estaduais e 13 municipais associadas.
  - **E o mapeamento dos maravilhosos alunos dessa disciplina vai revelar muitas outras!**
- A maioria das agências estaduais são atuam em mais de uma área.
  - Os principais setores são: energia elétrica; água e saneamento; e transporte.
- No nível municipal costumam se concentrar na área de água e saneamento.

# Criação de agências no Brasil

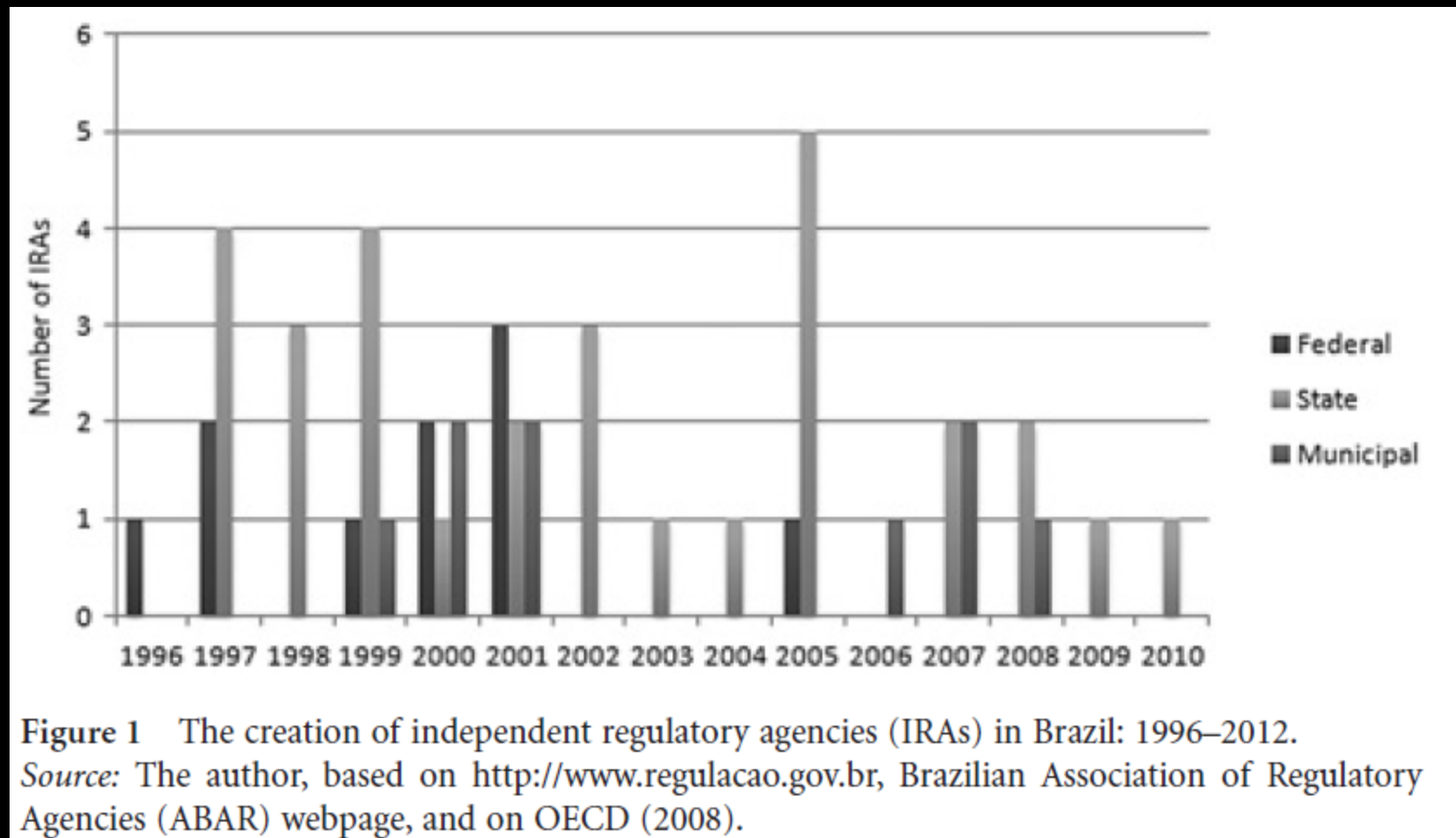


Figure 1 The creation of independent regulatory agencies (IRAs) in Brazil: 1996–2012.

Source: The author, based on <http://www.regulacao.gov.br>, Brazilian Association of Regulatory Agencies (ABAR) webpage, and on OECD (2008).

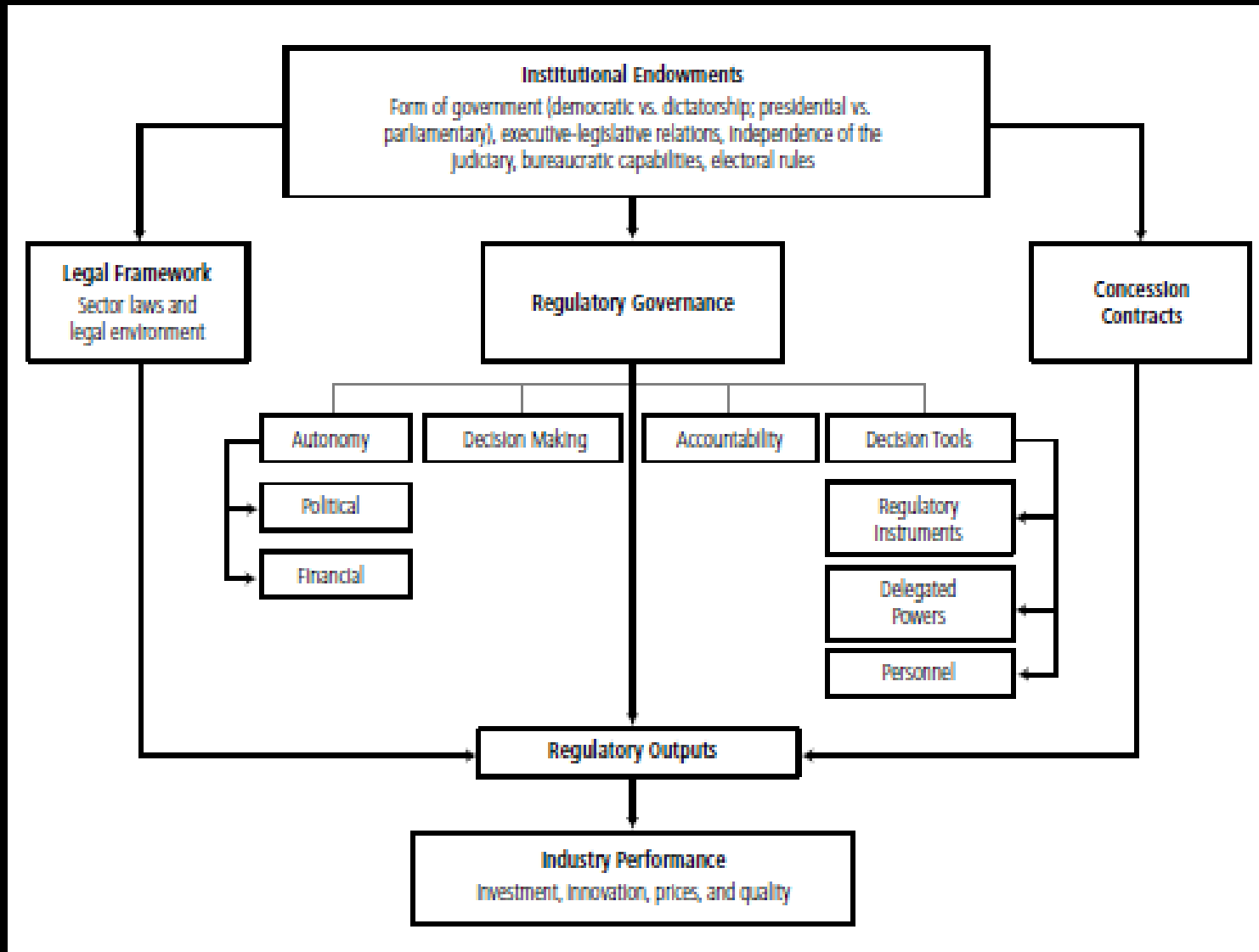
# Agências e os governos Lula

- Acusação de “terceirização do governo” (reajuste de telefonia)
  - Posicionamento vai ficando mais ameno com o passar do tempo
- Grupo de trabalho interministerial coordenado pela Casa Civil
  - Relatório “Análise e avaliação do papel das agências reguladoras no atual arranjo institucional Brasileiro” em outubro de 2003 com recomendações:
    - Definição criteriosa dos setores que necessitam de agências reguladoras.
    - Fortalecimento dos ministérios e responsáveis pela formulação de políticas.
    - Segurança do mandato dos dirigentes e definição da competência da diretoria colegiada.
    - Necessidade de articulação com o sistema de defesa da concorrência.
    - Aperfeiçoamento do controle social.
  - Projeto de lei (3337/2004)
    - PL é retirado em 2013 pela presidente Dilma
- Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG) em 2007 (perde relevância a partir de 2013)

# Mudanças no Estado e a governança

- Mudanças no papel do Estado
  - Produtor do bem público → Garantidor da produção do bem público, aciona e coordena outros atores
  - Estado deixa de se diferenciar de forma clara e distinta do mercado e da sociedade.
- Agrupamento de três diferentes lógicas: Hierarquia (Estado) + Competição (Mercado) + Comunicação e confiança (Sociedade civil).
- Governança: estruturação das relações e bases de cooperação entre o Estado e suas instituições nos diversos níveis federativos, as organizações privadas (com e sem fins lucrativos) e os atores da sociedade civil (coletivos e individuais).
- Mudança na gestão política:
  - Tendência para se recorrer cada vez mais à autogestão nos campos social, econômico e político.
  - Nova composição de formas de gestão.

# Mapeamento da governança



# Dimensões da governança regulatória

- Autonomia
    - Mandatos fixos não coincidentes
    - Meios legais para implementar decisões
    - Orçamento
    - Clareza de papéis
  - Processo de tomada de decisão
    - Participação
    - Previsibilidade
  - Ferramentas para tomada de decisões efetivas
    - Acesso legal à informação
    - Orçamento para gerenciar e processar a informação
    - Pessoal qualificado
    - Ferramentas regulatórias (metodologias para definição de tarifas, monitoramento de qualidade...)
  - Transparência e accountability
- Diretoria colegiada
  - Participação
    - Presença de conselhos
    - Diálogo com atores sociais e econômicos
  - Diálogo com o Poder Executivo
    - Ministérios: sistema de *policymaking* e de supervisão
    - Instituições paralelas/superiores
    - Divisão de tarefas/ atribuições
  - Relacionamento com o poder Judiciário
  - Relações horizontais
    - Outras agências
    - Defesa da concorrência
    - Defesa do consumidor
    - Meio ambiente...

# Consultas e audiências públicas nas agências

## Consultas e audiências públicas (1998-2013)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total por agência
Aneel	18	13	11	11	33	53	52	51	41	65	94	114	114	90	124	149	1.063
Anatel	-	19	86	68	97	64	112	75	102	90	64	49	60	74	54	54	1.068
ANP	-	-	-	-	-	3	6	16	15	24	20	23	31	35	20	37	230
Anvisa	-	-	118	103	110	109	92	99	95	119	76	101	121	67	80	69	1.359
ANS	-	-	-	5	2	8	4	2	3	3	2	1	5	10	6	1	52
Ancine	-	-	-	-	3	11	1	2	3	7	6	2	3	4	8	0	50
ANTT	-	-	-	-	-	11	11	9	23	24	24	8	8	13	11	21	163
ANTAQ	-	-	-	-	-	-	-	8	-	4	1	11	7	3	2	12	48
ANAC	-	-	-	-	-	-	-	-	-	18	15	30	28	23	31	24	169
<b>Total por ano</b>	<b>18</b>	<b>32</b>	<b>215</b>	<b>187</b>	<b>245</b>	<b>259</b>	<b>278</b>	<b>262</b>	<b>282</b>	<b>354</b>	<b>302</b>	<b>339</b>	<b>407</b>	<b>319</b>	<b>336</b>	<b>367</b>	<b>4.202</b>

Fonte: Salgado; Fiuza, 2014

**Força de trabalho não terceirizada das agências e comissões, por situação funcional (1999-2013)**  
(Em número de funcionários)

Situação funcional	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Aposentados e pensionistas	216	225	307	500	854	1.258	1.678	2.044	2.481	3.088	3.660	4.658	6.073	6.913	7.735
Ativo permanente (A)	2.736	7.484	18.595	19.413	19.360	19.004	24.187	32.174	40.847	43.950	45.337	46.549	45.967	45.210	44.288
Cargo de comissão natureza especial com vínculo (C)	1.700	2.997	4.350	6.300	7.583	9.691	10.789	10.182	11.462	11.521	11.370	11.049	10.548	10.031	9.294
Cargo de comissão natureza especial sem vínculo	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cedido	27	32	66	77	122	178	279	410	480	640	664	698	771	926	885
Celetista	-	1	12	12	7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Contrato temporário	1.180	1.562	1.879	3.040	3.576	3.358	3.167	1.489	784	152	49	12	19	-	-
Redistribuído ou provisório (P)	-	39	-	4	-	10	14	24	24	20	137	217	240	227	248
Requisitado (R)	7.090	8.649	9.197	12.357	14.715	15.780	14.429	12.043	8.629	8.272	7.766	6.696	5.133	4.847	4.223
<b>Total</b>	<b>12.949</b>	<b>20.989</b>	<b>34.406</b>	<b>41.704</b>	<b>46.217</b>	<b>49.279</b>	<b>54.543</b>	<b>58.366</b>	<b>64.707</b>	<b>67.643</b>	<b>68.983</b>	<b>69.879</b>	<b>68.751</b>	<b>68.154</b>	<b>66.673</b>
(A + C + P + R)/total de ativos	90,7%	92,5%	94,4%	92,6%	92,1%	93,0%	94,0%	97,3%	98,7%	99,6%	99,8%	99,7%	99,6%	99,7%	99,9%
(P + R)/total de ativos	55,8%	41,9%	27,0%	30,1%	32,5%	33,0%	27,5%	21,6%	14,0%	13,0%	12,2%	10,7%	8,6%	8,4%	7,7%

**Taxa anual de rotatividade da mão de obra (2000-2012)**  
(Em %)

Agência	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
ANA	-	7.14	14.59	10.97	9.79	10.86	10.81	5.70	4.96	4.40	5.46	2.15	1.09
ANAC	-	-	-	-	-	-	1.05	21.43	26.55	16.97	16.12	5.72	6.23
Anatel	1.20	0.75	7.75	5.71	4.43	4.39	2.93	5.82	1.83	7.27	2.77	4.30	1.35
Aneel	3.03	10.59	20.95	9.41	5.17	15.67	14.26	11.22	7.76	4.53	2.45	2.44	2.13
ANP	4.71	4.21	7.27	14.01	7.47	8.08	7.79	2.97	5.58	3.91	2.27	3.12	2.12
ANS	12.05	16.11	8.39	14.79	14.68	12.13	14.18	6.90	2.47	3.65	4.98	4.74	1.30
ANTAq	-	-	1.28	3.19	2.50	4.60	17.09	3.97	5.00	6.21	11.60	4.91	1.38
ANTT	-	-	1.35	6.04	4.68	8.32	10.26	5.73	8.44	8.20	11.02	4.41	3.82
Anvisa	2.18	1.43	1.73	3.25	2.42	2.27	1.69	2.15	1.27	1.77	1.23	1.29	0.38
Cade	9.52	9.88	12.00	19.05	29.55	20.75	25.69	13.45	27.35	30.63	19.82	13.91	14.74
CVM	0.00	0.00	5.03	2.26	1.85	3.16	3.77	2.37	1.67	5.69	1.97	2.29	4.23

**Força de  
trabalho nas  
agências**



# *Mudanças na institucionalidade regulatória*

- Criação de instituições paralelas
- Novas empresas estatais/ mistas
- Mudança de atribuições
- Concentração de poder no Executivo central
- Vacância e nomeações pró-tempore

## Arrecadação de multas administrativas (2008-2012)

Entidades	Número de multas	Montante aplicado	Valor arrecadado	Arrecadação (%)
Aneel	1.498	1.879.909,71	557.767,41	29,67
Anatel	25.776	7.339.265,27	399.194,55	5,44
Cade	113	2.941.435,26	183.993,27	6,26
ANP	32.815	1.024.359,13	147.050,46	14,36
ANTT	556.993	585.302,69	101.528,65	17,35
Anvisa	17.781	263.011,39	94.891,16	36,08
ANAC	17.855	140.424,89	60.215,68	42,88
ANS	13.244	1.135.940,48	47.507,15	4,18
SUSEP	3.186	11.978.594,73	45.383,15	0,38
CVM	7.196	1.148.997,41	19.404,74	1,69
ANTAQ	316	11.168,87	1.985,03	17,77

Fonte: Disponível em: <<http://migre.me/myGo8>>.

# ***A regulação no setor de telecomunicações***

# *Evolução legal do setor*

- CF/1946: dava ao Governo Federal, aos estados e aos municípios competência para explorar ou outorgar os serviços de telecomunicações e fixar tarifas
- Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei 4.117/1962): manteve o panorama.
- Decreto-Lei 162/1967: restringiu essa competência apenas ao Governo Federal, o que foi consolidado pela CF/1967.
- CF/88: determinou que os serviços públicos de telecomunicações somente poderiam ser explorados pelo Governo Federal ou por concessões a empresas sob controle estatal de capital.
- EC n° 8 (15/08/1995): quebra do monopólio estatal nas telecomunicações.

# Mudanças institucionais do setor

- Código Brasileiro de Telecomunicações (1962): Sistema Nacional de Telecomunicações e o Contel, responsável pelas especificações das redes e pelos critérios de tarifas.
  - Autorizava criação de empresa para explorar os serviços interurbanos (Embratel), criada em 1965, que depois assumiu serviços internacionais, comunicação por satélites, telex e dados.
  - 62% do mercado era dominado por uma empresa privada, atuando em SP e RJ. O restante era dividido por mais de 800 entidades.
- Decreto-lei 200/1967: Ministério das Comunicações (substitui o Contel).
- Telebrás (1972): incorpora e consolida as prestadoras de serviços.
  - Sistema: holding Telebrás; Embratel; 27 empresas estaduais/locais e 4 empresas independentes, sendo 3 estatais e 1 privada.
  - Orçamento sujeito aos ministérios das Comunicações, Planejamento e Fazenda.
    - “Auto-financiamento”: o consumidor pagava um adiantamento à subsidiária, que tinha um prazo de 24 meses para entregar a linha.

## *Heranças institucionais*

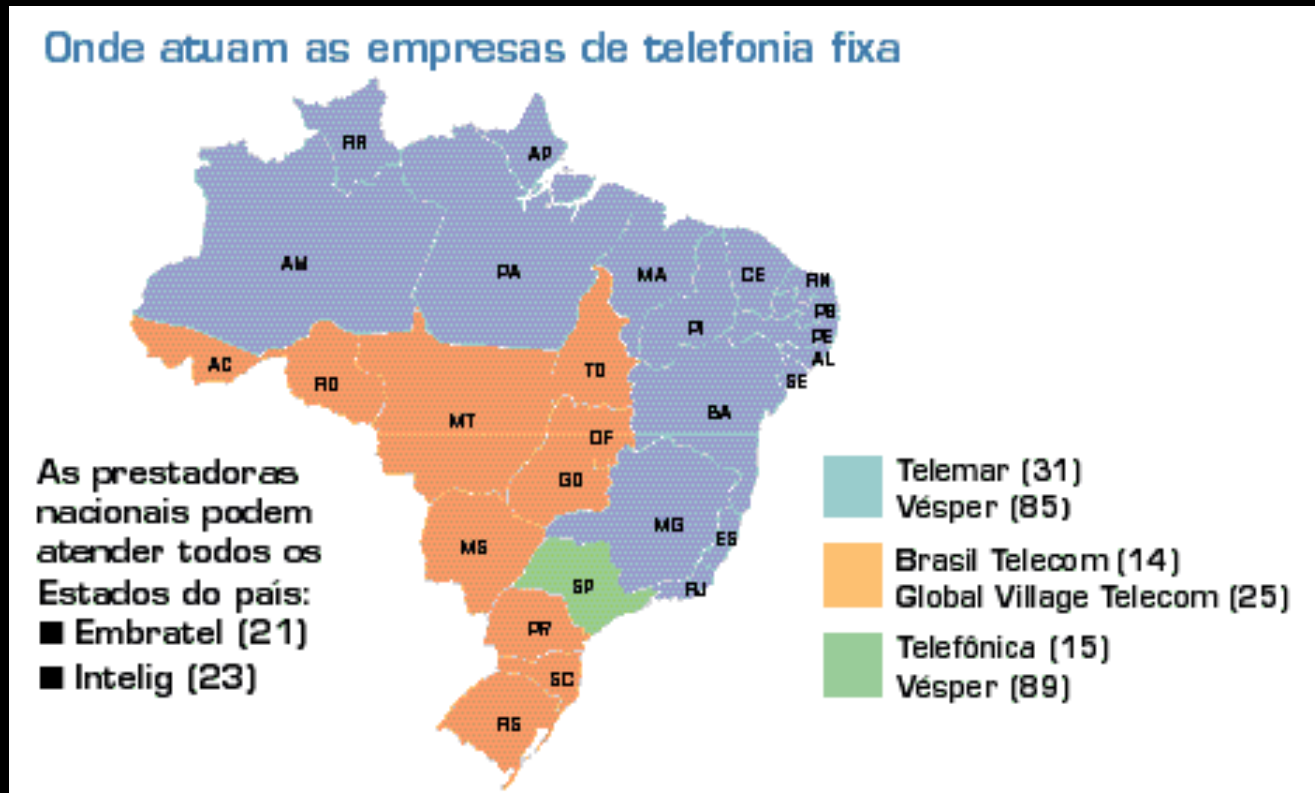
- Centralização e autoridade: a Telebrás foi comandada pelo General José de Alencastro e Silva de 1974 a 1985.
- Tecnicidade: os técnicos do sistema Telebrás eram em sua maioria engenheiros, com pouquíssima capacitação em questões econômicas e concorrenciais
- Com a privatização a formação de conhecimento especializado não se daria mais dentro do governo
- Relações entre aqueles que ficaram na agência e ministério e os que foram para as empresas

# Mudanças legais e institucionais nos anos 1990

- EC nº 8/1995: quebra o monopólio estatal nas telecomunicações e limita o uso de medidas provisórias, exigindo a legislação específica pelo Congresso.
- “Lei Mínima” (Lei 9.295 de 19/07/1996), permitindo a entrada da iniciativa privada na telefonia celular, transmissão por satélite e serviços de valor adicionado.
  - Lei do cabo (Lei nº 8.977/1995): Dispõe sobre o Serviço de TV a Cabo.
- 1995-96:
  - Recomposição tarifária, com reajustes e redução do subsídio cruzado
    - a assinatura mensal residencial, sem impostos, passou de R\$0,44 (R\$1,73 atualizado) para R\$10,00 (R\$ 47,07 atualizado)
  - O Programa de Recuperação e Ampliação do Sistema de Telecomunicações e Sistema Postal (PASTE), com metas setoriais e previsões de investimento e ampliação de uma série de serviços de telecomunicações.
- Lei Geral das Telecomunicações (Lei nº 9.472/1997): define os princípios e organização do setor, o regime jurídico de prestação do serviço, a reestruturação e privatização do sistema Telebrás e a criação da Anatel.

# Estrutura do sistema de telecom (1997)

- A telefonia fixa local é dividida em três regiões, com a criação de “empresas espelho” e com duas operadoras de longa distância-internacional.
- A telefonia móvel é dividida em duas bandas, com várias empresas atuando.





# **Contrato de concessão: telefonia local (1997)**

## **Capítulo III – Do Prazo e das Condições de Alteração do Contrato**

Cláusula 3.1. O prazo da presente concessão, outorgada a título oneroso, terá seu termo final em 31 de dezembro de 2025.

Cláusula 3.2. O presente contrato poderá ser alterado em 31 de dezembro de 2010, 31 de dezembro de 2015 e 31 de dezembro de 2020 para estabelecer novos condicionamentos, novas metas para universalização e para qualidade, tendo em vista as condições vigentes à época, definindo-se, ainda, no caso de metas de universalização, os recursos complementares [...].

§ 1º A ANATEL, 24 (vinte e quatro) meses antes das alterações previstas nesta cláusula, fará publicar consulta pública com sua proposta de novos condicionamentos e de novas metas para qualidade e universalização do serviço, submetidas estas últimas à aprovação, por meio de Decreto, do Presidente da República [...].

§ 2º As alterações mencionadas na presente cláusula não excluem a possibilidade de revisão, a qualquer tempo, do presente contrato em virtude da superveniência de fato relevante, a critério da ANATEL.

§ 3º Cumpre à ANATEL assegurar a proteção da situação econômica da Concessionária, nos termos do Capítulo XIII deste Contrato.

## **Capítulo IV – Do Modo, Forma e Condições de Prestação**

Cláusula 4.2. A Concessionária se obriga a prestar o serviço objeto da concessão de forma a cumprir plenamente as obrigações de universalização e continuidade inerentes ao regime público, que lhe é inteiramente aplicável, observados os critérios, fórmulas e parâmetros definidos no presente Contrato.

Parágrafo único. O descumprimento das obrigações relacionadas à universalização e à continuidade ensejará a aplicação das sanções previstas no presente Contrato, permitirá a decretação de intervenção pela ANATEL e, conforme o caso e a gravidade ou quando a decretação de intervenção for inconveniente, inócua, injustamente benéfica à Concessionária ou desnecessária, implicará a caducidade da concessão, nos termos do disposto na cláusula 27.4.

## **Capítulo VI – Dos Critérios e Indicadores de Qualidade do Serviço**

Cláusula 6.1. Constitui pressuposto da presente Concessão a adequada qualidade do serviço prestado pela Concessionária, considerando-se como tal o serviço que satisfizer às condições de regularidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia e modicidade das tarifas.

§ 7º O princípio da modicidade das tarifas será caracterizado pelo esforço da Concessionária em praticar tarifas inferiores às fixadas pela ANATEL.

# *Estrutura lógica do sistema de telecom*

- Camadas segundo Martin Fransman
- Uma camada dá suporte à outra e permite sua existência e operação

**4ª. Uso e interação, material produzidos pelos consumidores**

**3ª. Plataformas, conteúdos e aplicações**

**2ª. Operação da rede (hardware e software), interconexão**

**1ª. Infraestrutura e elementos físicos da rede**

# *Desafios regulatórios*

<b>Desafio</b>	<b>Principais instrumentos</b>
<b>Universalização e acesso</b>	Metas e obrigações regulatórias Permissão de subsídios cruzados
<b>Qualidade e direitos do consumidor</b>	Metas e padrões Fiscalização, punição e incentivos
<b>Competição-concorrência-concentração</b>	Regulação assimétrica Interconexão de redes Limitação de poder de mercado Informação para comparação Facilidade de migração
<b>Convergência e inovações tecnológicas</b>	Concorrência assimétrica de serviços (Skype, Whatsapp...) Pacotes (fixo-móvel-TV-...) Entretenimento e uso de redes de dados (Netflix...)
<b>Uso da rede e tarifação</b>	Neutralidade da rede Cobrança por conteúdo Limitação de banda, uso de dados