

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

MARCOS VINICIUS PÓ

**O JOGO REGULATÓRIO BRASILEIRO:
A ESTABILIDADE CONTRATUAL PARA ALÉM
DA AUTONOMIA DAS AGÊNCIAS**

SÃO PAULO
2009

MARCOS VINICIUS PÓ

**O JOGO REGULATÓRIO BRASILEIRO:
a estabilidade contratual para além da autonomia das agências**

Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção de título de Doutor em Administração Pública e Governo.

**Campo de conhecimento:
Transformações do Estado e Políticas Públicas**

Orientador: Prof. Dr. Fernando Luiz Abrucio

**SÃO PAULO
2009**

Pó, Marcos Vinicius

O Jogo Regulatório Brasileiro: a Estabilidade Contratual para além da Autonomia das Agências/ Marcos Vinicius Pó. - 2009.

217 f.

Orientador: Fernando Luiz Abrucio.

Tese (doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Burocracia - Brasil. 2. Reforma do Estado. 3. Reforma administrativa - Brasil. 4. Agências reguladoras de atividades privadas. 5. Agência Nacional de Energia Elétrica (Brasil). 6. Agência Nacional de Telecomunicações (Brasil). 7. Agência Nacional de Saúde Suplementar.

I. Abrucio, Fernando Luiz. II. Tese (doutorado) -

Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

Dedicatória

À minha família, Gilberto, Maria Helena e Elisângela, por me darem na vida mais do que posso expressar.

À Márcia, pelo muito amor que vivemos juntos – e pelo mais que ainda viveremos.

Agradecimentos

Sem o apoio tranqüilo, inteligente e bem humorado de meu orientador Fernando Luiz Abrucio esta tese seria muito menos do que o que se apresenta agora. A você o meu mais profundo agradecimento por tudo que partilhou comigo desde o mestrado.

Escrever uma tese é um trabalho solitário, mas a construção intelectual por trás dela tem muitas cabeças. Agradeço aos professores da EAESP-FGV por partilharem com interesse e boa vontade o seu conhecimento, especialmente à Maria Rita Loureiro e Kurt Mettenheim pelas observações sobre o projeto de pesquisa, referências e metodologia; e à professora Regina Pacheco pela troca e discussões no tema da regulação.

Muitos colegas da FGV estiveram presentes em momentos decisivos com críticas, observações, sugestões e apoio. Ambiente e atores, sem dúvida, importam. Entre esses colegas agradeço particularmente a Hiro, Fábio, Luciano e os colegas da Anacofa. À Roberta Clemente e à Cecília Olivieri devo um reconhecimento especial pelos generosos comentários e atenção ao meu trabalho, o que permitiu melhorar bastante a sua qualidade. Otávio Prado, companheiro de jornada acadêmica e de muitas conversas, não poderia deixar de ser mencionado.

Aos colegas do Idec, onde vivemos muitas das situações empíricas estudadas por dissertações e teses, deixo uma consideração especial, particularmente à Daniela Trettel pelas trocas de idéias e informações sobre a regulação e a saúde suplementar e à Lisa Gunn pelo apoio para que eu tivesse tempo para fazer a tese. Agradeço especialmente à Marilena Lazzarini pelo incentivo constante e por partilhar sua enorme experiência.

Por fim, sou grato aos reguladores que me atenderam e me permitiram aprender mais sobre a regulação e as agências: Luiz Guilherme Schymura de Oliveira, Maria Stella Gregori e José Mário Miranda Abdo. Faço uma menção especial a Álvaro Mesquita, que me auxiliou bastante com suas habituais cortesia e eficiência.

RESUMO

A presente tese estuda a dinâmica do jogo regulatório brasileiro e como ela é capaz de proporcionar estabilidade de regras e contratos, apesar da pouca autonomia das agências reguladoras brasileiras em relação aos poderes políticos, contrariando a literatura que deu origem ao modelo regulatório recentemente instalado no Brasil.

Buscou-se trazer de volta à discussão das agências o papel da política, negligenciado nos modelos teóricos tradicionalmente aplicados à regulação. Para tanto foram incluídas no modelo analítico abordagens teóricas relacionadas ao controle da burocracia e à teoria principal-agente.

Assim, por meio do estudo de três agências reguladoras – Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) – identificamos que a interação entre os diversos atores e instituições envolvidos em cada setor, incluindo os representantes políticos, o Judiciário, os atores setoriais e as regras procedimentais das agências acaba fornecendo ao sistema condições de estabilidade e de garantia dos contratos.

Palavras chave: Burocracia; Agências Reguladoras; Reforma do Estado; Regulação; sistema político

ABSTRACT

The present thesis studies the dynamics of the Brazilian regulatory system and its capability to deliver both stability of rules and long term commitment to the contracts, although the Brazilian regulatory agencies lack autonomy from the political system, what is contrary to the literature that gave origin to the regulatory model recently installed in Brazil.

In order to answer this puzzle we brought the politics back to the discussion of the regulatory system, an aspect that is neglected by the economic and institutional theories usually applied to the regulatory arena. This was performed by including variables managed in the literature related to the control of the bureaucracy and by the agency theory.

Through the study of three regulatory agencies – National Telecommunications Agency (Anatel), National Electric Energy Agency (Aneel) and National private Health Care Agency (ANS) – we identified that the interaction among the stakeholders and institutions, including the politicians, the Judiciary, the regulated companies and the procedural rules of the agencies concur to guarantee stability and commitment to the regulation.

Keywords: Bureaucracy; Regulatory Agencies; Regulation; Political System

ÍNDICE

Introdução.....	4
Aspectos metodológicos da pesquisa	14
Capítulo 1 – Regulação, burocracia e agências reguladoras	20
1.1. Regulação e agências reguladoras autônomas.....	28
1.1.1. Teorias da regulação.....	28
1.1.2. A nova economia institucional e as agências reguladoras.....	33
1.2. Delegação, controles e conflitos: burocracia e política na arena democrática	41
1.2.1. Criação de burocracias, definição da agenda e do controle.....	48
1.2.1.1. Controle pelo Executivo e pelo Legislativo	49
1.2.1.2. Judiciário	53
1.2.1.3. O setor: configuração, eventos e pressões sobre a agenda setorial	55
1.2.1.4. Procedimentos como elementos de definição de agenda e controle.....	59
1.3. Síntese: elementos para a análise da estabilidade regulatória	62
Capítulo 2 – Sistema político, burocracia e agências reguladoras no Brasil.....	68
2.1. O sistema político brasileiro e o papel da burocracia.....	68
2.2. A evolução da burocracia brasileira	72
2.3. Agências reguladoras no Brasil: autonomia, controle e o jogo regulatório.....	79
Capítulo 3 – Setores, características, Eventos significativos e a estabilidade regulatória.....	85
3.1. Telecomunicações	86
3.1.1. O setor de telecomunicações e seus atores	91
3.1.2. Eventos significativos no setor.....	92
3.1.2.1. Conflitos entre a agência e o Banco Central em 2002.....	93
3.1.2.2. Conflitos entre a agência e o Ministério das Comunicações em 2003	94
3.1.2.3. Mudanças no Plano Geral de Outorgas em 2008	95
3.1.3. Síntese: Telecomunicações.....	97
3.2. Energia elétrica	98
3.2.1. O setor de energia elétrica e seus atores	102
3.2.2. Eventos significativos no setor.....	103
3.2.2.1. Racionamento de energia elétrica em 2001	103
3.2.2.2. Revisões tarifárias.....	105
3.2.2.3. Mudança do marco regulatório do setor em 2004	106
3.2.3. Síntese: energia elétrica	108
3.3. Saúde suplementar	110
3.3.1. O setor de saúde suplementar e seus atores	115
3.3.2. Eventos significativos no setor.....	117
3.3.2.1. Comissão Parlamentar de Inquérito dos planos de saúde em 2003.....	117
3.3.2.2. Ação Direta de Inconstitucionalidade sobre contratos anteriores a 1999.....	118
3.3.2.3. Consolidação de empresas e concentração de mercado	119

3.3.3. Síntese: saúde suplementar	120
3.4. Telecomunicações, energia elétrica e saúde suplementar comparados	121
3.5. A estabilidade regulatória nos três setores	126
Capítulo 4 – O comportamento dos governos FHC e Lula em relação às agências.....	133
4.1. Controle político: as nomeações para os conselhos diretores	135
4.1.1. Fatores que podem comprometer a nomeação de diretores.....	137
4.1.2. Avaliando a vacância.....	141
4.2. Controle político: o comportamento partidário na Câmara dos Deputados	145
4.3. Controle orçamentário das agências	150
4.4. Decisões judiciais nos setores regulados	154
4.4.1. Telecomunicações: assinatura básica e índice de reajuste.....	157
4.4.1.1. Assinatura básica	157
4.4.1.2. Reajuste de tarifas em 2003.....	159
4.4.2. Energia elétrica: reajustes tarifários	160
4.4.2.1. Reajuste da Companhia Energética de Pernambuco (Celpe) em 2005	160
4.4.2.1. Revisão tarifária da Eletropaulo em 2003	161
4.4.3. Saúde suplementar: as lógicas dos reajustes e dos tratamentos.....	163
4.4.3.1. Tratamentos e assistência à saúde	163
4.4.3.2. Reajustes de planos de saúde.....	165
4.4.4. Ações judiciais: síntese geral.....	166
4.5. Regras e ritos procedimentais.....	167
4.6. A falta de autonomia e a estabilidade do regime regulatório brasileiro	170
Conclusões e observações finais.....	174
Referências bibliográficas	179
Anexos.....	192
Anexo 1: Cronograma de ocupação dos cargos de direção nas agências.....	193
Anexo 2: Ações Congressuais em relação às agências (REQs, RICs e PFC)	196

ÍNDICE DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1 – Agências selecionadas	17
Quadro 2 – Mapa do referencial teórico utilizado	66
Quadro 3 - Agências reguladoras criadas no Brasil	81
Quadro 4 – Principais grupos atuantes no setor de telecomunicações	92
Quadro 5 – Empresas de energia privatizadas	101
Quadro 6 – Principais grupos do setor de energia elétrica	103
Quadro 7 – Legislação decorrente do racionamento de energia elétrica	104
Quadro 8 – Regulação efetuada pela ANS párea cada tipo de contrato	113
Tabela 1 – Evolução dos tipos de contato sob regulação da ANS	113
Tabela 2 – Perfil etário por tipo de contrato.	114
Tabela 3 – Distribuição dos beneficiários de planos de saúde entre as operadoras	115
Quadro 9 – Tipos de empresas, beneficiários e receita de contraprestações.	116
Quadro 10 – Resumo comparativo dos setores	125
Gráfico 1 – Faturamento das empresas de telecomunicações, por segmento	127
Gráfico 2 – Custo do capital e retorno sobre o investimento no setor de energia elétrica	128
Tabela 4 – Resultados operacionais das empresas de planos de saúde	130
Quadro 11 – Diretores que solicitaram exoneração	136
Quadro 12 – Diretores reconduzidos nas agências	139
Gráfico 3 – Índices de Preenchimento dos Cargos das agências (IPC)	142
Tabela 5 – Médias dos IPCs das agências nos governos FHC e Lula	142
Tabela 6 – Meses em que o Conselho Diretor esteve com apenas três membros	143
Tabela 7 – Ações parlamentares da Câmara dos Deputados sobre as agências reguladoras..	146
Tabela 8 – Ações dos partidos na Câmara dos Deputados	147
Tabela 9 – Orçamento empenhado das agências	152
Gráfico 4 – Orçamento empenhado das agências	152

INTRODUÇÃO

Como sempre acontece, as lutas pelo poder também vão alcançar a regulação, registrando-se, pelos diferentes países, constantes flutuações quanto ao nível de influência dos atores estatais, sejam membros do Executivo, das múltiplas agências e entes da Federação, do Legislativo, do Judiciário... Em uma época certa agência age com toda a autonomia, dali a pouco o Executivo recobra seu poder de influir, e assim segue a luta. Nada disso importa negativa do valor da regulação – que, de resto, pode ser feita pelo próprio Executivo, se assim entender a lei –, tampouco fracasso ou sucesso dos entes independentes; trata-se apenas, de nossa já conhecida, a eterna luta pelo poder. (SUNDFELD, 2000: 25)

As agências reguladoras são elementos novos no panorama político e administrativo brasileiro. Criadas a partir da segunda metade da década de 1990, no meio de uma onda internacional, seu formato institucional foi desenhado com o objetivo declarado de dar-lhes autonomia técnica, operacional e decisória frente aos interesses políticos de plantão. As agências reguladoras deveriam executar e defender as “políticas de Estado”, ao passo que os políticos eleitos, interessados em implementar suas “políticas de governo”, não deveriam comprometer aqueles objetivos de mais longo prazo¹.

A autonomia das agências foi defendida como o elemento chave para garantir a estabilidade regulatória e a preservação dos contratos, sem o que se tornava impossível a atração de investimentos estrangeiros de longo prazo para as privatizações e para o desenvolvimento econômico nacional. A literatura e a discussão política indicavam que sem independência para as agências não haveria credibilidade regulatória no Brasil. A existência de instituições técnicas e neutras, autônomas em relação aos interesses políticos e privados oportunistas, constituía-se em algo a ser permanentemente defendido.

Após a mudança da coalizão governante – da capitaneada pelo PSDB que implantou as agências para a comandada pelo PT, que as criticava e cujas ações permanentemente

¹ As divisões entre esses dois tipos de políticas tendem a traçar uma linha entre as ações mais permanentes de um Estado, que seriam aquelas definidas na constituição e nas leis, e os objetivos mais temporais de um governo, declarados em sua plataforma (MARQUES NETO, 2003). Todavia, se a divisão parece clara no discurso, mostra-se frágil ou ilusória na prática. Governos organizam coalizões para mudar a constituição e as leis de acordo com suas plataformas, tornando as linhas entre as políticas nebulosa. Os princípios definidos nas cartas legais e na constituição devem ser operacionalizados, dando margem discricionária aos governos e administradores públicos de plantão definirem o que eles significam na prática.

atentariam contra a autonomia delas – deveria esperar-se que a credibilidade regulatória estava comprometida e as regras seriam instáveis para os investidores.

De fato, várias ações e eventos atentaram contra a autonomia das agências no governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Os principais elementos garantidores da autonomia, mandatos fixos e orçamentos, foram pressionados, a atribuição de fazer as concessões foi retirada da Aneel com a nova legislação do setor, ações judiciais contra o reajuste de telefonia fixa foram incentivadas pelo ministro das comunicações.

Mas, ainda que não se utilizasse dessas mesmas ferramentas, o governo de Fernando Henrique Cardoso não foi um defensor intransigente da autonomia. Durante o racionamento de energia em 2001 a Aneel foi colocada em um papel secundário, com as decisões e regras do setor decididas pela Câmara de Gestão da Crise, que respondia diretamente ao Presidente da República. O Banco Central criticou fortemente a ação da Anatel em relação ao desempenho econômico do setor, levando inclusive seu presidente interino à comissão de ética do Governo Federal.

Em ambos os governos o setor de saúde suplementar passou relativamente incólume às ações de controle pelo Executivo. A CPI instalada em 2003 decorreu de uma ação instalada e resolvida no âmbito do Poder Legislativo, com poucas conseqüências para o desenvolvimento da agência e da regulação setorial.

Poderia afirmar-se então que o elemento chave do modelo de agências reguladoras, a autonomia, estava em xeque ou já havia sofrido o xeque-mate definitivo. A estabilidade regulatória estaria, portanto, comprometida. Todavia, não foi isso que se verificou. As empresas continuaram investindo, faturando e lucrando; os contratos foram mantidos ou renovados dentro das regras estabelecidas; o governo não estatizou empresas; não foram impostas regras de forma abrupta ou repentina.

A estabilidade regulatória se manteve a despeito dos atentados contra a autonomia das agências, ocorridos tanto nos governos FHC e Lula. Ou seja, o ponto de partida (a criação de agências) e o de chegada (estabilidade regulatória) estão presentes, mas a trajetória não condizia com as previsões da literatura de referência sobre as agências reguladoras

autônomas, baseada na nova economia institucional. A fragilidade da autonomia não significou a falta de estabilidade contratual.

Esta tese busca então explicar porque a regulação brasileira vem atingindo os objetivos de garantir a estabilidade de regras e contratos apesar da falta do principal dos requisitos que a literatura internacional aponta como fundamentais para isso, a autonomia dos reguladores. Nosso ponto de partida é que se a literatura baseada no novo institucionalismo ou na nova economia institucional traz elementos importantes para entender o papel das instituições no desenvolvimento de uma sociedade, ela se mostra incapaz de decifrar que elementos dessa institucionalidade e como o jogo entre eles proporcionam os resultados aferidos – no nosso caso, a estabilidade regulatória.

Assim, a presente tese pretende responder à seguinte questão central: **que elementos proporcionam a estabilidade de regras e dos contratos a despeito da falta de autonomia política das agências reguladoras brasileiras em relação ao Poder Executivo?**

Consideramos que a estabilidade regulatória e a preservação dos contratos não podem ser entendidas como a manutenção absoluta de regras e condições inicialmente estabelecidas, pois os mercados evoluem e eventos exógenos podem ocorrer e afetar as condições de investidores, empresas e consumidores. Os governos devem prover respostas a tais situações por meio da implementação ou da remoção de regulações e regras e pela renegociação de contratos, e muitas vezes as próprias empresas demandam isso.

É importante deixar claro que esta tese assumiu como ponto de estudo a preservação de contratos e regras e não o equilíbrio da regulação entre os atores como ponto de partida para o estudo. Apesar de ambos terem pontos comuns, um independe do outro para existir. A preservação dos contratos pode implicar em um desequilíbrio contra os consumidores ou eventualmente o poder concedente, especialmente no caso de ocorrerem fatores exógenos excepcionais. Por sua vez, o equilíbrio regulatório entre os diversos atores pode implicar na revisão e adaptação de regras e, eventualmente, dos próprios contratos.

Esse recorte analítico enfocando a estabilidade contratual se justifica porque a literatura que serviu de justificativa teórica para o estabelecimento de agências reguladoras autônomas nas décadas de 1980 e 1990 era derivada da nova economia institucional, que enfatizou o papel da

preservação do direito de propriedade como fator determinante para o desenvolvimento. Na nova literatura sobre a regulação o direito da propriedade foi substituído pela manutenção dos contratos.

Essa escolha tem um preço: ela enfatiza o relacionamento entre os atores políticos, os reguladores e as empresas reguladas. Os consumidores, atores fundamentais nas análises sobre o equilíbrio da regulação e o jogo dos interesses, surgem no nosso modelo analítico de forma indireta, por meio dos representantes políticos e do Poder Judiciário.

A tese partiu da constatação que a estabilidade regulatória existe nos setores estudados (telecomunicações, energia elétrica e saúde suplementar), a despeito dos questionamentos contra o governo do PT e as constantes queixas do setor quando alguma ação é tomada pelo governo. Nenhuma empresa se retirou do Brasil devido a ações que não tenham origem no próprio mercado, os níveis de faturamento e lucratividade mantiveram-se ou ampliaram-se. O Capítulo 4 detalha os elementos que nos permitem assumir a estabilidade regulatória como um fato.

Dessa forma, a nossa hipótese foi de que as agências possuem uma baixa autonomia, mas há estabilidade regulatória e dos contratos vinculada a outros fatores.

Portanto, a explicação teve que ser buscada fora das agências, já que a literatura centrada nessas instituições estava sendo contrariada e se mostrando insuficiente para explicar o fenômeno observado. Mostrou-se crucial trazer a política para a discussão das agências reguladoras, utilizando a literatura norte-americana sobre a burocracia como um complemento às teorias da regulação baseadas em modelos econômicos.

A regulação brasileira, na nossa visão, só consegue ser explicada se as ferramentas teóricas incluírem as outras instituições que fazem parte do jogo regulatório. Como jogo regulatório entendemos a interação de atores e instituições diversas – políticas, econômicas ou sociais – acontecendo sob regras estabelecidas pelos próprios e pelo contexto.

Com essa estratégia buscamos escapar da validação ou refutação da autonomia das agências para trazer novos elementos que nos permitam decifrar o funcionamento do jogo regulatório brasileiro e também superar o que Taylor (2007: 234) aponta em seu estudo, ao apontar que

“O Judiciário fica – juntamente com a autoridade monetária e as agências reguladoras – como um tema marginal e tido como acessível somente a especialistas”. Em nossa opinião as agências reguladoras são parte da institucionalidade política e devem ser avaliadas dentro deste contexto, certas análises só são possíveis e levarão a explicações consistentes se esse aspecto for devidamente considerado.

Assim, o Capítulo 1 faz uma revisão da literatura sobre a regulação e sobre o papel das burocracias no sistema político. São avaliadas as teorias relacionadas à regulação, especialmente a teoria da regulação econômica estabelecida pela escola de Chicago, que enfatiza aspectos como a captura, e as teorias desenvolvidas com base na nova economia institucional (NEI), que colocam a institucionalidade como elemento chave para o estabelecimento de um ambiente regulatório estável e que propicie desenvolvimento econômico. Esta literatura foi denominada nesta tese como teoria institucional da regulação, que acabou por prescrever o modelo institucional adotado pela maioria dos países onde as agências reguladoras foram estabelecidas: as agências autônomas.

A ênfase na autonomia e na dicotomia entre técnica e política presentes na literatura e no discurso das agências reguladoras assumiu um caráter que denominamos de neo-wilsoniano, pois prega a existência de uma rígida separação entre técnica e política na constituição de instituições burocráticas, nos moldes defendidos por Woodrow Wilson no final do século XIX. Sem negar os aspectos técnicos das decisões regulatórias e da burocracia em geral, consideramos que não tal dicotomia limita a compreensão das políticas regulatórias desenvolvidas no Brasil ou em qualquer outro país. Como aponta Schneider no estudo dos projetos desenvolvimentistas brasileiros e do papel dos burocratas

Nenhuma política pode ser puramente técnica, pois está nutrida por suposições subjacentes (e politicamente pertinentes) e/ou porque está sujeita a incertezas técnicas. Para qualquer problema, mesmo muito específico, existem várias soluções de boa relação custo-benefício e tecnicamente plausíveis (Schneider, 1994: 110)

Os modelos explicativos da teoria econômica e institucional da regulação, especialmente esta última, se mostraram excessivamente centrados nas agências, o que se mostrou insuficiente para entender e explicar o jogo regulatório brasileiro. Dessa forma, para tratar adequadamente da lacuna política que a literatura sobre a regulação deixa, utilizamos a literatura sobre burocracia produzida nos Estados Unidos, que questiona como os Poderes Executivo e

Legislativo controlam a burocracia e qual o papel desta na dinâmica política e no *policy making*. Com isso pudemos ampliar a nossa visão sobre as variáveis a serem observadas no fenômeno da regulação brasileira.

O Capítulo 1 encerra-se buscando estabelecer um diálogo entre literaturas que tratam a grosso modo o mesmo objeto, as instituições burocráticas, construindo um modelo analítico para observar o jogo regulatório no Brasil.

Na presente Tese o termo burocracia é utilizado normalmente na sua concepção weberiana, ou seja, a instituição que interage, complementando ou eventualmente assumindo as funções, com os políticos eleitos. Em alguns casos utilizaremos a terminologia burocracia para nos referir à máquina administrativa governamental.

No nosso modelo, definimos como variável dependente a estabilidade regulatória, pois esta era o objetivo fundamental da montagem de agências reguladoras autônomas. Nesta tese entendemos que a estabilidade regulatória, fator determinante da credibilidade, existe quando em um setor regulado as empresas mantêm a sua saúde econômica, levando em consideração a evolução do mercado e eventuais fatores exógenos; quando as regras do jogo não são alteradas de maneira brusca, dando às empresas condições de se adaptarem; e quando o governo não intervém diretamente no setor, assumindo empresas financeiramente saudáveis; e quando as empresas não se retiram do mercado senão devido à sua própria dinâmica econômica.

Definimos como variáveis explicativas para a estabilidade regulatória – ou falta dela – a autonomia das agências em relação aos Poderes Executivo e Legislativo; o papel do Poder Judiciário; e o peso e as características do setor. O desenho institucional da própria agência, especialmente os seus ritos procedimentais, também foram considerados na nossa análise como uma das variáveis independentes, que podem desempenhar um papel auxiliar nos resultados da estabilidade regulatória de um setor, ao franquearem condições de ação ou veto por parte dos *stakeholders*.

As referências da literatura internacional tinham que ser trazidas à realidade brasileira, tarefa que foi tratada no Capítulo 2. Verificamos que a burocracia como elemento do jogo político ainda é um campo inexplorado no universo acadêmico nacional, estudos de vulto com dados

empíricos sobre a burocracia e sua dinâmica institucional são escassos e concentraram-se principalmente nas burocracias ligadas ao desenvolvimentismo.

Para atender aos objetivos da tese procuramos fazer uma leitura política da burocracia no Brasil. Segundo os estudos encontrados, detectamos uma função dupla da burocracia: a de distribuição de cargos entre a base política de apoio ao Presidente, em um processo de construção e consolidação de alianças, e o insulamento, onde a burocracia seria retirada dessa dinâmica e responderia apenas ao Presidente e seria utilizada para a implementação de algum projeto específico.

O desenvolvimento histórico do sistema político-administrativo brasileiro acarretou um déficit em termos de controle democrático da burocracia pelo sistema político. Parte significativa da burocracia nacional teve um alto grau de autonomia em relação à sociedade e ao sistema político tradicional para definir e implementar políticas setoriais, segundo seus próprios critérios e valores. Muitas vezes, dada a ausência de espaços e canais para discussão de políticas públicas, a burocracia tornou-se um fórum importante de discussão política para onde os interesses de grupos mais organizados convergiram e onde criaram canais de interlocução. As agências levam essa herança institucional.

O Capítulo 2 encerra tratando da criação das agências reguladoras no Brasil. Nesse sentido, o primeiro aspecto foi mostrar a diferença entre dois conceitos muitas vezes utilizados como sinônimos quando se trata das agências reguladoras. É comum inserir-se a autonomia das agências na tradição do insulamento burocrático. Os dois movimentos podem ter alguma relação, mas tratam-se de situações distintas. O insulamento voltou-se primariamente às instâncias burocráticas voltadas ao desenvolvimentismo, tais como os setores de infraestrutura, o planejamento e a área econômica. Porém, é necessário ressaltar que o insulamento não significava despolitização – pelo contrário, todo insulamento era orientado por projetos e objetivos políticos.

Já a autonomia das agências tinha como objetivo declarado isolá-las inclusive do próprio Executivo. Com a autonomia – definida na prática pelo mandato fixo dos dirigentes, fontes orçamentárias próprias e ausência de subordinação hierárquica ao ministério referência – as agências trariam uma maior estabilidade de regras aos setores, aumentando assim a

credibilidade do país aos investidores. O mantra era ter um sistema institucional com técnicos tomando decisões e mecanismos para evitar o oportunismo dos políticos.

Uma leitura política do sistema político-administrativo brasileiro não nos autoriza a imaginar a existência de algum órgão público que consiga se manter autônomos em relação ao Poder Executivo se este se decidir a exercer seu poder e controlá-lo. Os poderes de agenda, orçamento e nomeação do Presidente brasileiro tornam a autonomia inviável na prática.

O modelo analítico definido no Capítulo 1 é explorado empiricamente nos Capítulos 3 e 4.

Segundo a teoria institucional da regulação a autonomia é a principal variável explicativa para a estabilidade regulatória para a regulação institucional. As evidências levantadas por esta tese, porém, indicam que ela sozinha é insuficiente para explicar o resultado obtido pelo jogo regulatório brasileiro, pois tanto o governo FHC e o governo Lula mostraram poder atuar decisivamente contra a independência das agências, ainda que essa interferência possa ser um pouco limitada, ao menos temporalmente. Tais evidências são exploradas por meio da avaliação dos eventos críticos nos setores regulados, onde analisamos qualitativamente o comportamento dos atores políticos nos eventos críticos de cada setor, na nomeação dos dirigentes e no controle orçamentário das agências.

Os comportamentos de cada governo em relação às agências efetivamente são diferentes, mas não se mostram duais, com um deles totalmente cioso da independência das agências e com o outro absolutamente contrário. Ambos atentaram em maior ou menor grau contra a autonomia das agências. Além disso, o comportamento varia para cada um dos setores analisados.

O Judiciário é um importante elemento explicativo relevante a ser considerado. Ele faz parte dos modelos da teoria institucional da regulação, mas apenas no sentido de ser ou não independente dos outros poderes: se for, a estabilidade regulatória é favorecida, se não, apenas atores externos ao próprio país poderão dar as garantias necessárias para a preservação dos contratos.

Interessa-nos entender em detalhes o funcionamento do Judiciário brasileiro em relação às agências reguladoras. Este ator é desenvolvido com mais propriedade apenas nas teorias políticas da regulação como um fator que pode constranger a atuação dos demais atores.

A atuação do Judiciário está detalhada no Capítulo 4. Verificamos que, ao contrário da percepção de um ativismo político dos juízes – existente de fato em algumas instâncias e setores do Judiciário – o STJ e o STF têm preservado as decisões das agências e defendido o equilíbrio econômico financeiro dos contratos de concessão. Mesmo na área de saúde suplementar tal posicionamento se mantém, mas matizado no que se refere ao direito à saúde e a proteção ao consumidor. Neste caso, cláusulas abusivas e que limitam tratamentos têm sido rejeitadas nas cortes superiores.

A outra variável dependente, o peso institucional e as características do setor. O Capítulo 3 contextualiza os setores estudados e as sua configuração em termos de atores. Na área de telecomunicações há uma dominância total de empresas privadas e o Estado aparece apenas como regulador exógeno por meio da agência. O setor de telecomunicações é um mercado bastante concentrado. Poucas empresas atuam em setor cujo faturamento tende a se ampliar ainda bastante com as novas tecnologias. A capacidade técnica do governo no setor, que existia com o Sistema Telebrás, dividiu-se entre as empresas e a agência.

Na área de energia elétrica ainda há uma forte presença estatal. Também é um setor concentrado, mas as empresas governamentais desempenham um papel forte no setor, constituindo-se em possíveis adversários aos atores privados. A capacidade técnica do governo está preservada na agência, assim como nas empresas e nas instituições estatais do setor.

Em ambos os setores a agência surge como uma garantia para os investidores, visando mostrar de que os governantes preservariam os contratos e que as regras não seriam mudadas intempestivamente. A questão de estabilidade de regras é o eixo do modelo da Anatel e da Aneel, apesar da segunda ter sido constituída quando parta das privatizações já havia ocorrido.

O campo de saúde suplementar, assim com o de telecomunicações, possui apenas atores privados. É um setor mais fragmentado em termos de número de empresas, com a presença de alguns grandes grupos. A agência surge como no modelo norte-americano, como uma estratégia institucional para regular um setor cada vez mais complexo e conflituoso, mesmo sendo uma área que desperta menos atenção dos atores políticos do que a saúde pública.

Nos três setores avaliamos os eventos críticos que ocorreram desde a implementação das agências. Tais eventos não foram tratados como anomalias, mas sim como parte do processo de depuração e constituição de cada agência e dos atores. Os eventos também serviram para analisar o posicionamento e a atuação dos atores em eventos críticos, especialmente os grupos de interesse e os políticos, de forma a elucidar as suas estratégias e forças. Nos casos fica evidente, por exemplo, o poder do Executivo quando deseja ou necessita interferir no setor.

Ainda no Capítulo 4 tratamos do comportamento dos partidos em relação às agências. Mostramos que, após a inflexão de 2003 e em parte de 2004, houve uma convergência entre a base governista no que se refere ao modelo de agências. O PT, principal crítico do modelo, diminui a intensidade de sua atuação fiscalizatória na Câmara dos Deputados, ao passo que os partidos que pertenciam à antiga base de apoio do governo FHC não alteram significativamente o seu comportamento.

Por fim, o Capítulo 4 traz uma avaliação dos ritos procedimentais das agências nos processos de alteração de regras e de tomada de decisão. As referências teóricas foram os trabalhos de McCubbins, Noll e Weingast (1987, 1989), que indicam ser os procedimentos administrativos uma forma de habilitar ou limitar a atuação dos atores setoriais. Verificamos que as agências possuem padrões muito diferenciados nesse aspecto. Anatel e Aneel devem seguir um rito procedimental bastante detalhado antes de alterar alguma regra – a Anatel por força da legislação e a Aneel por uma construção histórica determinada pela própria agência.

A Tese se encerra apresentando uma conclusão geral sobre o funcionamento do jogo regulatório brasileiro. Centrar a discussão acadêmica e política sobre a estabilidade regulatória em torno das agências e da sua autonomia mostra-se uma estratégia ingênua e insuficiente para a compreensão do jogo regulatório brasileiro.

O cerne desse jogo é formado pela conjugação de procedimentos, autoridade técnica das agências, contratos, equilíbrio econômico-financeiro e o Judiciário. A autonomia das agências fica, na prática, em segundo plano, e só se justifica adequadamente pela normatividade da economia institucional e pela imagem de independência que pode vir a orientar as ações de investidores e empresas do que pela sua real efetividade dentro do sistema político-institucional brasileiro.

Também verificamos que a dinâmica política não pode ser vista como algo que se insinua insidiosamente no jogo regulatório, mas deve ser compreendida como parte inerente da discussão de qualquer política pública, inclusive das regulatórias. A regulação exercida pelas agências só pode ser compreendida se avaliado conjuntamente e inserido no sistema político brasileiro. O risco regulatório brasileiro é, nesse contexto, muito menor do que aquele que os regulados e o jogo político usualmente proclamam.

ASPECTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

As agências reguladoras brasileiras possuem pouco tempo de existência. O modelo regulador com agências foi instalado apenas em 1997, apesar da lei de criação da Aneel ter sido promulgada em 1996. As discussões políticas sobre o modelo também estão distantes de um fim, apesar de um consenso maior sobre essas instituições aparentemente ter sido atingido.

As agências ainda estão em no processo de consolidação de uma identidade corporativa. A composição de seus quadros funcionais permanentes iniciou-se apenas em 2004, com a realização de concursos públicos para a substituição de seus funcionários temporários e comissionados Além disso, as agências têm se queixado da volatilidade desses quadros, atraídos por outras vagas no serviço público ou privado (ANEEL, 2007a:29; ANATEL, 2006:89). Mesmo com agências como a Anatel e a Aneel aproveitando pessoal de instituições já existentes, respectivamente Telebrás e a Eletrobrás, outras organizações como a ANS estão sendo construídas sem uma base burocrática histórica estabelecida. As agências já avançaram rumo à consolidação institucional, mas o processo está ainda distante de uma estabilidade.

As discussões sobre a regulação e as agências reguladoras ganharam uma literatura significativa sobre a sua importância, impactos, dificuldades de implementação, etc, ainda que normativa em grande proporção. Por outro, a literatura é praticamente ausente quando se trata da inserção dessas instâncias burocráticas no jogo político das democracias. Pode-se dizer que apenas a literatura sobre a *accountability* tratou um pouco das implicações democráticas da reforma do estado e das agências reguladoras, mas esta literatura, no geral, distancia-se dos neowilsonianos.

Dentro deste contexto, a regulação é assunto de grande relevância no cenário institucional brasileiro e as agências reguladoras constituem-se na sua face mais visível. A inserção das agências alterou o panorama institucional brasileiro de uma forma ainda pouco estudada. Grande parte da literatura é normativa ou se baseia na análise da legislação e do modelo (MELO, 2000, 2001; PECI, 1999, 2000; MUELLER, 2001; MUELLER; PEREIRA, 2002; ABRUCIO; PÓ, 2005; CAMPOS; AVILA; SILVA, 2000; PACHECO, 2006; MEIRELLES; OLIVA, 2006; GELIS FILHO, 2006; FISCHER et al., 2002; PINHEIRO; MOTTA, 2002). A análise utilizando-se de dados empíricos ainda é bastante esparsa (PRADO, O, 2006; OLIVIERI, 2006; PÓ; ABRUCIO, 2006; OLIVA, 2006). Um estudo relevante sobre o tema é o de Nunes et al. (2007) sobre o processo de criação e instalação de agências.

Fora do campo acadêmico destaca-se o relatório da OECD (2008) sobre a reforma regulatória no Brasil, trazendo dados empíricos e comparativos sobre as agências brasileiras e internacionais nos setores de telecomunicações, saúde privada, transportes terrestres e energia. Este estudo ainda traz um panorama geral sobre as agências reguladoras e o sistema institucional brasileiro, incluindo defesa da concorrência e do consumidor e o poder Judiciário. Todavia, trata-se de um relatório destinado aos *policy makers*, ou seja, não possui pretensões acadêmicas de buscar inferências causais sobre o funcionamento do sistema regulador nacional.

O jogo regulatório brasileiro mostrou um resultado diferente do que seria de se esperar pela literatura: os contratos foram preservados e as regras são estáveis. Isso ocorreu mesmo com a mudança de governo e ascensão de um partido que rejeitava as agências e independente do setor regulado e com reiteradas denúncias sobre a fragilização dessas instituições.

Esses dados mostram que o jogo regulatório brasileiro ainda não foi estudado de forma sistemática para desvendar a sua complexa lógica de funcionamento. A proximidade com sua implementação faz com que o histórico de dados e informações disponíveis ainda seja pequeno. Dessa forma, a análise da inserção das agências no modelo político-administrativo brasileiro nos traz alguns desafios, pois não permite a formulação de modelos parcimoniosos para o estabelecimento de inferências causais (KING; KEOHANE; VERBA, 1994).

Assim, para responder à nossa questão central (“*a autonomia das agências reguladoras desempenha um papel basilar para garantir a estabilidade das regras e os contratos no jogo*”

regulatório brasileiro?”) e para avançarmos no entendimento da dinâmica do jogo regulatório brasileiro, a nossa opção foi pela análise qualitativa, corroborada por dados quantitativos. Ela se mostra uma estratégia consistente para contornar essas limitações acima expostas, bem como para aprofundar a compreensão detalhada sobre o jogo regulatório brasileiro, permitindo a identificação de padrões e a construção de inferências.

Seguimos uma proposta metodológica nos moldes da descrita por André Borges (2007), adotando o mapeamento de processo como forma de buscar uma lógica de inferência qualitativa capaz de identificar os mecanismos causais que levem à ocorrência do efeito verificado por nós, ou seja, a estabilidade de regras e contratos no sistema regulatório brasileiro.

Borges (2007: 55) estabelece uma diferença entre mecanismos causais e efeitos causais, importante para entender a lógica do mapeamento de processo. Por efeito causal entende-se a natureza de influência de uma variável independente x sobre uma variável dependente y – em uma análise multivariada isso corresponderia ao efeito da variável x_i sobre o fenômeno y com as demais condições mantidas constantes. Já o mecanismo causal são os processos que conectam uma variável dependente a uma ou mais variáveis independentes e asseguram a ocorrência do efeito causal verificado.

A escolha de um método qualitativo permitiu-nos lidar com dois aspectos fundamentais da nossa análise: as variáveis tempo e mudança institucional. Assim, a partir do estudo de casos selecionados, procuramos tanto estabelecer condições de refutar ou comprovar a nossa hipótese – de que a autonomia das agências reguladoras não desempenha um papel basilar para garantir a estabilidade das regras e os contratos – e verificar os mecanismos causais que proporcionam este resultado, proporcionando assim um avanço teórico na compreensão da dinâmica do jogo regulatório brasileiro.

Como Borges (2007) ressalta, esta escolha metodológica possui algumas limitações. A mais relevante para esta Tese é que em alguns casos pode haver mais de um mecanismo causal consistente com um determinado resultado, o que dificulta o teste de teorias. Tal limitação não representava um grande empecilho para a escolha dessa metodologia, já que compreender de forma detalhada a dinâmica do jogo regulatório também era um resultado importante. De toda forma, buscamos mitigar esse problema com a escolha dos casos estudados.

A seleção das agências teve como principal objetivo permitir o controle das variáveis independentes (ação do Executivo e Legislativo no controle das agências; o Judiciário; os grupos e eventos críticos do setor; o desenho institucional e os procedimentos da agência) e superar as limitações indicadas por Borges (2007), ou seja, haver mais de um mecanismo causal que possa explicar o resultado observado na variável dependente, a estabilidade regulatória.

Assim, buscamos agências em que as variáveis independentes não tivessem comportamento similar. Como corte básico, as agências deviam atuar na regulação econômica de áreas de grande interesse de grupos sociais, incluindo empresas e cidadãos. Dessa forma, a tentação para ações políticas oportunistas de revisão de contratos ou mudança de regras estaria presente. Isso também exporia as agências à contestação judicial por associações civis ou pelo Ministério Público.

Assim, são excluídas da nossa análise Anvisa, ANA e Ancine por não atuarem na regulação econômica. ANP, Antaq e ANTT atuam na regulação econômica, mas em setores mais restritos em termos de atores sociais envolvidos, ainda que os atores econômicos sejam relevantes. A Anac é uma agência ainda muito recente, que ainda não superou a natural instabilidade que ocorre quando há uma modificação institucional.

Dessa forma, foram selecionadas três agências: a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), a Agência nacional de Telecomunicações (Anatel) e a Agência nacional de Saúde Suplementar (ANS), listadas no quadro a seguir.

Agência	Lei de criação	Decreto de instalação	Tipo de regulação
ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações	9.472, de 16/07/1997	2.338, de 07/10/1997	Econômica e técnica
ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica	9.427, de 26/12/1996	2.335, de 06/10/1997	Econômica e técnica
ANS – Agência Nacional de Saúde Suplementar	9.961, de 28/01/2000 (1)	3.327, de 05/01/2000	Econômica e Social
Quadro 1 – Agências selecionadas			
Fontes: sites das agências. Elaboração própria			
Notas: (1) Foi instalada inicialmente pela Medida Provisória nº 2.012, de 30/12/1999			

Apesar de serem agências que atuam na regulação econômica de seus setores e possuem mecanismos de autonomia institucional, algumas diferenças entre elas são significativas e trazem implicações práticas. A duração do mandato dos diretores é uma delas – quanto mais curtos mais sujeitos à substituição e, portanto, maior o grau de controle do Executivo sobre a agência. Na Anatel a duração dos mandatos é de cinco anos, na Aneel o termo é de quatro anos e na ANS apenas três.

O contrato de gestão também pode impor outra forma de controle embutida no desenho institucional. A ANS e a Aneel possuem contratos de gestão de acordo com a sua legislação, mas nesta última ele foi utilizado apenas uma vez, na sua inauguração. Anualmente a ANS renova o seu contrato e tem as suas metas aferidas – o descumprimento delas pode acarretar a demissão do presidente.

Dessa forma, verifica-se que, se traçada uma escala de autonomia entre elas, a Anatel estaria no extremo máximo e a ANS no mínimo, com a Aneel em uma posição intermediária. Divergimos nesse ponto das observações de Mueller e Pereira (2002) de que as agências nasceram iguais e se diferenciarão com o passar do tempo: elas já nasceram com diferenças sutis, mas significativas.

As características dos setores eram outro fator importante a ser controlado. Assim temos agências tratando de áreas onde existe apenas a participação privada (Anatel e ANS), sendo que a primeira decorre da privatização. Já a Aneel atua em um setor onde a presença estatal é ainda muito forte. Os setores são tratados com mais detalhe a seguir.

Para o desenvolvimento empírico foram procurados dados e informações que pudessem evidenciar mudanças nos padrões de relacionamento entre as agências e os governos FHC e Lula, tanto por parte do Executivo Federal como por parte dos partidos e do Congresso. Assim poderíamos determinar tanto se houve padrões de ruptura ou continuidade entre os governos como avaliar a própria autonomia das agências perante o sistema político.

Entre essas informações estava a ocorrência de eventos críticos no setor. Esses eventos são importantes para mapear o comportamento dos diversos atores, pois são situações que forçam os agentes a explicitarem comportamentos que ficam normalmente ocultos. A ocorrência desses eventos em ambos os governos permitiu aclarar ainda mais a nossa comparação.

Também foram levantados dados de decisões judiciais nas instâncias superiores, como forma de avaliar o papel do Judiciário no jogo regulatório brasileiro. Foram pesquisados casos significativos nos setores em que eram envolvidas questões contratuais e a atuação das agências.

Devido à atualidade das informações e a falta de estudos sistemáticos sobre o processo regulatório no Brasil, grande parte das informações foi baseada em pesquisas nos jornais. As informações foram complementadas com entrevistas com ex-dirigentes das agências selecionadas, visando complementar os dados e buscar impressões sobre os setores e o modelo regulatório brasileiro.

CAPÍTULO 1 – REGULAÇÃO, BUROCRACIA E AGÊNCIAS REGULADORAS

O modelo institucional de agências se popularizou com a onda internacional de movimentos de reforma do Estado ocorrida nos anos 1980 e 1990. Países da Europa à América Latina, dos Estados Unidos à Oceania buscavam, ao menos no discurso, ampliar a efetividade da ação governamental por meio da implantação de um modelo gerencial, ou de Nova Gestão Pública, de atuação da burocracia pública (BRESSER-PEREIRA e SPINK, 1998; BRESSER-PEREIRA, 1999).

As agências pareciam prover o formato institucional mais adequado aos modelos de Nova Gestão Pública que preconizavam, basicamente, combinar aumento da autonomia dos gestores públicos, controle por resultados e prestação de contas ao público. Esse modelo passou por um processo de isomorfismo, tornando-se uma tendência irresistível quando se discutiam reformas do Estado (POLLITT; BOUCKAERT, 2000). Em muitos países, elas ganharam a denominação de agências executivas.

As agências reguladoras surgiram muito antes, nos Estados Unidos do final do século XIX, mas tiveram um *boom* recente, no mesmo momento em que crescia o debate em torno da Nova Gestão Pública. Seu objetivo é garantir uma forma de intervenção estatal posterior ao processo de privatização e/ou concessão de serviços públicos à iniciativa privada, fazendo com que o Estado passasse do papel de provedor direto dos bens e serviços para o de regulador da oferta e de suas condições (MAJONE, 1996; JORDANA, LEVI-FAUR, 2005; GILARDI, JORDANA, LEVI-FAUR, 2006).

O fato de ambas as formas institucionais serem chamadas de agências e muitas vezes os movimentos recentes de privatização terem coincidido, ou sido chamados, de reforma do Estado contribui para que surjam confusões entre estas duas formas. Estudos sobre a difusão de agências na Europa e na América Latina (GILARDI, JORDANA, LEVI-FAUR, 2006) freqüentemente misturam agências reguladoras e executivas ao traçar o panorama geral, ainda mais porque muitas destas últimas são voltadas a ações relacionadas à chamada regulação social.

Contudo, apesar de serem muitas vezes contemporâneas, as agências executivas e reguladoras guardam algumas diferenças fundamentais. As agências executivas se relacionavam à busca de eficiência e efetividade da ação governamental defendido pela Nova Gestão Pública, sob uma lógica político-administrativa centrada no controle de resultados pelos dirigentes políticos e eventualmente pela população. Em boa medida, esta proposta supunha maior permeabilidade e *accountability* da burocracia, ao passo que a literatura das agências reguladoras, no geral, baseia-se na autonomia burocrática em relação à política, como veremos mais adiante.

O Brasil é um exemplo claro dessa confusão. As propostas de reforma do Estado colocadas no “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado”, preparado pelo então Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE), tratam das agências executivas. As agências reguladoras foram tratadas pelo Conselho da Reforma do Estado (CRE) apenas em 1996, com a recomendação de 31 de maio de 1996 do para a “Construção do Marco Legal dos Entes Reguladores”, em um momento que as discussões sobre esses órgãos já estavam em andamento em alguns ministérios, como de Minas e Energia e de Telecomunicações (NUNES et al., 2007). Todavia, as agências executivas não prosperaram, as privatizações ocorreram e as agências reguladoras se tornaram a síntese da reforma do Estado no governo Fernando Henrique Cardoso.

Por outro lado, as agências reguladoras eram um elemento fundamental para lidar com a mudança que a atuação econômica do Estado sofria ao passar serviços de interesse público à iniciativa privada, seguindo um raciocínio econômico de que investimentos privados não seriam atraídos – ou seriam apenas com um prêmio de risco elevado – caso não houvesse mecanismos para garantir o cumprimento dos contratos. Neste caso, o controle pelos políticos era algo a ser evitado e a autonomia dessas instituições era a pedra fundamental da sua constituição.

As agências reguladoras surgem, então, como uma ferramenta para garantir a estabilidade de regras e o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, assegurando o retorno esperado pelos investidores. Isso era considerado fundamental especialmente nos setores de infraestrutura, que se caracterizam por investimentos vultosos, de longa maturação e com a presença de custos irrecuperáveis (*sunk costs*) caso a empresa se retire do negócio.

Para isso, elas teriam duas características principais: (1) autonomia em relação ao processo político, assegurada por meio de orçamento próprio e mandato dos dirigentes; (2) especialização técnica nos setores para a definição dos parâmetros e condições necessários para a atuação das empresas.

Dessa forma, as agências reguladoras refletem uma visão de uma administração pública que definimos como neowilsoniana, por seguir os enunciados de Woodrow Wilson sobre uma separação de administração e política. No clássico texto “O Estudo da Administração”, escrito em 1887, Wilson reconhece a complexificação do Estado e a importância de existir uma máquina administrativa eficiente, baseada em princípios científicos. Entretanto, a administração e a política seriam coisas separadas, com a última definindo as linhas de atuação da primeira, mas sem interferir nas questões técnicas operacionais (WILSON, W., 2005).

Se a forma é neowilsoniana, a *rationale* das agências reguladoras autônomas deriva de uma literatura economicista que vê de forma negativa a relação da regulação com a política. Essa perspectiva ganha relevância com o conhecido texto de Joseph Stigler, “The Theory of Economic Regulation” (1971), que situa os políticos em uma equação cujo resultado era a proteção para as empresas e o ônus para a sociedade.

Essa literatura da regulação econômica é oriunda da Escola de Chicago e surgiu em um contexto histórico norte-americano de defesa da desregulação, como um contraponto à regulação que havia sido ampliada desde a década de 1930, e reforçada nos anos 1960. Assim, tal teoria advogava que a regulação imposta pelo Estado distorceria a alocação ótima de bens que o livre mercado, segundo a teoria, proporcionaria.

Nessa escola teórica o relacionamento entre política e agências reguladoras é tratado como um agravante para os problemas da regulação, caracterizando uma captura política ou fazendo parte do jogo de interesses que culmina na captura pelos regulados (POSNER, 1974; PELTZMAN, 1976, 1989).

As teorias da regulação econômica despertaram para um elemento até hoje fundamental na discussão da regulação, a captura do regulador pelo regulado, daí serem referidas também como teoria da captura. Contudo, elas perderam força por não conseguirem explicar o

movimento de desregulação que ocorreu nos Estados Unidos na década de 1980, como reconhece Peltzman (1989).

Se a literatura da regulação econômica forneceu alguns elementos que foram utilizados na discussão das agências reguladoras ao redor do mundo após a década de 1980, outra linha teórica foi fundamental como referência: a nova economia institucional.

Essa linha teórica busca estudar o impacto das instituições no desenvolvimento econômico e se fundamenta em modelos e técnicas econométricas para determinar esses impactos. Ela é uma retomada dos trabalhos da década de 1930 sobre a teoria da firma e que tratavam do impacto do direito de propriedade no desenvolvimento econômico (COASE, 1998). A nova economia institucional, cujo principal expoente é Douglass North, busca de algum modo incluir as instituições como variáveis nos modelos econômicos.

No que se refere à regulação, essa literatura acabou por assumir um caráter normativo para os principais apoiadores dos processos de privatização nos países em desenvolvimento, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial. O seu ponto principal era a necessidade da garantia dos contratos como condição *sine qua non* para a atração dos investimentos, especialmente em infra-estrutura.

Assim, trabalhos de referência nessa área, como Levy e Spiller (1996) e de Guasch e Spiller (1999) partem de modelagens econômicas com lastro meramente dedutivo ou de inferências retiradas de comparações de grandes bases de dados históricas e/ou internacionais sobre o impacto das instituições. Como o próprio Douglass North reconhece na introdução do livro “Regulations, Institutions, and Commitment” (Levy; Spiller 1996), uma das principais referências da literatura da NEI sobre a regulação e as agências autônomas, “While the new institutional economics has developed a body of theory to analyze the way in which political and economic institutions evolve, *it has been short of empirical content*”, lacuna que aquele estudo ajudava a suprir com a comparação entre cinco países, demonstrando a força da NEI para o *policymaking* e análise (NORTH, 1996: viii, grifos nossos). O estudo tratou de países onde houve privatizações, mas deixou de lado a principal referência mundial de agências governamentais regulando prestadores de serviços privados: os Estados Unidos.

Todavia, como Borges (2007) relembra, pesquisas comparativas quantitativas com grandes bases de dados – o que é o caso das análises e modelos da nova economia institucional – podem sofrer com o *conceptual stretching*, ou seja, com a necessidade de tornar os conceitos e critérios utilizados pouco rigorosos para poder incluir os dados na amostragem, levando a aplicação do modelo a casos onde não se verificam as condições causais relevantes. A simplificação das observações para se converterem em variáveis quantitativas exige que elas sejam tratadas como caixas pretas, ou seja, seu funcionamento não é avaliado, apenas verificam-se as entradas e saídas do modelo.

Para a concepção teórica da nova economia institucional, e o ativismo político e retórico daí derivado, o controle político sobre as agências reguladoras ou é visto negativamente, ou é uma lacuna. Esse fato é um paradoxo, já que o modelo de agências foi em grande parte baseado em experiências dos Estados Unidos, onde foram criadas agências para regular a prestação de serviços privados desde o final do século XIX. Na ciência política norte-americana a junção de política e burocracia ou o controle desta pelos políticos – incluindo as agências que regulam as atividades privadas – é um tema recorrente (ABERBACH; PUTNAM; ROCKMAN, 1981; ABERBACH, 1990; WILSON, 1989; WOOD; WATERMAN, 1994).

Tal abordagem decorre de dois fatos históricos sobre a evolução do sistema econômico e político norte-americanos. Primeiro, em termos históricos, a maior parte dos serviços de interesse público eram – e são – providos por empresas privadas. Foi o crescimento dessas empresas, o impacto dos monopólios e os conflitos comerciais interestaduais que levaram ao surgimento de agências reguladoras federais nos Estados Unidos, cuja pioneira foi a Interstate Commerce Commission (ICC), criada em 1887.

O segundo fato está indicado na própria criação da ICC. Mesmo sendo instituída sob a ótica Progressivista da época como uma burocracia especializada independente dos processos políticos (o modelo wilsoniano), ela foi mantida sob o controle do Legislativo por meio das nomeações e do controle orçamentário (NUNES ET AL., 2007: 23-4). Isso decorre do reconhecimento de que em uma democracia não devem existir poderes sem escrutínio público e que era uma ilusão ingênua a divisão de papéis em que a burocracia cuidaria apenas de implementar as decisões políticas dos representantes eleitos, temperada pela resistência que qualquer instituição tem em abdicar dos seus poderes. A realidade se mostrou cheia de

nuances e deixou claro que os políticos e a burocracia possuíam muitas interações, em relações permeadas por conflitos, cooperação e mútua dependência.

Para a consecução da presente Tese, partimos da constatação de que as agências reguladoras são integrantes das instituições que compõe a burocracia pública e estão inseridas em um sistema político democrático. As agências possuem características específicas que as diferenciam parcialmente das organizações da burocracia normalmente existentes nos governos, tais como os mandatos, o orçamento próprio e o alto grau de especialização. Também se diferenciam por executarem funções dos três poderes republicanos: Legislativa, ao regulamentarem os setores de atuação; Executiva, ao implementarem a legislação existente e as próprias normas definidas por elas; e Judiciárias, ao avaliarem os recursos e imporem penalidades aos regulados.

Todavia, as agências reguladoras também possuem muitas similaridades com a burocracia pública tradicional, como o fato de que instituições públicas em Estados democráticos estão sujeitas a alguma forma de controle por parte de seus criadores, os representantes políticos, e devem estar sujeitas ao exame e à pressão da sociedade. Igualmente, em maior ou menor grau, são caracterizadas pela especialização em suas áreas de atuação e pela ênfase nos aspectos técnicos das políticas públicas.

Assim, apesar dos apelos retóricos neowilsonianos para uma regulação feita por técnicos politicamente insulados, o relacionamento entre política e a regulação é indissociável. Como sumariza Nunes et al. (2007: 20), regimes regulatórios são “uma configuração historicamente específica de políticas e instituições que estruturam o relacionamento entre interesses sociais, o Estado e os atores econômicos”. Assumir essa relação ampliada das agências com seu entorno político não significa negar os aspectos técnicos – e eventualmente científicos – da ação regulatória, mas sim reconhecer que tanto a instituição regulatória como as ações técnicas são eivadas por princípios e questões políticas.

Parte-se do suposto, aqui, de que a noção de autonomia das agências como as grandes fiadoras da estabilidade de regras e garantias contratuais deve ser avaliada, no modelo político brasileiro, dentro de um conceito de jogo regulatório. Definimos como jogo regulatório a interação entre as instituições, regras e atores nas diversas áreas sujeitas à regulação estatal,

incluindo as agências, a legislação, os poderes constituídos (Executivo, Legislativo e Judiciário) e os próprios atores sociais envolvidos, como as empresas reguladas.

Com base nessa argumentação, a Tese pretende responder à seguinte questão central: **que elementos proporcionam a estabilidade de regras e dos contratos a despeito da falta de autonomia política das agências reguladoras brasileiras em relação ao Poder Executivo?**

Para responder a essa questão avançamos também na compreensão de como o jogo regulatório brasileiro funciona, os atores relevantes e a sua dinâmica.

Também, visando compreender o funcionamento do jogo regulatório brasileiro no qual as agências reguladoras estão inseridas, mostrou-se necessário ir além da literatura sobre regulação baseada na nova economia institucional, promovendo um diálogo com outras linhas teóricas, como a literatura sobre as burocracias públicas, com ênfase nas questões de seu controle político, e a bibliografia sobre o sistema político-administrativo brasileiro.

Esse esforço de integração de literaturas remete ao exemplo do estudo de Schneider (1994), “Burocracia Pública e Política industrial no Brasil”, onde o autor avalia os padrões de relacionamento entre burocratas, políticos e empresários na construção e execução da política industrial brasileira. Schneider (1994: 20) se mostrava surpreso com a falta de integração entre abordagens teóricas que enfocavam aproximadamente a mesma questão, a burocracia executiva.

Nosso estudo também partilha desse tipo de surpresa no que se refere à literatura sobre regulação. Há uma completa falta de integração entre diversas perspectivas teóricas que tratam basicamente do mesmo assunto: a interação entre a burocracia reguladora e os atores políticos e sociais.

Essa falta de integração pode ser explicada pelo viés economicista que dominou parte significativa da ciência política nacional e internacional e de forma quase absoluta a área de estudos da regulação. Contudo, essa literatura não se mostra capaz de explicar satisfatoriamente fenômenos como o estudado por esta Tese, isto é, a convivência no Brasil entre a fragilidade na autonomia e a manutenção da estabilidade regulatória, como veremos ao longo do trabalho.

Apesar das agências reguladoras norte-americanas terem uma vasta literatura enquadrando-as como parte da burocracia governamental e, assim, inseridas na *polity*, essas referências não foram aplicadas às agências criadas em diversos países naquela onda de implementação de privatização e novos marcos regulatórios. As literaturas sobre política e burocracia, regulação econômica e agências vistas pela nova economia institucional caminharam com baixa integração.

Voltando-se aos trabalhos seminais de Max Weber, já verificamos questionamentos sobre as tensões decorrentes da necessidade das organizações burocráticas vis-à-vis o seu controle e legitimidade democráticos. Assim, avaliamos que a discussão das agências reguladoras e de sua autonomia seria inconsistente se não se referenciasse nessa literatura. Tal diálogo mostrou-se fluente quando utilizadas como uma chave para ultrapassar os aspectos neowilsonianos da literatura recente sobre agências e avaliar as instituições inseridas em um jogo mais complexo de interações.

A literatura sobre a burocracia demanda uma contextualização à realidade político-institucional nacional, de forma a se constituir em uma contribuição relevante tanto para a compreensão do caso brasileiro como para poder ser aplicada como referencial explicativo em nível internacional. Assim o mapa traçado com base nesse diálogo de literaturas sobre regulação e burocracia foi submetido a um crivo da literatura sobre o funcionamento do sistema político. Neste último aspecto, como trataremos adiante, encontramos uma grande lacuna em relação a estudos empíricos ou mais abrangentes.

Assim como no trabalho de Schneider (1994: 20), a tentativa de estabelecer esse diálogo traz, por vezes, uma tendência centrífuga ao argumento. Procuramos lidar com essa tendência estabelecendo, à medida que avançamos no diálogo, uma síntese das hipóteses explicativas relacionadas à questão central que pudessem ser manejadas e observadas empiricamente.

Além desse diálogo, há muito tempo necessário, entre as linhas teóricas, esta Tese procurou preencher outra lacuna: o reduzido número de estudos empíricos sobre a regulação e as agências reguladoras no Brasil. É claro que parte disso decorre da falta de dados devido à novidade institucional, o que fez com houvesse uma concentração de análises sobre a legislação e suas possíveis implicações institucionais. Parte da bibliografia existente é

influenciada pelo discurso político sobre as agências, bastante presente no governo FHC, período em que as agências acabaram por simbolizar a reforma do Estado, e pela forte crítica feita pelo presidente Lula e seu partido no seu primeiro mandato. Além disso, nota-se que o referencial teórico utilizado é geralmente a abordagem economicista e normativa, com o que procuramos romper para poder ter uma compreensão mais aprofundada da regulação.

1.1. REGULAÇÃO E AGÊNCIAS REGULADORAS AUTÔNOMAS

1.1.1. Teorias da regulação

A atuação do Estado para impor restrições ou incentivos aos agentes do mercado já foi abordada por diversas linhas teóricas. Nessa seção pretendemos traçar um panorama dessas abordagens, nos concentrando na discussão mais atual sobre a regulação e as agências reguladoras.

A regulação é um tipo particular de política pública. Para compreender os tipos de atores envolvidos e de que forma eles devem atuar, devemos verificar quais são as suas características básicas. Gerber e Teske (2000) fazem um sucinto inventário dessas peculiaridades:

“Regulation is a distinct policy arena because it involves the use of governmental authority to constrain the behavior of private actors. Unlike distributive, redistributive, and other policies, regulation does not involve large amounts of direct governmental expenditure; instead, governments direct private actors to spend considerable resources in certain prescribed ways. [...] While regulatory policy is unique partly for its constraints on private behavior, it is also often highly technical, requiring significant bureaucratic expertise, yielding a concomitant delegation of substantial policymaking authority to bureaucrats. The manner and degree to which they are held accountable in their activities poses an essential question to both regulatory scholars and to theories of democratic participation.” (GERBER e TESKE, 2000: 852, grifos nossos).

Os autores também traçam uma distinção em relação às chamadas regulação econômica e regulação social. A regulação econômica trata dos esforços governamentais em assegurar o funcionamento adequado dos mercados, como prevenção de monopólios, definição de tarifas e regras de entrada e saída em determinados mercados.

A ação regulatória se ampliou posteriormente para questões como assimetrias de informação e externalidades negativas, em áreas como meio ambiente, proteção do consumidor, segurança do trabalho, entre outras (Gerber e Teske, 2000: 851). Tatalovich e Daynes (1984, apud Spitzer, 1987: 237-238) definem regulação social como o uso de autoridade para “modify or replace social values, institutional practices, and norms of interpersonal behavior with new modes of conduct based upon legal proscriptions”.

Portanto, deve-se sempre tomar o cuidado conceitual de definir de que tipo de regulação se trata, pois a literatura estadunidense utiliza esse termo para designar uma ampla gama de políticas públicas, desde questões predominantemente econômicas, como competição e tarifas, regulamentação de produtos voltados à saúde, para regras impostas pela administração federal aos programas sociais descentralizados. Neste Tese, tratamos da regulação econômica.

Segundo Levine e Forrence (1990), as questões relacionadas à regulação foram abordadas por três grandes referenciais teóricos. Traçando suas origens na década de 1950, os autores consideram que a primeira linha teórica a tratar do tema poderia ser denominada de **Interesse Público**, na qual a regulação se constituiria numa resposta governamental para as falhas de mercado e externalidades negativas.

A regulação se colocaria, assim, como fruto das demandas da sociedade contra os problemas causados pela atuação oportunista de empresários no livre mercado, tais como as condições higiênicas dos alimentos nos Estados Unidos denunciadas por Upton Sinclair em 1906 com o livro “The Jungle” (SINCLAIR, 2006). Ou os problemas sociais que a construção de uma economia de mercado gerava e que não conseguiam ser sanados pela auto-regulamentação, tais como os danos sociais causados pelo mercado de trabalho (POLANYI, 2000). Karl Polanyi, em “A Grande Transformação”, conclui que a economia de mercado não teria condições sociais de se sustentar se ela não sofresse algum tipo de regulação. Phelps (1985: 127), na mesma linha, afirma que certos tipos de regulação pública são necessárias para atender as noções sociais de justiça, externalidades e, inclusive, para reduzir ineficiências econômicas.

Ao lado desses impactos sociais, a regulação era uma resposta aos oligopólios ou monopólios que surgiam nos mercados. A competição e a depuração não se estabelecem apenas pela mão do mercado, uma intervenção estatal se mostrava necessária.

A literatura de Interesse Público constituía-se, basicamente, da análise por um prisma político para o estabelecimento da regulação e das motivações dos reguladores em relação aos problemas ocasionados pelo mercado. Essa literatura possuía aspectos positivos como normativos.

Contudo, essa perspectiva teórica não tratava adequadamente o impacto econômico da regulação e mostrava-se deficiente para incluir os grupos de interesse na análise. A literatura da **regulação econômica ou, alternativamente, teoria da captura**, surge como uma resposta e como um contraponto a essas questões.

Essa literatura, o segundo grande referencial teórico sobre a regulação indicado por Levine e Forrence (1990), foi inaugurada por George Stigler em 1971 com o artigo “A Teoria da Regulação Econômica”. Neste trabalho, o autor procura demonstrar que as empresas reguladas se articulariam com o sistema político e os reguladores para estabelecer regras que as protegessem da competição e lhes permitissem ampliar a renda extraída dos consumidores. Stigler referencia a sua matriz analítica no trabalho de Mancur Olson, “The logic of collective action” (1965), no qual se estabelece um modelo econométrico para analisar a ação de grupos na busca de aumentar a sua utilidade, definida como renda econômica.

De natureza economicista e estabelecida na chamada Escola de Chicago, essa literatura estava inserida em um contexto histórico de questionamento à regulação, entendendo-a como um elemento que distorceria a alocação ótima de bens que um mercado livre e competitivo pode gerar. Assim, logicamente, o melhor para a sociedade seria a desregulamentação.

Essa linha foi aprofundada por outros autores da mesma Escola de Chicago. Peltzman (1976) matiza as conclusões de Stigler, inserindo no modelo os grandes consumidores. Dessa forma, a renda não seria apropriada exclusivamente pelas empresas, mas seria dividida com alguns grupos mais poderosos e organizados de consumidores às expensas de grupos difusos de consumidores e, eventualmente, empresas. Richard Posner (1974) aprofunda o trabalho de Stigler, fazendo uma feroz crítica à literatura de interesse público, e desenvolvendo um modelo econométrico mais robusto para as teorias da regulação econômica.

Se tais modelos se mostraram consistentes para mostrar como os grupos privados se apropriavam da renda da sociedade por meio da regulação e assim explicando a com argumentos econômicos como a regulação surgia, eles acabaram se mostrando frágeis para explicar o fenômeno oposto, a desregulamentação que assolou os Estados Unidos na década de 1980.

Tal fato é, de certa forma, uma ironia: foi essa linha teórica que dava a sustentação argumentativa para a desregulação.

Peltzman (1989) faz uma interessante revisão dessa literatura procurando suprir essa lacuna. Segundo o autor, a teoria da regulação econômica levava a três conclusões principais. Primeiro, grupos pequenos e bem organizados se beneficiarão da regulação mais do que os grupos grandes e difusos, ou à custa destes. Segundo, a política regulatória procurará preservar a distribuição de recursos entre os membros da coalizão dominante. Por fim, considerando que os benefícios oriundos da regulação se concentram na capacidade desta em distribuir riqueza, ela é sensível a perdas de bem-estar.

Segundo o autor, para dar conta desses eventos era necessário que a teoria desse maior atenção às questões políticas e às coalizões que as sustentavam. Desse modo, ele inseria novamente no modelo o desejo da sociedade que seria transmitido pelos políticos aos reguladores – estes deixavam então de ser parte da equação de captura e se tornavam os atores capazes de quebrar a lógica estabelecida pelo modelo da regulação econômica.

Assim, a literatura da regulação econômica perdeu força explicativa, mas questões como a captura do regulador e coalizões entre políticos, reguladores e regulados (os triângulos de ferro) se inseriram definitivamente na discussão da regulação governamental.

Levine e Forrence (1990) apontam uma terceira literatura relacionada às agências que ganha relevância: a **teoria principal-agente ou da agência**. Segundo essa literatura, uma relação principal-agente se estabelece quando um ator (o principal) delega atividades para outro (o agente), estabelecendo um contrato permeado por assimetrias de informação e de recursos. O principal busca atingir seus objetivos impondo incentivos, restrições e penalidades ao agente, buscando assim superar o fato de não conseguir observar e avaliar diretamente as ações deste (PRZEWORSKI, 1998; SHAPIRO, 2005). Essa situação resulta no custo de agência, ou seja,

“o custo que o principal decide racionalmente incorrer para reduzir a irresistível tendência ao engano do agente” (BRESSER PEREIRA, 1998: 137).

A literatura de agente principal é aplicada em campos que passam pela economia, a administração de empresas e a ciência política (KISER, 1999). Ela possui um caráter mais instrumental para analisar situações onde há delegação e assimetria informacional e de recursos, inclusive com modelos matemáticos. A ênfase dessa literatura é a análise da delegação².

Gilardi (2002) relata que a teoria da agência ajuda a formular algumas hipóteses para o aspecto mais crucial das modernas agências reguladoras: a sua autonomia. Contudo, ela é insuficiente para dar uma explicação satisfatória para a opção pelo formato autônomo, que pode ser mais bem elucidada pela necessidade de estabelecer credibilidade ou pela tentativa de limitar as opções de futuras gerações de políticos. Essa observação não é desprovida de sentido, a autonomia decorre de outra base teórica, que veremos a seguir

Uma contribuição inegável dessa literatura para o estudo da regulação foi o desenvolvimento de trabalhos sobre estratégias utilizadas pelos políticos para reduzir o espaço discricionário (*slack*) da burocracia reguladora. Três artigos que se tornaram referência no estudo da delegação e do controle da burocracia foram baseados nos modelos desenvolvidos a partir desse referencial: McCubbins, Noll e Weingast. (1987, 1989) e Epstein e O’Halloran (1994). Estes artigos tratam do papel dos procedimentos e do desenho institucional das agências como forma de diminuir a assimetria informacional e de manter a agenda definida quando as agências foram criadas (ver seção 1.2.1.4 para mais detalhes).

O artigo de Levine e Forrence (1990), ao fazer essa síntese da literatura regulatória, visava desenvolver hipóteses falseáveis para testar a teoria da captura e a teoria do interesse público com base no comportamento do regulador. Caso ele estivesse agindo em prol de interesses privados ou de uma clientela política seria um regulador “capturado”; por outro lado, se agisse de acordo com os interesses gerais do público ele poderia ser considerado um regulador “burkeano”, na definição dos autores. Assim, os autores procuraram estabelecer parâmetros

² Duas interessantes revisões das bases conceituais, críticas e utilizações dessa literatura estão em Shapiro (2005) e Kiser (1999)

para as observações e mensurações do que poderia se constituir interesse público e interesse geral.

Levine e Forrence (1990) fizeram um levantamento das principais linhas teóricas utilizadas para o estudo da regulação nos Estados Unidos, onde historicamente ela se constitui em burocracias especializadas sob delegação e vigilância dos políticos, voltadas para o controle da iniciativa privada. Assim, a revisão não incluiu outra literatura relacionada à regulação que se tornaria referência nas décadas de 1990 e 2000, servindo inclusive como base normativa para a criação de agências reguladoras fora dos Estados Unidos: a nova economia institucional.

1.1.2. A nova economia institucional e as agências reguladoras

Na moderna literatura sobre a regulação as agências reguladoras autônomas e as políticas regulatórias estão imbricadas. As agências, na prática, são o fenômeno institucional relevante a ser estudado, enquanto a regulação é tão antiga quanto a criação do Estado-nação, ainda que apenas tenha recebido esse nome com o avanço da economia de mercado.

A questão mais relevante em relação às agências é sobre a autonomia dessas instituições. Nesse sentido, a principal justificativa teórica para esse modelo é normalmente fornecida pela nova economia institucional (NEI). Chamaremos essa abordagem de **teoria institucional da regulação**.

A NEI se baseia em uma linha teórica iniciada com a teoria da firma no final da década de 1930, que incluiu nos modelos econômicos questões como os custos de transação. A partir desses pressupostos se derivaram modelos para analisar o impacto das instituições na minimização dos custos de transação e, assim, facilitando o desenvolvimento econômico (COASE, 1998).

O estudo do papel das instituições no desenvolvimento econômico ganhou força a partir da década de 1980, com o aperfeiçoamento de modelos e técnicas econométricas que foram utilizadas na avaliação de grandes bases de dados, objetivando avaliar o papel de algumas variáveis da política e da sociedade nos modelos econômicos. A nova economia institucional

se valeu de estudos históricos para a construção dessas bases de dados e a avaliação de impactos de algumas instituições. O principal expoente dessa abordagem teórica é Douglass North, prêmio Nobel de 1993.

A nova economia institucional fez uso de modelos da teoria dos jogos como ferramenta conceitual, especialmente na avaliação da credibilidade e do grau de comprometimento (*commitment*) que as instituições podem agregar ao desenvolvimento econômico e social, especialmente em preservar o direito de propriedade (NORTH; WEINGAST, 1989).

North (1991) define as instituições que a nova economia institucional tenta avaliar e explicita o seu papel no desenvolvimento econômico da seguinte forma:

“Institutions are the humanly devised constraints that structure political, economic and social interaction. They consist of both informal constraints (sanctions, taboos, customs, traditions, and codes of conduct), and formal rules (constitutions, laws, property rights). Throughout history, institutions have been devised by human beings to create order and reduce uncertainty in exchange. Together with the standard constraints of economics they define the choice set and therefore determine transaction and production costs and hence the profitability and feasibility of engaging in economic activity. They evolve incrementally, connecting the past with the present and the future; history in consequence is largely a story of institutional evolution in which the historical performance of economies can only be understood as a part of a sequential story. Institutions provide the incentive structure of an economy; as that structure evolves, it shapes the direction of economic change towards growth, stagnation, or decline. In this essay I intend to elaborate on the role of institutions in the performance of economies and illustrate my analysis from economic history.” (NORTH, 1991: 97; grifos nossos)

Um ponto central da análise de North trata do cumprimento de contratos ou de compromissos entre as partes envolvidas em uma ação econômica, mais especificamente entre o Estado e os atores privados. Mecanismos institucionais que diminuíssem os custos de transação e ampliassem o comprometimento de governos e atores privados em honrar os contratos seriam benéficos a uma melhor alocação econômica e, conseqüentemente, ao desenvolvimento das economias de mercado. O papel básico das instituições seria reduzir os níveis de incerteza no ambiente de negócios, especialmente a possibilidade de o Estado usar de seu poder coercitivo para confiscar a riqueza gerada pela economia.

Apesar do reconhecimento de North sobre a relevância da *path dependence* e de sua advertência sobre a dificuldade em analisar a mudança institucional, pois “in the case of institutional change the process is more complex because of the key role of political organizations in the process” (NORTH, 1991: 109), as conclusões obtidas nos estudos desenvolvidos sob a nova economia institucional acabaram se tornando um receituário

orientador para a criação de instituições nas reformas de mercado de diversos países ao redor do globo, entre elas a criação de agências reguladoras autônomas. Os *policy makers* de todo o mundo passaram a contar com uma prescrição pronta de tudo aquilo que deveriam implementar.

Uma das principais referências para a criação de sistemas regulatórios que garantissem os contratos nas privatizações foi o estudo de Brian Levy e Pablo Spiller (1996) com uma comparação entre os ambientes de commitment em cinco países: Argentina, Chile, Filipinas, Jamaica e Reino Unido.

O eixo da pesquisa desses autores, financiada pelo Banco Mundial, era mostrar como marcos regulatórios que proporcionassem segurança contra ações arbitrárias e oportunistas dos governos e garantia dos contratos encorajavam o investimento privado de longo prazo. Segundo os autores, essas condições poderiam ser proporcionadas por uma variedade de arranjos institucionais. Dessa forma foram analisadas as seguintes instituições na pesquisa:

- Executivo e Legislativo;
- Judiciário;
- Costumes e normas informais que impõe restrições às ações de indivíduos ou instituições;
- As características dos interesses sociais presentes no país, incluindo o papel da ideologia;
- As capacidades administrativas do país.

De acordo com a combinação de diferentes características desses elementos os autores traçam suas conclusões e fazem propostas sobre o desenho das instituições regulatórias para que os países pudessem encaminhar suas privatizações.

No trabalho de Levy e Spiller (1996: 8) fica evidente que a principal instância a ser considerada para o desenho do modelo regulatório a ser adotado era o Judiciário: sem a presença de tribunais independentes, com tradição na garantia da propriedade privada contra ações governamentais, as soluções regulatórias seriam a posse estatal ou a existência de garantias por uma entidade internacional.

Com um Judiciário favorável, o restante das instituições implicaria o desenho de regras mais ou menos flexíveis nos contratos ou na legislação. Apenas no caso da ausência de leis (países com tradição de *common law*) ou de contratos a posse estatal ou garantias internacionais seriam recomendadas. A presença de um regulador tecnicamente capacitado e, obviamente, independente das ações políticas oportunistas era um fator fundamental no desenho de um sistema regulatório estável.

Assim, baseando-se nos modelos de nova economia institucional e na pesquisa de Levy e Spiller, é criado um receituário de instituições regulatórias independentes (BANCO MUNDIAL, 1997; GUASCH; SPILLER, 1999). Nos países onde a privatização avançou, como a América Latina e em vários países europeus, o desenho do sistema regulatório concentrou-se no estabelecimento dos contratos e na implantação do regulador independente, seguindo o formato institucional de agências. Nessa linha, um modelo de instituições regulatórias efetivas seria composto por cinco condições:

“(a) managerial freedom, (b) political autonomy (freedom from political and interest group influence), (c) accountability (the duty of an agent or employee to respond to and fulfill his or her responsibilities to his or her principal or employer), (d) checks and balances (to limit the power of single individuals within the institution), and (e) incentives (to reward good performance and to punish arbitrary or inadequate performance).” (GUASCH; SPILLER, 1999:49)

Este é exatamente o modelo institucional adotado pelas agências reguladoras brasileiras como a Aneel e Anatel. A teoria institucional da regulação assumiu um caráter normativo em relação às agências reguladoras.

Não há uma literatura consolidada sobre a motivação do estabelecimento de agências reguladoras autônomas em países com contextos institucionais tão diferentes quanto os europeus e os latino-americanos. Todavia, existem sinalizações de que as motivações podem ser diferenciadas em cada local. Guasch e Spiller (1999) indicam que o histórico de ações políticas oportunistas na América Latina e no Caribe e a fragilidade institucional demandariam a constituição de agências autônomas. Por outro lado, Thatcher (2002) e Majone (1999) argumentam que a União Européia foi um forte catalisador nesse processo, levando à formação de agências para o cumprimento das regras comuns da comunidade. Neste caso o *commitment* buscado seria mais com a União Européia do que com os agentes privados.

Outra explicação possível, de caráter complementar, para o nível de discricionariedade das agências é a *constraint theory* apresentada por Jon Elster (1984; 2000). No livro “Ulysses Unbound: studies in rationality, precommitment, and constraints” (2000), o autor detalha seu estudo sobre várias razões que podem levar as pessoas e instituições a se autolimitarem, na terminologia do autor chamado de pré-comprometimento (*precommitment*).

Elster (1999, 2000) considera que a analogia entre pessoas e instituições, especialmente as políticas, é limitada, pois as escolhas individuais não necessariamente são idênticas à escolha social e as instituições não podem ser tomadas pelos mesmos parâmetros analíticos dos indivíduos³. No entanto, dentro de certos limites, ações de *precommitment* podem sim existir para atores institucionais.

Em relação especificamente às ações políticas, Elster (1999; 2000) indica que os autolimites não são permanentes, já que sempre há a possibilidade de se reverter decisões. Mesmo os mecanismos que prevêm a necessidade de super-maiorias para mudar regras estabelecidas podem ser superados em algum momento histórico. Assim, a constituições e leis não impõem realmente limites aos atores políticos, mas podem criar dificuldades. Nas palavras do autor:

“Um indivíduo pode comprometer-se com determinadas ações, ou, pelo menos, tornar mais difícil e menos provável desviar-se delas, recorrendo a uma estrutura legal externa e independente de si próprio. Mas não existe nada externo à sociedade. Com exceção de alguns casos especiais, como a abdicação de poderes ao FMI, as sociedades não podem confiar sua vontade a estruturas fora do seu próprio controle: os vínculos sempre podem ser desfeitos se as sociedades assim o desejarem. O problema não é explicar por que tantas constituições fracassam em impor obediência a seus criadores e nunca passam de meros pedaços de papel escrito. A questão está em compreender de que maneira muitas constituições conseguem adquirir essa misteriosa capacidade de serem obedecidas.” (Elster, 1999: 25)

Outro fator importante é a indeterminação política. Conforme o autor, não há teorias que permitam prever os efeitos e o equilíbrio de longo prazo de ações políticas. Assim, as escolhas políticas são feitas em condições de enorme e insuperável indeterminação cognitiva. Elster ainda aponta que se o indivíduo possui comportamentos irracionais, essa característica é ainda mais exacerbada no caso do sistema político.

³ Elster (1999: 15) faz um interessante observação de que os sistemas democráticos deliberativos tendem a se comportar de forma mais aproximada com a racionalidade de indivíduos do que os sistemas autoritários.

Assim, mesmo considerando-se os limites da analogia, Elster (2000) afirma que pode ser considerado um pré-comprometimento quando um parlamento abdica de parte de seu poder para outra instância governamental como forma de atar as próprias mãos contra o oportunismo auto-interessado, inconsistências temporais e mudança de preferências. A diferença é que esse pré-comprometimento aplica-se tanto à coalizão que está no poder e define tais regras como às que a sucederão.

Esse pode ser o caso da delegação a uma burocracia especializada que possua algum grau de autonomia, como ocorre com as agências reguladoras brasileiras. O discurso de buscar estabilidade regulatória como elemento fundamental para a atração de investimentos estrangeiros em setores de infra-estrutura, onde os custos irrecuperáveis são altos, encaixa-se perfeitamente nessa acepção. Dessa forma, a autonomia é razoavelmente explicável considerando-se as necessidades de *commitment* e estabilidade.

Ainda que os objetivos sejam similares – o estabelecimento de compromissos críveis – há uma diferença significativa entre a visão de *commitment* da teoria institucional da regulação e o *precommitment* definido por Elster. O modelo de instituições da nova economia institucional é voltado para reduzir o espaço da política na economia, ou menos, para domesticá-la por meio de instituições que restrinjam as ações dos governantes, especialmente em relação aos direitos de propriedade e a garantia dos contratos.

Já para Elster a decisão de pré-comprometimento possui bases mais amplas que a busca do desenvolvimento econômico. Ela é essencialmente política e social, a economia, apesar de presente, não é o eixo da sua perspectiva analítica. Para o autor o *precommitment* nas ações do Estado inclui também com a questão da preservação de direitos e da proteção de minorias. Elster reconhece que a política está sempre presente e que a preservação do comprometimento é uma decisão política renovada periodicamente – na nova economia institucional a interferência da política acarreta resultados negativos para o desenvolvimento econômico.

A autonomia materializou-se no formato institucional das agências reguladoras. Como indicado anteriormente, as agências são, historicamente, uma instituição norte-americana. Como Moran (2002: 392) resume, “Americans virtually invented the modern regulatory state, in the sense that the United States was the great pioneer of the administrative technology of controlling business through law-backed specialized agencies rather than through the

technique of public ownership”. Em termos históricos, nos Estados Unidos a maior parte dos serviços de interesse público tem sido providos por empresas privadas. Foi o crescimento dessas empresas, o impacto dos monopólios e os conflitos comerciais interestaduais que levaram ao surgimento de agências reguladoras federais nos Estados Unidos, cuja pioneira foi a Interstate Commerce Commission (ICC), criada em 1887.

A importação do termo agência do modelo administrativo norte-americano para designar as burocracias reguladoras recentes trouxe também uma imprecisão conceitual. Nos Estados Unidos o termo *agency* é utilizado para designar praticamente qualquer instituição da burocracia governamental. Essa definição decorre da própria tradição legislativa, já que o *Administrative Procedures Act* de 1946, lei que define os procedimentos a serem seguidos pelos órgãos governamentais, define que “agência significa cada autoridade do Governo dos Estados Unidos, esteja ou não inserida ou sujeita à revisão de outra agência”⁴, excluindo apenas os representantes eleitos, as cortes e organizações muito específicas, como as militares.

Como Oliva (2006) aponta e também se pode inferir também da leitura de Sunstein (1987), o formato institucional das agências brasileiras, de dirigentes com mandatos fixos e autonomia operacional, na administração norte-americana refere-se normalmente às *federal commissions*.

Todavia, há referências na literatura norte-americana sobre o termo *Independent Regulatory Agencies* (IRAs). A mais significativa é o Relatório Ash, produzido em 1971 pela comissão chefiada pelo empresário Roy Ash para o presidente Nixon e intitulado “A New Regulatory Framework – A Report on Selected Independent Regulatory Agencies”. Esse relatório preconizava a reorganização da estrutura do governo federal e a alteração no funcionamento de sete agências federais norte-americanas: Civil Aeronautics Board, Federal Maritime Commission, Federal Power Commission, Federal Trade Commission, Interstate Commerce Commission, Securities and Exchange Commission e a Federal Communications Commission. As recomendações do relatório visavam aumentar o controle do presidente

⁴ “agency” means each authority of the Government of the United States, whether or not it is within or subject to review by another agency. Administrative Procedure Act, §551

sobre os órgãos, sob a alegação do aumento da sua eficiência, mas não prosperaram em termos de medidas efetivas (ROBSON, 1971; VIRGINIA LAW REVIEW, 1971).

A denominação *Independent Regulatory Agencies* é comum na literatura acadêmica européia para se referir às agências reguladoras autônomas. Na visão norte-americana, a agência é considerada independente quando possui diretores com mandatos, mas de forma alguma livres do escrutínio e do controle orçamentário efetuado pelos políticos.

Já no Brasil, a designação agência é limitada às agências reguladoras surgidas após 1996. Nesta Tese o termo agência será utilizado para se referir às agências reguladoras conforme entendidas no atual modelo brasileiro.

Como apontado na introdução da parte teórica, as principais linhas teóricas atuais utilizadas para a análise das agências reguladoras e da regulação deixam de lado o relacionamento entre a instituição reguladora e as instituições políticas. A literatura oriunda da nova economia institucional acabou orientando os *policy makers* a planejarem agências reguladoras que pudessem existir autonomamente ao processo político e, assim, só caberia avaliar se esta premissa está sendo atendida ou não. Tal fato, estranhamente, contraria a própria lógica de análise que Levy e Spiller (1996) haviam proposto em seu estudo.

Os autores da teoria institucional da regulação não ignoram a importância do sistema político para a estabilidade das regras, mas colocam os políticos como jogadores oportunistas cujas ações devem ser limitadas pelas instituições. Por meio da mudança oportunista de regras e desrespeito aos contratos os políticos afastariam os investidores e minariam o resultado das reformas econômicas, levando a sociedade a um crescimento econômico pífio.

As instituições teriam, então, que cumprir a função de garantia intertemporal aos termos dos contratos em setores em que os resultados demandem um período longo de maturação, tais como reformas econômicas, especialmente contra o oportunismo de curto prazo que permearia grande parte das decisões dos políticos. A autonomia das agências ou as instituições da governança regulatória de um país existiriam para repelir as ações oportunistas dos políticos (SPILLER; TOMMASI, 2007).

Essa visão da política na economia, com um discurso cuidadoso, nega o papel legítimo das sociedades em rever as decisões e os contratos, já que a alternância de poder é parte legítima e esperada do jogo democrático e ela ocorre quando os eleitores estão insatisfeitos com os resultados das políticas executadas pelos governos. Sem deixar de reconhecer que a estabilidade de regras possui um papel relevante para o desenvolvimento social e econômico, apontamos que a literatura derivada da nova economia institucional simplifica demasiadamente a análise das instituições e da política ao modelá-las como caixas pretas, deixando de captar as nuances que podem – ou não – levar ao resultado desejado: a estabilidade das regras e a garantia dos contratos dentro do jogo regulatório, onde atores e instituições interagem sob regras formais e informais.

O arcabouço teórico da NEI acaba por tratar as agências como uma caixa preta, focalizando-se mais nos resultados e simplificando os processos. Esse arcabouço mostra-se insatisfatório para entender a política governamental, caracterizada por processos. Para suprir essa lacuna, na próxima seção retomamos a literatura sobre o controle político da burocracia e procuramos estabelecer uma síntese entre essas abordagens.

1.2. DELEGAÇÃO, CONTROLES E CONFLITOS: BUROCRACIA E POLÍTICA NA ARENA DEMOCRÁTICA

As democracias modernas são caracterizadas pela diversidade de demandas da sociedade, levando o Estado a acumular um rol crescente de funções ou sendo obrigado a regular a prestação de serviços por agentes privados. Como exemplos podem ser citados a provisão dos serviços públicos de infra-estrutura, educação, saúde, segurança, seguridade social, finanças públicas e condições macroeconômicas, para ficar nas principais. Essa variada gama de funções implica a necessidade de o Estado contar com corpo de agentes capacitados tecnicamente para propor e implementar soluções para atendê-las e assim garantir o suporte popular ao governo de plantão. Esse é o campo ocupado pela burocracia nos Estados modernos, democráticos ou não.

Max Weber, um dos primeiros estudiosos do fenômeno burocrático no final do século XIX e início do século XX, indicava a burocratização crescente nas organizações públicas como um fenômeno imbricado à centralização do poder pelos governos modernos e como uma resposta

à necessidade de uma gestão eficiente dos mesmos. Essa burocracia teria com características profissionalização, a especialização, a meritocracia, a impessoalidade e a procedimentalização dos serviços.

Segundo Weber, a máquina burocrática baseada na racionalidade trazia grandes vantagens e tinha uma importância para os Estados capitalistas modernos, apontando também para a ligação entre as estruturas burocráticas e a democracia de massa, pois “cada vez mais, a sorte material das massas depende do funcionamento constante e correto das organizações burocráticas do capitalismo privado” (WEBER, 1974: 246).

Bernard Silberman, no livro *“Cages of reason: the rise of the rational state in France, Japan, The United States, and Great Britain”* (1993), analisa o desenvolvimento da burocracia e como as características do sistema político implicam diferentes formatos institucionais da mesma nos países.

Segundo Silberman, a literatura sobre o surgimento e a evolução da burocracia pode ser dividida em três linhas explicativas básicas. A primeira enxerga a burocracia como uma resposta às necessidades de coordenação de sistemas e atividades do governo, as quais, caso relegadas, acarretariam elevados custos à sociedade e aos mercados, tais como a má distribuição de custos sociais, a alocação ineficiente de recursos e o rent seeking.

Uma segunda linha considera a burocracia como um meio de superar as condições de racionalidade limitada dos políticos, vistos como os tomadores de decisão. Os legisladores buscariam criar organizações subordinadas aos seus objetivos, as quais, por meio do conhecimento especializado, deveriam minimizar os problemas de informação imperfeita e a impossibilidade de estipular contratos. De acordo com essa linha, a burocratização é uma maneira dos agentes políticos de manter o poder sobre as decisões em situações de incerteza, por meio da transformação da estrutura de autoridade em uma organização racional e objetiva, de modo que o expertise torna-se a base da autoridade legítima (SILBERMAN, 1993: 21).

A terceira linha explicativa considera a burocracia como o resultado da evolução de estruturas administrativas em determinadas condições sociais, econômicas e políticas, de forma a trazer vantagens àqueles que pudessem explorar a disponibilidade de informações e recursos. Essas

estruturas passariam por um processo de “seleção natural”, de onde as formas organizativas mais adequadas sobreviveriam.

Silberman (1993) conclui que a burocracia é uma maneira dos políticos e da alta administração pública lidarem com os diferentes graus de incerteza proporcionados pela sucessão de lideranças, buscando padrões e resultados mais previsíveis na tomada de decisões por meio da racionalização desse processo. Um maior ou menor grau de incerteza levaria à criação de estruturas burocráticas diferenciadas, ainda que com características similares entre si. Ao avaliar a evolução da burocracia pública na França, Japão, Estados Unidos e Grã-Bretanha, aponta que o grau de incertezas diferenciadas levou a dois formatos institucionais básicos: o organizacional (França e Japão) e o profissional (Estados Unidos e Grã-Bretanha).

O tipo organizacional surgiria em ambientes onde há um grau de incerteza mais elevado, como revoluções ou mudanças abruptas de liderança. Assim, a estrutura burocrática toma uma forma caracterizada pela ênfase em uma organização fechada e hierarquizada, que valoriza a especialização. Isso é feito por meio das restrições à entrada e da criação de uma carreira estruturada que premia o mérito e a senioridade, de modo que os níveis mais altos da organização sejam preenchidos por membros de carreira.

Silberman resume o impacto político desse formato institucional da burocracia: “from this point of view, administration not only substitutes for politics, it also becomes the representative of the public interest” (1993: 59). Podemos inferir, portanto, que nesse modelo a burocracia ganha uma maior relevância na discussão política, com a sua legitimidade derivada do seu conhecimento especializado. Assim, a burocracia ganha autonomia em relação à sociedade e aos políticos e o controle político é dificultado pela assimetria informacional e pela falta de permeabilidade institucional.

Por outro lado, as organizações burocráticas com formato profissional (Estados Unidos e Grã-Bretanha) surgem em ambientes onde a sucessão de lideranças possui um grau menor de incerteza, como em democracias com sistemas partidários estáveis que reduzem a volatilidade dos eleitores. Nesse caso, a institucionalidade burocrática visa manter o Estado funcionando eficientemente, ao mesmo tempo em que abre a possibilidade aos eleitos de implementarem a sua plataforma política por meio da estrutura administrativa. Nessa estrutura a burocracia possui menos autonomia e tem carreiras menos estruturadas, com a possibilidade da entrada

de pessoal que não pertença à estrutura mesmo nos níveis superiores. A ênfase é dada à formação, experiência e conhecimento profissional da pessoa, o que permite maior liberdade de informação fora da estrutura organizacional que no tipo anterior de estrutura.

No Brasil, como será detalhado no Capítulo 3, a burocracia mescla os dois tipos: assume o formato profissional por meio das carreiras e aberturas laterais que permitem a circulação dos burocratas; e reproduz o modelo organizacional quando é insulada e inserida em anéis burocráticos.

Nesse formato espera-se legitimamente que os políticos interfiram no direcionamento das ações da burocracia e o principal instrumento é a permeabilidade da burocracia às nomeações de dirigentes e funcionários. Neste sentido, a legitimidade da burocracia deriva tanto do controle político como da posse de habilidades, conhecimento e experiência no tema das pessoas que coordenam a máquina.

A análise histórica de Silberman (1993) mostra que política e burocracia são umbilicalmente ligadas e que o formato institucional desta depende daquela. Ou seja, a definição de uma forma institucional não é puramente um ato de vontade, mas é conformada pela história e pela interação entre os diversos atores de uma determinada sociedade.

Se historicamente a burocracia e a administração pública surgem como elementos de apoio e mediação entre os políticos e as demandas da sociedade, inserindo-se completamente na dimensão política do Estado, a visão dos primeiros analistas da administração pública, como Woodrow Wilson (acadêmico da área de administração e presidente dos Estados Unidos de 1913 a 1921), vai em um sentido diferente. Wilson, diferentemente de Weber e imbuído de uma visão normativa, não via problemas para conciliar democracia e burocracia, acreditando em um modelo em que a esfera administrativa, pertencente aos burocratas, poderia ser separada da arena política, na qual atuam os representantes eleitos (WILSON, J. Q., 1989; GRUBER, 1987).

No clássico texto “O Estudo da Administração”, escrito em 1887, Wilson reconhece a complexificação do Estado e a importância de existir uma máquina administrativa eficiente, baseada em princípios científicos. Nas palavras do autor:

“O mais importante a ser observado é a verdade já tantas vezes e com tanto sucesso reiterada pelos nossos reformadores do serviço público; a saber: que a Administração está fora da esfera própria da política. As questões administrativas não são questões políticas. Embora a política determine as tarefas para a administração, não se deve tolerar que ela maneje as suas repartições. [...] Bluntschili, por exemplo, nos leva a separar a Administração tanto da Política quanto do Direito. A Política, diz ele, é a atividade do Estado “nas coisas grandes e universais” enquanto que “a Administração, por outro lado”, é “a atividade do Estado nas coisas pequenas e individualizadas. A Política é assim campo específico do estadista, a Administração, do funcionário técnico”. “A elaboração de diretrizes políticas não prescinde da ajuda da Administração”; mas nem por isso a Administração é Política. Não necessitamos, porém, de invocar a autoridade alemã para esposar essa opinião; tal discriminação entre Administração e Política é agora felizmente mais que evidente para necessitar de maior discussão.” (WILSON, W., 2005: 358)

Desse modo a burocracia seria um ator apenas operacional nas relações entre os políticos e a sociedade: os eleitores demandariam políticas aos representantes eleitos, que as formulariam e delegariam a sua implementação aos burocratas tecnicamente capacitados. A visão wilsoniana de uma administração apolítica é freqüentemente retomada no debate público e acadêmico das instituições públicas. Nas discussões sobre a reforma do Estado em voga na década de 1990, com a ênfase gerencialista que recomendava a implantação de agências executivas, a dimensão política é relegada ou reduzida à transparência e *accountability*.

As agências reguladoras autônomas da nova economia institucional partilham do mesmo princípio. As agências deveriam se tornar independentes do oportunismo político, buscando uma regulação técnica e neutra, de forma a atrair os investimentos e a garantir os contratos. *Essa perspectiva de uma burocracia apolítica e totalmente técnica, em qualquer formato institucional que ela assuma, é o que definimos como a visão neowilsoniana da administração pública.*

Na prática, essa divisão entre definição de políticas e administração mostrou-se ilusória. As diretrizes políticas, quando existentes, são usualmente vagas e dão ampla margem aos burocratas para darem forma e direção às políticas públicas no processo de detalhamento e execução (JOHNSON, 1992: 14; GRUBER, 1987: 5-6). O controle político seria direto: os políticos mandariam e a burocracia obedeceria.

Contudo, quase na mesma época de Woodrow Wilson, Max Weber apontava a existência de uma relação mais complexa entre a burocracia e a política. O autor advertia que o crescimento das estruturas burocráticas não significava uma participação mais ativa dos governados no processo político, podendo, ao contrário, gerar um poder insulado da opinião pública. Weber já se perguntava:

“Face à necessidade cada vez mais absoluta e do decorrente crescimento do poder do funcionalismo ora analisado, como é possível haver garantias de que existam poderes capazes de manter em seus limites o terrível superpoder dessa camada com poderes sempre crescentes, poderes esses capazes de controlá-las de forma eficaz? Até nesse sentido limitado, como será que a democracia pode ser mesmo possível?” (WEBER, 1993: 54)

Na obra “Parlamento e Governo na Alemanha Reordenada”, publicada originalmente em 1918, Weber destacava os méritos técnicos da burocracia, mas considerava que ela fracassava quando tentava resolver problemas políticos. Por isso, era fundamental que houvesse uma atuação eficiente dos políticos em monitorar e controlar o poder burocrático. Para Weber, política e técnica eram questões diferenciadas e as definições nessas áreas caberiam respectivamente aos representantes políticos e aos burocratas, sem deixar de reconhecer a possibilidade de que os burocratas exacerbassem suas funções:

Pois, modernamente, formação técnica especializada é pré-condição essencial para o conhecimento de meios técnicos necessários à conquista de metas políticas. Porém, estabelecer essas metas políticas não é um assunto técnico, e o funcionário de carreira, como tal, não deve decidir sobre a política a ser seguida. (Weber, 1993: 74)

A interação entre burocracia e política é o tema principal do clássico estudo “Bureaucrats and Politicians in Western Democracies” (ABERBACH, PUTNAM & ROCKMAN, 1981). Tomando como base as experiências em sete países (Alemanha, Inglaterra, França, Itália, Holanda Suécia e Estados Unidos), o livro mostra que a interação entre políticos e burocratas é complexa e não pode ser vista apenas com base em uma dicotomia entre técnica *versus* política. Os autores verificam que a interação entre esses atores poderia ser representada por quatro imagens.

A primeira imagem seria a separação total entre decisões políticas e sua implementação pelos burocratas, chamada pelos autores de modelo “Política/Administração”. Apesar de encontrar pouco respaldo na realidade, essa ainda é uma imagem comum nos discursos neowilsonianos sobre uma completa separação entre técnica e política, presente nas discussões sobre as agências reguladoras autônomas.

Os autores apontam então para uma crescente interação entre política e burocracia, passando à imagem “Fatos/Interesses”, onde os políticos trariam sensibilidade política e responsividade aos eleitores e os burocratas complementariam o quadro com fatos e conhecimento técnico.

Na terceira imagem, nomeada “Energia/Equilíbrio”, os burocratas ganham uma maior dimensão política em relação à anterior. Ambos estariam preocupados com a dimensão política das ações: os políticos trariam energia ao sistema e os burocratas, equilíbrio para o sistema político. Dessa forma os políticos aportariam os interesses mais amplos e difusos e os burocratas os interesses focados de grupos organizados, contribuindo para a estabilidade do sistema. Por fim, os autores especulam sobre um “híbrido puro”, onde líderes políticos acumulariam funções administrativas em agências e ministérios.

Fica claro, portanto, que burocracia e política são indissociavelmente parte de uma mesma realidade institucional, pois ambos interagem e tomam decisões sobre questões relevantes para a sociedade. A conjugação dessa gramática varia de acordo com locais, tempo e setores.

A linha divisória entre as ações de cada ator, quando existe, está no nível das decisões: os burocratas normalmente não possuem mandato legal para iniciar ou definir um grande direcionamento de uma política sem o apoio dos representantes políticos; todavia, é comum que as diretrizes políticas sejam vagas, dando margem para que os burocratas, no processo de execução, tomem decisões politicamente relevantes.

Assim, espera-se legitimamente que exista alguma forma de controle político sobre a máquina burocrática do Estado, de forma a evitar que ela se torne um poder auto-referenciado trazendo riscos à própria essência da democracia, a legitimidade. As questões passam a ser quais os limites e as formas desse controle, e também por que algumas áreas ficam sob maior supervisão e interferência dos políticos em determinados momentos, enquanto outras ficam ao arbítrio da burocracia especializada.

Se por um lado os conflitos entre os poderes políticos (Executivo, Legislativo e Judiciário ou oposição e situação) são considerados legítimos como forma de regular o seu exercício, por outro, conflitos entre a burocracia e os políticos eleitos são vistos de forma menos clara. Tais conflitos soam, a princípio, ilegítimos quando vistos como um sinal de que os administradores não estão seguindo os desejos dos oficiais eleitos.

Todavia, conflitos entre políticos e burocratas poderiam ser vistos como legítimos quando são sinal de que estes estão limitando ações políticas oportunistas ou ao evitando que ações de curto prazo sejam prejudiciais em um horizonte temporal maior, isto é, “insulando o governo

de uma mudança extremada ao sabor dos estímulos externos transitórios” (LOUREIRO, 2003: 27). Neste caso, os burocratas poderiam ser considerados – e se considerarem – mais aptos para salvaguardar o interesse público que os políticos eleitos e os cidadãos, pois os primeiros estariam interessados em questões que afetem apenas o seu eleitorado no sentido mais restrito, ao passo que os cidadãos teriam demandas individuais e fragmentadas (GRUBER, 1987; WOOD & WATERMAN, 1994, WILSON, 1989). Tais burocratas que buscassem o interesse público acima das coalizões que os colocaram em posições decisivas, teriam, na definição de Levine e Forrence (1990), um comportamento burkeano. Contudo, não há garantia de que tal comportamento venha a ocorrer em um ambiente em que não exista alguma forma de *checks and balances* políticos.

1.2.1. Criação de burocracias, definição da agenda e do controle

Nenhuma estrutura burocrática nasce em um vácuo político, sendo apenas um fruto da busca racional por maior eficiência administrativa. Como resume Johnson (1992: 15), “initially, the policy goals of a new agency are congruent with the goals of the political coalition that ruled when the agency was established”. Ou seja, a agenda e o direcionamento de uma agência ficariam pré-determinados ou condicionados na sua própria criação.

A grande fonte de literatura em relação ao controle das agências burocráticas é de origem ou inspiração norte-americana. Ao analisar essa literatura é importante ter em mente as características do sistema político administrativo dos Estados Unidos para entender os pressupostos e bases da análise e, dessa forma, reconhecer os limites e possibilidades de sua aplicação ao sistema brasileiro.

No modelo norte-americano as agências burocráticas situam-se no centro da disputa pelo controle do sistema administrativo. As agências possuem poderes legislativos delegados pelo Poder Legislativo, mas formalmente são integrantes do Poder Executivo. Assim, o presidente entende que as agências devem responder a ele, pois é o responsável pela execução das leis segundo a Constituição. Por outro lado, o Congresso detém os poderes legislativos e entende que as agências devem obedecer ao seu criador, àquele que lhes delegou poder, o que faz com que a burocracia americana torne-se um campo de disputa entre os poderes (ABERBACH et al, 1981; WILSON 1989; ABERBACH, 1990).

Em meio a essa disputa, os burocratas acabam ganhando relevância enquanto empreendedores políticos, pois “in a political system that rewards entrepreneurs, neither protected by anonymity nor clearly serving a single master, American bureaucrats must find allies where they can. This, in turn, generates an entrepreneurial style of behavior that encourages bureaucratic commitments to clientele” (ABERBACH et al, 1981: 96). Esse ambiente de disputa amplia o espaço de manobra da burocracia, que pode se valer disso, do acesso que possuem aos clientes dos seus programas e do alto custo da aprovação de nova legislação para redirecionar as políticas da agência (LOUREIRO, 2003: 22).

Já no modelo político brasileiro o Poder Executivo praticamente monopoliza o protagonismo da ação política. Os poderes legislativos, de veto e de agenda, tanto política quanto congressual, tornam os presidentes brasileiros bem mais poderosos que seus semelhantes norte-americanos (LOUREIRO, 2003; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999). O presidente brasileiro conta ainda com o domínio sobre o processo orçamentário, tanto na preparação da proposta base quanto, principalmente, no remanejamento ou no contingenciamento – diferentemente do sistema norte-americano, onde o orçamento aprovado pelo Congresso é impositivo.

Traçamos a seguir, com base na literatura norte-americana, um mapa dos principais elementos comumente utilizados pelos políticos para controlar a burocracia. Procuramos remeter as observações gerais da burocracia norte-americana às agências reguladoras criadas recentemente na Europa e América Latina, onde se inclui o modelo brasileiro, já que as agências reguladoras norte-americanas estão incluídas nessa bibliografia.

Esse mapa será, então, confrontado com um histórico das relações políticos e burocracia no Brasil para fazermos uma síntese sobre as agências reguladoras autônomas no Brasil.

1.2.1.1. Controle pelo Executivo e pelo Legislativo

A pesquisa de Wood e Waterman, “*Bureaucratic Dynamics: the Role of Bureaucracy in a Democracy*” (1994), mostrou que, ao contrário do pensamento acadêmico então corrente, a burocracia não era um poder independente e incontrolável, mas que as agências burocráticas

estavam sujeitas a estímulos, incentivos e restrições impostas por atores externos, especialmente os políticos. Os autores identificaram quatro fontes de estímulos políticos que podem ocasionar modificações no comportamento das agências norte-americanas: o Presidente, o Congresso, os tribunais e, por fim, o ambiente político, onde são incluídos eventos críticos como desastres e escândalos, pressões de grupos de interesse, cobertura da mídia, condições econômicas nacionais, entre outros.

O sistema presidencialista norte-americano é caracterizado por constantes disputas entre Executivo e Legislativo, inclusive pelo controle da burocracia. Apesar de o presidente ser o chefe da administração do país, a noção de que as agências burocráticas responsivas ao poder executivo é relativamente recente e foi promovida pelo presidente Franklin Roosevelt (WILSON, J, 1989: 258).

Embora haja uma divisão de poderes mais acirrada que no presidencialismo brasileiro, os presidentes norte-americanos acabam possuindo maior protagonismo em relação à administração que o Legislativo. As quatro principais ferramentas à disposição do Executivo para o controle da burocracia são a nomeação dos dirigentes de primeiros e segundos escalões; a capacidade de alterar procedimentos; a possibilidade de reorganizar os recursos e a estrutura da burocracia; e por meio de mudanças na coordenação de atividades entre as agências, criando superposições e novas atribuições (WILSON, 1989; WOOD & WATERMAN, 1994).

Dessas ferramentas, as nomeações são a principal arma do presidente para moldar o comportamento da burocracia e definir a sua agenda (WILSON, J., 1989; WOOD; WATERMAN, 1994; EPSTEIN; O'HALLORAN, 1994). Por meio da substituição da direção e considerando a estrutura do sistema burocrático norte-americano (SILBERMAN, 1993) torna-se possível, mas não garantido, implementar pelo menos parcialmente uma agenda diferenciada nas agências federais. Os autores relembram que a nomeação é mais do que a indicação de uma pessoa para ocupar um cargo governamental; ela implica a construção de uma coalizão de apoio ao nomeado e da agenda que ele simboliza.

Todavia, as nomeações podem apresentar limitações, como a necessidade do presidente em delegar a nomeação e a monitoração de diversos postos para aliados políticos e grupos de interesse, além do eventual pouco conhecimento e experiência dos nomeados para as

agências. Nesse ponto, o Congresso estadunidense tem alguma vantagem em relação ao Executivo, uma vez que os membros dos comitês tendem a ficar muito mais tempo atuando em determinado campo. Por fim, os nomeados podem ter dificuldades em conseguir fazer com que agências com estruturas complexas atuem da forma desejada (WILSON, 1989). Neste caso, o contexto político e social de cada setor é um elemento que contribui ou dificulta a atuação do nomeado.

O Executivo também pode reestruturar os departamentos e alterar os procedimentos das agências, alterando as linhas hierárquicas, a subordinação e o escopo de atividades, inclusive para satisfazer grupos de interesse. A criação de estruturas burocráticas superpostas, de fiscalização ou revisão são estratégias comuns nesse sentido (WILSON, 1989). A capacidade de reorganização do Executivo depende da natureza do órgão, pois determinadas agências têm origem em delegação do Congresso, de modo que as alterações dependerão de negociação política. O mesmo é válido na mudança dos procedimentos das agências. Já a coordenação das agências pode ser exercida pelo próprio presidente ou por indicados atuando em conselhos ou comitês, ainda que o Congresso possa impor limites.

No sistema político norte-americano o Congresso tem um forte controle sobre a burocracia, já que a maior parte da delegação de poder para as agências governamentais tem origem no Legislativo. Além disso, o Congresso monitora as agências por meio de comitês e subcomitês, aprovação orçamentária e avaliando a eficácia das agências (WOOD & WATERMAN, 1994).

O principal instrumento do Congresso norte-americano nesse sentido é a realização do *oversight*, processo pelo qual as agências são obrigados a prestar contas de sua atuação às comissões do parlamento (OGUL, 1976; ABERBACH, 1990). Considerando que as comissões definem o orçamento das agências, a relacionamento entre burocracia e Legislativo é estratégico para ambos.

De acordo com Aberbach (1990) as técnicas mais efetivas para a atividade de *oversight* são: a comunicação direta entre a comissão e o pessoal da agência; a realização de audiências; as avaliações produzidas pelas equipes e instituições de apoio do Congresso; a análise ex-ante das propostas de regulação, que podem levar ao veto legislativo. Ogul (1976) aponta ainda como uma forma de *oversight* o tratamento de casos dos eleitores, pois isso traria ao

congressista maior conhecimento sobre como a burocracia opera, apontando falhas na implementação de uma política e pelo seu efeito simbólico.

Complementando o sistema, Aberbach (1990) aponta que o aumento da atividade de *oversight* fez com que o Congresso construísse uma rede de informações bem desenvolvida. Loureiro (2003) indica que o Legislativo norte-americano possui outras formas de controle da burocracia, passando por um leque que vai da persuasão informal, ameaças de redução de verbas e da instalação de comissões de inquérito.

Além dessas maneiras formais e rotineiras de controle, tanto Executivo quanto Legislativo podem contar com os “alarmes de incêndio”. Os alarmes de incêndio consistem de mecanismos ou procedimentos onde os grupos de interesse acionam os políticos, diretamente ou por meio da imprensa, caso percebam riscos às suas posições em uma determinada questão (McCUBBINS; SCWARTZ, 1984). Esse mecanismo será abordado com mais detalhe na seção 1.2.1.4.

Um fator se faz presente nos dois Poderes para a execução do controle: a necessidade de conhecimento técnico para diminuir a assimetria informacional entre os representantes políticos e a burocracia, pois a especialização e o acesso à informação são características inerentes a qualquer burocracia. Max Weber já assinalava que “o poder de todos os burocratas, além da divisão administrativa do trabalho como tal, reside no saber. [...] A isso se juntam as informações exclusivas advindas do cargo, informações de serviço que norteiam suas ações” (1993: 72). Assim, para que os políticos (representados no texto de Weber pelo parlamento alemão) pudessem controlar eficazmente a burocracia era fundamental ter acesso ao conhecimento, seja ele dos próprios políticos, seja pelo apoio de especialistas, sejam internos ao governo ou externos, por meio dos alarmes de incêndio.

Se o presidencialismo norte-americano é caracterizado pelos *checks and balances* entre Legislativo e Executivo, o mesmo não pode ser dito em relação ao presidencialismo latino-americano em geral ou ao brasileiro, em particular. Na América Latina, como no Brasil, “los poderes legislativos, com raras excepciones, han institucionalizado pocas formas de fiscalizar al poder ejecutivo, y un gran número de sus integrantes perciben la arena parlamentaria como um camino para obtener beneficios” (CLAD, 2000: 37). Anastasia (2000), analisando comparativamente as relações entre Executivo e legislativo na Argentina, Bolívia, Brasil e

Chile também conclui que há um claro desequilíbrio em prol do Presidente para a definição de agenda e dos termos do debate político, apesar do Legislativo estar longe de ser considerado um ator inerte politicamente.

Em síntese, o sistema político norte-americano permite ao Executivo um forte poder de agenda, exercido principalmente pela nomeação. O poder do Executivo pode ser estrangido e eventualmente contornado pelo Legislativo, assim mesmo a nomeação implica negociação política e a construção de apoio aos nomeados. No caso de divergências entre esses dois Poderes, a burocracia pode ampliar o seu espaço de manobra explorando as possibilidades de apoio ou as omissões.

1.2.1.2. Judiciário

O Poder Judiciário é, sem dúvida, uma instituição fundamental para o funcionamento do Estado de Direito, defendendo as garantias fundamentais dos cidadãos e coibindo abusos e ilegalidades de pessoas, empresas e governos. Mesmo sem ter um poder administrativo formal o Judiciário afeta a burocracia de forma mais direta por meio de sentenças, penalidades e interpretando leis e regulamentos (WOOD; WATERMAN, 1994: 80). Nos Estados Unidos, os cidadãos podem contestar individualmente as decisões burocráticas nas cortes, o que implica um risco permanente de judicialização das decisões administrativas (PRZEWORSKI, 1998).

WILSON (1989: 279-81) descreve que nos Estados Unidos as cortes federais têm mudado a concepção de seu papel em relação à burocracia, alterando decisões discricionárias das agências e aceitando a alegação de prejuízos pessoais ou coletivos decorrentes delas. Segundo o autor, a clara distinção que havia entre direito e política foi abandonada. Pimenta Oliveira (2000: 350) aponta que nos Estados Unidos o controle judicial sobre a administração pública vem se intensificando, em relação tanto aos aspectos formais como aos aspectos substanciais. Isso significa que há mais um forte fator de *constraint* para as agências governamentais.

A judicialização dos procedimentos das agências implica custos para todos os envolvidos. Segundo Wilson (1989), eles podem ser classificados em três tipos básicos: custos para a emissão de regulamentos, custos provocados pela diminuição da busca de consenso e custos gerados pela necessidade de alterar prioridades e recursos.

O custo de emissão de regulamentos aumenta pela necessidade de a agência embasar e justificar tecnicamente as suas decisões para precaver-se contra ações judiciais. WILSON (1989: 283) lembra que “if the cost of issuing a regulation increases, fewer regulations will be issued, especially those that embody novel ideas or approaches”. MAJONE (1999: 23) reforça esse aspecto, apontando que nos Estados Unidos o processo de tomada de decisão das agências reguladoras, com registro escrito do embasamento das decisões e provas documentais, foi moldado, em grande medida, pelos tribunais, visando facilitar o exame das decisões das agências.

Esse custo implica uma maior dificuldade que as agências podem enfrentar para mudar o *status quo* por meio de novas regulamentações. A ameaça de ações e o histórico de decisões dos tribunais – favoráveis ou contrários às agências – colocam as burocracias reguladoras sob uma pressão constante para manter os padrões existentes.

O segundo custo apontado por Wilson (1989) decorre da diminuição do incentivo dos *stakeholders* em chegar a um consenso caso a possibilidade de contestar as decisões em juízo seja elevada. Essa atuação judicial pode ser uma estratégia de grupos para dar visibilidade às suas posições. Todavia, este custo deve ser visto de forma ponderada, pois muitos temas tratados pelas agências são controversos, tratando de interesses díspares, o que inviabiliza o consenso. Além disso, as agências não devem ser necessariamente pautadas pela busca de mediação de interesses em suas decisões.

O terceiro tipo é um custo de oportunidade, decorre da eventual necessidade da agência em ter de mudar a sua atuação ou suas prioridades. As decisões dos tribunais podem fazer com que a agência seja obrigada a priorizar assuntos que ela não considere essencial para o interesse público. Segundo Wilson (1989), a falta de conhecimento técnico dos juízes em temas complexos, das rotinas burocráticas e das dificuldades e custos para implementar as decisões agravam esse problema.

O Estado regulador deu maior força ao Poder Judiciário. Como aponta MAJONE (1999), a mudança do provimento direto para o estabelecimento de relações contratuais com prestadores de serviço mais ou menos independentes faz com que o que uma série de conflitos burocráticos, antes solucionados por vias administrativas, sejam externalizados em litígios.

Ainda segundo Majone, essa força é tão grande que “a política e as políticas de regulação nos Estados Unidos não podem ser entendidas sem levar em conta o papel dos tribunais” e “na Europa, também, o crescimento da regulação está dando aos tribunais um novo papel no processo de elaboração de políticas” (MAJONE, 1999: 24).

A observação de Majone (1999) condiz com o modelo e as avaliações de Levy e Spiller (1996) sobre o ambiente regulatório. Estes autores incluem na sua avaliação das instituições para *commitment* o sistema judiciário dos países, apontando para a sua importância na manutenção dos contratos. Neste caso, a principal preocupação de Levy e Spiller está na possibilidade de os tribunais desrespeitarem o direito de propriedade dos investidores, seja por meio da reversão das privatizações, seja pela revisão de cláusulas contratuais.

Nenhuma abordagem teórica sobre a relação entre Estado e sociedade mediada por uma burocracia prescinde de reconhecer a importância do Poder Judiciário. No estado regulador, regido por contratos entre o Estado e os provedores privados de serviços públicos e entre estes e os consumidores sob a égide das regras definidas pelo poder público, o Judiciário ganha um papel decisivo. Termos genéricos contratuais precisam ser interpretados, assim como definições rígidas e específicas passam a contar com um poder do Estado ao seu lado para serem colocadas em prática.

1.2.1.3. O setor: configuração, eventos e pressões sobre a agenda setorial

O modelo desenvolvido por Lowi (1972) para entender a formação das políticas públicas traz outro importante elemento ao nosso debate: a importância da configuração dos atores em determinado setor. Partindo do princípio básico de que os governos coagem a sociedade e considerando que as políticas determinam o jogo político (*policies determine politics*), Lowi define dois eixos de análise, a probabilidade de coerção (remota ou imediata) e a amplitude de sua aplicação (individual/institucional ao ambiente como um todo) e, a partir dela, monta uma matriz distinguindo quatro tipos de políticas (distributiva, *constituent*⁵, redistributiva e regulatória).

⁵ Preferimos manter o termo original em inglês pela dificuldade em encontrar um termo conciso equivalente em português.

Em seu modelo, Lowi identifica os tipos de atores envolvidos em cada tipo de política. No caso das políticas regulatórias os atores relacionados são os grupos de interesse, que atuam em sistemas difusos e descentralizados de definição de políticas. Ou seja, a configuração do setor é um elemento fundamental na arena política de uma área regulada.

Spitzer (1987) revisa o modelo de Lowi, considerando cada um dos eixos de análise como um *continuum*, pois alguns tipos de política misturam características dos outros tipos. Nessa análise, as políticas regulatórias possuiriam características de coerção individuais (empresas ou pessoas) e imediatas, e o seu ambiente seria pluralista e conflituoso, com forte presença de grupos de interesse. Segundo o autor, a regulação social e a econômica implicam diferentes modos de conflito e relação entre os atores: a social mistura características das políticas redistributivas, engendrando um jogo de soma zero com interesses polarizados; ao passo que a econômica aproxima-se das políticas distributivas devido à sua relação com questões como preços e funcionamento do mercado.

As observações acima evidenciam alguns aspectos importantes para definir o pano de fundo da formação da agenda nas agências reguladoras. Os atores envolvidos incluem, além dos representantes políticos, os grupos sociais organizados, pois a regulação afeta diretamente interesses privados, especialmente os econômicos, e lida com questões sociais relevantes, como saúde, consumo e meio ambiente. Esses atores, em um sistema presidencialista, são os tradicionais Poderes republicanos (Executivo, Congresso e Judiciário) e os grupos de interesse (LOWI, 1972; WILSON, 1990; WOOD e WATERMAN, 1994, GERBER e TESKE, 2000), com diferentes combinações e articulações entre si, dependendo da área estudada. Não coincidentemente esses atores fazem parte da rede de *accountability* democrática das agências reguladoras (ABRUCIO e PÓ, 2005).

Wilson (1989) traz outra interessante contribuição para a avaliação do ambiente político e a sua influência no resultado das ações das agências. O autor define quatro tipos de ambiente político em que uma agência governamental pode estar inserida em relação aos tipos de grupos que serão afetados pela sua ação, o que é característico das políticas regulatórias. No primeiro caso há um grupo dominante favorável aos objetivos da agência, resultando em uma política clientelista em que a maioria dos benefícios de um programa vão para um pequeno

grupo, mas os custos são dispersos por um grupo grande de atores. Essa situação configura a captura pelo grupo dominante.

No segundo caso há um grupo dominante hostil aos objetivos da agência, o que a leva a ter uma política empreendedora. Isto é comum em situações onde os custos da ação regulatória são concentrados em um pequeno grupo e os benefícios são dispersos. A existência de escândalos e de empreendedores políticos interessados em determinadas causas podem levar à criação ou a modificações dos objetivos de uma agência, colocando-a nesse tipo de contexto, mas ela estará sob risco quando o evento que motivou a sua criação arrefecer. Isso coloca a agência em um ambiente no qual os recursos políticos e de informação para sua atuação estarão nas mãos de interesses hostis, o que levará a burocracia a buscar apoio de grupos sociais ou de políticos para poder realizar a sua missão.

No terceiro ambiente há dois ou mais grupos rivais em conflito em relação aos objetivos da agência. Como custos e benefícios individuais são altos, as forças rivais têm incentivos para se organizarem e, assim, ajudam a manter a autonomia e discricionariedade da agência. Nos EUA este é o caso de legislação sobre segurança no trabalho, no qual empresas e sindicatos possuem força. Por fim, em alguns setores tanto benefícios como custos possuem baixo valor *per capita*, o que faz com que não existam grupos organizados continuamente ativos, levando a uma política majoritária, pois dependerá de ação política que aglutine interesses dispersos.

Vale a pena sempre lembrar que a influência de grupos e interesses organizados pode não ser direta, mas se dar por meio das instituições executivas e legislativas (OGUL, 1976; ABERBACH, 1990).

Em resumo, a configuração dos atores e interesses – considerando aspectos como a natureza difusa ou concentrada, assimetrias de recursos, entre outros – conjugada com o tipo de política, formam um contexto importante para entender os resultados das políticas públicas regulatórias.

Se o contexto explica parte da mecânica das políticas regulatórias, a energia que põe a máquina em movimento depende de forças exógenas.

Uma referência para entender o papel das forças exógenas na definição da agenda pública é a obra de John Kingdon (1984, com segunda edição em 1995), “Agendas, Alternatives, and Public Policies”, onde o autor estabeleceu um modelo de análise para o processo de formação de agenda e definição de alternativas no sistema político norte-americano⁶.

Numa visão simplificada do estudo, Kingdon (1995) esquematiza a confecção de políticas públicas em uma série de processos que incluem (1) a definição da agenda, (2) a especificação de alternativas possíveis; (3) uma escolha oficial entre as alternativas, pelo Legislativo ou presidente; e (4) implementação da decisão, concentrando sua análise nos dois primeiros.

Ao estudar a formação de agenda no governo norte-americano, Kingdon assinala que a mesma é definida e as alternativas especificadas mediante a conjugação de três processos distintos: o reconhecimento de problemas (*problems*), a geração de propostas de políticas públicas (*policies*) e os eventos políticos (*politics*). Como problemas entendem-se questões que pressionam o sistema, como restrições orçamentárias, desastres, escândalos, crises etc.. No que tange à geração das propostas, podemos citar aquelas oriundas da acumulação gradual de conhecimento e de mudança de perspectivas em determinada área, como experiências bem ou mal-sucedidas, novas evidências, inovações tecnológicas, entre outras. Já no campo dos eventos políticos, o autor inclui mudanças na opinião pública, eleições e troca da equipe administrativa.

A importância dos eventos externos para deflagrar mudanças nas políticas públicas é ressaltada também por Sabatier (1988). O autor distingue os fatores externos entre os estáveis (atributos básicos da área; distribuição de recursos naturais; valores culturais fundamentais; estrutura social e estrutura legal) e os dinâmicos (mudanças socioeconômicas e tecnológicas; alterações nas coalizões governamentais; impactos de outros subsistemas), pois estes moldam as alternativas estratégicas dos atores, colocando limites à ação.

⁶ O autor define agenda como “the list of subjects or problems to which governmental officials, and people outside of government closely associated with those officials, are paying some serious attention at any given time” (Kingdon, 1995: 3), distinguindo entre agenda geral, que são os assuntos que estão recebendo atenção, e agenda de decisão, a lista de assuntos aguardando uma decisão das autoridades, pois estas passariam por processos diferenciados. Além disso, Kingdon aponta que as agendas podem se dar em diversos níveis, do mais geral ligado ao presidente e seu círculo, aos mais especializados, ligados a comissões específicas.

Portanto, eventos que atraíam a atenção pública, especialmente aqueles que podem ser explorados no debate público e político, certamente acabarão entrando na agenda governamental.

1.2.1.4. Procedimentos como elementos de definição de agenda e controle

Obedecer e prescrever procedimentos são parte da natureza da burocracia. As burocracias se valem de procedimentos como uma maneira de garantir o atendimento impessoal às demandas dos cidadãos e/ou como forma de se proteger contra questionamentos, inclusive judiciais, em relação ao seu comportamento. Servem, inclusive, para afastar a burocracia e o Estado das demandas da população.

Os ritos procedimentais da burocracia também cumprem outros papéis. Por meio de regras processuais (*due process*) as burocracias podem se manter *accountable* aos políticos e ao público, revelando informações sobre a sua atuação e garantindo transparência ao seu processo decisório, componente fundamental para a legitimidade no regime democrático.

Para os fins desta Tese, vamos analisar os procedimentos administrativos de publicização e *accountability* podem desempenham também um papel auxiliar no controle das burocracias. Como grande parte da sua força reside na assimetria de informação, no seu conhecimento técnico, essa assimetria pode ser diminuída pelo estabelecimento de rotinas e mecanismos que permitam aos controladores detectarem ações que possam ir de encontro aos seus desejos ou os de sua clientela.

McCubbins, Noll e Weingast (1987; 1989)⁷ argumentam que o desenho dos procedimentos administrativos das agências é o resultado de uma escolha política dos legisladores para manterem o controle sobre as ações da burocracia sem terem que incorrer em altos custos de monitoramento. Dessa forma, mesmo sem saber com detalhes ou no longo prazo quais

⁷ Os três autores Mathew D. McCubbins, Roger G. Noll e Barry R. Weingast produziram dois artigos sobre o controle da burocracia e o uso político dos procedimentos administrativos que se tornaram referências nas análises usando o referencial das relações principal-agente. Os três muitas vezes são referenciados como McNollgast, como se fossem um único autor.

decisões políticas seriam as mais adequadas, os políticos garantiriam que a agência não se afastasse dos objetivos inicialmente propostos.

Os procedimentos administrativos permitiriam aos políticos mitigarem a assimetria informacional e fortalecerem estrategicamente atores relevantes, ligados à coalizão que definiu a agenda da organização burocrática. Os autores mostram que a legislação geral norte-americana que trata dos procedimentos administrativos (o *Administrative Procedures Act* de 1946), somada a prescrições específicas de algumas agências, permite aos legisladores terem controle sobre os resultados das ações das agências ao impor que elas não possam emitir decisões regulatórias antes de anunciar suas intenções publicamente e sejam obrigadas a solicitarem informações dos interessados e responderem às manifestações devido aos requisitos de transparência processual (public disclosure).

Portanto, os procedimentos administrativos ampliam tanto a disponibilidade de informações como as oportunidades de que algum ator soe o alarme de incêndio, dando aos políticos condições de interferir na ação burocrática e mitigando os custos de monitoramento das agências.

McCubbins, Noll e Weingast (1987, 1989) também mostram que a escolha das regras procedimentais também contribui para a seleção dos grupos de interesse habilitados a monitorarem as agências a participarem do seu processo decisório. Com isso, a coalizão de interesses existente no momento da criação das agências ganha forças para se manter, mesmo depois que a coalizão política seja desfeita. Nas palavras dos autores:

“The coalition will seek to combine sanctions with an institutional structure to create pressures on agencies that replicate the political pressures applied when the relevant legislation was enacted. [...] In other words, the coalition “stacks the deck in the agency’s decisionmaking to enhance the durability of the bargain struck among members of the coalition.” (McCubbins, Noll e Weingast, 1987: 255)

Para modificar essa situação é necessária uma alteração nas regras que permita a outros grupos ou agências governamentais de outras áreas ganharem espaço e força no processo regulatório:

“Coupled with no budget for subsidizing other representation, or for independent staff analysis in the agency or in other agencies that might participate in its proceedings, cumbersome procedures exemplify deck-staking in favor of well-organized, well-financed interests” McCubbins, Noll e Weingast (1987: 262)

McCubbins, Noll e Weingast (1989) aprofundam essa análise, mostrando que os sistemas de controle ex-post, como o *oversight*, são deficientes para evitar que as agências tomem decisões indesejadas pelos políticos. Depois de tomada uma decisão regulatória a agência pode obter apoios de grupos favorecidos pelas novas regras, tornando politicamente mais difícil reverter as ações realizadas. Assim, a escolha de regras e mecanismos que aumentem a transparência e diminuam a velocidade do processo de regulação permitem aos interessados agir antes que alguma decisão contrária aos seus interesses seja tomada.

Um aspecto presente no texto de McCubbins, Noll e Weingast (1987) – e também apontado por Marcus Melo (2001; 2002) e Aberbach (1990) – é o *blame shifting*. Nessa linha, as agências seriam criadas com mandatos vagos, recursos e autoridade como uma forma de afastar dos políticos as decisões controversas e difíceis sobre assuntos complexos, ao mesmo tempo em que estes poderiam usar a sua influência em prol dos cidadãos ou de grupos descontentes, denunciando problemas da burocracia para o aplauso público. Para isso, segundo os autores, o principal critério orientador do processo administrativo seria proporcionar equidade e probidade, de forma que os interesses contraditórios possam se expressar e alcançar compromissos.

O modelo desenvolvido por Epstein e O'Halloran (1994) traz alguns *insights* interessantes sobre como o ambiente político e as motivações dos legisladores afetam a definição do nível de autonomia e o funcionamento dos mecanismos de controle dos órgãos burocráticos. Partindo do marco referencial do modelo principal-agente no sistema político norte-americano, os autores tratam das tensões entre delegação e controle com base no nível de incerteza dos legisladores sobre o futuro. Os autores reconhecem a tensão entre controle e autonomia das agências como algo inerente à delegação: “rather than seeing these controls as inhibiting agents from performing their jobs well, one should realize that they are a *precondition* for the agent to have any discretion whatsoever” (EPSTEIN e O'HALLORAN, 1994: 716, grifo dos autores).

Fica evidente que os meios se configuram como mecanismos para induzir aos fins desejados ou para preservar os objetivos inicialmente definidos.

Como lembram os autores, as agências são criadas em áreas onde os legisladores não possuem tempo ou *expertise* para gerenciarem, no nível mais micro, todas as decisões necessárias, assim sempre concederão um nível de discricionariedade que garanta flexibilidade para um funcionamento eficiente, ao mesmo tempo em que tentam limitar a possibilidade de uma derivação da burocracia (*bureaucratic drift*) em relação aos propósitos originais dos legisladores.

Os autores concluem que o nível de discricionariedade concedido pelos legisladores às agências aumenta quando ocorrem determinadas condições: aumento da incerteza sobre o ambiente político; no caso de divergências e/ou da possibilidade de ampliação de conflitos com o Executivo; com a manutenção do controle da agenda da agência pelos criadores; e caso os legisladores consigam se manter relativamente bem informados sobre as ações da agência. Em resumo, “agencies are structured to balance the need for flexibility and bureaucratic expertise against the desire to limit policy slack and bureaucratic drift” (EPSTEIN & O’HALLORAN, 1994: 716).

Epstein e O’Halloran recordam que outros fatores podem influenciar o desenho dos limites discricionários das agências, como a possibilidade de veto de medidas regulatórias pelo comitê legislativo supervisor (existente em algumas agências norte-americanas) ou da existência de “alarmes de incêndio” bem estabelecidos no setor.

De acordo com a análise de McCubbins, Noll e Weingast (1987), os procedimentos administrativos são um elemento fundamental para entender o controle que o Executivo e o legislativo norte-americanos exercem sobre as agências federais. Devido à obrigatoriedade das agências em seguir determinados procedimentos antes de emitir regulamentos a supervisão política ganharia tanto informação quanto tempo para a ação caso fosse notado algum desvio em relação à agenda determinada. Os procedimentos não determinam completamente a agenda ou impedem a sua alteração, mas provêem condições para que isso seja feito pelos políticos, pelos atores sociais ou por uma combinação de ambos.

1.3. SÍNTESE: ELEMENTOS PARA A ANÁLISE DA ESTABILIDADE REGULATÓRIA

Toda literatura na área de ciências sociais aplicadas surge dentro de um contexto específico, permeado por ideologias e debates políticos. As novas perspectivas teóricas vêm tanto para buscar respostas como para refutar as soluções fornecidas pelas teorias então vigentes, ademais para serem elementos do debate político, econômico e social.

As literaturas sobre a regulação e burocracia aqui apresentadas também estão inseridas nessa dinâmica. Nenhuma delas, a despeito de suas pretensões iniciais, constituiu-se em um arcabouço completo para explicar o funcionamento da regulação e da burocracia que a executa, mas servem para iluminar aspectos diversos das motivações e formato da regulação, assim como da dinâmica entre os atores.

A literatura de interesse público enfatizava o aspecto político da regulação, que assumia a forma de uma resposta estatal às imperfeições e falhas de mercado. Assim, para cada problema detectado no mercado haveria uma resposta regulatória socialmente demandada. Essa literatura retratou e explicou a ampliação da regulação nos Estados Unidos após o *New Deal* e na década de 1960, especialmente a regulação social.

De relevante para o debate sobre a regulação ela trouxe e explicou a perspectiva política e social que pode motivar os reguladores, seja pela pressão política, seja pela avaliação dos resultados sociais das forças de mercado.

Na década de 1970 o pêndulo balançou e a literatura da regulação econômica surge em um período de grande questionamento à regulação, a qual, segundo esta visão, distorceria a alocação ótima dos bens na economia, aumentando assim a eficiência do mercado. Pior, a regulação não passaria de uma ferramenta dos regulados para se protegerem contra a competição, sujeitando os consumidores a bens e serviços mais caros e de pior qualidade. A captura, diretamente ou por meio de coalizões entre regulados, reguladores e políticos, tornou-se a tônica explicativa do jogo regulatório.

Essa literatura tem os méritos de trazer os interesses à análise nos estudos da regulação. Partindo da escolha racional e da busca de maximização, a teoria mostrou-se competente para explicar a constituição da regulação, mas não para explicar a desregulação que foi defendida valendo-se dela. Os modelos de maximização de utilidade não eram capazes de retratar

adequadamente e explicar de forma consistente que os atores se sujeitassem à diminuição da sua utilidade a não ser que a política voltasse a ser considerada (PELTZMAN, 1989).

A teoria da regulação econômica perdeu sua força explicativa generalista para a regulação, mas deixou elementos relevantes para o debate teórico. A captura por interesses particularistas, a modelagem economicista e a formação de coalizões de interesses para a manutenção do status quo ou para se apropriar da renda de grupos menos organizados passaram a fazer parte da análise da regulação.

Em comum, as duas linhas levavam em consideração a interação entre os diversos atores. O processo político e institucional entre os *stakeholders* era tratado, ainda que de formas e por prismas diferenciados. Nenhuma das duas literaturas deixava de reconhecer a presença dos representantes políticos no processo de regulação: na teoria do interesse público eles eram os protagonistas; na econômica, eram elementos do sistema de captura interessados em maximizar a utilidade extraída para sua clientela.

A teoria institucional de regulação, derivada da nova economia institucional, por sua vez ilumina questões diferentes em relação às anteriores, concentrando-se no papel e no impacto das instituições no desenvolvimento econômico. A presença de determinadas instituições, sejam elas tangíveis, regras ou costumes, pode determinar uma maior ou menor probabilidade de uma sociedade alcançar um desempenho econômico (por vezes confundido com social) satisfatório. Nessa literatura, as instituições não são analisadas enquanto um processo, mas são tratadas como fatores endógenos no modelo, ou seja, são uma caixa preta cuja existência gera maior ou menos desenvolvimento.

Essa linha teórica tem dominado os estudos produzidos atualmente em relação às modernas agências reguladoras instaladas na Europa e na América Latina, assim como a produção acadêmica nacional. Ela foi a base conceitual utilizada no desenho dessas instituições. É interessante notar que, apesar de seu peso atual, ela é pouco utilizada para a análise das agências reguladoras norte-americanas, que foram a matriz geradora do modelo institucional.

No que se refere especificamente à regulação, a interferência de políticos é vista de forma negativa, pois ela pode levar as instituições a ações oportunistas e romperem a estabilidade de contratos. Assim, quando se trata do processo político, o uso dessa teoria acabou se limitando

à constatação ou refutação da hipótese de haver autonomia das agências reguladoras. A autonomia perdeu o seu caráter instrumental no modelo e se tornou a negação da política e, por tabela, dos controles democráticos.

A teoria institucional da regulação, embora tenha sido desenvolvida com base em análises históricas derivadas dos modelos da nova economia institucional, acaba deixando de lado o processo político e a interação entre os atores em suas análises. Assim, ela faz uma opção por tratar a política e as instituições como caixas pretas ou como variáveis *dummy*, concentrando-se em mostrar como as instituições podem evitar o oportunismo político. As instituições e a política tornam-se efeitos causais, ou seja, analisa-se o efeito desta variável independente em relação à variável dependente, usualmente o desenvolvimento econômico (BORGES, 2007).

Em resumo, as literaturas sobre a regulação trazem perspectivas teóricas interessantes sobre as causas do surgimento da regulação surge, a formas que ela assume e como ela se configura institucionalmente. *Todavia, um elemento fundamental para responder à nossa questão básica, que elementos proporcionam a estabilidade de regras e dos contratos a despeito da falta de autonomia política das agências reguladoras brasileiras em relação ao Poder Executivo, não é tratado adequadamente por esses modelos: a dinâmica política, com efeitos recíprocos, das instituições e atores.*

A perspectiva teórica do principal-agente, lembrada por Levine e Forrence (1990) na sua revisão de literatura, aproxima-se um pouco mais do tema, pois trata da delegação de partes importantes da política pública – ou regulatória – a instituições da burocracia. Seguindo a mesma lógica economicista da teoria econômica da regulação, ela trata de questões relacionadas à assimetria informacional e de recursos que existe em qualquer delegação e de como políticos ou outros atores podem se utilizar de mecanismos para controlar as agências.

As teorias de principal-agente serviram de base para uma série de estudos sobre o controle da burocracia nas décadas de 1980 e 1990. Essa linha teórica corre à parte das teorias da regulação, mas pode complementá-las para tratar de aspectos relacionados à delegação e à assimetria de recursos, tal como o papel dos procedimentos administrativos no controle político das agências e no desenho de sua autonomia (McCUBBINS; SCWARTZ, 1984; McCUBBINS; NOLL; WEINGAST, 1987, 1989; EPSTEIN; O'HALLORAN, (1994).

As abordagens teóricas que tratam de forma mais consistente a relação entre os diversos atores são os estudos sobre a burocracia, tais como os de James Q. Wilson (1989) e de Wood e Waterman (1994). Questões como controle político, disputas entre os Poderes, empreendedorismo político dos burocratas e o papel dos grupos de interesse, numa mescla teórica que não tenta “domesticar” a política, são hoje mais utilizados pelos estudos realizados nesse campo. Mesmo sem se constituir como uma abordagem teórica unificada, nos referiremos a essa abordagem como **teorias políticas da burocracia**.

A perspectiva teórica trazida pela literatura principal-agente e das teorias políticas da burocracia mostram-se consistentes para explicar a dinâmica entre as instituições e atores no jogo regulatório, complementando as teorias da regulação em aspectos que elas abordam superficialmente.

O modelo de análise que utilizaremos e suas referências teóricas estão resumidos no quadro abaixo:

Aspectos explicativos verificados	Teorias da regulação			Teorias sobre a dinâmica política	
	Interesse Público	Regulação Econômica	Nova Economia Institucional ou Regulação Institucional	Teoria principal-agente	Teorias políticas da burocracia
Instituição da regulação	O	O	X		
Criação de agências reguladoras autônomas			O		
Controle político (Executivo e Legislativo)			X	O	O
Judiciário			X		X
O setor: grupos e eventos		X		X	O
Desenho institucional e procedimentos como elementos de definição de agenda e controle				X	

Quadro 2 – Mapa do referencial teórico utilizado

Elaboração própria
 Legenda: O – aspecto central da perspectiva teórica; X – aspecto presente na perspectiva teórica

Formalmente, o nosso modelo é composto por uma variável dependente, a estabilidade regulatória. As variáveis explicativas, conforme definidas na análise da literatura acima, são a autonomia política das agências em relação aos Poderes Executivo e Legislativo, o papel do

Judiciário, as características do setor (incluindo aí sua burocracia e agentes sociais e privados que dele participam e os eventos-chave) e o desenho institucional.

Na visão hegemônica de hoje, a autonomia é a principal variável explicativa para a estabilidade regulatória. As evidências levantadas por esta tese indicam que ela sozinha é insuficiente para explicar o resultado obtido pelo jogo regulatório brasileiro, como veremos adiante. Não se trata de proclamar o fim nem a inutilidade da autonomia das agências, mas de perceber que há algo mais importante – o jogo regulatório – como fator explicativo.

O Judiciário é outro elemento explicativo relevante a ser considerado. Ele é citado na teoria da regulação institucional, mas é desenvolvido com mais propriedade apenas nas teorias políticas da regulação como um fator que pode constranger a atuação dos demais atores. A peculiaridade do setor, considerando as características da burocracia específica, os grupos envolvidos e os eventos, pode contribuir para explicar as ações dos reguladores e dos demais envolvidos, como os políticos e o Judiciário.

Por fim, o desenho institucional da agência, especialmente os procedimentos de tomada de decisão e atuação, pode desempenhar um papel auxiliar na explicação da estabilidade em um setor regulado ao franquearem condições de ação ou veto por parte dos atores. Essa variável possui um caráter auxiliar na explicação do efeito, dado o seu papel auxiliar para acionar outras instituições ou atores.

CAPÍTULO 2 – SISTEMA POLÍTICO, BUROCRACIA E AGÊNCIAS REGULADORAS NO BRASIL

A burocracia é um dos elementos do sistema político de um país. Ela tanto implementa e, nesse processo, define importantes aspectos de políticas públicas, quanto intermedeia parte significativa das relações entre Estado e sociedade nas modernas democracias ao prover serviços, estabelecer regras ou fiscalizar seu cumprimento.

Todavia, as relações entre os representantes políticos, a burocracia e a sociedade assumem formas diferentes em cada país. Se há uma vasta literatura sobre o papel da burocracia no sistema político norte-americano, no Brasil há poucas referências sobre o assunto.

Assim, para utilizarmos a literatura norte-americana como uma base na construção de nosso modelo analítico, é necessário ponderar as diferenças entre os dois países, de forma a entender os limites da literatura internacional ao nosso caso, e também para possibilitar que o nosso modelo analítico possa ser utilizado em contextos diferentes.

2.1. O SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO E O PAPEL DA BUROCRACIA

Se o presidencialismo norte-americano é caracterizado pelos *checks and balances* entre Legislativo e Executivo, o mesmo não pode ser dito em relação ao presidencialismo latino-americano em geral ou ao brasileiro em particular. Na América Latina, como no Brasil, “más allá del peso que puedan tener las iniciativas de institucionalización de mecanismos de control parlamentario, los presidentes de los países estudiados [Argentina, Bolívia, Brasil e Chile] todavía concentran muchos poderes de agenda y de veto” (ANASTASIA, 2000:164).

Como aponta Limongi (2006), enquanto o sistema legislativo norte-americano tem como eixo central o Congresso, no sistema brasileiro o grande protagonista é o Executivo. Tal fato deve-se tanto ao poderes legislativos do Presidente, como iniciativas legais e as Medidas Provisórias, quanto a capacidade de obter coalizões majoritárias no Congresso, com maior ou menor grau de consolidação.

O sistema administrativo possui um papel importante na consolidação da base de apoio no presidencialismo brasileiro, principalmente por conta dos chamados cargos de confiança, que são moedas importantes – diria essenciais – na relação entre o Executivo e o Legislativo, e entre a União e as elites políticas das unidades federadas, no caso nacional. Uma parte significativa da burocracia brasileira fica sujeita à divisão entre as diversas legendas partidárias que apóiam o presidente, bem como a interesses federativos (GEDDES, 1994; NUNES, 1997).

Loureiro e Abrucio (1999) deslindam mais detalhes do papel da burocracia no presidencialismo brasileiro. De acordo com os autores, o presidente, e não o partido, é o protagonista na construção de seu gabinete e a sua capacidade de montar e remontar estruturas administrativas vinculadas ao seu projeto político constitui-se na tônica desse jogo, ou seja, “O spoil system constitui-se, desse modo, em uma das características fundamentais da maioria dos presidencialismos” (LOUREIRO; ABRUCIO, 1999: 72). A montagem do ministério e a decorrente seleção da alta burocracia têm que conjugar aspectos consociativos de montagem de uma base partidária fragmentada e indisciplinada, que por vezes vincula-se a interesses federativos, ou seja, o Presidente tem que responder às lideranças políticas e também às bases locais.

A lógica e as tensões de funcionamento desse sistema são resumidas pelos autores:

“É como se o presidente, por um lado, distribuísse poder para obter apoio político e, por outro, tivesse também que reconcentrar outra parcela de poder para conseguir de fato reduzir ao máximo a dispersão causada pela barganha de cargos e, assim, “controlar” os aliados e realizar as suas políticas prioritárias. A forma mais utilizada para obter apoio parlamentar, nesse caso, é o loteamento dos principais postos governamentais, com seu efeito paradoxal: garante a maioria ao presidente mas pode reduzir sua capacidade de controlar a delegação de funções na montagem de seu gabinete. Este é o dilema da governabilidade do presidencialismo brasileiro. Como veremos, não é um dilema que leva inexoravelmente à ingovernabilidade, como argumenta parte da literatura, mas cuja resolução depende de uma engenharia política complexa, envolvendo vários elementos.” (LOUREIRO; ABRUCIO, 1999: 73)

Como Barbara Geddes (1994) assinala, esse uso da burocracia coloca os políticos, particularmente o Executivo, sob um dilema quando se trata de reformas na máquina administrativa: uma mudança que a torne mais imune ao oportunismo e aumente o seu nível de impessoalidade diminui o espaço de utilizá-la como instrumento de consolidação de sua coalizão.

O uso da burocracia como elemento de troca para obtenção de apoio é fundamental para entender o funcionamento do presidencialismo de coalizão brasileiro, desde que analisado com algum grau de ponderação. O apoio partidário não existe apenas para que o Executivo possa aprovar sua agenda no parlamento ou para que os partidos possam efetuar suas estratégias de *rent seeking*. As nomeações também servem para ampliar os canais de recrutamento de pessoal para a equipe governamental. Num sistema multipartidário como o brasileiro é razoável imaginar que nenhuma legenda possua toda a capacidade técnica necessária para comandar a estrutura burocrática nacional.

Essa característica do presidencialismo brasileiro – multipartidarismo e busca permanente de construção de coalizões com o uso da burocracia – diminui o incentivo de parlamentares ligados ao governo para fiscalizar a burocracia, apesar dos congressistas de oposição certamente terem interesse em explorar deficiências em programas governamentais em temas onde haja uma maior exposição pública. A carreira dos parlamentares brasileiros relaciona-se mais com a possibilidade de assumir cargos executivos do que em fiscalizá-los e é comum políticos eleitos deixarem seus mandatos representativos por cargos na máquina administrativa, como apontam Abrucio e Samuels (1997) em relação ao comportamento dos parlamentares e a sua migração para os governos estaduais e locais.

Assim, apesar de possuir autoridade formal e ser composto de uma estrutura de comissões especializadas, o Congresso brasileiro é deficiente em termos de incentivos políticos, de conhecimento técnico especializado e de ações sistematizadas para avaliar os atos do Executivo e da burocracia, ainda que algumas ações nesse sentido sejam realizadas (OLIVA, 2006). Nesse aspecto, o funcionamento do parlamento brasileiro se diferencia bastante de seu similar norte-americano, onde o Legislativo desempenha um papel fundamental na fiscalização e na própria definição de regras das agências.

Por outro lado, no Brasil o Poder Executivo possui uma forte motivação para buscar o controle sobre a burocracia. Tal situação, com exceção de uma possível ênfase, não é diferente dos EUA. Dada a preponderância do Executivo sobre o Legislativo, o presidente brasileiro é diretamente responsabilizado pelos resultados das políticas públicas. Com efeito, a Presidência desenvolveu estruturas como as assessorias especiais, a Casa Civil, a Secretaria Federal de Controle Interno, a Controladoria Geral da União e o Ministério do Planejamento,

Orçamento e Gestão, que propiciam ao presidente mecanismos de acompanhamento e controle das atividades da burocracia (OLIVIERI, 2008).

Outras ferramentas estão à disposição do Presidente brasileiro para controlar a burocracia e coordenar a sua ação em meio à formação da coalizão. Loureiro e Abrucio (1999) mostram que uma das estratégias de coordenação do governo Fernando Henrique Cardoso era a indicação de membros ligados ao Ministério da Fazenda ou alinhados com seu ideário para postos de comando de outras áreas, como forma de garantir que as ações dos diversos ministérios perseguissem o equilíbrio fiscal.

Uma outra característica relevante da alta burocracia brasileira trata do seu papel como formuladores, com o apoio dos representantes políticos, e articuladores de políticas em determinados setores. As carreiras dos burocratas entre órgãos governamentais e também na iniciativa privada é um importante catalisador de políticas públicas.

Schneider (1994) faz um exaustivo retrato desses burocratas que circulam por diversas áreas das políticas públicas angariando apoio de políticos, técnicos e, inclusive do setor privado. Segundo o autor, os interesses de carreira desses atores constituem-se em fortes motivadores para a sua ação em prol de políticas públicas setoriais. São os que Loureiro e Abrucio (1999) definem como “esplanadeiros”, funcionários com amplos conhecimentos sobre o funcionamento da máquina pública e com acesso a pessoas chave em processos políticos. Isso mostra que a burocracia possui um significativo componente personalista.

Em resumo, para a execução de suas metas políticas o presidencialismo brasileiro de coalizão necessita engendrar uma complexa engenharia institucional, onde a burocracia desempenha um papel fundamental. Faz-se necessário combinar fatores como o loteamento de cargos executivos para a construção de coalizões de apoio parlamentar e federativo, em um ambiente onde muitos congressistas têm sua carreira marcada pelo exercício de cargos executivos. Isso convive lado a lado com critérios técnicos de nomeação, a existência de carreiras fortes de alguns burocratas na máquina pública, tudo permeado pela necessidade de mecanismos de coordenação do Presidente sobre o resultado das políticas.

Essa engenharia político-institucional cria uma situação em que da alta burocracia acaba por ser, necessariamente, politizada e politicamente ativa, em num processo que gera tensões e

acaba sendo diferenciado em cada área da política pública. Todavia, nesse processo foram estabelecidos pouquíssimos mecanismos democráticos de controle e *accountability* da alta burocracia e de suas agências, em especial nas áreas insuladas – algo que vai se refletir nas agências reguladoras.

2.2. A EVOLUÇÃO DA BUROCRACIA BRASILEIRA

A evolução da burocracia no Brasil e as suas relações com a sociedade estão diretamente ligadas ao desenvolvimento do Estado brasileiro. Até a década de 1930 as relações entre Estado e sociedade eram marcadas, basicamente, pelo clientelismo entre os governos central, estaduais e locais, juntamente com as elites locais, com exceção dos cargos ligados ao Itamaraty e aos militares, onde o treinamento e a meritocracia constituíram fatores preponderantes para avançar nas carreiras.

O clientelismo caracteriza-se por um sistema de corretagem política de recursos entre grupos com diferentes recursos econômicos e políticos, baseado na existência de redes personalistas informais e na ausência de regras jurídicas impessoais, numa lógica reforçada pela fragilidade dos mecanismos de confronto de interesses (NUNES, 1997). No Brasil, o clientelismo é, por vezes, uma alternativa às estruturas de Estado, muitas vezes difusas, que acaba por impregnar-se nas instituições formais existentes.

A década de 1930 marca uma grande mudança no perfil do Estado brasileiro e da sua burocracia. Com Getúlio Vargas o clientelismo começa a conviver com o florescimento de arranjos corporativistas, retratados na constituição de 1934, e com o desenvolvimento de uma burocracia profissional. Ganham força o discurso e as reformas pelo universalismo de procedimentos, ao mesmo tempo em que são criadas estruturas burocráticas técnicas e insuladas dos conflitos políticos. Assim, na definição de Edson Nunes (1997), as relações entre Estado e sociedade passam a ser pautadas, ao longo do processo de construção do varguismo, por uma conjugação de quatro diferentes gramáticas: o clientelismo, o corporativismo, o insulamento burocrático e o universalismo de procedimentos.

De acordo com Nunes (1997), o corporativismo ganha impulso com a então crescente urbanização e desempenha um papel importante na busca de maior racionalidade nas relações

Estado e sociedade, diminuindo o informalismo e a fragmentação características do clientelismo.

Uma das particularidades do corporativismo estatal surgido na década de 1930 é a preocupação com a incorporação de grupos sociais ao Estado como uma forma de gerenciar os conflitos políticos que surgia com o crescimento da classe média, ligada ao processo de industrialização. Assim, em vez de um sistema político pluralista onde os interesses aparecem como pressões dos diversos grupos, foi montado um sistema onde os interesses são concertados. Se por um lado esse sistema corporativista contribuiu para formalizar as relações de interesses com o Estado, por outro acabou por reforçar o clientelismo dentro desses grupos, pois “também inibe a existência de grupos de interesse autônomos que poderiam derrotar a lógica do clientelismo através da organização de grupos de pressão independentes” (NUNES, 1997: 36). A criação de grupos sociais foi, em grande parte, conduzida por uma ação estatal que criou padrões de dependência e controle sobre a sociedade. Dentro desses padrões a burocracia passou também a ter um papel de cooptação dos grupos, que buscam e obtêm espaços e acesso a recursos predeterminados.

O desenvolvimento do corporativismo ocorreu paralelamente ao processo de insulamento burocrático. O insulamento é um processo de proteção de grupos técnicos do Estado contra interferências do jogo político-partidário, visando à realização de objetivos específicos. Tal processo era realizado pela retirada desses grupos do conjunto da burocracia tradicional e do espaço político do Congresso e dos partidos, colocando-os sob a guarda direta da Presidência. Desse modo, os governos buscaram criar ilhas de excelência burocrática que permitissem a definição e execução de políticas desenvolvimentistas, especialmente aquelas voltadas à industrialização e a intervenção estatal na economia (NUNES, 1997; GEDDES, 1994).

Contudo, apesar da ênfase no aspecto técnico, tais instâncias burocráticas não eram apolíticas nem eram totalmente insuladas dos grupos sociais. Segundo Nunes, “nestas condições, a informação é fortemente valorizada, e a coalizão formada com atores externos selecionados é vital para garantir tanto os recursos adicionais para a realização das metas como para solidificar a proteção do núcleo técnico contra ruídos originados no mundo exterior”. Além disso, continua o autor, “para conseguir altos graus de insulamento, as agências estatais devem desfrutar de um forte apoio de atores selecionados em seu ambiente operativo” (NUNES, 1997: 34-5), que naquela época foram as elites industriais. O grau de insulamento

variava com o setor e temporalmente, ou seja, uma agência inicialmente insulada poderia perder essa característica com o passar do tempo.

O Estado Novo de Vargas também foi caracterizado pela centralização do poder do governo federal. Nesse processo a burocracia teve um importante papel, simbolizado pela criação do Departamento de Administração do Serviço Público – DASP, em 1938, como resultado de um processo iniciado em 1931. O DASP foi criado para racionalizar a administração e o serviço públicos, promover o universalismo de procedimentos e a meritocracia. O DASP também desempenhou um importante papel na centralização do governo federal, por meio das comissões instaladas em quase todos os ministérios e pelos “daspinhos”, que analisavam as leis, decretos e orçamento dos interventores nomeados, reportando-se ao governo federal. Assim a burocracia desempenhou um importante instrumento de controle do poder central, possuindo forte ligação com o Poder Executivo.

Esse Estado surgido na década de 1930 levou o *locus* da ação política para a burocracia, pois “embora o Congresso discutisse os problemas mais importantes, a luta diária por políticas e valores básicos a serem implementados, de acordo com uma perspectiva mais nacionalista e estatizante, iria acontecer em uma nova arena política: o aparelho de Estado” (NUNES, 1997: 96). Essa forma de atuação estatal deu ao poder Executivo e à sua burocracia liberdade de ação considerável em relação a interesses e conflitos de interesse existentes na sociedade.

Maria do Carmo Campello de Souza (1976) traz outras luzes sobre a relação entre política e burocracia no Brasil. Ela mostrou que o moderno Estado brasileiro e suas políticas públicas formaram-se a partir do fortalecimento do Executivo em áreas insuladas, com um Congresso fraco e com pouca influência no modelo desenvolvimentista. O desenvolvimento da burocracia qualificada no Varguismo veio para apoiar os projetos do Executivo.

Nas décadas de 1940 e 1950 o Estado brasileiro atuou diretamente na promoção do desenvolvimento industrial. Esse papel desenvolvimentista foi reforçado na década de 50, com a criação e ampliação de empresas estatais. O insulamento de agências voltadas ao desenvolvimentismo continuou acontecendo, principalmente durante o governo de Juscelino Kubitschek, somado à nova burocracia ligada às empresas estatais (MARTINS, 1985; GEDDES, 1994; SCHNEIDER, 1993).

Martins (1985) aponta que a expansão burocrática ocorrida após a implantação do regime militar em 1964 criou condições para o fortalecimento e o insulamento das burocracias setoriais, levando setores do Estado a se autonomizarem a partir de suas lógicas particulares. Esse movimento expansionista se deu pela centralização de recursos no governo federal e pela criação de instituições com autonomia relativa (agências, empresas, fundações, autarquias...), sendo reforçado economicamente pela criação de fundos administrados pelas instituições burocráticas e pelas empresas estatais que contavam com fontes de financiamento e recursos próprios.

Essa expansão, principalmente da administração indireta, também foi reforçada pelas orientações do Decreto-Lei nº 200 de 1967, que, entre outras medidas, garantiu maior autonomia à administração pública indireta, fundações, autarquias e implicava na expansão das empresas estatais. Segundo Bresser Pereira (1998), a descentralização da administração pública e o aumento da administração indireta ocorridos durante o regime militar proporcionaram alguns abusos e a retomada das relações clientelistas e patrimonialistas, principalmente nos estados e municípios.

O regime militar também acabou por proporcionar um aprofundamento da ligação entre setores da sociedade e a burocracia nas questões desenvolvimentistas. Cardoso (1975) aponta que no governo Médici a burocracia foi um meio para permitir a representação de interesses privados no regime autoritário. As formas de representação tradicional como os partidos perderam função para os “anéis burocráticos”, definidos como “círculos de informação e pressão (portanto de poder) que se constituem como mecanismo para permitir a articulação entre setores do Estado (inclusive das Forças Armadas) e setores das classes sociais” (CARDOSO, 1975: 208).

A composição dos anéis burocráticos incluía, além da burocracia estatal, setores diversos do Estado (como ministérios, empresas públicas, grupos executivos) e partes dos setores privados, inclusive empresas, sindicatos e órgãos de classe. Todavia, a participação em um determinado anel se dava de forma pessoal, sem seguir princípios de representatividade ou corporativismo. Dessa forma, o regime militar reforçou o papel da burocracia como arena política, pois “é óbvio que num regime que restringe as funções do Parlamento e dos partidos, o jogo político se concentra no executivo e faz-se por intermédio de seus funcionários” (CARDOSO, 1975: 205) e agravou a necessidade de obter relações pessoais com o Estado.

Ou seja, o canal de acesso dos grupos de interesse às políticas públicas eram os anéis burocráticos e a sua influência nas nomeações, dado o prolongado processo de alijamento do Congresso e dos partidos das suas principais funções institucionais.

A importância dos atores na confecção das políticas desenvolvimentistas também foi detectada por Schneider (1994). Segundo o autor, mais que a organização, o personalismo e a carreira dos burocratas se colocaram como determinantes no resultado das políticas desenvolvimentistas. Isso se deve em grande parte à necessidade de articulação política para a construção das políticas setoriais – os burocratas com mais trânsito entre as diversas áreas governamentais e capazes de montar coalizões envolvendo técnicos e políticos conseguiam obter um grau maior de sucesso em suas iniciativas.

O diagnóstico de Luciano Martins (1985) e Ben Ross Schneider (1994) da existência de uma elite burocrática insulada, com valores e objetivos próprios, capaz de aliar capacidades técnicas e políticas, suas ou de outros, no desenvolvimento das políticas desenvolvimentistas setoriais e das empresas estatais é similar ao de Gilda Portugal Gouvêa (1994) em relação à área econômica.

Aqui deve ficar claro que nos referimos a uma elite burocrática que esteve ativa particularmente durante o regime militar, época de análise desses autores. Várias instituições e pessoas são comuns nos três trabalhos, pois, como mostrou Schneider, era comum a sua circulação entre áreas distintas do governo e da iniciativa privada. Era uma burocracia que se preparou para exercer o seu papel em um Estado intervencionista, centralizador e com uma ideologia própria, “adquirindo uma competência técnica específica e criando interesses próprios” (GOUVÊA, 1994: 83), encontrando espaço e condições para desenvolver um comportamento autônomo em relação aos atores sociais. Como resume Gilda Portugal Gouvêa:

“As situações não-democráticas tendem a propiciar momentos de maior autonomia à burocracia, alimentando sua pretensão de representante dos interesses públicos, com traços autoritários. As situações democráticas tendem a romper seu ‘casulo’ e colocá-la frente a frente com políticos, com o Legislativo, com os grupos de pressão da sociedade, com as corporações internas do próprio Estado. Mas mesmos nestes momentos não abandona sua postura de auto-representante dos interesses públicos, e pode chegar a se fortalecer, por ser a única com propostas técnicas claras e consistentes, diante de grupos equipados apenas com propostas abstratas e sem receitas operacionais. Por essas características, seu espaço tende a aumentar, quanto maior for a crise e quanto maior for o conflito entre os grupos que disputam o poder político do estado.” (GOUVÊA, 1994: 73-4)

O aparelho de Estado que emerge do regime militar é uma entidade quase independente da sociedade em termos de controle e *accountability*, pois, ao atuar como protagonista de um projeto de desenvolvimento, aquela burocracia conduziu seus atos de maneira autônoma em uma sociedade marcada pela frágil organização de interesses difusos, tanto em termos de grupos como pela representação política parlamentar. A sua legitimidade baseava-se em uma noção própria do que seria o interesse público (GOUVÊA, 1994; NUNES, 1997). A legitimidade derivada da *accountability* e do debate democrático inexistia.

Infelizmente, após a redemocratização há uma lacuna em termos de trabalhos sobre a burocracia e de sua dinâmica no sistema político brasileiro. Essa discussão só é parcialmente retomada com o debate sobre o Plano Diretor da Reforma do Estado (BRASIL, 1995). Todavia a discussão centrava-se basicamente em aspectos normativos das propostas, com pouca ênfase em pesquisas empíricas aprofundadas sobre o desenvolvimento da administração pública brasileira⁸.

Flávio Rezende (2002) exemplifica os novos debates da interação entre política e burocracias decorrentes da proposta de reforma do Estado. O autor indica que ações reformistas como a proposta no Plano Diretor acabam por enfrentar uma situação em que objetivos divergentes levam à uma “falha seqüencial”. As tensões entre a necessidade de performance, que demanda uma maior autonomia dos órgãos públicos, e de controle visando a coordenação política e o ajuste fiscal acabam por erodir as propostas reformistas, levando ao fracasso ou sucesso apenas parcial. Além disso, a cultura de resultados promulgada pela proposta de reforma gerencial entrava em choque com a cultura burocrática brasileira, orientada pelo apego às regras formais, reduzindo ainda mais as possibilidades de cooperação e de articulação entre política e burocracia necessárias para levar a cabo as propostas.

Abrucio (2007), analisando as reformas do serviço público brasileiro aponta, juntamente com o embate político entre a equipe econômica preponderante nos governos FHC e outros setores governamentais, o próprio histórico de reformas levadas a cabo em momentos autoritários

⁸ Um debate detalhado dessas propostas pode ser encontrado na coletânea organizada por Bresser Pereira e Spink (1998). Azevedo e Loureiro (2003) fazem um apanhado geral da discussão entre o modelo burocrático e o gerencial de administração pública, concluindo que a burocracia não pode ser rejeitada por se tratar da forma específica de organização do Estado de Direito, mas pode ser flexibilizada em seu formalismo e aperfeiçoada nos seus mecanismos de controle, inclusive para ampliar a sua legitimidade democrática.

(governos Vargas e durante a ditadura militar) e a mal-sucedida experiência do governo Collor de Melo que acabou por estigmatizar o discurso reformista junto à administração pública. A Constituição federal de 1988 também contribuiu para dificultar esses movimentos, reforçando o corporativismo estatal. Todavia, algumas iniciativas floresceram e foram incorporadas no segundo mandato de FHC e nos governos Lula, assim como nos níveis estadual e municipal.

Assim, com base nessa literatura nacional referente ao período do regime militar e da recente busca de reforma do serviço público, podemos então destacar três características da burocracia brasileira durante o período desenvolvimentista que podem ainda afetar o controle democrático e as suas relações com o sistema político nacional:

Primeiro, a burocracia teve um alto grau de autonomia em relação à sociedade e ao sistema político tradicional para definir e implementar políticas setoriais, segundo seus próprios critérios e valores. Essa autonomia decorreu da sua ligação umbilical com o Poder Executivo, participando da definição de políticas e obtendo condições e autonomia para a sua execução. Alguns setores da burocracia, principalmente na área econômica e desenvolvimentista, tiveram altos graus de insulamento em relação às disputas políticas, o que diminuiu ainda mais a arena de discussão de políticas públicas. O Poder Legislativo, enfraquecido nos períodos autoritários, não assumiu ainda um papel de representante e fiscalizador dos interesses da sociedade em relação à burocracia.

Segundo, com a ausência de espaços formais para discussão de políticas públicas e a incipiência da representação política, *a burocracia tornou-se um fórum importante de discussão política para onde os interesses de grupos mais organizados convergiram e onde criaram canais de interlocução.* Apesar das condições de autonomia, a burocracia não se manteve completamente isolada e criou ligações com os interesses organizados dos setores onde ela atuava, por meio dos “anéis burocráticos”, de forma a ter suporte para as suas ações. Esses anéis incluíam desde políticos, normalmente ligados ao executivo, até os grandes grupos industriais financeiros, mas excluía os grupos sociais mais dispersos, que, quando existentes, tinham organização frágil. O corporativismo contribuiu para essa fragilidade, ao diminuir a capacidade e o espaço para a criação de organizações autônomas.

Por fim, *não foram criados mecanismos sistemáticos e transparentes de controle e accountability da burocracia em relação às instituições políticas*. Os mecanismos criados favoreciam aqueles que dominavam os aspectos técnicos do tema em questão, notadamente a própria burocracia e os grandes interesses organizados. Os políticos não construíram mecanismos que tornassem a ação da burocracia aberta e responsiva a eles e indiretamente à sociedade, com exceção de canais personalistas. A burocracia tampouco criou mecanismos de prestação de contas das suas ações para os políticos e para a sociedade.

2.3. AGÊNCIAS REGULADORAS NO BRASIL: AUTONOMIA, CONTROLE E O JOGO REGULATÓRIO

Nos anos 1970 e 1980 o Brasil enfrentou o esgotamento das condições de desenvolvimento conduzido pelo Estado em um processo que levou a uma crise econômica e fiscal, culminando com o período hiperinflacionário dos anos 1990. Medidas de ajuste fiscal, a abertura comercial e a privatização, que vinham sendo ensaiadas anteriormente, são priorizadas e iniciadas com o Plano Nacional de Desestatização (PND) de 1990, sob os governos de Fernando Collor de Mello e Itamar Franco (BRESSER PEREIRA, 1998; GIAMBIAGI; ALÉM, 1999).

O primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, em 1995, marcou uma grande mudança na atuação do Estado brasileiro. A desestatização, que atingira anteriormente empresas estatais competitivas da economia, passou aos serviços públicos em áreas monopolistas, como energia elétrica e telefonia fixa. O Estado brasileiro mudava a sua atuação, deixando o papel de provedor e passando ao de regulador.

Com a aprovação da Lei das Concessões (Lei 8.987 de 13/02/95), criaram-se condições para as concessões e privatizações de empresas estatais, inclusive as de serviços públicos, como as empresas distribuidoras de energia elétrica. Outras medidas legislativas reforçaram essas condições, como a Emenda Constitucional nº 8, de 15/08/1995 (telefonia) e nº 9, de 9/11/1996 (petróleo). Esse processo iniciou a concepção e a implantação de agências reguladoras nos setores de energia, telecomunicações e petróleo.

Paralelamente ocorreram outras discussões sobre o papel do Estado brasileiro dentro do governo. Em novembro de 1995 é divulgado o “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do

Estado”, preparado pelo então Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE), Em relação às agências reguladoras houve a recomendação do Conselho da Reforma do Estado para a “Construção do Marco Legal dos Entes Reguladores” (de 31/05/1996), com diretrizes mais específicas. Entre elas estavam a autonomia financeira e operacional; dirigentes com mandato fixo nomeados pelo Presidente e aprovados pelo Senado Federal; processo decisório colegiado; e a publicidade de normas, procedimentos, decisões e relatórios de atividade.

Entretanto, não houve processo coordenado de mudança do aparelho estatal, da reforma regulatória e das privatizações, o que resultou na falta de um modelo regulatório (ABRANCHES, 1999; FARIAS; RIBEIRO, 2002; FALCÃO MARTINS, 2002). A falta de um modelo e de um direcionamento consolidado no governo acabou por tornar o processo fragmentado, sendo fortemente conduzido pelas concepções dos ministérios e pela burocracia de cada setor.

A privatização e a concessão de serviços públicos foram os fatores principais para a criação das primeiras agências reguladoras. Alguns autores (SANTANA, 2002; FALCÃO MARTINS, 2002) identificam três gerações no processo brasileiro de agencificação. Na primeira geração estão as agências reguladoras relacionadas com a privatização e a quebra do monopólio do Estado naqueles setores. Essa geração engloba a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e a Agência Nacional de Petróleo (ANP).

Uma diversidade maior de fatores influenciou a criação das agências criadas nas gerações posteriores. FALCÃO MARTINS (2002) atribui esse fato a uma estratégia de flexibilização operacional dos ministérios e órgãos públicos. Isso teria ocorrido devido às dificuldades de implementação do modelo de agências executivas, à possibilidade de usar o modelo de agência reguladora e à necessidade de maior flexibilidade e de recursos operacionais para algumas áreas. Também houve proliferação de agências nos estados. As agências estaduais, apesar de terem as federais como modelo, possuem uma diversidade ainda maior de formato institucional (OLIVIERI, 2006; PÓ; ABRUCIO, 2006)

O quadro a seguir traz uma relação das agências federais, ordenadas pela lei de criação.

Agência	Ministério relacionado	Lei de criação	Decreto de instalação
ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica	Minas e Energia	9.427, de 26/12/1996	2.335, de 06/10/1997
ANATEL - Agência Nacional de Telecomunicações	Comunicações	9.472, de 16/07/1997	2.338, de 07/10/1997
ANP - Agência Nacional do Petróleo	Minas e Energia	9.478, de 06/08/1997	2.455, de 14/01/1998
ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária	Saúde	9.782, de 26/01/1999	-
ANS - Agência Nacional de Saúde Suplementar	Saúde	9.961, de 28/01/2000	3.327, de 05/01/2000
ANA - Agência Nacional de Águas	Meio Ambiente	9.984, de 17/07/2000	3.692, de 19/12/2000
ANTAQ - Agência Nacional de Transportes Aquáticos	Transportes	10.233, de 05/06/2001	4.122, de 13/02/2002
ANTT - Agência Nacional de Transportes Terrestres	Transportes	10.233, de 05/06/2001	4.130, de 13/02/2002
ANCINE - Agência Nacional do Cinema	Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	MP 2.228, de 06/09/2001	-
ANAC - Agência Nacional de Aviação Civil	Defesa	11.182, de 27/09/2005	5.731, de 20/03/2006
Quadro 3 - Agências reguladoras criadas no Brasil			
Fonte: sites das agências			

As agências reguladoras são entidades híbridas, que combinam funções executivas, legislativas e judicantes. Ainda que com pequenas diferenças, as agências reguladoras federais brasileiras possuem as seguintes características em comum:

- Autonomia financeira, funcional e gerencial, sem subordinação hierárquica formal ao ministério correspondente;
- Fonte orçamentária própria;
- Poder de emitir normas;
- Poder de instruir e julgar processos, sendo a última instância de recurso no âmbito administrativo;
- Dirigentes com mandatos fixos e não-coincidentes, aprovados pelo Senado Federal;
- Diretoria com decisão colegiada;
- Publicidade dos atos, processos normativos e decisões.

A burocracia brasileira historicamente esteve sob o controle do Executivo, o poder dominante da agenda política brasileira. Mesmo as burocracias que contaram com maior autonomia apenas a tiveram com o suporte direto do presidente.

As agências reguladoras brasileiras apresentam algumas diferenças em relação à burocracia tradicional ao imporem algumas limitações ao poder do presidente. As nomeações não são diretas, devendo ser aprovadas pelo Senado. Uma vez empossados, os mandatos dos diretores são fixos. Em termos de recursos, as agências possuem fontes de receitas próprias, definidas em lei.

Considerando o poder de nomeação do Executivo e o seu domínio sobre a agenda do Legislativo, caso o presidente seja suportado por uma coalizão razoável no Senado dificilmente terá uma indicação rejeitada. Todavia, caso haja conflitos, o Executivo pode ter dificuldades para aprovar suas indicações ou mesmo para antecipar as rejeições, como veremos na seção 4.1 desta Tese.

Diferente dos Estados Unidos, o orçamento público brasileiro é de domínio do Executivo. Além da prerrogativa sobre a iniciativa do processo orçamentário, a presidência pode remanejar e contingenciar o orçamento ao longo do ano. O orçamento das agências reguladoras está sob a rubrica dos ministérios correspondentes, o que permite ao Executivo, diretamente ou por meio do ministério, pressionar orçamentariamente as agências praticamente em tempo real. No sistema orçamentário norte-americano as agências só sofrerão punições ou recompensas na próxima peça orçamentária.

O mandato fixo constitui-se em um obstáculo maior, porém não intransponível. A diretoria original da Agência Nacional de Aviação Civil, por exemplo, foi inteiramente substituída ao longo de 2007 e 2008, após a posse do ministro Nelson Jobim na pasta da Defesa. Os dirigentes renunciaram após pressão do ministro pela imprensa e com a instalação de processos administrativos.

Em resumo, o Executivo brasileiro possui capacidade política e orçamentária para influenciar as agências reguladoras. Diferente dos Estados Unidos, elas não podem contar com a divisão de Poderes para manterem algum grau de autonomia em relação ao jogo político. Isso significa que, considerando as características do sistema político brasileiro e o histórico do funcionamento da burocracia pública, torna-se uma hipótese difícil de ser considerada a possibilidade que regras e mecanismos legais possam efetivamente estabelecer instituições públicas capazes de se manterem autônomas em relação ao Poder Executivo, pelo menos no médio prazo.

Portanto, o poder efetivo que o Executivo tem ainda sobre as agências leva a crer que a estabilidade do sistema regulatório brasileiro só pode existir fora da autonomia das agências. A análise do jogo

regulatório deve incluir outros fatores, como o Judiciário e os próprios agentes regulados, nos moldes apontados por Levy e Spiller (1996). Os procedimentos de consultas públicas e transparência também podem ajudar na estabilidade das regras (McCUBBINS; NOLL; WEINGAST, 1987; EPSTEIN; O’HALORAN, 1994).

Por fim, em um sistema como o brasileiro, o Judiciário desempenha um papel central na possibilidade de garantia de contratos. Como assinala Rogério Arantes, “é possível afirmar sem exagero que temos no Brasil uma importante tradição de judicialização de conflitos, que nasce em grande medida pela via da crítica às deficiências do regime liberal-democrático” (ARANTES, 2002: 131).

A Constituição Federal brasileira (Artigo 5º, inciso XXXV) prevê que em nenhum caso o Poder Judiciário pode ser impedido de atuar em questões relativas aos direitos dos cidadãos e da supervisão das atividades governamentais (inafastabilidade). Também considera qualquer cidadão como parte legítima para propor ação popular contra atos lesivos ao patrimônio público, o que torna qualquer decisão de órgãos governamentais sujeita à revisão judicial. Outros dispositivos legais também ampliaram a possibilidade de revisão de decisões governamentais, tais como: a Lei 7.347/1985, que disciplina as ações civis públicas e o Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/1990), que, entre outros aspectos, assegura aos usuários de serviços públicos “o direito de recorrer aos novos instrumentos de tutela jurídica que não se limitam à defesa dos interesses individuais na sociedade” (AGUILLAR, 1999: 259). Essa legislação também permite que organizações da sociedade civil ajam em defesa de direitos difusos coletivos, mas na prática essa condição acaba ficando mais restrita às áreas de conflitos estruturados, como defesa do consumidor e meio ambiente (ARANTES, 2002).

Dessa forma, o estudo da estabilidade de regras e da garantia de contratos na regulação brasileira deve ser entendido como um jogo, onde os diversos envolvidos (Executivo, Legislativo, Judiciário, agências, regulados), interagindo sob regras determinadas, determinarão o seu resultado. Assim, a hipótese central de que a autonomia das agências reguladoras é o fator decisivo para a estabilidade do sistema regulatório nacional é revisitada em um contexto mais abrangente de instituições e de atores.

Ela inclui e, principalmente, se fundamenta em quatro aspectos, nominalmente: (a) as condições, intenções e preferências dos atores políticos em interferir nas agências; (b) pelo

novo equilíbrio proporcionado pelos atores econômicos e sociais setoriais; (c) por conta da força dos contratos e sua garantia pelo Judiciário; e (d) pelo papel dos regulamentos como alarme de incêndio para o setor regulado e suas coalizões políticas.

CAPÍTULO 3 – SETORES, CARACTERÍSTICAS, EVENTOS SIGNIFICATIVOS E A ESTABILIDADE REGULATÓRIA

O presente capítulo busca trazer uma visão geral de como os setores estudados nesta Tese formaram-se e informações sobre o seu histórico institucional, de forma a fornecer uma dimensão dos relacionamentos existentes entre os atores de cada setor e os desafios colocados à sua regulação. Assim, pretendemos mapear os atores presentes na *policy* de cada um dos setores.

Também realizamos um mapeamento de eventos críticos nos setores, entendidos como situações em que os marcos regulatórios do setor sofreram pressões por mudanças ou mudanças efetivas, causados por atores exógenos às agências, especialmente o Poder Executivo. Com isso pretendemos avaliar o comportamento dos governos FHC e Lula em relação aos reguladores e sua autonomia.

O capítulo serve também para contextualizar o estudo comparativo entre os setores, que será desenvolvido mais adiante nesta Tese.

Os pontos principais que buscamos observar o comportamento da variável dependente (a estabilidade regulatória) e algumas das variáveis independentes, especificamente os setores, definidos em termos dos grupos presentes, suas características e de eventos críticos.

Os eventos são entendidos por nós como fatos determinantes para a evolução institucional das agências. Não se tratam, portanto, de anormalidades em relação ao modelo previsto pela literatura, mas parte do processo de depuração institucional. Os eventos também nos permitem elucidar o comportamento dos atores em relação às agências, especialmente os grupos de interesse e os políticos.

Alguns elementos do desenho institucional serão também tratados neste capítulo, mas o detalhamento e a análise serão realizados no capítulo seguinte desta Tese.

3.1. TELECOMUNICAÇÕES

Sob o Decreto-Lei 21.111, de 01/03/1932, o Brasil não contava com uma política orientadora para o desenvolvimento do setor de telecomunicações, que podia ser explorado pelo governo federal, pelos estados e pelos municípios, diretamente ou em concessões, o que resultou na existência de centenas de empresas de diversos portes e levou a uma grande fragmentação e falta de integração do sistema (NOVAES, 2000: 148).

Isso perdurou até a década de 1960, quando o Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei 4.117, de 27/08/1962) estabeleceu o Sistema Nacional de Telecomunicações, tornando o governo federal responsável pela telefonia interestadual; instituiu o Contel, responsável pelas especificações técnicas das redes e pelos critérios de fixação de tarifas; e autorizava a constituição de empresa para explorar os serviços interurbanos, a Embratel, formada 1965 e que posteriormente assumiu a exploração dos serviços internacionais e a comunicação por satélites (SANCHES, 2001).

Em 1967 o Decreto-Lei 200 criou o Ministério das Comunicações, que assumiu as funções do Contel e o comando da Embratel. O governo federal assumiu definitivamente o setor de telecomunicações em 1972, com a criação da Telebrás pela Lei 5.792, de 11/07, incorporando-a as empresas que prestavam serviços telefônicos no Brasil e consolidando as empresas estaduais. A Telebrás passou a ser a concessionária geral para a exploração dos serviços públicos de telecomunicações em todo o país com o decreto 74.379/1974. O sistema brasileiro de telecomunicações passou então a ser composto pela holding Telebrás; pela Embratel, prestadora de longa distância nacional e internacional, além dos serviços de comunicação de dados e telex; por 27 empresas estaduais ou locais e por quatro empresas independentes que estavam fora da holding, sendo três estatais e uma privada (SANCHES, 2001).

Como organização estatal sujeita ao uma série de controles de execução orçamentária, pressões pela redução de tarifas para contenção do impacto inflacionário, entre outras, o sistema Telebrás enfrentou dificuldades para financiar a sua expansão, o que se acentuou no final dos anos 1980. Essa dificuldade não foi superada pelo sistema de auto-financiamento, no qual o consumidor pagava um adiantamento à subsidiária da Telebrás que entregaria a sua linha e recebia ações do sistema Telebrás (NOVAES, 2000).

A legislação do setor sempre garantiu o domínio estatal no setor e, após 1967, centralizou o comando no governo federal. A Constituição Federal de 1946 dava ao Governo Federal, aos estados e aos municípios competência para explorar ou outorgar os serviços de telecomunicações e fixar tarifas, panorama mantido pelo Código Brasileiro de Telecomunicações de 1962. O Decreto-Lei 162, de 13/02/1967, transferiu essa competência ao Governo Federal, fato ratificado pela Constituição de 1967. A Constituição de 1988 foi além, determinando que os serviços públicos de telecomunicações somente pudessem ser explorados pelo Governo Federal ou por concessões a empresas sob controle estatal de capital (SIQUEIRA, 1999). Dessa forma a legislação levava à formação de uma burocracia especializada em telecomunicações dentro do Estado brasileiro, situada no nível federal.

Com a posse de Fernando Henrique Cardoso em 1995 o cenário muda radicalmente. O setor estatal foi reorganizado, passou às mãos da iniciativa privada e novas concessões de serviços foram feitas.

O processo começou com a Emenda Constitucional nº 8, aprovada em 15/08/1995, que permitiu a concessão à iniciativa privada na área de telecomunicações e previa a figura de um regulador. Porém, limitou o poder do Executivo de regulamentar o setor por meio de medidas provisórias ao tornar necessária a aprovação de uma legislação específica pelo Congresso para essa finalidade.

No processo que antecedeu a privatização o governo definiu um plano de metas setoriais (Programa de Recuperação e Ampliação do Sistema de Telecomunicações e Sistema Postal – PASTE); aprovou no Congresso a chamada Lei Mínima (Lei 9.295 de 19/07/1996), que permitiu a entrada da iniciativa privada nas telecomunicações via telefonia celular, transmissão por satélite e serviços de valor adicionado; e promoveu, em novembro de 1995 e em abril de 1997, um grande reajuste tarifário, de forma a tornar as empresas rentáveis e, dessa forma, atraentes para os investidores.

O processo de privatização culminou com a aprovação da Lei Geral das Telecomunicações (LGT – Lei nº 9.472, de 16/07/1997). Entre seus pontos principais a Lei definia os princípios que deveriam reger os serviços de telecomunicações, a organização dos serviços de telecomunicações e a sua classificação em termos de interesse (coletivo e restrito) e ao regime

jurídico de prestação (público e privado), a reestruturação e privatização do sistema Telebrás e a criação da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). Com a lei e a sua implementação o Estado deixou o papel de provedor e passou ao de regulador.

A LGT é um marco regulatório que estabelece políticas e organiza o setor de forma clara, ou seja, a Anatel já surge em um contexto bem estruturado, o que faz com que o setor de telecomunicações seja considerado pelos estudiosos dos processos de privatização e de regulação como o mais bem desenhado institucionalmente (Nunes et ali, 2008).

A Anatel não foi a primeira agência estabelecida em lei, mas foi aquela cujo modelo foi mais claramente discutido e inserido em um sistema institucional completo, com marco legal e atribuições claramente definidas entre os atores (NUNES, 2007).

A exposição de motivos encaminhada ao presidente da República com o projeto da Lei Geral de Telecomunicações (BRASIL, 1996: 15), onde estava prevista a criação da Anatel, já manifestava as intenções e o discurso sobre as agências que se seguiriam.

O documento detalha as razões pelas quais um órgão regulador seria necessário e quais seriam as suas funções. Um dos pontos principais é a necessidade de credibilidade regulatória, explicitamente citada no documento:

"o órgão regulador é peça-chave para inspirar ou não a confiança dos investidores na estabilidade das regras estabelecidas para o mercado. Uma entidade dotada de competência técnica e de independência decisória inspira confiança; ao contrário, uma organização sem autonomia gerencial, com algum tipo de dependência restritiva ou sem capacidade técnica, gera desconfiança e, conseqüentemente, afasta os investidores" (BRASIL, 1996: 17)

Nesse sentido, o órgão regulador deveria ter as seguintes características:

- Autoridade para estabelecer regulamentos e executar seu cumprimento;
- Competência técnica;
- Autonomia gerencial;
- Autonomia operacional em relação a outros órgãos do governo, ou seja, sem vinculação hierárquica;
- Disponibilidade de fontes próprias de recursos financeiros;
- Decisões colegiadas e tomadas por maioria absoluta.

A lei atribuiu à Anatel também a outorga de concessões e permissões, incluindo a preparação e realização de procedimentos licitatórios.

Ao Poder Executivo reservou-se o estabelecimento das políticas governamentais para o setor; a definição, por decreto, da prestação de serviço em regime público e a aprovação do Plano Geral de Outorgas (PGO) e do Plano Geral de Metas de Universalização (PGMU) de serviço prestado no regime público⁹. Ou seja, o presidente ainda teria um poder considerável no setor.

Um aspecto importante da história da Anatel foi ela ter sido estruturada antes do início da privatização do sistema Telebrás e participado ativamente do seu processo de modelagem, preparando o PGO, o PGMU o Plano de metas de qualidade e os contratos de concessão (NOVAES, 2000: 159; VALENTE, 2000: 358).

O leilão de privatização ocorreu em julho de 1998, selando a transmissão à iniciativa privada de 12 holdings criadas a partir do Sistema Telebrás – três do serviço de telefonia fixa comutada (STFC), oito de telefonia celular da chamada banda A e uma de longa distância. O leilão arrecadou um total de R\$ 22,06 bilhões. A telefonia móvel da banda B havia sido leiloadada anteriormente, após a aprovação da lei mínima.

Como passar do tempo as empresas efetuaram mudanças acionárias, inclusive com algumas empresas sendo assumidas por outros que não estiveram presentes no leilão, como foi o caso da Embratel. Todas essas mudanças foram feitas dentro das regras estabelecidas pelo Plano Geral de Outorgas, sem a necessidade de alterações na legislação.

Atualmente o setor de telecomunicações enfrenta grandes mudanças em nível mundial, ocasionadas pela consolidação de empresas (fusões e aquisições) e pelas mudanças tecnológicas. Ambas as questões implicam novas ações regulatórias para garantir a concorrência – que pode ser reforçada com a convergência ou reduzida com a concentração –, para incentivar o avanço tecnológico e para ampliar a oferta de serviços. Além disso, os países

⁹ O Decreto nº 2.534, de 02/04/1998, definiu como serviço prestado em regime público apenas o serviço telefônico fixo comutado, que também pode ser prestado no regime privado.

em desenvolvimento debatem-se com questões de inclusão digital e com as possibilidades de avanço educacional que as tecnologias podem proporcionar.

A convergência tecnológica refere-se ao fato das novas tecnologias e aplicativos terem proporcionado opções de concorrência entre os serviços tradicionais de voz, dados e imagem – fixos ou móveis – usualmente prestados por empresas especializadas nas tecnologias específicas de cada área. A convergência tecnológica permite que pessoas com acesso à internet banda larga possam usar os serviços de voz, dados e imagem, assim como os diferentes prestadores de serviço passaram a ter capacidade de entrarem nas áreas uns dos outros. As tecnologias sem fio também desempenham um papel importante nas mudanças do setor.

Um exemplo de como a evolução tecnológica alterou o panorama regulatório ocorreu nos Estados Unidos após a quebra do monopólio da AT&T. Em 1996, as barreiras regulatórias entre os mercados locais e de longa distância foram abolidas, pois as empresas de cabo podiam fornecer serviços de telecomunicações e os usuários de internet podiam fazer chamadas sem o uso da rede de telefonia fixa (OCDE, 2008: 148). Há vários outros exemplos de como isso está ocorrendo no mundo. Segundo a OECD (2008), os seus países membros estão verificando uma diminuição do total de linhas fixas e substituindo-as por linhas móveis (celular). Também se verifica a integração entre as duas modalidades, que são ofertadas em um único terminal e com o mesmo número.

Essas mudanças têm exigido novas ações regulatórias. Se antes cada serviço possuía suas especificidades e era regulado separadamente, agora eles podem concorrer entre si e, assim, requerem regras comuns. Além disso, os critérios de concentração e competição, existente ou potencial, do mercado de telecomunicações mudaram radicalmente, exigindo ações regulatórias novas, como a desagregação de redes.

No Brasil, o marco legal e a regulação ainda não tratam a convergência. Cada serviço possui regulamentação diferenciada e inclusive legislação própria. Os serviços de TV por assinatura são regidos pela chamada Lei do Cabo (Lei nº 8.977, de 06/01/1995, ao passo que a telefonia obedece à Lei Geral de Telecomunicações (Lei nº 9.472, de 16/07/1997). Devido ao fato da legislação não vislumbrar tratar de temas como a integração das modalidades de serviços e como isso afeta a concorrência, a Anatel está sendo demandada a decidir tais questões caso a

caso, como a associação entre a Telefônica e a TVA, empresa de TV por assinatura, iniciada em outubro de 2006 e com anuência da Anatel em junho de 2007.

No mercado europeu de telecomunicações várias medidas regulatórias foram tomadas para garantir uma maior liberalização do mercado e o aumento da concorrência, tais como a desagregação de redes, supervisão efetiva das interconexões e acesso de terceiros às redes das empresas incumbentes (OCDE, 2008: 149). Essas ações ainda não se iniciaram no Brasil¹⁰.

3.1.1. O setor de telecomunicações e seus atores

O modelo de telecomunicações estatal existente foi definido antes do início da ditadura militar, mas contou com forte presença militar no seu desenvolvimento por ser uma área que controla aspectos estratégicos importantes como as comunicações e satélites. O setor, baseado na formação e existência de grandes empresas estatais, levou ao desenvolvimento de uma burocracia forte em um setor que demandava grande conhecimento técnico. O sistema Telebrás tinha o comando centralizado, ligado aos militares e à Presidência, porém sujeito ao controle de outras áreas do Executivo, como os ministérios da Fazenda e o Planejamento.

Por estar inserida em um sistema com lógica empresarial e pelo predomínio militar, pode-se inferir que a burocracia do setor de telecomunicações gozava de um alto nível de insulamento em relação às demandas sociais e ao Congresso, da mesma forma que as burocracias financeiras estudadas por Gouvêa (1994) e as desenvolvimentistas por Martins (1985) e Schneider (1994).

A privatização colocou atores novos nesse jogo. Grupos econômicos nacionais e internacionais passaram a fazer parte das discussões das regras a serem definidas pelas agências e na busca de influenciar as decisões governamentais, como veremos no próximo capítulo.

¹⁰ Em novembro de 2008 a Anatel publicou o o Plano Geral de Atualização da Regulamentação das Telecomunicações no Brasil (PGR), por meio da Resolução nº 516, de 30/10/2008. O PGR é uma carta de intenções das ações a serem realizadas pela Anatel nos próximos anos e prevê algumas ações nesse sentido.

Para uma noção da dimensão econômica dos grupos envolvidos no setor, nos valem os dados do anuário Valor Grandes Grupos 2008 (dezembro de 2008, ano 7, nº 7). Essa publicação lista os 200 maiores grupos econômicos atuantes no Brasil. No setor de telecomunicações, tais grupos estão listados no Quadro 4 abaixo.

Grupo		Receita bruta em 2006 (R\$ milhões)	Observações
Brasil Telecom	Brasil Telecom Participações S.A.	15.111	Acionista do Portal iG
Claro	América Móvil S.A. de C.V.	9.881	
Embratel	Embratel Participações S.A.	11.141	
Oi	Telemar Participações S.A.	24.232	
Portugal Telecom	Portugal Telecom S.G.P.S. S.A.	6.090	Acionista da Vivo
Telefônica	Telefônica S.A.	34.165	Acionista da Vivo e Portal Terra
Tim Brasil	Tim Brasil Serviços e Participações S.A.	13.878	
Total		114.498	
Quadro 4 – Principais grupos atuantes no setor de telecomunicações			
Fonte: Valor Grandes Grupos 2008 Elaboração própria			

Todos os grupos atuam em mais de uma área, tais como serviço multimídia (inclui televisão por assinatura), acesso à internet, longa distância, entre outros. Note-se que o total do Quadro 4 não inclui todas as empresas atuantes no setor. Todos os grupos são de capital privado, sendo que Brasil Telecom, Claro e Oi possuem participação acionária do BNDES e de fundos de pensão de empresas estatais, como Petros (Petrobrás) e Brasilprev (Banco do Brasil).

Podemos verificar, assim, que os atores que entraram no setor de telecomunicações são grupos de enorme poder econômico, com plena capacidade de exercer forte pressão sobre as autoridades governamentais, políticos e se utilizarem dos tribunais e de meios de comunicação. Os recursos governamentais continuaram presentes em menor escala, com a participação do BNDES;

3.1.2. Eventos significativos no setor

O setor de telecomunicações, assim como qualquer outro, está sujeito ao impacto de eventos exógenos ou às suas próprias tensões internas. Nessa seção buscamos trazer os principais eventos de significado político e identificar aspectos que podem afetar – ou já estão afetando – o setor.

Na presente seção não incluímos eventos com caráter judicial, que estarão listados no capítulo seguinte desta Tese.

3.1.2.1. Conflitos entre a agência e o Banco Central em 2002

Em 6 de março de 2002 a Câmara de Política Econômica (CPE) do Banco Central, instância de discussão de questões econômicas, levou ao debate um documento sobre o setor de telecomunicações que indicaria a iminência de uma grave crise no setor, o que foi chamada posteriormente pela imprensa de “apagão na telefonia”. Tal documento fora trazido por Luiz Fernando Figueiredo, diretor de Política Monetária do Banco Central e havia sido produzido pelo seu primo, Arnaldo Tibyriçá, vice-presidente da BCP, uma das operadoras de telefonia celular da Grande São Paulo à época. O Banco Central levou a discussão adiante, reunindo-se em 13 de março com a Anatel, Casa Civil, Ministério da Fazenda, Ministério do Desenvolvimento e do BNDES (FRAGA, 2002; GASPARI, 2002).

A questão vazou para a imprensa como um lobby das operadoras (BARROS, 2002) e gerou uma grande polêmica. A situação levou a uma resposta pública da Anatel por meio de seu presidente interino, Antonio Carlos Valente, com críticas à forma de encaminhamento do assunto por intermédio do Banco Central. O presidente do Banco Central defendeu a sua conduta em entrevistas e em artigo publicado no jornal Folha de São Paulo em 30 de abril (FRAGA NETO, 2002). O titular do Ministério das Comunicações, Juarez Quadros, defendeu as regras do setor e a modelagem em entrevista ao jornal Valor Econômico (VALOR ECONÔMICO, 2002).

O ministro-chefe da Casa Civil, Pedro Parente, solicitou então à Comissão de Ética Pública que julgasse a conduta de Valente, aumentando o desgaste da Anatel com o governo e a exposição da agência. Essa atitude chegou a ser taxada de exagerada pelo próprio presidente Fernando Henrique (BARROS, 2002). Valente não sofreu punições.

Convém ter em mente o grande poder político do Ministério da Fazenda e do Banco Central nos mandatos de Fernando Henrique (COUTO; ABRUCIO, 2003), o que agrava o desgaste e acentua o isolamento da Anatel em relação ao Executivo. A indicação de Luiz Guilherme

Schymura para a presidência da Anatel em 2002 foi apontada por alguns jornalistas como influenciada pela equipe econômica, dada a ligação entre Schymura e membros daquele grupo.

3.1.2.2. Conflitos entre a agência e o Ministério das Comunicações em 2003

Em junho de 2003 a Anatel aprovou um reajuste médio de 28,75% para a cesta de produtos que compõe a telefonia local (habilitação, assinatura e pulso), resultante da aplicação do IGP-DI, o que gerou um grande conflito político entre a agência e Ministério das Comunicações e judicial com organizações de consumidores e o Ministério Público. O aspecto judicial desse evento está descrito na seção 4.4.1.2.

Depois dessa desavença e tendo como pano de fundo o conflito entre governo Lula e as agências, o então ministro das comunicações Miro Teixeira iniciou uma forte pressão contra o então presidente da Anatel, Luiz Guilherme Schymura.

É válido recordar que nesse meio tempo entrou em vigor A possibilidade de escolha da prestadora de longa distância (julho de 2003), uma importante medida de incentivo à competição nas ligações interurbanas nacionais e internacionais. Entretanto, esse processo também teve problemas no início de sua implementação, agravando o desgaste da Anatel com o governo.

A ação do ministro ganhou força com o término do mandato do então conselheiro Luiz Tito Cerasolli em novembro, criando uma vaga no Conselho Diretor da agência. Teixeira indicou o secretário do Ministério, Pedro Jaime Ziller, para a vaga e conseguiu articular com rapidez sua sabatina no Senado, ocorrida em dezembro. Ao mesmo tempo a Presidência teria um parecer da Advocacia Geral da União (AGU) que apontava os empecilhos para a demissão de um dirigente de agência, mas garantia que caberia ao Presidente da República, a qualquer tempo, indicar o presidente da agência. Assim, o governo eleito poderia tirar Schymura da presidência da agência, mas não exonerá-lo do conselho diretor.

No início de janeiro Ziller foi realmente nomeado presidente da Anatel e Luis Guilherme Schymura renunciou ao seu cargo no conselho diretor. Segundo informações da imprensa da

época, essa movimentação ocasionou divergências na própria equipe de governo, notadamente entre a equipe econômica e a Casa Civil, aliada ao Ministério das Comunicações. (RODRIGUES, 2004).

Outra questão de discordância entre o Ministério das Comunicações, já com o ministro Hélio Costa (empossado em julho de 2005), e a agência ocorreu em relação ao Acesso Individual Classe Especial (AICE), divulgado pela Anatel na Resolução Normativa 427, de 16/12/2005. O AICE era uma proposta de oferta do serviço de telefonia fixa a preços reduzidos para a população de baixa renda. O Ministério das Comunicações contestou a proposta da Anatel e, após um longo processo de discussão, encaminhou ao Congresso Nacional em março de 2007 a proposta de criação do “telefone social”, ainda sem apreciação pelo Legislativo.

3.1.2.3. Mudanças no Plano Geral de Outorgas em 2008

Em vários países as empresas de telecomunicações estão passando por um processo de consolidação, por meio de fusões e aquisições. Exemplos dessa tendência são os Estados Unidos, onde as empresas voltaram a se concentrar após a desagregação ocorrida na década de 1980 e os países da União Européia, onde fusões começaram a ocorrer na comunidade (WOHLERS, 2008).

O movimento de fusões está ocorrendo no Brasil. As empresas de telefonia fixa já possuem participação acionária nas de telefonia móvel (VALOR ECONÔMICO, 2007) e tem investido na busca de aquisições de empresas de televisão por assinatura, buscando contornar a regulamentação atual. Contudo, o tema que tem provocado maior discussão foi a aprovação da mudança no PGO no final de outubro de 2008, que permitiu a fusão entre a Oi e a Brasil Telecom, ambas concessionários do serviço fixo.

Rumores dessa possibilidade já eram ventilados pela imprensa desde o final de 2006 (FUOCO, 2006). A partir do final de 2007, com o apoio do Ministro das Comunicações Hélio Costa, o processo começou a avançar efetivamente, inclusive com acordos entre as empresas sendo noticiados (RITTNER; RODRIGUES, 2008) apesar do Plano Geral de Outorgas então em vigor (definido pelo Decreto n.º 2.534, de 02/04/1998) não permitir essa fusão, ele teria que ser alterado pela agência e aprovado pelo governo.

O processo de mudança do PGO decorreu durante praticamente todo o ano de 2008, iniciando-se com discussões entre a agência, Ministério das Comunicações e a Presidência. As alterações precisavam passar por consulta pública e serem aprovadas no Conselho Diretor antes de serem enviadas para aprovação da Presidência da República. Essa etapa iniciou-se com a consulta pública nº 23, de 16/06/2008, que trazia a proposta de revisão do Plano Geral de Outorgas. O prazo final de contribuições foi estabelecido inicialmente para o dia 17 de julho e estendido até o dia primeiro de agosto¹¹.

O Conselho Diretor esteve dividido em um aspecto importante da discussão, que poderia afetar tanto as empresas a serem fundidas como outras atuantes no setor: a necessidade ou não da separação dos ativos de telefonia e de banda larga das empresas. Como descreve Rittner (2008), o relator, conselheiro Pedro Jaime Ziller, manteve na proposta de obrigatoriedade de criação de empresas diferentes, sendo apoiado por Plínio Aguiar Jr. No lado oposto, ficaram o então presidente Ronaldo Sardenberg e o conselheiro Antônio Bedran.

Essa tensão já era esperada desde o início da discussão do processo e geraria um impasse, pois a agência estava com quatro diretores desde novembro de 2007. Antecipando-se a isso, a conselheira Emília Ribeiro, indicada pelo PMDB, partido do ministro Hélio Costa, foi nomeada no final de agosto e tornou-se o fiel da balança na questão, rechaçando a separação de ativos. Essa era a posição manifestada pelo ministro (RITTNER, 2008).

O processo prolongando-se ao longo de 2008 devido aos ritos processuais de definição de regulamentos da Anatel, previstos em lei, permitiu às empresas do setor manifestar suas opiniões em relação à proposta. A Associação Brasileira das Prestadoras de Serviços de Telecomunicações Competitivas (TelComp) se posicionou contra o PGO como um todo, ao passo que as empresas concessionárias se opuseram à separação de ativos de telefonia e banda larga. O processo pôde ser acompanhado pelas diversas partes e, verificando-se que os grandes grupos do setor não se opunham ao PGO com exceção da separação de ativos,

¹¹ O Ministério das Comunicações realizou concomitantemente uma consulta pública, em duas fases, sobre a política nacional de telecomunicações (de 24 de abril a 9 de julho e de 8 de agosto a 16 de setembro). Não deixa de ser estranho que essa ação não tenha precedido as ações da Anatel em relação ao PGO, parte importante de qualquer política de telecomunicações.

derrubada pelo Conselho Diretor – apenas as empresas pequenas e as associações de consumidores foram contrárias – o PGO foi alterado sem transtornos políticos ou jurídicos significativos (MAGALHÃES, 2008; MOREIRA; MAGALHÃES, 2008).

Em termos de análise do impacto institucional da agência nesse processo, verificamos que a agência acabou por seguir a orientação manifestada pelo ministro, apesar de parte da proposta ter ficado sob risco (separação de ativos de telefonia e banda larga). Todavia, o processo sofreu um retardamento que permitiu a articulação de outros atores, favoráveis e contrários à proposta. Entre esses atores estavam as outras operadoras, associações setoriais, associações de consumidores e o Tribunal de Contas da União.

3.1.3. Síntese: Telecomunicações

O setor de telecomunicações passou por uma mudança completa em termos de atores. O Estado saiu completamente do papel de provedor de serviços, repassando-o para a iniciativa privada. Os grupos atuantes no setor movimentam anualmente cerca de R\$ 150 bilhões, em um mercado com crescimento esperado de 10% ao ano (MACHADO, 2008) e que passa por reformulações em nível mundial devido às mudanças tecnológicas.

A mudança foi significativa em termos políticos. O governo federal, controlador do Sistema Telebrás, abdicou de uma empresa estatal com ramificações estaduais que lhe forneciam elementos de barganha por indicações. O mesmo ocorreria no setor de energia elétrica, mas com menor intensidade, já que parte das empresas era de posse dos estados. Isso significa que a coalizão de apoio de Fernando Henrique Cardoso abriu mão de se apropriar das indicações no setor.

Como consequência o governo federal ficou sem capacidade técnica capaz de rivalizar com os novos atores, com exceção da própria agência, já que esta era fornecida pelas próprias empresas estatais que deixaram de existir. Com a expansão do setor, em termos tecnológicos e econômicos, essa assimetria torna-se ainda maior.

Em termos institucionais o setor foi o mais bem estruturado. A agência reguladora foi estabelecida antes da privatização, com membros de sua diretoria original participando da

modelagem da institucionalidade. Havia uma agenda setorial bastante clara, definida na legislação e com metas estabelecidas pelo Plano Geral de Outorgas. Os limites de atuação do Executivo e da agência em relação ao setor, assim como o rito processual para eventuais mudanças estavam definidos na legislação. Os investidores entrantes tinham pleno conhecimento da agenda e isso se refletia nos contratos de concessão, a única indefinição seria a preservação desses compromissos por meio de instituições e a autonomia do regulador era uma promessa estabelecida desde o princípio.

O Executivo atentou contra a autonomia decisória da agência nos dois governos. A omissão do presidente FHC no conflito com o Banco Central demonstra que ele optou por um lado na discussão, ainda mais considerando a força da equipe econômica junto ao presidente. Caso houvesse mais tempo de mandato, havia um risco real de a equipe econômica influenciar a agenda da Anatel. No governo Lula o conflito foi mais intenso e levou à renúncia do presidente do Conselho Diretor. Em ambos os casos a estabilidade das regras esteve sob pressão.

O evento da mudança do Plano Geral de Outorgas ilumina outro aspecto interessante no setor. A mudança dos parâmetros do setor foi grande, mas não houve questionamento dos atores em relação ao rito de mudança, ocorrendo apenas uma disputa pelos seus posicionamentos. A mudança do principal elemento da configuração setorial ocorreu sob plena estabilidade regulatória, não havendo interferências dos governantes contra os contratos vigentes.

Este evento também mostra que a agência pode resistir, mesmo que apenas temporalmente, às intenções do Executivo. O empate na votação da separação de ativos de banda larga e telefonia entre conselheiros indicados pelo governo Lula ilustra a possibilidade de derivação (*slack*) da agência, ou seja, apontam um grau de autonomia.

3.2. ENERGIA ELÉTRICA

Historicamente, o setor elétrico brasileiro teve um movimento pendular sobre a participação de empresas privadas e estatais. Conforme relatam o site do Ministério de Minas e Energia¹² e Ferreira (2000), as primeiras empresas estrangeiras de energia entraram em operação no Brasil no início do século XX, como a Light do Rio de Janeiro.

Em 1934 o presidente Getúlio Vargas promulgou o Código de Águas, assegurando ao poder público a possibilidade de controlar as concessionárias de energia elétrica. Em 1939 foi criado o Conselho Nacional de Águas e Energia e a partir da década de 1940, com o esforço do governo federal para a industrialização, o setor começa a ganhar mais força. Esse movimento continuou nas décadas seguintes e acentuou-se no governo de Juscelino Kubitschek. Nesta época foi criado o Ministério de Minas e Energia (1960), pois anteriormente esses assuntos eram de competência do Ministério da Agricultura. Em 1962 foi criada a Eletrobrás, para coordenar o setor de energia elétrica brasileiro e centralizando recursos para o setor e em 1965 o Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE), com a função de regulamentar o setor. Concomitantemente, alguns estados do Sul e Sudeste começaram a desenvolver suas próprias empresas para atender ao crescente parque industrial local.

O fornecimento de energia elétrica barata foi usado como uma das estratégias do desenvolvimentismo brasileiro, com as tarifas industriais subsidiadas pelos consumidores residenciais. Essa situação só se alterou após o racionamento de energia em 2001 e a implantação dos consumidores livres.

Nos governos militares que se seguiram até meados da década de 1980, a energia elétrica foi considerada uma questão estratégica. Assim, reforçou-se a tecnocracia do setor e foram realizadas grandes obras, tais como a hidrelétrica de Itaipú e as usinas nucleares de Angra. Contudo, com a crise de financiamento do Estado que se agravou na década de 1980, os investimentos estatais no setor minguaram. Parte desse problema foi causado pelas regras que regeram os preços do setor. Em 1974, as tarifas de energia foram unificadas em todo o país, o que causou desequilíbrio financeiro em diversas empresas regionais. Em 1983, com a Lei nº 8.631, também chamada de lei Eliseu Rezende, essa situação foi ajustada.

¹² www.mme.gov.br; acesso em 10/11/2008

Além disso, as tarifas de energia eram usadas como ferramenta para auxiliar no controle da inflação explosiva das décadas de 1980 e 1990. Ferreira (2000) aponta que nessa época os custos ambientais também começaram a pesar.

O sistema elétrico brasileiro possuía, até meados da década de 1990, uma estrutura acionária complexa, com geradoras e empresas de transmissão primordialmente federais, com alguma participação de governos estaduais. Já na distribuição a situação se invertia, com os estados dominando fortemente as empresas. Havia baixíssima participação da iniciativa privada. O setor era perpassado por uma série de relações cruzadas. Empresas estatais e federais eram muitas vezes utilizadas como elemento de barganha para apoio político (FERREIRA, 2000) ou como forma de alavancar empréstimos para os estados (GIAMBIAGI; ALÉM, 1999).

Estudo de Edson Nunes et al. (2007) mostra que discussões de privatização já haviam sido iniciadas em 1992-93, mas sofriam resistência dos governos e empresas estaduais. Contudo, em 1995, a promulgação da Lei n° 8.987 (Lei das Concessões) proporcionou melhores condições para os governos federal e estaduais realizarem a concessão de empresas nas áreas de infra-estrutura. No setor de energia elétrica essa lei foi complementada pela Lei 9.074, detalhando as concessões no setor de energia elétrica. A partir disso o governo federal, por meio do reescalonamento das dívidas dos estados e do BNDES, incentivou fortemente a privatização nos estados, atingindo assim as empresas distribuidoras, já que a maioria da geração era – e ainda permanece – de posse federal.

As empresas privatizadas foram:

Nome	Data de privatização	Área	Comprador	Preço (R\$ milhões)
Escelsa	12/07/95	ES	IVEN S. A , GTD Participações	385
Light	21/05/96	RJ	AES; Houston; EdF; CSN.	2.230
Cerj (Ampla)	20/11/96	RJ	Endesa(Sp); Enersis; Ed Port.	605,3
Coelba	31/07/97	BA	Iberdrola; BrasilCap; Previ; BBDTVM	1.730
AES Sul	21/10/97	RS	AES	1.510
RGE	21/10/97	RS	CEA; VBC ; Previ	1.635
CPFL	05/11/97	SP	VBC ; Previ; Fundação CESP	3015
Enersul	19/11/97	MS	Escelsa	626
Cemat	27/11/97	MT	Grupo Rede; Inepar	392
Energipe	03/12/97	SE	Cataguazes; Uptick	577
Cosern	11/12/97	RN	Coelba; Guaraniana; Uptick	676
Coelce	02/04/98	CE	Consócio Distriluz (Enersis Chilectra, Endesa, Cerj)	868
Eletropaulo	15/04/98	SP	Consórcio Lightgás	2.026
Celipa	09/07/98	PA	QMRA Participações S. A. (Grupo Rede e Inepar)	450
Elektro	16/07/98	SP / MS	Grupo Enron Internacional	1.479
Cachoeira Dourada	05/09/97	GO	Endesa / Edegel / Fundos de Investimentos	780
Gerasul	15/09/98	RS	Tractebel(Belga)	946
Bandeirante	17/09/98	SP	EDP (Portugal) - CPFL	1.014
Cesp Tiête	27/10/99	SP	AES Gerasul Emp	938
Borborema	30/11/99	PB	Cataguazes-Leopoldina	87
Celpe	20/02/2000	PE	Iberdrola/Previ/BB	1.780
Cemar	15/06/2000	MA	PP&L	553
Saelpa	31/11/2000	PB	Cataguazes-Leopoldina	363
TOTAL				24.665

Quadro 5 – Empresas de energia privatizadas

Fonte: site da Abradee – Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica, disponível em <http://www.abradee.org.br/tab_privatiz.asp>, acesso em 05/01/2009

As privatizações no setor iniciaram antes da constituição da agência. A Agência Nacional de Energia Elétrica, a primeira instituição brasileira no formato institucional de autarquia especial e denominada agência reguladora, foi criada com a Lei 9.427 de 26/12/96, mas só foi instalada com o Decreto 2.335, de 06/10/1997. A análise do longo processo de discussão e definição de seu formato institucional que resultou na lei de criação e seguiu com os acertos para o decreto de instalação mostrou que o desenvolvimento da Aneel não partiu de uma proposta clara, mas sofreu muitas alterações com o aprendizado dos atores (NUNES et al., 2007).

Quatro empresas haviam sido privatizadas antes da instalação da agência e outras sete nos três primeiros meses de operação da mesma. A legislação existente apenas criava a agência e

previam a possibilidade de concessão dos serviços públicos de energia elétrica à iniciativa privada, entretanto não havia referências claras que pudessem ser consideradas uma definição política do setor, com objetivos a serem alcançados. Ou seja, *os contratos foram estabelecidos antes da existência de um órgão regulador autônomo ou de um marco regulatório claro*. Sequer havia então a promessa de um regulador autônomo.

3.2.1. O setor de energia elétrica e seus atores

A burocracia do setor de energia elétrica, assim como a de telecomunicações, também possuía um histórico de relacionamento com o Poder Executivo e com empresas estatais, como a Eletrobrás. Todavia, essa empresa ainda está ativa, mantendo no Estado capacidade técnica no assunto. Havia também empresas estaduais atuantes – e algumas ainda estão ativas, como a Cemig/MG e a Copel/PA – o que proporcionou uma maior dispersão do conhecimento setorial, diferentemente do setor de telecomunicações.

Assim como no setor de telecomunicações, as empresas entrantes são atores novos no cenário antes dominado por empresas estaduais. Algumas destas, todavia, se mantiveram ativas e se expandiram.

Para uma noção da dimensão econômica dos grupos envolvidos no setor, nos valem os dados do anuário Valor Grandes Grupos, dezembro de 2008, ano 7, nº 7. No setor de energia elétrica os principais grupos estão listados no Quadro 6 abaixo.

Grupo		Receita bruta em 2006 (R\$ milhões)	Observações
CPFL Energia	CPFL Energia S.A.	12.227	
Cataguazes-Leopoldina	Energisa S.A.	2.297	
CEB	Companhia Energética de Brasília	1.306	Controle estatal
Cemig	Companhia Energética de Minas Gerais	13.570	Controle estatal
Copel	Companhia Paranaense de Energia	7.421	Controle estatal
Eletrobrás	Centrais Elétricas Brasileiras S.A.	24.338	Controle estatal. Atua principalmente em geração, mas tem participação em transmissão e distribuição
Endesa	Endesa Brasil S.A.	6.262	
Light	Light S.A.	7.997	
Neoenergia	Neoenergia S.A.	8.218	
Rede	Rede Empresas de Energia Elétrica S.A.	4.775	
Suez Energy	Tractebel Energia S.A.	3.061	Área de geração e comercialização
Total		91.472	

Quadro 6 – Principais grupos do setor de energia elétrica

Fonte: Valor Grandes Grupos, dezembro de 2008, ano 7, nº 7; Elaboração própria

Todos os grupos, excetuando-se Eletrobrás e Suez, atuam em distribuição e possuem participações em empresas geradoras.

Assim como no setor de telecomunicações, os atores que entraram no setor são grupos de grande força econômica, com capacidade de exercer forte pressão sobre as autoridades governamentais e se valerem dos tribunais e de meios de comunicação. Contudo, na área de energia elétrica, grupos governamentais também atuam com grande poder econômico e político, o que torna a teia de relações ainda mais complexa.

3.2.2. Eventos significativos no setor

Após a criação da agência houve eventos significativos no setor, que resultaram em alterações na configuração institucional da área ou implicaram na imposição de custos a algum grupo de atores. Os principais foram:

3.2.2.1. Racionamento de energia elétrica em 2001

Em 2001, decorrente tanto de temporadas de pouca chuva nos reservatórios das hidroelétricas das regiões Sudeste, Centro-Oeste e Nordeste, assim como da falta de investimentos em geração e transmissão de energia, o governo foi obrigado a decretar uma série de medidas impopulares, entre elas a redução obrigatória do consumo de residências e empresas em 20%. Essa crise de fornecimento, o racionamento e as medidas que se seguiram ficaram conhecidas como o “apagão”, apesar de nenhum corte de energia ou blecaute ter ocorrido.

As ações em relação à crise de energia foram determinadas pela Câmara de Gestão da Crise de Energia Elétrica, instituição instituída pela Medida Provisória 2.147, de 15/05/2001, reeditada até a MP 2.198-5, de 24/08/2001. A Câmara de Gestão era presidida pelo ministro chefe da Casa Civil e composta por outros cinco ministros, pessoal do staff direto da Presidência e por uma série de instituições, tais como a Agência Nacional de Águas, Agência Nacional do Petróleo, BNDES, o Operador Nacional do Sistema Elétrico. A Aneel também fez parte da Câmara, mas não em uma função de destaque. A Câmara foi oficialmente desfeita em abril de 2002.

O racionamento teve uma série de conseqüências econômicas para o setor e para os consumidores, que foram politicamente exploradas pela oposição do então presidente FHC nas eleições de 2002.

Decorreram dessa movimentação outras ações legislativas no setor, que se refletiram em regulações. As principais leis estão no Quadro 7 abaixo:

Lei	Resumo da ementa
10.438, de 26/04/2002	Dispõe sobre a expansão da oferta de energia elétrica emergencial, recomposição tarifária extraordinária e universalização do Serviço Público de Energia Elétrica, cria o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica, a Conta de Desenvolvimento Energético, prorroga o prazo para entrada em operação das Usinas enquadradas no Programa Prioritário de Termelétricidade.
10.604, de 17/12/2002	Dispõe sobre recursos para subvenção a consumidores de energia elétrica da Subclasse Residencial Baixa Renda; sobre os contratos de compra e venda, e os de fornecimento de energia elétrica.
10.762, de 11/11/2003	Dispõe sobre a criação do Programa Emergencial e Excepcional de Apoio às Concessionárias de Serviços Públicos de Distribuição de Energia Elétrica.
Quadro 7 – Legislação decorrente do racionamento de energia elétrica	
Fonte: site da Aneel – www.aneel.gov.br Elaboração própria	

As empresas do setor, especialmente as distribuidoras, tiveram uma compensação financeira por meio da “recomposição tarifária extraordinária”, onde os consumidores arcaram com parte da energia não-comercializada pelas empresas devido à redução no consumo. Também houve programas de apoio com recursos do BNDES, de acordo com as especificações da Lei 10.762.

Os consumidores residenciais foram onerados com o programa de recomposição tarifária e com outros encargos para o financiamento de usinas termelétricas que poderiam ser acionadas no caso de falta de fontes hidroelétricas, o encargo da capacidade emergencial (ECE), iniciado em fevereiro de 2002 e encerrado em dezembro de 2005 [ver resolução 72, de 07/02/02]. A lei 10.438/2002 também estabeleceu critérios para enquadramento para os consumidores de baixa-renda, concedendo à ANEEL a regulamentação dos mecanismos de subsídio.

Houve alteração nas regras para incentivar os consumidores de grande porte a se tornarem consumidores livres, podendo escolher a fornecedora de energia. Os grandes consumidores também tiveram que arcar com alguns custos, mas menos que os consumidores cativos. Nessa época também foi iniciado um processo de eliminação do subsídio cruzado dos consumidores residenciais aos consumidores de grande porte, de forma a gerar um mercado competitivo para os consumidores livres de energia.

3.2.2.2. Revisões tarifárias

As empresas de energia têm suas tarifas revistas em três processos distintos: revisão tarifária periódica, revisão extraordinária e reajuste tarifário.

Os reajustes tarifários são realizados anualmente pelo modelo de teto tarifário (price cap) definido pela fórmula IGP-X, onde IGP é um índice de preços (usa-se o IGP-M/FGV) e X é o fator de desconto (Fator X), que visa transmitir ao consumidor os ganhos de eficiência obtidos pelas empresas. Essa fórmula é aplicada aos chamados custos gerenciáveis das empresas, denominados Parcela B nos contratos de concessão. Esses custos decorrem da operação da empresa e correspondem à cerca de 25% do faturamento das empresas. Os custos não-gerenciáveis, denominados Parcela A nos contratos, relacionam-se ao custo da energia

comprada pelas empresas, incluindo a transmissão e corresponde à cerca de 75% do faturamento das concessionárias (ANEEL, 2007).

As revisões tarifárias são um processo mais complexo de ajuste dos valores dos níveis tarifários. O objetivo é fazer uma retificação dos custos operacionais das distribuidoras, da sua base de remuneração e definir uma remuneração adequada aos investimentos, levando em consideração taxas de retorno, risco país, risco regulatório, entre outros. Nas revisões também se define o Fator X. As revisões ocorrem a cada quatro ou cinco anos.

A revisão extraordinária pode ocorrer a qualquer tempo, se houver alterações significativas nos custos da concessionária ou nos tributos e encargos setoriais.

A metodologia das revisões, que atualmente estão em seu segundo ciclo, não estava definida na época da assinatura dos contratos de concessão, ela teve que ser desenvolvida depois. Ou seja, as regras não eram claras para nenhum ator, incluindo os reguladores. Os jornais relatam que as empresas tiveram sérios conflitos com a Aneel sobre esses critérios, levando à questão à Justiça, mas sem sucesso, apelando ao novo governo eleito e ameaçando prolongar a discussão pela via jurídica (DORIA, 2003; MOREIRA, 2003; ROCKMANN, 2003).

Fica evidente a contradição entre o discurso por um regulador técnico e politicamente insulado e o comportamento das empresas nesse episódio. Mas não houve contradição com o comportamento previsto pela teoria da regulação econômica: regulação boa é regulação favorável. A base de remuneração estabelecida pela Aneel, sobre a qual incidem as taxas de remuneração aprovadas na revisão tarifária, implicava na diminuição da lucratividade

3.2.2.3. Mudança do marco regulatório do setor em 2004

Em 2003, com a posse do presidente Luís Inácio Lula da Silva, o grupo que assume a área de energia inicia a discussão de um novo modelo para o setor elétrico, com base nas propostas feitas na época em que o partido do presidente estava na oposição e que serviram de base para críticas e a exploração política do racionamento de 2001.

Desde o início do primeiro mandato de Lula o Ministério das Minas e Energia capitaneou a discussão do modelo, em intensas conversas com os atores setoriais e governamentais do setor. O processo incluiu também uma consulta pública sobre o modelo e culminou, após quase um ano de debates, na proposição das medidas provisórias 144 e 145, editadas no dia 11 de dezembro de 2003, que se converteram respectivamente nas leis 10.848 e 10.847, ambas de 15/03/2004.

A Lei 10.847 mudou o panorama institucional do setor ao criar a Empresa de Pesquisa Energética (EPE), vinculada ao Ministério de Minas e Energia (MME), com as funções de cuidar do planejamento energético do país. Essa função anteriormente era do Ministério de Minas e Energia, mas as avaliações das causas do racionamento indicaram que ela não havia sido desempenhada a contento.

Por sua vez, a Lei 10.848, que tratou das regras, critérios de operação e das garantias de comercialização de energia elétrica – considerados os principais fatores que levaram ao racionamento – mudou de maneira significativa o marco regulatório do setor. O principal desafio que a lei buscou resolver foi atrair investimentos para geração e transmissão de energia e estabelecer, ao mesmo tempo, mecanismos para mitigar os aumentos de preço que as novas fontes geradoras, mais cara que a matriz atual, trarão ao sistema.

A Lei 10.848 também fez importantes alterações institucionais no setor. Entre elas, a titularidade de definir e realizar concessões foi retirada da Aneel e foi devolvida ao MME. A lei criou também a Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE), substituindo o Mercado Atacadista de Energia Elétrica, com a finalidade de viabilizar a comercialização de energia elétrica.

Outra medida legislativa que afetou a divisão de custos entre os atores do setor de energia elétrica foi a criação do programa “Luz para Todos”, que objetivava universalizar o acesso à energia pela população rural de baixa-renda, ampliando o programa “Luz no Campo” existente no governo FHC. Essa determinação ficou consolidada na Lei 11.099, de 14/01/2005.

A definição da agenda desse novo marco foi amplamente apoiada e construída com base no trabalho da comunidade de especialistas do setor ligados ao Partido dos Trabalhadores, mas

não tomou o formato final defendido por estes antes da posse de Lula. O presidente e a ministra da área, Dilma Roussef, articularam-se com os atores privados na construção do modelo, diminuindo as apreensões em relação à estabilidade regulatória, como mostra França (2007).

3.2.3. Síntese: energia elétrica

Telecomunicações e energia elétrica foram os principais alvos, em nível internacional, das privatizações da década de 1990. Ambos setores de infra-estrutura exigem investimentos vultosos e possuem ativos irrecuperáveis (*sunk costs*). Assim, a necessidade de estabilidade regulatória é a mesma.

Contudo, ao contrário das telecomunicações, o setor de energia elétrica brasileiro iniciou sua privatização sem a existência de um marco regulatório ou de uma agência autônoma. A legislação de criação da Aneel deixa aberta ao Poder Executivo a possibilidade de estabelecer as diretrizes a qualquer momento.

Para comparação, a Lei de criação da Aneel (Lei nº 9.427/1996) diz: “Art. 2º A Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL tem por finalidade regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, *em conformidade com as políticas e diretrizes do governo federal*” (grifo nosso), sem estabelecer os mecanismos de definição dessas diretrizes. A Lei Geral de Telecomunicações, por sua vez, limita a ação do poder Executivo, como se pode apreender do artigo abaixo:

Art. 18. Cabe ao Poder Executivo, observadas as disposições desta Lei, por meio de decreto:

- I - instituir ou eliminar a prestação de modalidade de serviço no regime público, concomitantemente ou não com sua prestação no regime privado;
- II - aprovar o plano geral de outorgas de serviço prestado no regime público;
- III - aprovar o plano geral de metas para a progressiva universalização de serviço prestado no regime público;
- IV - autorizar a participação de empresa brasileira em organizações ou consórcios intergovernamentais destinados ao provimento de meios ou à prestação de serviços de telecomunicações. (Lei nº 9.472/1997)

Portanto, os investidores no setor de energia elétrica, em grande parte, não vieram com base nas garantias de estabilidade regulatória, sequer com regras claramente estabelecidas. A única

proteção era o contrato de concessão. Essas observações vão ao encontro das conclusões de Nunes et al. (2007) de que:

“A diversidade de fatores que corroboram a reestruturação da autoridade reguladora reforça a tese de que o fator político prepondera sobre o econômico como elemento explicativo do processo; muito embora este último não possa ser descartado como variável explicativa.” (Nunes et al., 2007: 134)

Assim, não é estranho o fato de as empresas terem atentado contra as decisões regulatórias da agência em relação à revisão tarifária de 2003, por meio jurídico e político. A presença de atores e interesses privados e governamentais no setor, com possibilidade de usar suas portas giratórias, foi elemento atuante contra a autonomia da agência. Vemos um comportamento dual das empresas em relação à possibilidade da agência usar de sua autonomia contra os seus interesses – autonomia boa é aquela que as favorece.

Em termos de atores, o governo manteve sob suas asas grupos estatais que podem rivalizar com os privados. Eletrobrás, empresas como Cemig e Copel, geradoras, linhas de transmissão, todas ampliam o poder de barganha do governo, já que ele não ficou privado de conhecimento na área. A preocupação dos atores privados aqui é tanto a manutenção de seus contratos como a possibilidade real de, se desistirem, terem seus negócios geridos por atores estatais¹³.

Como França (2007) descreve, as discussões no setor de energia elétrica e a construção do novo modelo foram construídas em um diálogo com os atores privados, mas os atores estatais eram capazes de trazer alternativas aos *policy makers*, notadamente o Ministério de Minas e Energia.

Não é sem sentido a contrariedade manifestada quando o governo aprovou a Lei nº 11.651, de 07/04/2008, possibilitando à Eletrobrás e suas controladas ter participação majoritária em consórcios que disputam leilões de concessão de projetos de geração e de linhas de transmissão (MELLONI, 2008). As empresas estatais podem se constituírem em rivais. Tal situação inexistente no setor de telecomunicações.

¹³ Empresas estatais como a Cemig, Copel e Eletrobrás também possuem ações de grupos privados.

Novamente, os dois governos atentaram contra a autonomia da agência. Contudo, ela foi mais intensa no governo de Fernando Henrique Cardoso, quando o papel da Aneel no setor foi colocado em xeque no durante a crise de energia em 2001. A agência, embora participasse das discussões, ficou a reboque da Câmara de Gestão da Crise. Se a ação era necessária para evitar um colapso do setor, também demonstrou que o governo poderia sobrepujar a agência se assim desejasse.

O governo Lula não alterou o papel regulatório e nem baixou normas que se sobrepusessem às da Aneel. A principal ação afetando o papel da Aneel foi retirada do poder de efetuar as concessões, que retornou ao Ministério, mas essa era também uma recomendação de relatório patrocinado pelo Banco Mundial para o setor elétrico brasileiro (BANCO MUNDIAL, 2004). Assim, pode-se dizer que esta alteração e a criação da Empresa de Planejamento Energético, promovidas pelo por meio da Lei nº 10.848/2004, foram mais cuidadosas em relação à autonomia da e ao papel institucional da agência do que as ações decorrentes do racionamento.

3.3. SAÚDE SUPLEMENTAR

A saúde suplementar recebe essa denominação em vista das definições da Lei Orgânica da Saúde (Lei nº 8.080, de 19/09/1990). A Lei considera que, além do sistema público, existe o sistema complementar, que complementa a assistência médico-hospitalar do Sistema Único de Saúde mediante contrato ou convênio e reconhece a existência de uma rede de serviços privados que não possuem vínculo com o SUS e prestam serviços à população mediante pagamento direto ou por instituições que intermedeiam a relação prestador-consumidor. Esse conjunto de empresas e de modalidades de intermediação da assistência médico-hospitalar é denominado de sistema suplementar, apesar de, segundo o relatório da OCDE (2008: 117), os padrões internacionais classificarem o sistema brasileiro na categoria duplicadora, por oferecer coberturas já presentes no sistema de saúde pública.

A regulação da assistência médica suplementar começou a ganhar espaço na agenda governamental no final dos anos 1980, "circulando lentamente pelas arenas técnicas e políticas, num processo deliberado de não-decisão durante anos" (ALMEIDA, 1998: 38), motivada pela entrada em vigor do Código de Defesa do Consumidor em 1991 e pelas

decisões judiciais que o acompanharam e estabeleceram algumas regras para a resolução da escalada de conflitos entre empresas e consumidores (BRASIL, 2003b: 21).

Inicia-se um longo período de debates e atividade legislativa sobre o setor de saúde suplementar, que culminou na promulgação da Lei 9.656, de 04/06/1998 e na edição da Medida Provisória 1.665, contemplando as negociações do Senado, de forma a evitar o retorno à Câmara dos Deputados (MONTONE, 2002: 4-5). Desse modo o setor é regulamentado pela Lei 9.656 e pela medida provisória que foi reeditada 44 vezes até agosto de 2001, algumas vezes com modificações significativas, resultando na MP 2.177-44.

A legislação estabeleceu alguns padrões para regulamentar e atenuar os problemas do mercado de planos de saúde, como a assimetria e a limitação de informações entre os diversos atores, os problemas de atendimento e cobertura enfrentados pelos consumidores, os aspectos econômico-financeiras das empresas, a competição no mercado e a seleção de riscos por parte de operadoras e consumidores (BAHIA; VIANA, 2002).

Todavia, a legislação não previa a instalação de uma agência reguladora no setor. Devido às características do setor, várias áreas governamentais eram envolvidas na discussão da regulamentação: a assistência à saúde, era relativa ao Ministério da Saúde; o lado econômico-financeiro estava no âmbito do Ministério da Fazenda e as questões referentes aos direitos dos usuários ligavam-se ao Ministério da Justiça (ALMEIDA, 1998; KORNIS; CAETANO, 2002). Segundo Bahia e Vianna (2002) os conflitos sobre a forma de regulação estavam concentrados entre o Ministério da Fazenda, defensor de uma regulação de menor intensidade, e o da Saúde, postulando uma ação mais forte do Estado.

O arcabouço legal estabeleceu que a regulamentação específica de diversos artigos ficasse a cargo, primeiramente, do Conselho de Saúde Suplementar (Consu). A sua composição variou ao longo do tempo, mas sempre estiveram presentes, por meio de ministros e secretarias, os ministérios da Saúde, Fazenda e Justiça, órgãos como a Superintendência de Seguros Privados (Susep) e, em algumas, ocasiões a Casa Civil e o Planejamento. As atividades de fiscalização, controle e punição das empresas que não seguissem à regulamentação do Consu caberiam ao Ministério da Saúde, então o braço operacional do sistema.

A legislação também previu a criação de um órgão consultivo auxiliar com a finalidade de discutir a regulamentação, a Câmara de Saúde Suplementar. Sua composição passou, da primeira versão da Lei 9.656/1998, até a atual, de 21 para 34 membros. A sua formação parece ter nascido da preocupação em montar uma assembléia que, de alguma forma, desse voz a todos os *stakeholders* que pudessem existir no setor.

Com base nos depoimentos dados à CPI de planos de saúde e na leitura das atas disponíveis, o funcionamento da Câmara de Saúde Suplementar é de um fórum de debate onde todas as propostas regulatórias da agência são discutidas. Assim, de alguma forma, ela permite à ANS antever problemas nas suas propostas regulatórias e dar tempo aos interesses para se articularem.

A regulação do setor, assim como a Câmara de Saúde Suplementar, foram assumidas pela Agência Nacional de Saúde Suplementar. A ANS surgiu com a Medida Provisória 2.012, de 30/12/1999, posteriormente transformada na Lei 9.961, de 28/01/2000. A lei de criação da ANS também foi alterada por medidas provisórias, inclusive para inseri-la na lei geral do setor.

A criação da ANS com poderes amplos de regulação social e econômica no setor mostra que o Ministério da Saúde, sob a gestão de José Serra, sobrepujou as outras pastas interessadas na questão, como a Fazenda. A agência surge para fortalecer a ação do ministério em um setor complexo e conflituoso.

Convém ressaltar que o setor de serviços de saúde e de cobertura – tanto públicos quanto privados ou mistos – não possui modelos amadurecidos de regulação. no mundo todo as experiências são muito dinâmicas e cada realidade local apresenta peculiaridades que tornam difíceis as comparações (FERREIRO; SAAVEDRA; ZULETA, 2004; COLOMBO; TAPAY, 2004). O Brasil não é diferente, a interação entre esses sistemas e a sua regulação ainda são um aprendizado (ALMEIDA, 1998; OCKÉ-REIS; ANDREAZZI; SILVEIRA, 2005).

A ANS regula o mercado de planos de saúde, mas a abrangência dessa regulação depende do tipo de plano: individual ou familiar; coletivo; ou anterior à 1999. Assim, a ANS não atinge a totalidade do mercado por meio de sua ação regulatória. O mercado de planos de saúde vem

passando, ao longo do tempo, por mudanças significativas, claramente perceptíveis, e que pressionam ações regulatórias por parte da agência.

		Tipo de contrato			
		Individual ou familiar	Coletivo	Anterior à 1999	
Tipo de regulação	Econômica	Reajustes	Sim	Não	Não (1)
		Requisitos para operação comercial	Sim	Sim	Sim
	Padrões de atendimento	Cobertura obrigatória	Sim	Sim	Não (1)
		Sistemas de informação	Sim	Sim	Sim

Quadro 8 – Regulação efetuada pela ANS párea cada tipo de contrato

Elaboração própria
Notas: (1) Apenas se o contrato não explicitar os termos ou dispositivos.

Como forma de escapar da regulação de reajustes da ANS, as empresas de planos de saúde têm procurado privilegiar os contratos coletivos. Esse tipo de contrato tem passado por uma acelerada expansão nos últimos anos, ao contrário dos contratos do tipo individual ou familiar, que tem crescido lentamente, como pode ser verificado na tabela abaixo.

Data	Total	Tipo de contrato		
		Coletivos	Individuais ou familiares	Anteriores à 1999/ Não informado
dez/00	30.692.434	10.883.444	5.216.122	14.592.868
dez/01	31.153.545	13.281.405	6.090.826	11.781.314
dez/02	31.129.527	15.740.938	6.612.104	8.776.485
dez/03	31.515.311	19.012.580	7.266.379	5.236.352
dez/04	33.366.879	22.109.633	7.813.305	3.443.941
dez/05	35.193.880	24.307.638	8.165.231	2.721.011
dez/06	37.241.240	26.435.309	8.378.040	2.427.891
dez/07	39.301.679	28.382.032	8.574.712	2.344.935
mar/08	40.793.538	29.981.472	8.382.029	2.430.037

Tabela 1 – Evolução dos tipos de contato sob regulação da ANS

Fonte: ANS, 2008. Elaboração própria

Nos contratos coletivos as empresas de planos de saúde possuem duas flexibilidades maiores em relação àquelas que possuem contratos individuais, pois (a) o valor do reajuste anual é negociado diretamente com os contratantes, normalmente empresas, associações setoriais ou sindicatos; (b) as operadoras podem aplicar reajustes por sinistralidade fora do reajuste anual, desde que negociado com a outra parte. Além disso, as operadoras podem controlar melhor o perfil dos beneficiários, limitando o risco moral de terem que arcar com beneficiários com maior risco. Muitas operadoras deixaram de atuar no mercado de planos individuais,

repassando suas carteiras para outras operadoras, para se concentrarem nos contratos coletivos.

A Tabela 2 apresenta evidências de que o perfil etário dos planos coletivos é muito mais interessante às empresas do setor, pois concentram indivíduos com menor faixa etária em relação aos planos individuais. No sentido oposto, os planos anteriores à 1999 apresentam um perfil etário com maior concentração nas faixas superiores.

Faixas etárias	Total (%)	Coletivos (%)	Individuais ou familiares (%)	Anteriores à 1999 (%)
0 a 9 anos	14,2	13,7	17,6	7,3
10 a 19 anos	13,3	13,6	11,8	14,5
20 a 29 anos	19,4	21,2	15,1	14,3
30 a 39 anos	17,2	18,7	13,8	12,4
40 a 49 anos	14,5	14,9	12,8	15,0
50 a 59 anos	10,3	9,5	11,8	15,4
60 a 69 anos	5,7	4,5	8,4	10,7
70 a 79 anos	3,5	2,6	5,8	6,7
80 anos e mais	1,7	1,3	2,8	3,5
Idade inconsistente	0,1	0,1	0,0	-
Total	100	100	100	100

Tabela 2 – Perfil etário por tipo de contrato.

Fonte: ANS, 2008. Elaboração própria

Evidentemente o número de contratos anteriores à 1999 apenas diminui, já que não é mais comercializado. Contudo nota-se uma grande persistência na sua manutenção por parte dos consumidores, o que pode ser explicado pelo fato do público que possui esse tipo de plano ter dificuldades financeiras em migrar para os contratos novos, devido tanto à necessidade de ter que cumprir carências e ao perfil etário.

Em termos regulatórios, cada vez mais os planos do setor estão escapando da regulação econômica da ANS em termos de reajustes. Dessa forma os consumidores ficam sem a mediação da agência em caso de aumentos exagerados nos seus contratos, que passam a ser apenas resultado da capacidade de negociação de cada instituição contratante com a operadora de planos de saúde. A legitimidade e o papel da agência ficam sob questionamento por parte de organizações de consumidores.

Em termos de controles pelo Ministério da Saúde, a ANS possui contrato de gestão avaliado pelo Executivo e possibilidade de demissão do presidente em caso de descumprimento injustificado das metas estipuladas (artigos 14 e 15). Assim o Executivo, por meio do Ministério da Saúde, possui condições de influenciar de modo direto as ações da Agência. É uma agência que, apesar dos mandatos fixos de seus diretores, está distante de poder ser considerada autônoma se comparada com Anatel e Aneel.

3.3.1. O setor de saúde suplementar e seus atores

Diferente dos setores de telecomunicações e energia elétrica, na saúde suplementar a provisão de serviços sempre foi privada. A agência surgiu como uma possível resposta para regular um setor complexo e conflituoso que passara a ter um marco regulatório definido, ainda que instável.

Outra diferença da saúde suplementar em relação aos outros dois setores é o fato de haver uma menor concentração. Há uma maior diversidade de empresas e grupos, com a presença de muitos grupos locais ou pequenos ao lado de operadoras de grande porte. A Tabela 3 traz uma noção desse fato.

Beneficiários	Percentual acumulado de beneficiários	Operadoras	Percentual acumulado de operadoras
5.950.367	11,6%	3	0,2%
10.759.353	21,0%	7	0,4%
15.989.598	31,2%	14	0,9%
20.830.241	40,7%	24	1,5%
25.597.767	50,0%	43	2,7%
30.673.798	60,1%	80	5,1%
35.879.751	70,1%	139	8,9%
40.946.418	80,0%	244	15,6%
46.062.813	90,0%	451	28,8%
51.199.567	100,0%	1.567	100,0%

Tabela 3 – Distribuição dos beneficiários de planos de saúde entre as operadoras

Notas:

(1) O termo “beneficiário” refere-se a vínculos aos planos de saúde, podendo incluir vários vínculos para um mesmo indivíduo

(2) Dados de setembro de 2008

Fonte: ANS, 2008; Caderno de Informação da Saúde Suplementar: beneficiários, operadoras e planos - dez/2008: 66

Em setembro de 2008 os planos e seguros de saúde atendiam, no total, a 52,2 milhões de usuários, sendo 40,8 milhões em assistência médica e 10,4 milhões em planos exclusivamente odontológicos.

O Quadro 8 traz os tipos de operadoras de planos de saúde existentes no mercado e dá uma dimensão do número de beneficiários e faturamento de cada modalidade.

Modalidade	Descrição	Beneficiários (1)	Receita de contraprestações, em R\$ milhões (2)
Total		48.283.278	51.430,74
Operadoras médico-hospitalares		40.754.942	50.360,99
Medicina de grupo	Demais empresas ou entidades que operam planos privados de saúde.	16.041.394	15.707,91
Cooperativa médica	Sociedades sem fins lucrativos, constituídas conforme a Lei n.º 5.764/1971.	12.969.836	18.141,16
Autogestão	Planos destinados, exclusivamente, a empregados ativos, aposentados, ex-empregados de empresas, associações, fundações, sindicatos, entidades de classes ou similares. Pode incluir os familiares.	5.325.853	6.001,21
Seguradora especializada em saúde	Seguradoras autorizadas a operar planos de saúde. Seu estatuto social deve vedar a atuação em outros ramos ou modalidades de seguro.	5.065.540	8.608,42
Filantropia	Entidades certificadas como filantrópicas no Conselho Nacional de Assistência Social e declaradas de utilidade pública junto ao Ministério da Justiça ou órgãos estaduais e municipais	1.352.319	1.902,29
Operadoras exclusivamente odontológicas		7.528.336	1.069,75
Odontologia de grupo	Demais empresas ou entidades que operam, exclusivamente, planos odontológicos.	5.669.051	749,54
Cooperativa odontológica	Sociedades sem fins lucrativos, constituídas conforme o disposto na Lei n.º 5.764/1971, que operam exclusivamente planos odontológicos.	1.859.285	320,22

Quadro 9 – Tipos de empresas, beneficiários e receita de contraprestações.

Fonte: ANS, 2008; Caderno de Informação da Saúde Suplementar: beneficiários, operadoras e planos - dez/2008
Elaboração própria

Notas:

(1) Dados referentes a dezembro de 2007

(2) Dados referentes ao ano de 2007

Ainda existe a modalidade “administradora”, que apenas gerenciam planos de saúde financiados por outra operadora, mas não possuem beneficiários e nem rede de serviços.

Verifica-se que o setor de planos de saúde é bem menos concentrado que os de energia elétrica e telecomunicações, mas ainda assim alguns grupos possuem significativo poder de

mercado. Assim como nos outros setores, esse é um mercado bilionário. Em termos de ação coletiva, as empresas menores e dispersas podem tirar proveito da organização das empresas maiores e se beneficiarem como *free riders* (OLSON, 1965).

No Brasil, se por um lado o setor de saúde suplementar fica em segundo plano para os ativistas e os *policy makers* da área de saúde pública, voltados prioritariamente para o Sistema Único de Saúde (SUS), por outro o setor gera um significativo volume de conflitos entre os diversos *stakeholders*: operadoras, consumidores e fornecedores de serviços das mais diversas categorias. Há uma longa disputa legal e jurídica entre o SUS e os planos de saúde pelo ressarcimento de custos ao sistema público: as operadoras empurrariam os seus clientes para atendimentos pelo SUS onerando o sistema público e aumentando o seu faturamento. Em sua defesa as empresas argumentam que se trata de uma escolha livre do paciente, o que as desobrigaria do ressarcimento ao SUS (BAHIA & VIANA, 2002).

Ou seja, há uma tensão não equacionada entre o sistema público e privado, que é recorrente nas discussões do setor, como reforça Maria Stella Gregori¹⁴. A saúde suplementar não é a opção preferencial, mas é aceita como um *second best* pela coalizão sanitarista que predomina na discussão política da área..

3.3.2. Eventos significativos no setor

Apesar da regulação no setor ser relativamente recente, alguns eventos de relevantes já impactaram o setor. A própria dinâmica do setor ainda está em desenvolvimento, criando tensões internas. Os principais elementos estão descritos a seguir.

3.3.2.1. Comissão Parlamentar de Inquérito dos planos de saúde em 2003

O fato político mais significativo da ANS ocorreu em 2003, com a criação da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) dos Planos de Saúde. O fato determinado para a instalação, segundo o requerimento nº 012/2003 apresentado pelo deputado Henrique Fontana (PT/RS) e

¹⁴ Entrevista ao autor em 15/12/2008.

outros, foi a avaliação elaborada pelo Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec) que relatou a ocorrência de diversos problemas no setor (BRASIL, 2003: 8). A CPI foi oficialmente instalada em 10/06/2003. Um pedido de CPI já havia sido protocolado pelo mesmo deputado em dezembro de 2001, sem sucesso.

O relatório final da CPI (BRASIL, 2003: 130-ss) apontou uma série de problemas que podem ser considerados como relevantes em termos de política pública setorial. Os principais foram: o ressarcimento do uso dos recursos do Sistema Único de Saúde pelas empresas de planos de saúde; o relacionamento conflituoso das empresas de saúde suplementar com os prestadores de serviços e com os consumidores; e o fato da maior parcela do mercado - e que vem aumentando - ser de planos coletivos e de contratos anteriores à 1999, ambos não totalmente regulados pela agência.

O relatório ainda apontou propostas legislativas e recomendações à agência, como a redução do índice de reajuste entre a menor e maior faixas etárias, estabelecido em 600% nos regulamentos da ANS. Com a entrada em vigor do Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741, de 01/10/2003) a agência alterou as referências para os reajustes por mudança de faixa etária, mas não o percentual de 600%. Ou seja, a CPI acabou por não influenciar diretamente a agenda da ANS.

3.3.2.2. Ação Direta de Inconstitucionalidade sobre contratos anteriores a 1999

Outro evento relevante na história da ANS foi a decisão liminar do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1931, proposta pela Confederação Nacional de Saúde, Hospitais, Estabelecimentos e Serviços (CNS). A decisão do STF, pronunciada em agosto de 2003, não acolheu completamente os pedidos da CNS, mas considerou inconstitucional o artigo 35-E da Lei 9.656/1998, limitando bastante a regulação da ANS sobre os contratos de planos de saúde anteriores à 1999, data em que a Lei entrou em vigor. Entre os itens que a ANS ficou impedida de regular estão coberturas assistenciais e reajustes (a não ser que o índice não estivesse explícito no contrato).

A decisão levou à promulgação da Medida Provisória nº 148, de 15/12/2003, posteriormente convertida na Lei 10.850, de 25/03/2004, fixando diretrizes e dando competências à ANS para

a definição de normas para implantação de programas especiais de incentivo à adaptação de contratos anteriores à Lei nº 9.656/1998.

Em dezembro de 2003, após a promulgação da MP, a ANS editou a Resolução Normativa (RN) nº 64, que lançou o Programa de Incentivo à Adaptação de Contrato (PIAC). O seu objetivo era fazer com que os consumidores migrassem de seus contratos antigos para contratos regulados pela agência. O PIAC foi alvo de críticas e ações judiciais por parte de organizações de consumidores, chegando a ser suspenso por liminar, e encerrou-se em setembro de 2004 com pouco sucesso em seus objetivos.

A ADIN ainda não teve a sua sentença definitiva julgada.

3.3.2.3. Consolidação de empresas e concentração de mercado

Os planos de saúde funcionam, na prática, como empresas de seguro: quanto maior a sua base de clientes, melhores são as probabilidades da empresa para mitigar os riscos da sua carteira. Isso sem contar os possíveis ganhos de escala em termos de custos administrativos.

Nesse sentido tem sido verificada uma forte concentração de mercado, com fusões e aquisições, especialmente das empresas que possuem contratos individuais e familiares. Empresas como a Amil, Medial e Golden Cross têm investido na aquisição de operadoras menores, além da compra das carteiras de empresas que estão se concentrando no mercado de planos coletivos. O mesmo ocorre no mercado de planos coletivos.

Comparando-se os dados de concentração de mercado da ANS, em dezembro de 2006 as sete maiores empresas do setor possuíam 19,5% do total de beneficiários, totalizando 8,74 milhões (ANS, 2007: 95). Em setembro de 2008 o mesmo número de empresas aumentou o total de beneficiários para 21%, somando 10,76 milhões (ANS, 2008: 66). Fazendo-se uma proporcionalidade, se a base de beneficiários de 2006 fosse igual à de 2008, isso significaria que estas empresas incorporaram cerca de 780 mil usuários.

Além disso, outras ações estão sendo tomadas por essas empresas no sentido de controlar seus custos e aumentar as suas margens operacionais. Um deles é a verticalização de suas redes de atendimento, com a aquisição ou construção de hospitais e laboratórios de análise.

A ANS passa a ter aumentado o desafio de proporcionar condições de concorrência em um setor cada vez mais concentrado e com um maior poder econômico (OCKÉ-REIS, 2007). Além disso, as redes de relações tornam-se mais complexas, já que empresas que operam os planos passam também a controlar verticalmente os serviços de saúde.

3.3.3. Síntese: saúde suplementar

O setor de saúde suplementar possui algumas características radicalmente diferentes em relação aos anteriores. As empresas sempre foram privadas e a regulação foi sendo construída aos poucos, por meio de um *muddling through* institucional e legal: legislação, regulamentos e instituições públicas na área ainda estão em evolução, como mostra a volatilidade dos regulamentos da agência e o número de alterações na legislação base dos planos de saúde (Lei nº 9.656/1998). Há também uma maior fragmentação de regulados que nos setores de telecomunicações e energia.

O ambiente regulador é marcado, sobretudo, pelo papel do Ministério como responsável pela mediação das disputas na área de saúde e da saúde suplementar. A ANS encontra-se como uma resposta institucional importante para regular um setor complexo e, assim, a sua origem remonta diretamente ao surgimento das agências reguladoras norte-americanas: a criação de uma instituição especializada para regular um setor de grande interesse público. Anatel e Aneel surgem com a privatização, em um processo semelhante ao da Grã-Bretanha.

A ANS possui um nível de autonomia em relação ao ministério a que se vincula (Saúde) muito menor que nos casos de Anatel (Comunicações) e Aneel (Minas e Energia). Os mandatos curtos dos dirigentes (três anos) e o contrato de gestão possibilitam implementar um controle rígido pelo ministério. As entrevistas realizadas com os ex-diretores dessas agências também indicam uma maior interação da ANS com o ministério. Enquanto para Anatel e Aneel o relacionamento era mais formal e esparsa, para a ANS ele era mais freqüente, ainda que isso não tenha implicado em pressões pelo controle das ações regulatórias da instituição.

Talvez por ter esse controle mais rígido não verificamos ações de tentativa de direcionar as ações da agência pelo Poder Executivo, já que eventuais derivações em relação às intenções deste podem ser equacionadas intra-muros. O fato do setor despertar uma menor atenção política do que a saúde pública, como se pode verificar pela baixa preocupação parlamentar sobre o tema (ver seção 4.2) também pode contribuir para que a relação entre agência e Executivo seja harmoniosa.

3.4. TELECOMUNICAÇÕES, ENERGIA ELÉTRICA E SAÚDE SUPLEMENTAR COMPARADOS

Cada setor traz características próprias que trazem elementos importantes para entender o funcionamento do sistema regulatório brasileiro. Os atores, o contexto e os marcos regulatórios são diferenciados em cada caso. O Quadro 10 traz um resumo dessas diferenças.

Nas telecomunicações os atores são apenas grupos privados que entraram na época da privatização, as empresas estatais desapareceram¹⁵. O setor é o que mais movimenta recursos e possui perspectivas de ampliar as receitas graças às constantes inovações tecnológicas. O marco regulatório é claro.

A questão da autonomia da agência foi colocada desde o princípio do processo. O mandato dos diretores da Anatel (cinco anos) e a sua não-coincidência fazem com que um novo governante apenas possa ter maioria de indicações na agência após 3 anos com uma substituição a cada ano. Esse fator, somado ao marco regulatório claro no setor, implica em dispositivos críveis de estabilidade de regras.

É importante ressaltar que os desafios regulatórios no setor tendem a ser dinâmicos, dada a natureza inovadora acelerada da tecnologia.

Na área de energia elétrica a presença estatal permanece forte. O setor é economicamente menos robusto que o de telecomunicações, mas volumoso. A regulação sendo construída após

¹⁵ A Telebrás ainda existe juridicamente e fornece quadros à Anatel, não tendo nenhuma outra atividade..

o início do processo e a crise de 2001 favoreceram a ocorrência de conflitos no setor. As próprias empresas apelaram ao governo contra as decisões de agência, ou seja, questionaram os princípios de sua autonomia. O setor não possuía um marco regulatório definido antes da privatização, como evidencia Mesquita (2005):

“Enquanto a lei que criou a ANATEL (Lei no 9.472, de 1997) estabelece que cabe à agência implementar a política para o setor de telecomunicações, claramente definida na mesma lei, a legislação que criou a ANEEL (Lei no 9.427, de 1996) estabelece que a finalidade do órgão regulador é “regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, em conformidade com as políticas e diretrizes do governo federal”. Ou seja, para o setor de telecomunicações tem-se a política setorial definida em lei, pactuada entre os Poderes Executivo e Legislativo, a qual deverá ser implementada pela ANATEL, enquanto para o setor elétrico é dada uma delegação legislativa, por lei, ao Executivo para fixar as políticas que a ANEEL deverá seguir.” (MESQUITA, 2005: 33)

A leitura da legislação permite evidenciar essa diferença claramente. A Lei de criação da Aneel (Lei nº 9.427/1996) diz: “Art. 2º A Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL tem por finalidade regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, *em conformidade com as políticas e diretrizes do governo federal*” (grifo nosso), sem estabelecer os mecanismos de definição dessas diretrizes. A Lei Geral de Telecomunicações, por sua vez, limita a ação do poder Executivo.

Nem a autonomia da Aneel, nem a sua agenda estavam claras. Aspectos fundamentais do setor, como as regras de revisão tarifária não estavam definidos. Os investidores que vieram ao setor não contavam com esses dispositivos para trazer segurança e estabilidade de regras.

Os atores da energia elétrica são uma mistura de agentes público e privados em diversas instâncias, que devem atuar de maneira articulada (geração, transmissão, distribuição e comercialização), tanto em formato cooperativo como em competição. Todos atuam em monopólios, com exceção de uma pequena competição que pode ocorrer na geração se houver excesso de capacidade. O sistema de energia elétrica exige uma atuação cooperativa sob a orquestração da Aneel e outras instituições.

Os desafios regulatórios no setor de energia tendem a ser razoavelmente constantes: a atração de investimentos de geração, a qualidade de fornecimento e a modalidade tarifária.

Por sua vez, o marco legal e a agenda da ANS existiam, mas eram instáveis. A agência e a legislação passaram por um prolongado processo de ajuste. Assim como no setor de energia, as empresas não contavam com um claro compromisso em relação à estabilidade de regras.

A ANS possui um nível de autonomia em relação ao ministério a que se vincula (Saúde) muito menor que nos casos de Anatel (Comunicações) e Aneel (Minas e Energia). Os mandatos curtos dos dirigentes (três anos) permitem a substituição da maioria do quadro em pouco tempo, caso a agência desvie-se das intenções do Ministério da Saúde. O contrato de gestão possibilita implementar um controle rígido pelo ministério e a demissão do diretor-presidente¹⁶ - a legislação da Aneel também prevê a possibilidade de um contrato de gestão, que só foi estabelecido uma única vez, mas não da exoneração de seu presidente por descumprimento¹⁷.

O formato institucional com mandatos curtos e contrato de gestão faz da ANS uma agência menos autônoma do que Anatel e Aneel. Segundo Maria Stella Gregori, diretora da agência nos seus primeiros seis anos, a ANS sempre teve um relacionamento próximo com o Ministério da Saúde¹⁸, de onde inferimos que a ANS, apesar de sua natureza reguladora, possui uma institucionalidade de agência executiva.

¹⁶ Art. 14. A administração da ANS será regida por um contrato de gestão, negociado entre seu Diretor-Presidente e o Ministro de Estado da Saúde e aprovado pelo Conselho de Saúde Suplementar, no prazo máximo de cento e vinte dias seguintes à designação do Diretor-Presidente da autarquia.

Parágrafo único. O contrato de gestão estabelecerá os parâmetros para a administração interna da ANS, bem assim os indicadores que permitam avaliar, objetivamente, a sua atuação administrativa e o seu desempenho. (Lei 9.961/2000)

Art. 15. O descumprimento injustificado do contrato de gestão implicará a dispensa do Diretor-Presidente, pelo Presidente da República, mediante solicitação do Ministro de Estado da Saúde.

¹⁷ Art. 7º A administração da ANEEL será objeto de contrato de gestão, negociado e celebrado entre a Diretoria e o Poder Executivo no prazo máximo de noventa dias após a nomeação do Diretor-Geral, devendo uma cópia do instrumento ser encaminhada para registro no Tribunal de Contas da União, onde servirá de peça de referência em auditoria operacional.

§ 1º O contrato de gestão será o instrumento de controle da atuação administrativa da autarquia e da avaliação do seu desempenho e elemento integrante da prestação de contas do Ministério de Minas e Energia e da ANEEL, a que se refere o art. 9º da Lei no 8.443, de 16 de julho de 1992, sendo sua inexistência considerada falta de natureza formal, de que trata o inciso II do art. 16 da mesma Lei.

§ 2º Além de estabelecer parâmetros para a administração interna da autarquia, os procedimentos administrativos, inclusive para efeito do disposto no inciso V do art. 3º, o contrato de gestão deve estabelecer, nos programas anuais de trabalho, indicadores que permitam quantificar, de forma objetiva, a avaliação do seu desempenho.

§ 3º O contrato de gestão será avaliado periodicamente e, se necessário, revisado por ocasião da renovação parcial da diretoria da autarquia, sem prejuízo da solidariedade entre seus membros. (Lei nº 9472/1997)

¹⁸ Entrevista concedida ao autor em 15/12/2008.

Os desafios regulatórios no setor são incertos. As especificidades de cada país na área de saúde fazem com que os modelos e experiências sejam de difícil transposição. Pode-se dizer que o setor de saúde suplementar brasileiro está passando pela sua primeira grande experiência regulatória e os atores estão em pleno processo de *muddling through*, conforme o clássico texto de Charles Lindblom (1959). Segundo o autor, o processo de formulação de políticas é geralmente caracterizado pela complexidade e pela incompletude informativa, tornado difícil para os agentes estabelecer uma divisão clara entre fins e meios, assim como definir prioridades entre valores a serem considerados em determinado assunto. Com base nisso o autor descreve um método incrementalista de formulação de políticas públicas por meio de sucessivas comparações limitadas, em que o conhecimento é incompleto, o que leva a burocracia a desprezar inicialmente alguns aspectos da análise. Essa escolha seria fruto da experiência da burocracia em políticas já realizadas e razoavelmente bem sucedidas.

Alguns dados relevantes ficam evidenciados no Quadro 10. As tentativas e situações de atentar contra as decisões de Aneel e Anatel ocorreram em ambos os governos (FHC e Lula). Se, por um lado, o respeito às agências como eixo central da estabilidade de regras foi explicitamente atacado no início do primeiro mandato Lula, por outro ele também aconteceu no governo FHC em pelo menos duas situações críticas: a crise energética de 2001, onde a autoridade da Aneel foi solapada pela Câmara de Gestão da crise e as regras do setor eram criadas diuturnamente; e no desgaste provocado pelo conflito entre o Banco Central e a Anatel. Podemos inferir, portanto, que a estabilidade do regime regulatório brasileiro não era um dogma intocável sequer no governo FHC.

Essas características setoriais serão importantes para contextualizar as evidências empíricas levantadas no capítulo seguinte.

Setor	Atores		Características das empresas reguladas	Características da agência	Marco regulatório	Eventos significativos
	Antes da agência	Após a agência				
Telecomunicações	Holding estatal centralizada (Telebrás), com empresas estaduais e locais e poucas empresas independentes	Apenas empresas privadas. Alta concentração (poucos grupos).	Concentração em poucos grupos, que faturam anualmente valores em torno de R\$150 bilhões. Monopólio local na telefonia fixa e competição em outros serviços.	Maior nível de autonomia formal (mandatos de 5 anos, sem contatos de gestão). A agência formou-se antes da privatização e participou da modelagem do setor.	A Lei nº 9.472/1997 define claramente políticas e instituições na área de telecomunicações. Contudo é confuso e defasado para outros setores, como TV a cabo e inexistente para concessões de TV e rádio.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Conflitos com o Banco Central em 2002. 2. Conflitos com o Ministério das Comunicações em 2003. 3. Troca do presidente no meio do mandato. 3. Mudança do Plano Geral de Outorgas em 2008, permitindo a fusão de empresas
Energia elétrica	Empresas estatais e estaduais de geração; Eletrobrás, empresa de economia mista e coordenadora de sistema de geração; empresas estaduais de distribuição, com algumas federais	Deesverticalização (geração, transmissão e distribuição). Mantém-se a Eletrobrás e a maior parte da geração e transmissão continuam estatais. Investimentos privados na distribuição e em geração térmica.	Há várias empresas, mas controladas por poucos grupos. O faturamento anual do setor gira em torno de R\$100 bilhões. Os grupos, públicos e privados, possuem ativos em geração, transmissão e distribuição. Monopólio natural.	Nível intermediário de autonomia, com mandatos de 4 anos e contato de gestão, sendo que seu descumprimento não implica a demissão do presidente. A privatização iniciou-se antes do estabelecimento da Aneel.	A Lei nº 10.848/2004 estabeleceu parâmetros para a comercialização de energia elétrica, e alterou a diversidade de leis que afetam o setor. A discussão da lei indicou de forma clara uma política setorial. Não havia marco ou política claros na época da privatização.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Racionamento de energia elétrica em 2001, quando foi criada uma instância governamental acima da Aneel (Câmara de Gestão da Crise) 2. Conflitos com as empresas devido às revisões tarifárias. 3. Estabelecimento de um marco regulatório no setor em 2004.
Saúde suplementar	Apenas empresas privadas.	Apenas empresas privadas. Setor fragmentado, com alguns oligopólios.	Fragmentação, com empresas de diversos portes, mas há empresas de grande porte. O faturamento anual do setor está em torno de R\$ 50 bilhões. Competição é possível..	Menor nível de autonomia formal entre as três agências: mandatos curtos (3 anos) e contrato de gestão cujo descumprimento acarreta a demissão do presidente.	A Lei nº 9.656, de 03/06/1998 foi alterada por 44 medidas provisórias. É complementada pela Lei nº 10.185, de 12/02/2001.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Comissão Parlamentar de Inquérito em 2003. 2. Decisão liminar em Ação Direta de Inconstitucionalidade limitou a regulação da ANS aos contratos estabelecidos após 1999.

Quadro 10 – Resumo comparativo dos setores

3.5. A ESTABILIDADE REGULATÓRIA NOS TRÊS SETORES

O principal argumento para a criação das agências reguladoras autônomas era a manutenção da estabilidade de regras e a garantia dos contratos. Segundo a literatura derivada da nova economia institucional, essa é uma condição imprescindível para a atração de investimentos de longo prazo e para o desenvolvimento econômico.

Esta Tese baseia-se na premissa de que a estabilidade regulatória foi preservada nos setores estudados. Após a avaliação dos setores e dos eventos críticos, cabe demonstrar que ela ocorreu e sob quais condições. Assim, temos que definir o que entendemos como estabilidade.

Os mercados evoluem, empresas enfrentam-se e traçam estratégias que podem ou não funcionar; eventos exógenos podem ocorrer e afetar as condições de investidores, empresas e consumidores. Os governos devem prover respostas a tais situações por meio da implementação ou da remoção de regulações e regras e pela renegociação de contratos.

Dessa forma, a estabilidade regulatória e a preservação dos contratos não são entendidas aqui como a simples, pura e absoluta manutenção de regras e condições inicialmente estabelecidas. Entendemos que a preservação de regras e contratos existe quando as empresas mantêm a sua saúde econômica, levando em consideração a evolução do mercado e eventuais fatores exógenos; quando as regras do jogo não são alteradas de maneira brusca, dando às empresas condições de se adaptarem; e quando o governo não intervêm diretamente no setor, assumindo empresas financeiramente saudáveis. Sob essas condições consideramos que há estabilidade regulatória.

Assim, avaliaremos a estabilidade regulatória em termos da continuidade das empresas no país, da manutenção de seus níveis de faturamento e na ausência de ações expropriatórias por parte do governo. Tal fato não ocorreu no Brasil em nenhum dos setores da economia nacional.

Mesmo sem uma medida extremada como a intervenção estatal direta em um setor econômico, uma ruptura de regras poderia ser feita por meio da pressão contra a lucratividade

das empresas, por meio de alterações nas regras regulatórias ou com a revisão da legislação setorial.

Na área de telecomunicações o governo Lula efetivamente questionou o índice de reajuste das empresas e pressionou a Anatel por sua revisão, como descrito anteriormente. Todavia, não notamos uma alteração no faturamento das empresas do setor, conforme se pode verificar no Gráfico 1 abaixo:

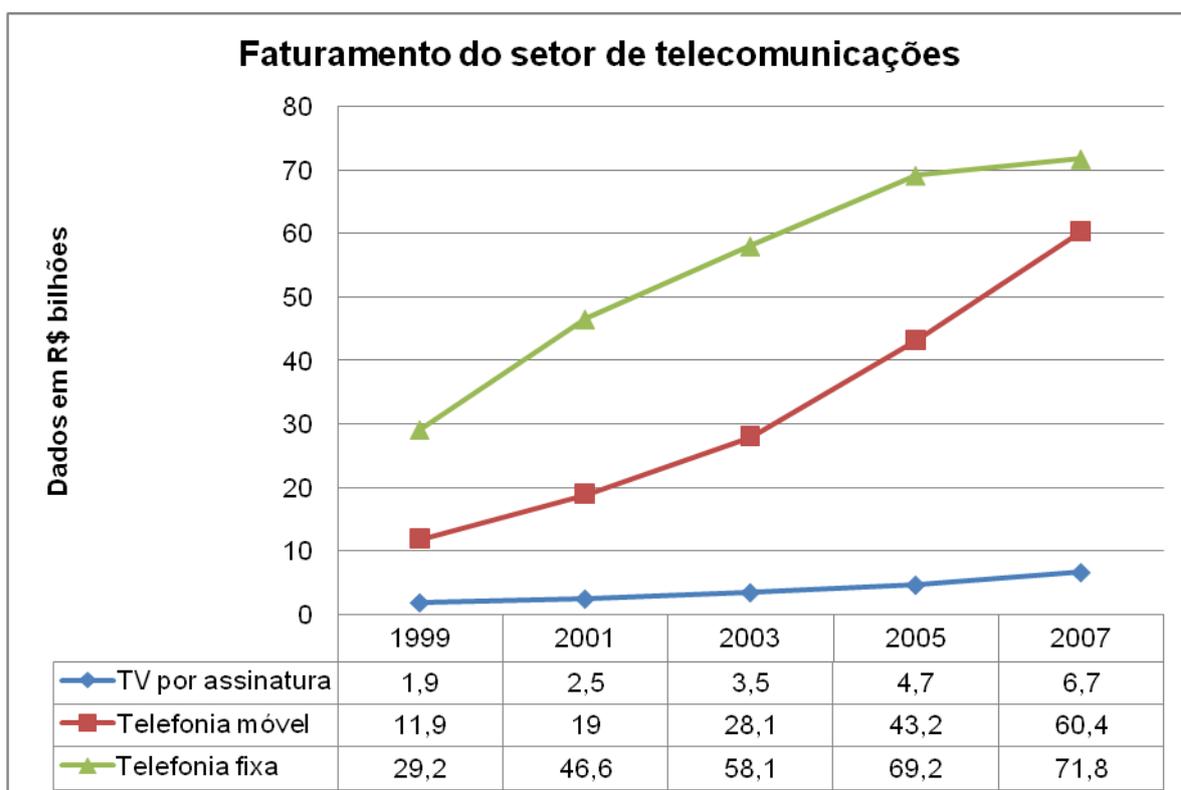


Gráfico 1 – Faturamento das empresas de telecomunicações, por segmento

Fonte: Folha de São Paulo, 04/05/2008, p. B6

Mesmo em 2003, ano do maior conflito declarado entre o governo e o setor, o faturamento das empresas continuou aumentando. Se o crescimento da economia explica grande parte desse crescimento, a ausência de uma ruptura no padrão sinaliza a estabilidade das regras contratuais.

O mesmo ocorre no setor de energia elétrica. Segundo dados apresentados pela Stern Stewart & Co para o Instituto Acende Brasil em dezembro de 2007, as empresas do setor vem aumentando consistentemente o retorno sobre o capital investido desde 2002, ano em que os

balanços foram severamente atingidos pelo racionamento de energia de 2001. O setor vem aumentando a sua lucratividade.

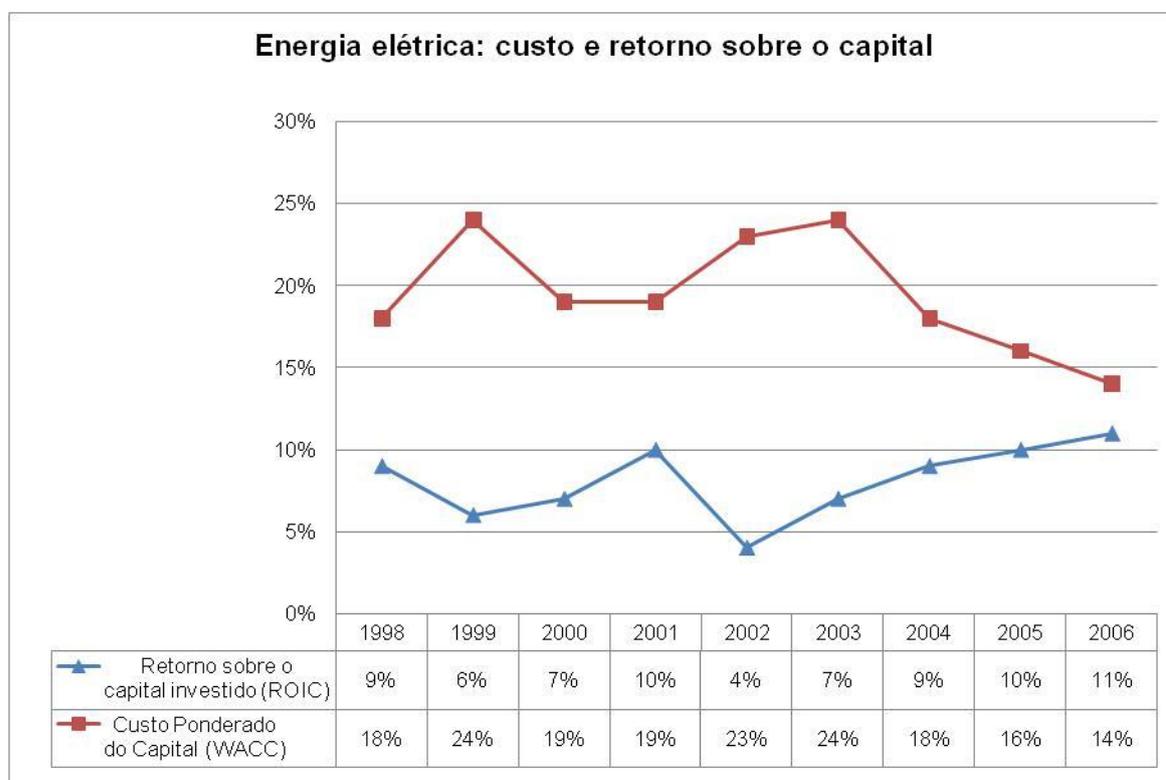


Gráfico 2 – Custo do capital e retorno sobre o investimento no setor de energia elétrica

Fonte: Stern Stewart & Co, página 11, disponível em

http://www.acendebrasil.com.br/archives/files/estudos//20071219_Rentabilidade_Rev_5a_Compressed.pdf

Observação: dados arredondados

Pode-se argumentar que no setor de telecomunicações era mais difícil para um novo governo tentar estatizar ou fragilizar as empresas, já que a capacidade técnica estatal no setor havia se dispersado e o setor crescido de forma exponencial. Assim, uma ação de expropriação, mesmo que a longo prazo após um processo de definhamento das empresas, seria mais difícil de se colocar em prática. Mas o mesmo não pode ser dito do setor elétrico.

Como França (2007) mostra, o governo Lula tinha o apoio de uma comunidade epistêmica de especialistas no setor elétrico, que criticavam o modelo construído no governo FHC, especialmente a privatização, e propunham, entre outros aspectos, uma maior participação do Estado no desenvolvimento do setor, tanto pelo planejamento quanto pelo investimento direto. A capacidade técnica e a força das empresas estatais federais ainda presentes no setor tornavam viáveis ações de retomada do setor pelo governo. O BNDES ainda possuía participações acionárias em muitos grupos empresariais.

Assim, uma desapropriação ou uma retomada aos poucos se as empresas definhassem economicamente – e elas estavam fragilizadas devido ao racionamento e à desvalorização cambial de 2002 – era plenamente factível. Mas isso não ocorreu.

Os analistas econômicos corroboram a nossa hipótese de estabilidade. Segundo matéria do jornal Valor Econômico de 27/08/2008, as ações das empresas de energia elétrica estavam, em meio à crise internacional, sendo consideradas “um porto seguro em momentos de turbulência” pelo fato de possuírem previsibilidade de faturamento e rentabilidade. Em outra matéria de junho de 2007 tanto as empresas de energia como as de telefonia eram indicadas como investimentos seguros devido à constância de pagamento de dividendos aos seus acionistas (FARIELLO, 2007).

O setor de planos de saúde possui algumas características diferenciadas. Diferente dos outros dois setores, este mercado ainda não atingiu a sua maturação em questões como rentabilidade e concentração de mercado.

Segundo o noticiário, o setor passou por dificuldades financeiras até a decisão da ADIN 1931 sobre os contratos de planos de saúde anteriores à 1999. Com essa decisão, a partir de 2004 muitas empresas puderam repassar custos repesados pela regulação da ANS e aumentar a sua lucratividade, iniciando também uma nova dinâmica econômica no setor. Segundo dados apresentados pelo jornal Valor Econômico em janeiro de 2007, (SILVA JUNIOR, 2007), a partir de 2006 o setor passa por um grande crescimento econômico, como pode-se verificar na tabela a seguir.

Ano	Resultado operacional (Milhões) (2)	Rentabilidade Operacional (%)
1998	632,2	6,3
1999	454,2	4,5
2000	491,4	4,8
2001	329,7	3,2
2002	410,7	4,4
2003	94,8	1,2
2004	143,6	1,7
2005	82,8	1,0
2006 (1)	797,0	9,2

Tabela 4 – Resultados operacionais das empresas de planos de saúde

Fonte: Valor Econômico, 08/01/2007, p. C2
Notas: (1) dados até outubro; (2) Valores corrigidos pelo IGP-M de dezembro de 2007

As empresas começaram a partir de 2007 um movimento de concentração de mercados e de verticalização de atividades com a montagem de redes próprias de hospitais e médicos (VALENTI; CAMPASSI, 2007). Neste mesmo ano a SulAmérica, especializada em planos de saúde coletivos, e a Amil, de planos individuais, lançaram ações na bolsa de valores. Empresas de planos individuais como a Amil, Golden Cross e Medial tem se capitalizado e adquirido carteiras de usuários de empresas que migraram para o mercado de planos coletivos ou aproveitando boas oportunidades de empresas menores.

As eventuais críticas das empresas reguladas contra ações governamentais que ofenderiam a credibilidade regulatória brasileira ou contra mudanças de regras que afastariam investimentos devem ser sempre consideradas, mas as evidências mostram que elas não possuem tal nível de gravidade. Além disso, deve-se ter em mente que os alardes das empresas e atores em relação deve ser sempre relativizado, pois pode estar contaminado por dois elementos: uma retórica de reação e uma busca de maximização do risco percebido.

Como retórica de reação entendemos as estratégias de oposição a novas regras que podem se atentar contra a rentabilidade das empresas, tais como aquelas que aumentam a competição ou imponham uma maior divisão dos excedentes monopolistas com os consumidores. Essa estratégia alinha-se com as três teses propostas por Hirschman (1992), perversidade, futilidade e ameaça, especialmente esta última.

Segundo o autor, a tese da *perversidade* argumenta que ações tomadas para melhorar a ordem econômica, social ou política acabam apenas por agravar a situação que se deseja remediar. A

futilidade, por sua vez, defende que as mudanças são sempre ilusórias, pois as estruturas profundas do sistema econômico ou social permanecerão intactas. Estas duas teses podem ser usadas na própria discussão das regras regulatórias.

Já a tese da ameaça baseia-se no argumento de que o custo da determinada mudança é muito alto, porque coloca em perigo outra preciosa realização anterior. Esta tese ilustra a lógica da argumentação contra qualquer mudança nas regras ou termos dos contratos, sejam elas legítimas ou oportunistas – colocar-se-ia em risco a credibilidade duramente atingida pelo país para a atração de investimentos de longo prazo.

A maximização do risco percebido refere-se a um componente da própria estrutura de remuneração das empresas. Se por um lado é bom que o risco regulatório seja baixo para atrair investimentos, pois o risco é monetarizado, por outro, depois que as empresas já estão no mercado regulado, é interessante que ele seja considerado alto – desde que não o seja efetivamente. O risco regulatório faz parte da taxa de retorno das empresas.

Por exemplo, a estrutura ótima de capital e o custo de capital a serem utilizados no segundo ciclo de revisão tarifária de energia elétrica (atualmente em andamento), definido pela Resolução Normativa nº 259, de 27/03/2007 prevêem um prêmio de risco do regime regulatório de 1,33% e um prêmio de risco Brasil de 4,91%.

Assim, o alerta sobre a presença do lobo – a interferência “indevida” dos políticos na regulação setorial – possui um caráter instrumental para as empresas reguladas e deve ser ponderado como parte do jogo de pressões por um maior retorno.

As empresas nos setores de energia elétrica e telecomunicações não enfrentam uma situação de instabilidade regulatória. Faturamento, investimentos e lucratividade estão longe de sofrerem pressões que não aquelas do próprio mercado, tampouco as empresas estão sob a ameaça de uma intervenção estatal que não seja solicitada ou desejada por elas mesmas, como com recursos do BNDES. Os dados levantados e as recomendações do mercado dos papéis das empresas de ambos os setores como investimentos seguros mesmo em momentos de turbulência permitem afirmar que a estabilidade regulatória nesses setores tem sido preservada.

No campo da saúde suplementar a estabilidade confunde-se com o próprio processo de amadurecimento setorial. A cada mudança da dinâmica do mercado a regulação no setor ainda deve passar por ajustes e modificações, que por sua vez resultam em novas mudanças até que o processo se estabilize.

Apesar desse contexto de permanente ajustamento da regulação, também nesse setor não há sinais de pressões econômicas contra as empresas que não sejam aquelas decorrentes do próprio mercado. Nos últimos anos as empresas aumentaram a sua capitalização e têm buscado se fortalecer no mercado. Assim, é legítimo considerar que se a situação no setor ainda não é completamente estável, ela não tem sido ameaçado por modificações bruscas que coloquem em risco o funcionamento e o faturamento das empresas reguladas.

Nos três setores estudados não houve intervenção governamental. As empresas têm mantido e fortalecido a boa condição econômica. Não houve mudanças bruscas das regras do jogo sem que os atores tenham tido oportunidade de se manifestar e influenciar, como verificamos nos casos da mudança do marco legal de energia elétrica e da alteração do Plano Geral de outorgas de telefonia. Os contratos foram mantidos. Assim, podemos considerar que, apesar das diferentes trajetórias e características de cada setor, houve uma efetiva estabilidade regulatória nos setores.

CAPÍTULO 4 – O COMPORTAMENTO DOS GOVERNOS FHC E LULA EM RELAÇÃO ÀS AGÊNCIAS

A vitória do Partido dos Trabalhadores nas eleições presidenciais de 2002, com a posse do presidente Luiz Ignácio Lula da Silva no ano seguinte trouxe apreensão ao então recente modelo de agências reguladoras. Enquanto oposição o PT havia criticado ferozmente as privatizações e as agências reguladoras faziam parte desse mesmo “pacote neoliberal”. Além disso, devido ao mandato fixo dos dirigentes, a existência das agências implicaria ao novo governo ser obrigado a conviver com pessoas nomeadas pelo governo anterior.

Enquanto o governo de Fernando Henrique Cardoso defendera a autonomia das agências como solução para a manutenção dos contratos e estabilidade de regras, elementos cruciais para atrair os investimentos necessários ao desenvolvimento econômico do país, corria no mercado a hipótese de que o governo Lula era contrário à esta independência. O PT assumia com a proposta de mudar o modelo de Estado anterior.

Era de se esperar, portanto, um relacionamento conflituoso com as agências. E, considerando-se os mandamentos da literatura derivada da economia institucional, atentar-se-ia contra aquele que é considerado o principal elemento do modelo regulatório brasileiro: a autonomia das agências reguladoras. Daí decorreria a instabilidade de regras e o regime regulatório brasileiro estaria condenado.

No início de seu primeiro mandato o presidente Lula trouxe à tona uma forte discussão sobre as agências reguladoras, quando, utilizando-se dos reajustes tarifários aprovados pelas agências e previstos nos contratos de concessão, afirmou que o Estado brasileiro teria sido “terceirizado” (ALENCAR, 2003).

Este pareceu ter sido um impulso, pelo menos com base no noticiário dos jornais impressos. NUNES *et al.* (2003), em pesquisa sobre as matérias jornalísticas que tratavam das agências reguladoras e seu modelo institucional, divulgadas em cinco dos maiores jornais nacionais¹⁹ entre dezembro de 2002 e maio de 2003, mostram que o discurso do governo passou por

¹⁹ Valor Econômico, O Globo, Folha de São Paulo, Jornal do Brasil e O Dia

mudanças ao longo do período, passando gradativamente de fortes críticas às agências para propostas mais amenas de mudanças na operação das agências²⁰.

Várias ações foram deflagradas após as críticas iniciais feitas no final de fevereiro. A Casa Civil coordenou um grupo de trabalho para estudar e propor mudanças no funcionamento das agências, colocando em discussão as várias visões sobre o papel das agências reguladoras existentes no governo²¹. Foram realizados debates na Câmara dos Deputados, nos ministérios e em outros setores da sociedade, incluindo a mídia. Também houve apresentação de projetos de lei no Senado tratando do controle legislativo sobre as agências reguladoras, e na Câmara dos Deputados sobre a possibilidade do presidente da República afastar os dirigentes das agências²².

Em outubro o grupo de trabalho coordenado pela Casa Civil apresenta um relatório com a análise do modelo institucional, que é seguido pela proposição de dois projetos de lei sobre o funcionamento das agências reguladoras. O texto do relatório consolida a evolução da avaliação das agências pelo novo governo de acordo com a tendência detectada por NUNES *et al.* (2003). A necessidade das agências e do seu modelo é claramente assumida: “o modelo de agências, não obstante a clara necessidade de aprimoramentos do quadro atual, é essencial para o bom funcionamento da maior parte dos setores encarregados da provisão de serviços públicos, com reflexos positivos no resto da economia” (Brasil, 2003: 4). O documento reconhece a necessidade de autonomia dos reguladores para a execução das políticas setoriais, mas alerta para o fato que ela deve ser constrangida pela legitimidade democrática, pela interação com atores sociais e do mercado e pela necessidade de coerência das políticas de governo.

O relatório apresenta algumas recomendações para o aperfeiçoamento do modelo das agências, como a necessidade de articulação com o sistema de defesa da concorrência; a

²⁰ O estudo aponta ainda que os atores dessas discussões foram membros do governo federal eleito, parlamentares aliados e de oposição, juristas, diretores e ex-diretores de agências e instituições como o Instituto de pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec).

²¹ O grupo envolveu representantes dos ministérios aos quais as agências estão vinculadas (Transportes, Saúde, Minas e Energia, Comunicações e Meio Ambiente), ministérios aos quais se vinculam entidades que exercem funções regulatórias ou fiscalizadoras (Fazenda, Defesa e Justiça), representantes do Ministério do Planejamento, da Advocacia Geral da União, além de contribuições de parlamentares e do Tribunal de Contas da União.

²² Projeto de Lei do Senado nº 38, de 26/02/2003, do senador Arthur Virgílio (PSDB/AM), e Projeto de Lei nº 413, de 19/03/2003 da deputada Telma de Souza (PT/SP).

obrigatoriedade da realização de consultas públicas para a edição de atos normativos; a divulgação de dados, legislação e informações sobre o setor e a agência; o fortalecimento dos mecanismos de ouvidoria, entre outros.

O governo divulgou então propostas de projetos de lei no final de 2003 seguindo as linhas gerais das recomendações do relatório da Casa Civil. Depois de sucessivos adiamentos, o projeto de lei foi encaminhado ao Congresso em abril de 2004, praticamente um ano depois de iniciado o debate sobre as agências. O projeto de lei, que atualmente circula como PL 3.337/2004, ainda não foi votado na Câmara dos Deputados, mesmo após ser considerado uma das ações estratégicas do Programa de Aceleração do Crescimento do Governo Federal.

Ao longo desse período, o governo Lula pôde fazer as suas nomeações, assumindo maioria de indicados em cada agência, o que pode ter contribuído para o arrefecimento das suas ações. Também pôde vivenciar a experiência criadora com a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), definida pela Lei nº 11.182, de 27/09/2005 e instalada pelo Decreto nº 5.731, de 20/03/2006.

Nesse capítulo pretendemos mostrar os padrões de relacionamento do governo FHC e Lula com as agências reguladoras, assim como as interações entre este e outras instituições, como o Poder Judiciário. Dessa forma tentaremos avaliar se a autonomia das agências foi realmente um elemento chave para a estabilidade regulatória ou se esta dependia de uma interação mais complexa entre diferentes instituições

4.1. CONTROLE POLÍTICO: AS NOMEAÇÕES PARA OS CONSELHOS DIRETORES

A nomeação de diretores das agências é a principal ferramenta à disposição dos governantes para exercer o controle sobre elas. Como mostram Wood e Waterman (1994), por meio das nomeações os presidentes norte-americanos conseguem, na maioria dos casos, alterar o perfil de atuação das suas agências.

As agências reguladoras tratadas nesta tese possuem dirigentes com mandatos fixos e não coincidentes. Depois de nomeados, a sua substituição só será feita em caso de renúncia, condenação judicial transitada em julgado ou processo administrativo disciplinar. Ou seja, a

substituição quase certamente ocorrerá depois de um processo desgastante para o presidente, para o diretor substituído – ou para ambos. Esse foi o caso do ex-presidente da Anatel Luiz Guilherme Schymura.

Houve alguns casos de pedidos de exoneração nas agências estudadas nessa tese, conforme quadro abaixo:

Agência	Pessoa	Data do pedido	Mandato até	Observações
Anatel	Mário Lionel Neto	12/1998	11/2003	Saiu para ocupar cargo na Intelsat, organização internacional de satélites de comunicações. Possuía mandato de 6 anos.
Anatel	Renato Guerreiro	03/2002	11/2005	
Anatel	Luiz Guilherme Schymura	01/2004	11/2005	Entrou em substituição e para completar o mandato de Renato Guerreiro
Anatel	Antônio Carlos Valente	05/2004	11/2004	Possuía mandato de 7 anos
Quadro 11 – Diretores que solicitaram exoneração				
Fonte: site da Anatel www.anatel.gov.br/eleboracao própria				

Todos os casos de pedidos de exoneração ocorreram na Anatel. Mário Lionel Neto, o primeiro caso, era parte da equipe do Ministério das Comunicações que participou das discussões sobre as mudanças no sistema brasileiro de telecomunicações.

O caso de Renato Guerreiro esteve envolto em uma série de especulações, por vezes contraditórias, sobre possíveis conflitos com o Ministério das Comunicações. A escaramuça com o Banco central ocorreu na mesma época.

Três dos diretores que se exoneraram tornaram-se players do mercado e negociam com tranquilidade e cotidianamente com o governo e a agência. Mário Lionel Neto preside empresas do setor, Renato Guerreiro é presidente de uma consultoria na área (Guerreiro Teleconsult) e Antônio Carlos Valente é presidente do grupo Telefônica. Os dois últimos assumiram suas ações na iniciativa privada logo após o término da quarentena, o primeiro foi dispensado da mesma.

O evento de Schymura está detalhado na seção 3.1.2.2. Não foi possível localizar indicações a respeito da saída de Valente.

Os diretores podem ser reconduzidos ao cargo uma vez, conforme estabelece a Lei nº 9.986, de 18/07/2000. A LGT (Lei nº 9.472/1997) inicialmente proibia a recondução.

Com a posse de Lula a imprensa passou a noticiar uma demora na nomeação de dirigentes das agências como uma estratégia deliberada de enfraquecimento e paralisia dessas instituições, pois sobrecarregaria os diretores restantes e, como as decisões das agências colegiadas são obrigatoriamente tomadas por maioria absoluta, poderia levar à falta de quórum para deliberação (ABDID, 2006b, 2007).

4.1.1. Fatores que podem comprometer a nomeação de diretores

Contudo, antes de avaliarmos a vacância na direção das agências comparando os presidentes Fernando Henrique e Lula para inferir uma possível utilização deliberada desse recurso por parte do último, algumas ressalvas devem ser feitas. Diversos fatores podem influenciar o processo político de nomeações, facilitando ou dificultando o seu andamento.

Elencamos três aspectos que consideramos fundamentais para contextualizar a questão da vacância nas agências: a necessidade de nomear; a possibilidade de se valer da recondução e a construção e estabilidade da coalizão política. Tais aspectos podem atuar conjuntamente, maximizando ou minimizando a dificuldade do governante em indicar um dirigente para uma agência.

O primeiro aspecto, a necessidade de nomeação, deriva do fato de que os diretores das agências terem mandatos que não terminam ao mesmo tempo. Assim, um presidente pode ficar mais ou menos exposto à obrigação de nomear novos diretores. Quanto mais exposto, e considerando que o nome deve ser articulado para sua aprovação no Congresso, maior a possibilidade de que o governante tenha hiatos nas nomeações devido às negociações necessárias para os cargos.

Neste aspecto o governo Fernando Henrique Cardoso ficou bem menos exposto que o governo Lula. Considerando-se a criação das agências, o início das suas atividades e o

mandato dos diretores, FHC teve que substituir os diretores das agências apenas uma vez e isso não se aplicou a todos os cargos das agências estudadas nesta tese²³.

No governo Lula o regime de indicação e substituição de diretores já havia adquirido continuidade, assim o presidente teve que nomear diretores para todas as agências reguladoras, não apenas as estudadas na tese. A exposição do governo Lula foi muito maior, enquanto a do governo FHC foi apenas parcial, tornando a comparação desfavorável ao primeiro. O funcionamento da dinâmica de substituição de diretores só começou efetivamente no governo Lula.

O segundo aspecto a reconsiderar é que uma ferramenta à disposição dos governantes é a possibilidade de recondução dos dirigentes. Considerando-se que é necessário submeter o postulante a uma sabatina no Senado Federal e a votações na comissão responsável e no plenário, ter um nome conhecido, já testado no comando da agência, pode facilitar a sua tramitação na casa legislativa e na própria base de apoio do presidente.

O Quadro 12 mostra o uso dessa possibilidade nas agências estudadas.

²³ Para a Anatel dois diretores não precisaram ser substituídos ou reconduzidos: Luis Tito Cerasoli (que entrou em substituição à Mário Lionel Neto) e Antônio Carlos Valente. Na ANS também não necessitaram passar por esse processo três pessoas: Januário Montone, Solange Beatriz Palheiro Mendes e Luiz Arnaldo Pereira da Cunha Junior. Dos demais, Maria Stella Gregori foi reconduzida e o cargo de João Luis Barroca de Andrea ficou vago em dezembro de 2002.

Diretores reconduzidos	Data de recondução	Observações
Anatel		
Renato Navarro Guerreiro	11/2002	Recondução imediatamente após final do mandato
José Leite Pereira Filho	11/2000	Recondução imediatamente após final do mandato
Aneel		
José Mário Miranda Abdo	12/2000	Recondução imediatamente após final do mandato
Eduardo Henrique Ellery Filho	06/2001	Mandato havia se encerrado em 11/2000
Jaconias de Aguiar	11/2001	Recondução imediatamente após final do mandato
ANS		
Maria Stella Gregori	12/2002	Recondução imediatamente após final do mandato
José Leôncio de Andrade Feitosa	08/2006	Mandato havia se encerrado em 05/2006
Fausto Pereira dos Santos	05/2007	Mandato havia se encerrado em 12/2006
Alfredo Luiz de Almeida Cardoso	11/2007	Mandato havia se encerrado em 05/2007
Quadro 12 – Diretores reconduzidos nas agências		
Fonte: sites das agências e decretos de nomeação Elaboração própria		

Verifica-se que FHC se valeu seis vezes da possibilidade de recondução: duas com a Anatel, três com a Aneel e uma com a ANS, esta já no encerramento de seu mandato. Ou seja, dos 10 diretores que ele teria que eventualmente substituir, na maioria dos casos a recondução foi utilizada.

Por sua vez, Lula já não podia se utilizar desse expediente em muitos casos, sendo obrigado a convocar novos nomes. Deve-se notar, contudo, que ele também não o fez com os diretores herdados do governo anterior que teriam essa possibilidade.

A utilização da recondução por Lula teve algumas peculiaridades. Ela não foi utilizada no caso de Anatel e Aneel sequer com os nomeados durante o seu mandato. Na ANS o padrão foi completamente diferente: ninguém da gestão anterior foi reconduzido, mas dos quatro diretores nomeados por ele e passíveis de recondução, três voltaram a exercer o cargo.

Podemos especular algumas razões para tal fato. A coalizão setorial parece ser um elemento determinante. Na área de saúde, a coalizão sanitária possui ligações estreitas com o Partido dos Trabalhadores, mas é, sobretudo, suprapartidária. Os diretores indicados e nomeados possuem relacionamento próximo e direto com o Ministério, a sua continuidade é um caminho natural. O consenso que sustenta a coalizão sanitária é maior do que os partidos.

Já os setores de telecomunicações e energia são formados por uma coalizão mais tensa entre PMDB e PT. Na pasta de Comunicações Miro Teixeira (01/2003 a 01/2004) era deputado pelo PDT, enquanto Eunício Oliveira (01/2004 a 06/2005) e o atual Hélio Costa (desde 07/2005) pertencem aos quadros do PMDB. A situação repete-se no Ministério de Minas e Energia, com Dilma Rousseff (de 01/2003 a 06/2005) ligada ao PT, ambos Silas Rondeau (de 07/2005 a 05/2007) e Edison Lobão (desde 06/2007) ligados ao PMDB. A disputa de poder entre PT e PMDB nesses setores é permanente.

Por fim, e mais crucial para entender a dificuldade ou facilidade do governante na nomeação de cargos para a alta burocracia, é a formação e estabilidade da coalizão de apoio ao Presidente.

Tanto a literatura norte-americana (WILSON, 1990) quanto a escassa literatura brasileira indicam que a nomeação dos altos dirigentes da burocracia governamental é um elemento chave na operação de construção de coalizões de apoio. No caso norte-americano o apoio é buscado dentro das facções do partido do presidente ou para angariar a simpatia de facções do partido rival. Em um sistema presidencialista multipartidário como o brasileiro as nomeações têm um papel ainda mais relevante.

Tal situação é mais complexa quando se trata das agências reguladoras. Se uma nomeação em uma empresa estatal ou em uma burocracia pode ser revogada a qualquer momento caso o apoio partidário esperado não funcione conforme o esperado, nas agências isso não acontece: o governante terá que conviver com o nomeado por um longo período ou se submeter a um processo desgastante que culmine em um pedido de exoneração por parte do indicado.

Apesar da retórica wilsoniana por técnicos na direção das agências reguladoras, seria ingênuo imaginar que as agências, como integrantes da burocracia, não façam parte desse jogo.

O governo FHC criou as agências e nomeou os seus diretores com a coalizão governamental já formada e razoavelmente consolidada. Como expõem Couto e Abrucio (2003), o governo FHC, especialmente em seu primeiro mandato, possuía uma sólida base de apoio parlamentar, como se pode comprovar pela tramitação dos projetos de interesse do governo, entre eles desregulamentação dos mercados, a desestatização privatização e a constituição das agências. Tal coalizão se fragmentou apenas no segundo mandato.

O mesmo não ocorreu com o governo Lula. A sua coalizão teve que ser construída a partir do processo eleitoral e é revisitada constantemente ao longo de seu governo, já que os aliados históricos (pequenos partidos de esquerda) não são suficientes para obter maioria nas casas congressuais. Em consequência disso, nomeações tendem a sofrer instabilidade até a acomodação das forças políticas.

Assim, para compararmos os governos FHC e Lula em termos de vacância na nomeação de diretores das agências reguladoras, não podemos deixar de considerar esses três aspectos: a necessidade de ter que nomear, a possibilidade de recondução e, principalmente, a consolidação da coalizão. O governo Lula esteve em desvantagem comparativa nos três.

4.1.2. Avaliando a vacância

Para avaliar a questão da vacância nos dois governos, tentando identificar padrões de continuidade e ruptura nas suas posturas, fizemos um levantamento do cronograma de mandato dos dirigentes das três agências (ver detalhes no anexo 2). Como forma de comparar as três agências estabelecemos um Índice de Preenchimento dos Cargos do conselho diretor das agências (IPC), calculado como uma porcentagem da somatória dos meses em que cada um dos cargos estiveram preenchidos ao longo do ano em relação ao total possível (5 diretores vezes 12 meses).

O índice pode ser expresso pela seguinte fórmula:

$$IPC = \frac{\sum_{i=1}^5 EC_i}{N \times 12}$$

Onde:

IPC = Índice de Preenchimento de Cargos de Direção nas agências

EC_i = meses em que cargo de diretor i esteve preenchido

N = número total de diretores = 5

Foram computados apenas meses inteiros. Os resultados estão no gráfico e tabela abaixo:

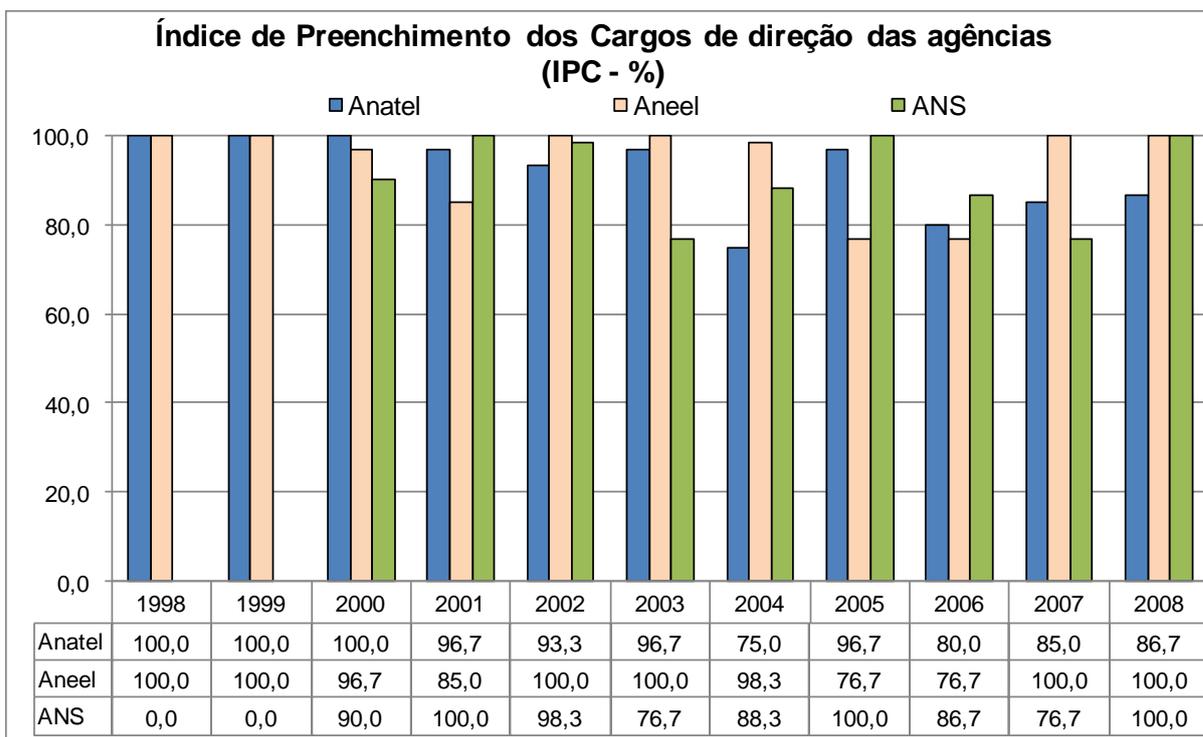


Gráfico 3 – Índices de Preenchimento dos Cargos das agências (IPC)

Fonte: sites das agências e decretos de nomeação
Elaboração própria

Comparando as médias dos IPCs de ambos os governos temos:

	IPC médio FHC (1998 – 2002)	IPC médio Lula (2003 – 2008)
Anatel	98,0	85,2
Aneel	96,3	90,0
ANS	96,1	87,1
Tabela 5 – Médias dos IPCs das agências nos governos FHC e Lula		
Elaboração própria		

Outra característica sobre as nomeações deve ser observada. Se a agência estiver em seu limiar de diretores necessários para tomar decisões (3) durante todo o ano, o resultado do indicador será 60%. Nenhuma das agências estudadas esteve abaixo desse valor nem tiveram meses com menos que 3 diretores. A Tabela 6 traz uma comparação dos meses em que o quadro diretivo das agências esteve com apenas três membros.

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Anatel	0	0	0	0	0	0	5	0	0	1	0
Aneel	0	0	1	4	0	0	0	7	7	0	0
ANS	-	-	3	0	0	2	2	0	1	5	0

Tabela 6 – Meses em que o Conselho Diretor esteve com apenas três membros

Fonte: sites das agências e decretos de nomeação
Elaboração própria

Assumindo que o preenchimento dos cargos é desejável, quanto mais próximo de 100% estiver o IPC, melhor será o desempenho – ou maior o interesse – do governante em nomear os dirigentes das agências.

O governo FHC possui indicadores comparativamente melhores nesse aspecto. Todavia, em nenhuma das agências o presidente obteve 100% na média.

A ANS passou 3 meses com apenas 3 diretores devido ao seu processo de instalação. Ela foi criada por medida provisória em dezembro de 1999 e a sua lei de criação, convertida em janeiro, previa que o Ministério da Saúde poderia nomear 3 diretores sem submetê-los ao Senado, o que foi feito imediatamente. Os demais dependeram do processo de nomeação e sabatina no Congresso.

A lei de criação da Aneel possuía dispositivo igual, mas a agência, considerando todo o seu prazo de tramitação e de confecção do decreto de instalação, teve tempo para articular a sabatina dos outros dois nomes.

Tomando-se isso em consideração, a Aneel foi a que encarou pior desempenho: no ano de 2001 atingiu 85% do preenchimento dos cargos, mesmo ano da crise energética – a agência chegou a passar 4 meses com apenas 3 diretores.

No governo de Fernando Henrique o setor de energia elétrica era controlado pelo PFL, diferente da Anatel e ANS cujos ministérios (respectivamente Telecomunicações e Saúde) eram controlados pelo PSDB. A maior necessidade de articulação política pode ser um elemento chave para explicar os problemas de preenchimento do conselho diretor da Aneel.

O governo Lula sem dúvida teve desempenho pior nesse aspecto. Dessa vez a Aneel teve um resultado melhor em comparação com as outras agências, mesmo enfrentando problemas em

2005 e 2006. Deve-se lembrar que o Ministério de Minas e Energia, ao qual a Aneel é vinculada, foi a pasta da ministra Dilma Rousseff, peça chave no governo. Mesmo depois de sua mudança para a Casa Civil a ministra continuou ligada ao setor, além de ter mantido a sua equipe anterior em instituições chave da área de energia.

A Anatel teve o pior desempenho. Notadamente foi o setor onde houve conflitos declarados entre a agência e o ministério. A pasta foi claramente um posto para obter apoio – ela passou de Miro Teixeira (PDT/RJ) para Hélio Costa (PMDB/MG) – e essa peculiaridade da coalizão pode ter impactado o IPC. Além disso, em 2004, o pior ano, houve dois pedidos de exoneração de diretores.

O caso da ANS merece considerações mais detalhadas. A agência situa-se em uma área onde a coalizão setorial é maior que os partidos, mas que possui uma forte ligação com o PT. Todavia o desempenho de seu IPC não corresponde ao que seria de se esperar de um setor com pouco conflito na coalizão.

Além disso, na ANS a possibilidade de recondução foi bastante usada, porém os dirigentes não foram renomeados imediatamente após o término de seu mandato, o que sinaliza uma dificuldade de tramitação dos nomes no Senado.

Dado o pouco tempo de existência das agências ainda é precoce fazer afirmações sobre o desempenho do governo Lula nesse aspecto, dadas as diferentes condições contextuais dos dois governos. Apenas com um maior nível de dados poderá ser feita uma comparação conclusiva. Todavia, há poucas evidências que autorizem afirmar que isso se trata de uma ação deliberada visando enfraquecer o modelo de agências. Ao contrário, elas indicam que há um grau de continuidade na busca de manter os cargos ocupados maior que o normalmente alardeado.

Para explicar a vacância o problema de coalizão se mostra um fator mais consistente. Por duas vezes o governo Lula enfrentou rejeição no Senado de suas indicações, ambos em relação a nomes indicados para a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). Em 2003 a indicação de Luiz Alfredo Salomão, após ser aprovada unanimemente pela Comissão de Serviços de Infra-estrutura com 16 votos no dia 13/05/2003, teve a sua indicação rejeitada no plenário do Senado no dia 24/06/2003 por 40 votos contrários, 23 favoráveis e

uma abstenção. A rejeição a uma indicação voltou a se repetir em 2005 com José Fantine, mas dessa vez ele foi rejeitado pela comissão, no dia 12/04/2005, por 12 votos contrários contra 11 favoráveis. Em ambas as situações a rejeição foi atribuída a retaliações do PMDB.

4.2. CONTROLE POLÍTICO: O COMPORTAMENTO PARTIDÁRIO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

No presente trabalho interessa-nos o comportamento dos principais partidos em relação às agências, para entendermos se houve uma modificação no padrão de interação com as agências após 2003. Para essa abordagem partimos da linha desenvolvida pelo trabalho de Oliva (2006) sobre a accountability parlamentar aplicada a Aneel, Anatel e ANP no período de 1998 a 2004.

Oliva (2006) mostra que, a Câmara dos Deputados possui uma grande diversidade de instrumentos para interagir com as agências reguladoras. O autor argumenta que os principais instrumentos de prestação de contas das agências em relação ao Congresso Nacional são os Requerimentos de Informação (RICs); os Requerimentos (REQs), que normalmente se destinam à convocação para audiências públicas nas comissões; e as Propostas de Fiscalização e Controle (PFCs), em que comissões podem solicitar que o Tribunal de Contas da União ou outras comissões realizem ações de fiscalização e controle sobre as instituições.

O autor também incluiu em suas análises os Encaminhamentos (INCs), onde os parlamentares podem fazer solicitações de ações e encaminhamentos aos órgãos da administração direta e indireta. Todavia, acreditamos que esse instrumento não se mostra relevante para as análises que pretendemos realizar sobre o comportamento partidário, pois uma análise preliminar do seu uso mostra que, apesar de poder motivar a uma ação da agência, não gera necessariamente um constrangimento público, ainda mais por se tratarem de instrumento de uso por deputados individuais. Os RICs, apesar de poderem ser utilizados individualmente, tem a capacidade de gerar constrangimento à agência, pois as informações fornecidas podem ser utilizadas para outras ações públicas.

Para a nossa avaliação utilizamos o período de 1998 a 2008 para Anatel e Aneel e de 2000 a 2008 para ANS. Uma primeira abordagem geral dos dados das agências nesses períodos nos traz informações interessantes.

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total
Anatel												
PFC			2				1				2	5
REQ				18	20	31	7	13	8	8	14	119
RIC	3	14	18	32	19	20	18	13	7	5	4	153
Total	3	14	20	50	39	51	26	26	15	13	20	277
Aneel												
PFC		1	1			1	1	2		1	3	10
REQ				10	4	18	20	8	8	25	18	111
RIC	5	10	16	14	11	15	3	6	1	8	2	91
Total	5	11	17	24	15	34	24	16	9	34	23	212
ANS												
PFC											1	1
REQ					2	20	1				2	7
RIC				3	4		1	4		1		13
Total			0	3	6	20	2	4	0	1	3	39

Tabela 7 – Ações parlamentares da Câmara dos Deputados sobre as agências reguladoras

Fonte: site da Câmara dos Deputados (www.camara.gov.br), acesso em 12/01/2009. Elaboração própria

Notas:

(1) Requerimentos excluídos: Anatel – 2006: 1 Requerimento de CPI em andamento não relacionada ao setor (Armas); 2007: 11 Requerimentos de retirada de assinatura de CPI do setor e 2 Requerimentos de CPIs não relacionada ao setor (Setor Aéreo); 2008: 7 Requerimentos de CPIs não relacionadas ao setor (Escutas Telefônicas).

(2) ANS: inclui 18 requerimentos referentes à CPI de Planos de Saúde em 2003.

A ANS possui um nível baixo de atividade legislativa. À exceção de 2003 quando ocorreu a CPI dos Planos de Saúde, a atenção parlamentar é baixa. A Anatel possui um pico em 2001 e outro em 2003. A Aneel, apesar da crise de energia em 2001, possui seus maiores picos em 2003 e 2007.

Ou seja, todas as agências sofreram uma maior ação da Câmara em 2003, primeiro ano dos mandatos do presidente Lula. Uma hipótese razoável para esse pico é a pressão que o PT exerceu sobre as agências logo após a posse de Lula, como forma de constranger os seus dirigentes.

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total	%
Anatel													
PT	1	4	5	26	14	16	4	4	4	3		80	28,9
PFL/DEM		2	1	5	1	7	3	3	1	2	2	27	9,7
PSDB				4	14	3		3	1		1	26	9,4
PSB		1	6	1	2	6		1	1	2	2	22	7,9
PMDB		2		8		1	2	1	1		4	19	6,9
PV						3	8	3	2	2		18	6,5
PPB-PP	1	1		1	3	3	3	3		1	1	17	6,1
PDT		1	2	1	2	4	2	1	2			15	5,4
PPS	1			1		3	1	1			4	11	4,0
PTB				1	1		2	2	2	1	1	10	3,6
PCdoB		1	1	1	1	2	1				2	9	3,2
PL			1		1	2						4	1,4
PSC										1	2	3	1,1
PR										1		1	0,4
PSOL									1			1	0,4
PST		1										1	0,4
n.a.		1	4	1		1		4			1	12	4,3
Total	3	14	20	50	39	51	26	26	15	13	20	277	100
Aneel													
PT	1	2	2	12	7	8	1	1	1	7	4	47	22,1
PPB-PP	1		1	1	1	3	8	1	1	7	8	32	15,0
PMDB	1	2	1	2	1	5	5	2		4	3	26	12,2
PSDB	1		1	1	2	5	1	1		4	3	19	8,9
PSB		1	6	3			2	3		1	1	17	8,0
PFL/DEM			2	1			3	2		3	2	13	6,1
PCdoB	1		1	1	3	2		1	1	1		11	5,2
PTB		1		1		3		2	2	1		10	4,7
PL						1	2	2	3			8	3,8
PPS				2	1	1				2	1	7	3,3
PDT			1			3			1	1		6	2,8
PV							1	1		1		3	1,4
PR										1		1	0,5
PSC						1						1	0,5
PTC											1	1	0,5
n.a.		5	2			2	1			1		11	5,2
Total	5	11	17	24	15	34	24	16	9	34	23	213	100
ANS													
PT						1	9		1			11	28,2
PFL/DEM							2	1	1		2	6	15,4
PPB-PP						4	1					5	12,8
PSB							4		1			5	12,8
PDT					1		2	1				4	10,3
PTB							1		1		1	3	7,7
PSDB						1				1		2	5,1
PCdoB					1							1	2,6
PL							1					1	2,6
PPS					1							1	2,6
Total					3	6	20	2	4	1	3	39	100

Tabela 8 – Ações dos partidos na Câmara dos Deputados

Fonte: site da Câmara dos Deputados (www.camara.gov.br), acesso em 10/01/2009. Elaboração própria
Notas;

(a) n.i. = Sem partido ou não se aplica

(b) Apesar de PL e Prona terem se fundido no PR em 2006, suas contagens foram mantidas independentes.

Ao longo do período de 10 anos para Anatel e Aneel, o único partido que possui uma ação razoavelmente significativa é o PT. Os demais partidos possuem uma ação esporádica, ligadas a eventos pontuais ou a ações individuais de deputados.

Em relação ao PT nota-se um comportamento claramente demarcado, com ações mais frequentes até 2003, quando diminuem abruptamente nos casos da Anatel e da Aneel, nesta com exceção de 2007. Em relação ao PT as evidências vão na mesma direção das observações de Oliva (2006) sobre as ações de accountability do Congresso sobre as agências:

Só que os pólos extremos do sistema são mais nítidos em suas posições e, como visto no caso em questão, eles podem se aproveitar mais das possibilidades institucionais existentes para expressar suas preferências por intermédio dos mecanismos de accountability parlamentar, em especial o grupo mais marcadamente oposicionista. Completa-se aqui o raciocínio sobre o peso da posição de oposição como variável importante na explicação do uso e de sua intensidade no campo do controle legislativo. (OLIVA, 2006: 206)

Dada a baixa atividade dos demais partidos, torna-se difícil fazer interferências a partir dos dados, mas podemos notar alguns padrões dignos de nota. Procuramos também isolar os casos de empreendedorismo individual de parlamentares.

No caso da Anatel notamos um comportamento típico de alternância de poder, com diferença de atitude do PT e partidos aliados após 2003. Por sua vez, os seus oponentes políticos não tiveram um comportamento tão marcante.

O PT teve ações de 30 diferentes deputados, com concentração nos parlamentares Walter Pinheiro (PT/BA – 23 ações) e destaque para Fernando Ferro (PT/CE – 8 ações) e Marcos Afonso (PT/AC – 7 ações). Na mesma linha o PDT possui um comportamento similar ao do PT, com uma queda acentuada de ações legislativas após 2003 e um espalhamento entre os parlamentares, que totalizaram 10. O PSB também diminuiu um pouco a sua frequência, sendo que o deputado Sérgio Novais responde por 8 ações.

O PSDB aparentemente apresenta um comportamento similar ao do PT devido ao volume de ações em 2002, mas verificando-se os constatamos que das 14 ações naquele ano, 12 foram propostas pelo deputado Luiz Ribeiro (PSDB/RJ).

O PFL-DEM aumenta a incidência após 2003, sem concentração significativa em nenhum parlamentar. O PV passa a ser bastante ativo após 2003, mas todas as ações foram do deputado Edson Duarte (PV/BA).

O PT repete o mesmo padrão no caso da Aneel, com o envolvimento de 25 parlamentares, mas sem destaques significativos para nenhum. O PMDB apresenta comportamento similar, envolvendo 21 deputados.

O PSB e o PCdoB possuem padrões similares ao do PT, em menor intensidade. Destacam-se respectivamente o deputado Sérgio Novais (PV/BA), com 7 ações, e Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM), com 9.

Em relação à ANS não se nota alteração ao longo do tempo nem um comportamento partidário claro. A explicação para a prevalência do PT em 2003 é que a CPI, responsável por 18 das 20 ações, foi instalada a partir do pedido do deputado Henrique Fontana (PT/RS). Todavia as ações são pouco numerosas, assim é arriscado arriscar inferir qualquer comportamento partidário sistemático.

A fragmentação dos dados e as características do sistema político brasileiro tornam a análise do comportamento partidário em relação a qualquer tema político uma tarefa não trivial. A compreensão detalhada dos padrões partidários em relação às agências e a avaliação causal não são objetos da presente tese, nos concentramos em tentar identificar esses padrões em uma perspectiva agregada, tentando isolar apenas casos de empreendedorismo parlamentar.

O comportamento partidário após a posse de Lula é complexo de ser avaliado. Parte significativa das ações está relacionada ao ativismo parlamentar. Todavia, é notável a mudança de padrão do PT em relação às agências passado o primeiro ano dos mandatos do presidente Lula, acompanhado de alguns partidos historicamente aliados, como o PDT, PSB e PCdoB. Efetivamente o PT mudou de comportamento em relação às agências, o que demonstra uma aceitação maior do modelo, mas igualmente ilustra o fato de que o problema mudou de foco: o partido deixa de ser oposição e passa a barganhar as indicações.

Em termos qualitativos, a atuação dos partidos na Câmara dos Deputados e na imprensa em relação a críticas e posicionamentos sobre as agências reguladoras é idêntica. Não são feitas

mais críticas abertas ao modelo institucional ou à atuação indevida das agências em temas políticos. A incidência das ações congressuais também apresenta estabilidade após 2004, indicando uma convergência de preferências dos atores em relação às agências e à regulação. Assim, apesar do Poder Executivo ter capacidade de influir na regulação, podemos inferir que eventuais ações não atentarão contra o modelo institucional ou contra as regras principais do jogo, o que contribui com a estabilidade regulatória.

Os dados mostram também que o PT passa a conviver com as agências de forma rotineira, diminuindo a intensidade de sua ação. Isso sinaliza uma convergência entre os principais partidos em relação ao modelo de agências, ainda que não em termos das políticas setoriais.

4.3. CONTROLE ORÇAMENTÁRIO DAS AGÊNCIAS

As agências, como qualquer instituição da administração pública federal, faz parte do orçamento oficial da União. Todavia, nenhum dispositivo da legislação das agências aqui estudadas possui dispositivos que limitassem a possibilidade do Executivo contingenciar o seu orçamento.

Tal fato indica que, mesmo havendo o discurso de autonomia no governo FHC, ela foi mantida sob controle. O contingenciamento e a sua manipulação por decretos permitem ao presidente sancionar qualquer órgão público quase em tempo real, diferentemente do poder orçamentário do Congresso norte-americano, que permite a sanção apenas anualmente.

Em 2003 os jornais noticiaram que o governo Lula contingenciara o orçamento das agências reguladoras de infra-estrutura (Anatel, Aneel e ANP) como uma forma de dobrá-las às suas iniciativas. As agências também apontaram o golpe, vocalizado principalmente por José Mário Miranda Abdo, presidente da Aneel. Abdo estava em seu último ano na agência, pois não poderia mais ser reconduzido após presidi-la desde a sua fundação. Em seu depoimento no Senado Federal no dia 25/06/2003, Abdo relatou que o contingenciamento da agência passou de 16,9% em 2002 para 50% em 2003, sendo liberado aos poucos, o que dificultava o início de projetos e mesmo a execução de atividades cotidianas.

Release sobre um estudo da Associação Brasileira da Infra-estrutura e Indústrias de Base (Abdib) de 2006 mostrava que o governo estava aumentando o contingenciamento das agências com o passar dos anos. Avaliando o valor aprovado no Congresso (LOA sem créditos e remanejamentos) e o valor empenhado pelas agências, a associação indicava que a Anatel, por exemplo, teria conseguido empenhar apenas 10,1% do total aprovado pelo Congresso em 2005, contra 31,1% em 2002 (ABDIB, 2006).

Para avaliar o comportamento do Executivo ao longo da existência das agências, fizemos um levantamento do orçamento delas com base nas bases de dados disponíveis na Câmara dos deputados sobre as Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) e sua execução.

Uma avaliação dos dados mostrou que o uso dessas porcentagens poderia levar a equívocos na avaliação. Os valores aprovados na LOA por vezes já incluem a possibilidade de remanejamento. No caso da Anatel as receitas de leilões de concessão fazem parte do orçamento aprovado na LOA como arrecadação, mas logicamente não entram na execução. Assim, optamos por trabalhar com os valores efetivamente empenhados pelas agências. No nosso entendimento essa informação permite avaliar de forma realística a liberdade orçamentária da agência e a evolução de sua situação financeira ao longo dos anos, mesmo reconhecendo que a avaliação agregada dos dados não permite identificar uma eventual liberação à conta-gotas do orçamento, o que prejudica a execução de atividades.

Para efeitos de comparação, os dados dos anos anteriores a 2007 foram corrigidos pelo IPCA.

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Anatel										
Empenhado	135,15	222,32	223,84	225,05	228,3	230,81	251,9	231,14	229,74	262,88
Corrigido	246,39	398,70	368,48	349,59	329,37	295,91	295,47	251,97	236,96	262,88
Aneel										
Empenhado	74,82	97,76	111,93	139,93	137,5	102,67	114,27	108,2	108,31	125,62
Corrigido	136,40	175,32	184,26	217,37	198,37	131,63	134,03	117,95	111,71	125,62
ANS										
Empenhado	n.a.	n.a.	24,59	44,62	60,97	83,75	84,77	98,37	102,58	107,31
Corrigido	n.a.	n.a.	40,48	69,31	87,96	107,37	99,43	107,23	105,80	107,31
IPCA anual	1,66%	8,94%	5,97%	7,67%	12,53%	9,30%	7,60%	5,69%	3,14%	4,46%

Tabela 9 – Orçamento empenhado das agências

Fonte: banco de dados das LOAs, disponíveis em www.camara.gov.br; dados de 2002 retirados dos relatórios anuais das agências. Elaboração própria

Notas: Valores em milhões, corrigidos para dezembro de 2007 pelo IPCA.

Os dados podem ser vistos graficamente abaixo.

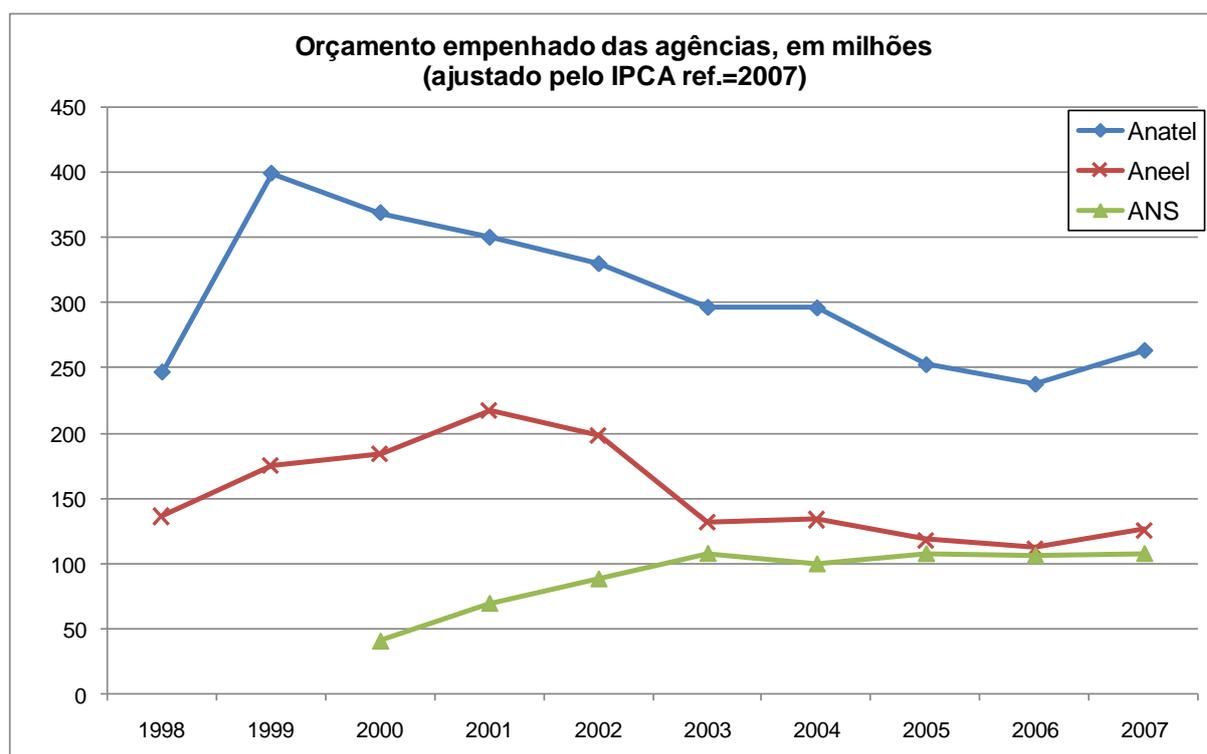


Gráfico 4 – Orçamento empenhado das agências

Fonte: banco de dados das LOAs, disponíveis em www.camara.gov.br; dados de 2002 retirados dos relatórios anuais das agências.

Elaboração própria

O Gráfico 4 evidencia que a partir de 2003 há uma mudança no padrão orçamentário das três agências. A Anatel estava em um movimento descendente desde 1999. De 2005 em diante ela cai e se estabiliza em seu menor patamar histórico, em torno de R\$250 milhões anuais.

A Aneel também mostra uma queda a partir de 2003, em consonância com as afirmações de seu presidente à época, José Mário Miranda Abdo. Ela estabiliza-se em um patamar de R\$120 milhões, bem abaixo do nível anterior.

A ANS apresenta padrão totalmente diverso dos anteriores. O seu orçamento elevou-se constantemente ao longo dos anos até estabilizar em cerca de R\$110 milhões. Se houve então um movimento deliberado para pressionar as agências por meio do orçamento, este movimento não atingiu a ANS.

No aspecto orçamentário das agências há uma ruptura clara no padrão de comportamento dos governos FHC e Lula. Neste, Anatel e Aneel tiveram seu orçamento significativamente reduzido. Em contraste, a ANS teve o seu orçamento aumentado, consolidando-se em um patamar superior ao do período anterior. Ainda que o fato dela estar em formação nos anos de 2000 a 2001, o padrão comportamental do governo é claramente diferenciado.

Uma hipótese para tal diferença pode estar na questão da proximidade política com o setor. O Ministério da Saúde é mais próximo do PT, por conta da coalizão sanitária, o que gera uma menor imprevisibilidade de comportamento da burocracia setorial. A ANS também é a agência que, institucionalmente permite um maior controle por parte do Executivo: os mandatos são de apenas 3 anos, o que diminui o tempo com que o presidente terá que se submeter se houver um desvio de suas intenções iniciais; e a agência possui contrato de gestão.

Verificamos que o orçamento representou um elemento factível que pode ser usado no controle das agências. Mas mesmo após a troca dos diretores originários do governo anterior não houve mudança no padrão orçamentário de Aneel e Anatel – ao contrário, acentuou-se a restrição após 2004, o que vai no sentido contrário ao esperado. A utilização do orçamento como elemento de controle ainda precisa ser mais bem avaliada para responder a este fato.

4.4. DECISÕES JUDICIAIS NOS SETORES REGULADOS

Conforme descrito no Capítulo 1, o jogo regulatório envolve bem mais que as agências. A estabilidade do regime regulatório necessita ser avaliada além das agências reguladoras. Como indicam Levy e Spiller (1996:4), as características das instituições de um país são parte integrante e fundamental para avaliar a estabilidade de seu regime regulatório.

O regime regulatório, em suma, visa evitar que ações oportunistas dos políticos ou de outros interesses atentem contra os contratos de concessão, comprometendo a credibilidade regulatória do país (LEVY; SPILLER, 1996; MELO, 2001).

Nesse sentido entendemos que é fundamental assumir as observações de Matthew Taylor (2007), que mostra ser o Judiciário um elemento fundamental na compreensão do *policy making* brasileiro. Todavia, como o autor aponta, ele é frequentemente deixado de lado ou subavaliado. Na arena regulatória, regida por contratos e leis, o Poder Judiciário não pode ser relevado.

Nesse sentido avançamos um pouco as suposições levantadas por Mueller (2001) sobre o papel do Judiciário como uma instituição independente e fundamental para compreender o nível de comprometimento (commitment) da regulação no Brasil, especialmente no que se refere à estabilidade das regras e ao cumprimento dos contratos, traduzidos na manutenção do equilíbrio econômico-financeiro das empresas.

Há uma percepção generalizada de que os juízes possam vir a exercer um ativismo como aquele observado no Ministério Público (ARANTES, 2002). Pesquisa sobre a opinião dos juízes em relação ao seu papel conduzida por Pinheiro (2003) corrobora esse temor.

O trabalho de Pinheiro (2003) indica que, na escassa literatura brasileira sobre o comportamento dos membros do Judiciário, o componente não-neutralidade dos magistrados em relação a questões de impacto social mostra-se presente de forma constante. A sua pesquisa, realizada em 2000, com uma amostra de 741 magistrados de diversas instâncias, inclusive da Justiça do Trabalho, assinala que a despeito de apoiarem as reformas dos anos 1990, os juízes indicaram em sua resposta uma postura relativamente politizada sobre como os contratos e o mercado alocam riscos e os impactos da privatização.

Por essa razão, uma das medidas consideradas fundamentais para a credibilidade do sistema regulatório brasileiro é que os tribunais se especializem na análise de questões econômicas e seus impactos no longo prazo (OECD, 2008: 235-8). Sem isso, o sistema regulatório brasileiro estaria dependente das mentes imprevisíveis e com pouco conhecimento econômico e regulatório do Judiciário.

Taylor (2007) corrobora essa percepção, mostrando um forte protagonismo do Judiciário em questões políticas no governo FHC, ao indicar que as 10 principais iniciativas políticas aprovadas durante o seu governo foram contestadas no Judiciário, incluindo as reformas da ordem econômica e o Plano Nacional de Desestatização, e sete delas foram alteradas ou atrasadas de alguma maneira no STF.

Uma pesquisa empírica de Vanessa Oliveira (2005) sobre a judicialização da política e o comportamento do Judiciário em relação às privatizações da década de 1990 vai no sentido contrário dessa percepção. A autora mostra que entre os anos de 1991 e 1998 foram vendidas 63 empresas controladas pelo governo federal, sendo que 53 delas foram afetadas por ações judiciais questionando a legalidade ou constitucionalidade da sua venda.

Avaliando os resultados dessas ações em diversas instâncias e especialmente no STF e STJ, a autora conclui que:

De qualquer ótica que se olhe para essa questão, o que se vê é sempre o mesmo quadro: as ações impetradas provocaram uma politização da justiça, mas não conseguiram barrar a política adotada pelo governo e não foram instrumentos eficientes para alterar o rumo do quadro vigente no momento, qual seja, o de um processo de privatizações em curso, implementado pelo governo como parte de uma política mais ampla de reforma do Estado brasileiro. O único resultado obtido foi o *retardamento* do processo, mas não o seu *cancelamento em função das ações impetradas*. (Oliveira, 2005: 580, grifos da autora)

A autora matiza essa conclusão questionando se o objetivo primário das ações judiciais naqueles casos era realmente obter decisões favoráveis ou elevar os custos políticos do processo de desestatização e, assim, dificultá-lo. Todavia, ainda que isso seja parcialmente verdadeiro, a análise de Oliveira mostra que os tribunais se mostraram menos socialmente ativistas do que a percepção levaria a acreditar.

Correa et al. (2006), em pesquisa junto aos reguladores sobre a governança nos setores de infra-estrutura brasileiros também avaliaram o impacto do Judiciário na accountability das 21 agências pesquisadas. Segundo os autores, para nove dessas agências que responderam sobre os resultados das ações, em todos os casos as decisões foram esmagadoramente (*overwhelming*) favoráveis a elas.

Ou seja, a despeito das percepções do ativismo e risco judicial em relação às agências e às questões econômicas, até o limite dos dados empíricos existentes, os tribunais, com ênfase para as cortes superiores, se mostraram menos imprevisíveis do que o se esperava.

Está além dos limites propostos para esta Tese fazer uma análise exaustiva das decisões judiciais brasileiras relacionadas aos setores regulados em todas as instâncias, assim como analisar as suas motivações. O nosso foco nessa seção foi avaliar um pouco mais detidamente os casos mais significativos de decisões judiciais que possam impactar o equilíbrio econômico-financeiro dos regulados, verificando os argumentos utilizados nas decisões de forma qualitativa.

Para uma noção mais significativa das decisões judiciais selecionamos casos estratégicos em que o argumento de equilíbrio econômico-financeiro ou a manutenção do contrato se fizeram presentes. Nossa avaliação se concentrou nas decisões terminativas das instâncias superiores (STJ e STF), pois tais decisões possuem um caráter orientador para as cortes inferiores. Também foram pesquisados os arquivos de jornais (Folha de São Paulo e Valor Econômico) sobre notícias a respeito de ações relevantes ao nosso objetivo que não tivessem atingido as instâncias superiores.

Os dispositivos de equilíbrio econômico-financeiro estão presentes em todos os contratos de concessão de serviços públicos dos setores avaliados (telecomunicações e energia elétrica). No caso de saúde suplementar não há tal tipo de contrato, mas a questão permanece: o regulador ou os tribunais podem afetar as condições econômicas e/ou os resultados financeiros das empresas por meio de suas atividades.

Dessa forma, conseguimos mapear as principais questões judiciais envolvendo os setores regulados, os aspectos econômico-financeiros, descritas a seguir.

4.4.1. Telecomunicações: assinatura básica e índice de reajuste

No setor de telecomunicações os serviços podem ser providos no regime público ou privado. Os serviços prestados em regime público estão sujeitos a uma regulação mais intensa, com o estabelecimento de metas de universalização e qualidade²⁴. Apenas os serviços de telefonia fixa comutada (STFC) estão sob tal condição.

Nessa área encontramos duas questões judiciais relevantes: a discussão sobre a adequação da cobrança da assinatura básica, principal fonte de receita das operadoras de STFC; e o reajuste das tarifas em 2003, cujos valores foram elevados devido à majoração do IGP-DI de 2002.

4.4.1.1. Assinatura básica

Após a privatização da telefonia em 1998 os preços da chamada cesta de serviços básicos de telefonia passaram a ser reajustados anualmente pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna da Fundação Getulio Vargas (IGP-DI). No pacote estavam um série de serviços cobrados pelas empresas de STFC (assinatura básica, habilitação e pulsos). Pelas regras do contrato as empresas poderiam escolher, a seu arbítrio, itens da cesta telefônica para reajustes até 9% acima do IGP-DI, pelo denominado Fator de Excursão.

Sendo a assinatura básica um serviço que os consumidores são obrigados a pagar mensalmente, independente do uso do sistema, ela foi ao longo do tempo o item sobre o qual as empresas aplicaram o reajuste máximo, o que fez o seu preço passar R\$ 13,00 em 1998 para cerca de R\$ 40,00 em 2007. A assinatura representa atualmente cerca de 50% do faturamento das concessionárias de STFC (ANATEL, 2007), ou seja, sua importância econômica é enorme.

Por conta desse valor, milhares de consumidores individuais e associações entraram com ações judiciais contra a cobrança mensal desse valor, baseados no Código de Defesa do

²⁴ Os serviços prestados em regime privado também estão sujeitos a padrões de qualidade, mas não de universalização.

Consumidor²⁵, argumentando que a exigência de pagamento por um serviço não fornecido seria abusiva. As empresas de telefonia argumentavam que essa taxa era necessária para a manutenção do serviço e que a sua extinção comprometeria a sua qualidade, além de afetar o seu equilíbrio econômico financeiro.

Vários tribunais concederam liminares aos consumidores isentando-os da taxa de assinatura mensal. A questão chegou até o STJ pelo Recurso Especial nº 911.802 - RS (2006/0272458-6), sendo relator o Ministro José Delgado. Em 24/10/2007 1ª Seção considerou legal a cobrança de assinatura básica da telefonia fixa do país por oito votos a um²⁶.

O acórdão do Recurso Especial, ao lado da argumentação jurídica sobre a legalidade da cobrança, traz alguns elementos importantes para entender a postura do STJ em relação aos contratos:

“9. As tarifas fixadas pelos proponentes servem como um dos critérios para a escolha da empresa vencedora do certame, *sendo elemento contributivo para se determinar a viabilidade da concessão e estabelecer o que é necessário ao equilíbrio econômico-financeiro do empreendimento.*

10. O artigo 9º da Lei n. 8.987, de 1995, determina que “a tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação...”.

11. No contrato de concessão firmado entre a recorrente e o poder concedente, há cláusula expressa refletindo o constante no Edital de Licitação, contemplando o direito de a concessionária exigir do usuário o pagamento mensal da tarifa de assinatura básica.

12. A permissão da cobrança da tarifa mencionada constou nas condições expressas no Edital de Desestatização das Empresas Federais de Telecomunicações (Edital MC/BNDES n. 01/98) para que as empresas interessadas, com base nessa autorização, efetuassem as suas propostas.

13. As disposições do Edital de Licitação foram, portanto, necessariamente consideradas pelas empresas licitantes na elaboração de suas propostas.

14. *No contrato de concessão firmado entre a recorrente e o poder concedente, há cláusula expressa afirmando que, “para manutenção do direito de uso, as prestadoras estão autorizadas a cobrar tarifa de assinatura”, segundo tabela fixada pelo órgão competente.* Estabelece, ainda, que a tarifa de assinatura inclui uma franquia de 90 pulsos.” (Acórdão do Recurso Especial nº 911.802 - RS 2006/0272458-6, grifos nossos)

Em outras palavras, o Superior Tribunal de Justiça não se ateu aos princípios de legalidade, considerando também o contrato de concessão e o seu equilíbrio econômico-financeiro. Institucionalmente, o STJ portou-se como garantidor do contrato em uma questão fundamental para as empresas reguladas.

²⁵ Alguns projetos de lei sobre o tema estão em tramitação na Câmara dos Deputados, como os PL 5731/2005 e PL 5476/2001.

²⁶ Essa decisão se transformou na Súmula nº 356, de 08/09/2008: É legítima a cobrança da tarifa básica pelo uso dos serviços de telefonia fixa.

4.4.1.2. Reajuste de tarifas em 2003

Outro evento conflituoso em que prevaleceu o contrato ocorreu em 2003. Em junho daquele ano a Anatel, como previsto, teria que aprovar os reajustes da telefonia fixa, baseado na variação do IGP-DI da Fundação Getulio Vargas. Com a disparada da cotação do dólar antes da eleição de Lula, o índice atingiu valores elevados, muito acima do IPCA, que é o índice oficial de inflação do governo brasileiro.

A Anatel aprovou em 26/06/2007 um reajuste médio de 28,75% para a cesta de produtos que compõe a telefonia local (habilitação, assinatura e pulso), resultante da aplicação do IGP-DI (30,05%) e do redutor de produtividade de 1% (Fator X). Isso levou à reação do ministro das Comunicações e a uma série de ações judiciais e liminares contra o aumento, incentivadas pelo próprio ministro Miro Teixeira. Outras instâncias governamentais como o Ministério da Fazenda e a própria Presidência chegaram a se manifestar sobre o tema e tentar uma negociação com as empresas, mas a decisão da Anatel prevaleceu.

Contudo, uma decisão liminar da Justiça Federal de Brasília, em ação proposta pelo Ministério Público Federal, determinou a aplicação do IPCA, em substituição ao IGP-DI previsto em contrato. Assim, as empresas se viram obrigadas a adotarem o índice de 17,24%.

Essa decisão liminar foi cassada pelo STJ em 01/07/2004, restabeleceu o direito das concessionárias de adotarem os índices aprovados pela Anatel. As empresas se comprometeram a não cobrar os valores que teriam direito retroativamente.

No voto do relator do agravo regimental que levou a cassação da liminar (DF 2004/0004599-1), relatado pelo Ministro Edson Vidigal, temos novamente os elementos das questões contratuais:

“Têm por indevida a ingerência do Judiciário no caso, em que o índice ajustado nada tem de ilegal, nem se mostra abusivo, não se estando a coibir eventuais abusos, mas ditando nova política setorial.

A Lei Geral das Telecomunicações (Lei nº 9.472/97) atribui à ANATEL a competência para executar essa política, traduzindo-se a pretensão do Ministério Público, chancelada pela liminar que se quer suspender, verdadeira usurpação dessa função (art. 19, I e VII c/c art. 103, § § 1º e 3º), e, não declarada a ilegalidade do IGP-DI, não se pode promover sua substituição.

Admitir tal postura, argumentam, “significaria atribuir uma ilegalidade transitória ao maior índice inflacionário da ocasião” (fl. 512); absurdo que mais se evidencia, quando se sabe que “*para o próximo reajuste a ser concedido em junho de 2004, referente ao ano de 2003, a variação do IPCA tende a ser maior do que a do IGP-DI, em razão da notória queda do dólar no ano de 2003*” (fl. 513). E aí, o Judiciário vai novamente determinar a aplicação do índice mais baixo, qualquer que seja ele? Retoma-se o IGP-DI, tornando o IPCA ilegal para o reajuste? É um contra-senso que gera “*manifesto abalo à ordem econômica, caracterizado, sobretudo, pela escolha circunstancial e casuística do índice adequado para o reajuste de uma relação contratual presumivelmente estável*” (fl. 513)”. (Voto do relator no Agravo Regimental DF 2004/0004599-1; grifos originais)

Novamente neste caso, o Judiciário mostrou-se fiador dos contratos e das regras estabelecidas pela agência.

4.4.2. Energia elétrica: reajustes tarifários

Os principais questionamentos judiciais no setor de energia elétrica se referem aos reajustes tarifários concedidos pela Aneel. Pesquisando notícias dos jornais sobre o assunto encontramos dois casos significativos, os questionamentos judiciais em relação aos reajustes da Companhia Energética de Pernambuco (Celpe) e da Eletropaulo (cidade de São Paulo e região metropolitana).

A ação da Celpe não chegou ao STJ, atingindo apenas a segunda instância. Ainda assim consideramos relevante para a nossa análise o teor da decisão. Ela vai no sentido das afirmações do ex-presidente da Aneel, José Mário Miranda Abdo²⁷, de que o Judiciário, na segunda instância e nas cortes superiores, tem se mostrado cuidadoso com as decisões que podem afetar os contratos, garantindo os aspectos de equilíbrio econômico-financeiro e reforçando a autoridade institucional dos reguladores.

4.4.2.1. Reajuste da Companhia Energética de Pernambuco (Celpe) em 2005

As regras de composição de preços do setor de energia elétrica determinadas pela Câmara de Gestão da Crise em 2001 determinaram que as empresas de energia pudessem realizar a chamada auto-contratação: uma distribuidora poderia adquirir parte de sua energia de uma

²⁷ Entrevista ao autor em 23/01/2009

geradora pertencente ao mesmo grupo empresarial e repassar os custos ao consumidor na Parcela A (ver seção 3.2.2.2 pra mais detalhes).

Tal regra, voltada para incentivar investimentos em geração, acabou por onerar os consumidores, pois as empresas geradoras normalmente eram termelétricas que possuíam preços mais altos. Em maio de 2005 a Aneel autorizou um reajuste médio de 24,43% para as tarifas da Celpe.

O Ministério Público Federal de Pernambuco resolveu levar o caso à Justiça motivado pelo fato do reajuste ter sido causado pela auto-contratação. Enquanto a energia auto-contratada era cotada a quase R\$ 140,00 por MW/h, um leilão realizado pelo governo federal vendeu energia de hidrelétricas por cerca de R\$ 57,00 (GOULART, 2008).

Em dezembro de 2008 a Quarta Turma do Tribunal Regional Federal da 5ª Região decidiu por unanimidade que a revisão tarifária de 2005 foi legal. O reajuste foi efetivado ainda em 2005 por uma decisão do Superior Tribunal de Justiça, que derrubou a liminar de primeira instância até que fosse julgado o mérito da ação (GOULART, 2008).

A ementa da decisão do TRF (Processo nº 2005.83.00.008345-6) é explícita sobre os fatores que foram ponderados ao se manter o reajuste autorizado pela Aneel, entre eles a questão do respeito aos contratos:

EMENTA: CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSOS DE APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REVISÃO DA TARIFA DE ENERGIA ELÉTRICA DA CELPE. RESOLUÇÃO N.º 112/2005 E DESPACHO N.º 892/2004 DA ANEEL. ILEGITIMIDADE PASSIVA DA TERMOPEERNAMBUCO. CONTROLE JURISDICIONAL DA LEGALIDADE DOS ATOS DE CONCESSIONÁRIAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA MODICIDADE DAS TARIFAS E DA TUTELA DOS INTERESSES DOS CONSUMIDORES. EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DOS CONTRATOS. (grifos nossos)

Segundo as notícias, a ação judicial gerou um passivo de R\$ 104 milhões para a Celpe, que será repassado aos consumidores posteriormente (GOULART, 2008).

4.4.2.1. Revisão tarifária da Eletropaulo em 2003

Em julho de 2003 a Aneel autorizou a Eletropaulo a aplicar um reajuste de 10,95%, após executar a revisão tarifária da concessionária. Em maio de 2004 o Tribunal de Contas da União (TCU) concluiu que a Aneel deixou de computar um benefício fiscal às concessionárias que poderia, no caso, reduzir as tarifas da empresa em 1,8% ao invés do aumento de 10,95%.

Com base nessas informações o Ministério Público ingressou com ação pedindo a revisão das tarifas (Ação Civil Pública nº 2004.61.00.031792-0). O juiz de 1ª instância negou o pedido, mas a desembargadora Salette Nascimento, do Tribunal Regional Federal de São Paulo, concedeu liminar proibindo a Aneel de autorizar reajustes enquanto se discutisse a metodologia de cálculo (BASILE, 2008). A Eletropaulo recorreu, então, ao Supremo Tribunal Federal.

A ação foi julgada pelo presidente do STF, o Ministro Gilmar Mendes, em 01/08/2008. Em seu despacho vemos:

A decisão impugnada, ao impedir que a ANEEL autorize novo aumento tarifário em benefício da Eletropaulo enquanto se discutir a regularidade dos cálculos questionados (restrição imposta), não assegura necessariamente a utilidade do provimento da ação originária (fim almejado) e representa grave lesão à ordem e à economia públicas. Para se chegar a essa constatação, basta observar que a restrição imposta pela liminar já se estende por quase três anos, sem sequer ter havido julgamento do agravo regimental da Eletropaulo, contra decisão que deferiu a medida liminar no TRF da 3ª Região. *Aguardar, portanto, toda a discussão de mérito acerca da regularidade da inclusão ou não do benefício fiscal na metodologia de reajustamento tarifário impede, na prática, a adequada remuneração pelo serviço público, por tempo indeterminado. [...] A possibilidade de quebra reiterada do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, sem possibilidade de correção das distorções, por decisão judicial, impõe elevado ônus não só à concessionária e ao Poder Concedente (ANEEL), mas também aos consumidores, pois coloca em risco a adequada prestação de serviços públicos, determinada pela Constituição Federal no artigo 37, caput e inciso XXI, e artigo 175. Ao mesmo tempo, a decisão impugnada impede o regular exercício da competência reguladora da ANEEL no setor elétrico, para determinação de atos de revisão e reajuste tarifários (art. 3º e art. 15, IV, da Lei nº 9.427/96 c/c art. 4º, inciso X do Anexo I do Decreto nº 2.335/97). Ademais, encontra-se demonstrado, seja nas razões da suspensão de liminar, seja pelas informações do Poder Concedente (ANEEL), a possibilidade de perigo de dano reverso. Consta nas razões de pedido de reconsideração da ANEEL contra a decisão do TRF da 3ª Região o seguinte: “[...] Além de ter restado demonstrado que a ANEEL, no caso em análise, atuou, dentro de sua competência legal, de acordo com a legislação e em observância às disposições do contrato de concessão firmado com a ELETROPAULO, deve-se acentuar que, a decisão que impossibilita qualquer reajuste tarifário à concessionária enquanto pendente de julgamento o processo, revela uma situação de perigo de demora inverso. [...] É que, conforme já informado, as revisões tarifárias e os reajustes representam o quantum necessário para que - preservado o equilíbrio econômico-financeiro - o contrato de concessão de serviço público não seja afetado. (Agravo de Instrumento nº 2005.03.00.015628-7, Ministro Gilmar Mendes – grifos nossos)*

Essa sentença não apenas prioriza o equilíbrio econômico-financeiro do contrato como crítica o ativismo judiciário (“A possibilidade de quebra reiterada do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, sem possibilidade de correção das distorções, por decisão judicial,

impõe elevado ônus não só à concessionária e ao Poder Concedente”). Essa é uma decisão recente e individual de um ministro do STF – ainda que seja o presidente – e, portanto, não necessariamente indica um consenso daquela corte, mas reforça e explicita outras decisões no mesmo sentido: a preservação dos contratos e o entendimento que sua quebra pode trazer ônus à credibilidade dos investidores no país.

4.4.3. Saúde suplementar: as lógicas dos reajustes e dos tratamentos

Além da discussão, ainda em caráter liminar, da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.931, que preservou as cláusulas contratuais dos planos de saúde estabelecidos outras ações e decisões significativas para os argumentos desta tese foram encontradas.

Diferente dos serviços públicos privatizados ou concedidos, os planos de saúde não possuem contratos com o Estado, mas apenas com os consumidores. Dessa forma mitiga-se a questão de descumprimento de contratos, pois a legislação brasileira e o Código de Defesa do Consumidor reconhecem que eles podem ter cláusulas abusivas e, portanto, “nulas de pleno direito”, tornando-as passíveis de revisão. Porém a questão de equilíbrio econômico-financeiro permanece, pois se refere à ordem econômica. A tensão entre as duas é mais pronunciada nesse caso que nos setores anteriores.

Além das questões contratuais e econômicas, a área de saúde traz à mesa questões sobre direitos básicos de acesso à saúde e equidade, direito e justiça, dada a sua importância social e o fato da saúde ser definida na Constituição Federal de 1988 como um direito social básico²⁸.

Com esse contexto em vista, buscamos referências de como a justiça tem tratado essas duas linhas principais de questionamento.

4.4.3.1. Tratamentos e assistência à saúde

²⁸ Conforme a Constituição Federal: Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição

Os contratos de planos de saúde anteriores à Lei nº 9.656/1998 obrigatoriamente previam os tipos de enfermidades e de tratamentos cobertos, fato que dificultava a comparação entre os diferentes produtos (MONTONE, 2002). Após a lei e com a implantação da ANS as coberturas e tratamentos passaram a ser estabelecidos e regulados pela agência.

Todavia uma série de ações judiciais circula pelo Judiciário a respeito de limitações impostas pelas empresas do setor em relação aos tratamentos. Nesse sentido o STJ promulgou a Súmula 302 em 18/10/2004, afirmando que “É abusiva a cláusula contratual de plano de saúde que limita no tempo a internação hospitalar do segurado”.

A base dessa súmula é a decisão sobre o Recurso Especial nº 402.727 - SP (2001/0191409-5), onde eram reclamados dois itens: o ressarcimento pelo atendimento fora da rede credenciada da operadora e a limitação do tempo de internação hospitalar pelo contrato, ambos sob o argumento de cláusulas abusivas.

Em relação ao primeiro o voto do relator, Ministro Castro Filho, é claro ao reconhecer os limites do contrato:

Por outro lado, não se pode dizer abusiva a cláusula contratual tão-somente porque vincula os consumidores à utilização de hospitais e médicos credenciados. Esse procedimento é da essência dos planos de saúde, que estabelecem contratos com médicos e hospitais, para viabilizar a prestação de serviços aos seus usuários. A menor ou maior quantidade de renomados médicos e hospitais conveniados constitui um diferencial dos planos e seguros de saúde. A contraprestação paga pelo consumidor é proporcional ao tipo de atendimento que escolhe. (Recurso Especial nº 402.727 – SP; Rrelator, Ministro Castro Filho)

Já o segundo pleito é acolhido pelo ministro, citando decisões anteriores da corte:

A propósito, podem ser citados, entre outros, os seguintes julgados, verbis:
 “CIVIL. SEGURO SAÚDE. A cláusula que limita o tempo de internação hospitalar é abusiva. Embargos de divergência acolhidos.” (ERESP 242.550 / SP Rel. Min. Ari Pargendler, DJ DE 4/08/2002),
 “Plano de saúde. Limite temporal da internação. Cláusula abusiva. 1. É abusiva a cláusula que limita no tempo a internação do segurado, o qual prorroga a sua presença em unidade de tratamento intensivo ou é novamente internado em decorrência do mesmo fato médico, fruto de complicações da doença, coberto pelo plano de saúde. 2. O consumidor não é senhor do prazo de sua recuperação, que, como é curial, depende de muitos fatores, que nem mesmo os médicos são capazes de controlar. Se a enfermidade está coberta pelo seguro, não é possível, sob pena de grave abuso, impor ao segurado que se retire da unidade de tratamento intensivo, com o risco severo de morte, porque está fora do limite temporal estabelecido em uma determinada cláusula. *Não pode a estipulação contratual ofender o princípio da razoabilidade, e se o faz, comete abusividade vedada pelo art. 51, IV, do Código de Defesa do Consumidor. Anote-se que a regra protetiva, expressamente, refere-se a uma desvantagem exagerada do consumidor e, ainda, a obrigações incompatíveis com a boa-fé e a equidade.* 3. Recurso especial conhecido e provido.” (REsp. 158.728/RJ, Rel. Min. Carlos Alberto Menezes Direito, DJ de 17/05/1999)

Fonte: Recurso Especial nº 402.727 – SP; Rrelator, Ministro Castro Filho, grifos nossos

A existência da súmula é uma forte indicação no sentido de que a corte pode impor revisão em alguns termos do contrato no que se refere à cobertura. Essa é uma questão ainda a ser consensuada judicialmente, pois se os contratos são, por natureza, imperfeitos, é ainda mais desafiador traçar limites para a tensão entre a possibilidade de congelar contratualmente tratamentos que estão em constante evolução e os custos que a sua inclusão implica.

4.4.3.2. Reajustes de planos de saúde

As empresas de planos de saúde que possuem contratos após 1999 possuem formas de reajuste diferenciadas de acordo com o tipo de plano oferecido: para os planos coletivos é válida a livre negociação entre a operadora e a pessoa jurídica contratante; nos planos individuais os reajustes são estabelecidos pela ANS.

A liminar concedida pelo STF em 2003 na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1931/1998 (vide seção 3.3.3.2) ocasionou vários desdobramentos além da adaptação de contratos de acordo com a Lei nº 10.850/2004 e da diferenciação de coberturas entre os contratos antigos e os sob regulamentação da ANS: o reajuste dos contratos antigos.

Todos os contratos individuais anteriores à 1999 haviam sido reajustados de acordo com os índices da ANS. Com isso as empresas alegavam terem sofrido um desequilíbrio econômico-financeiro por terem sido obrigadas a ampliar a cobertura de acordo com a Lei nº 9.656/1998. Assim, após a decisão do STF muitas empresas reajustaram seus planos em índices que chegaram a 85% e acabaram enfrentando uma enorme demanda de ações judiciais e liminares contra os aumentos. Como resposta, a ANS fixou um índice máximo de 11,7%, que foi desrespeitado e gerou ainda mais ações judiciais (ROCHA, 2004).

Como solução a ANS fechou um acordo com as operadoras em que foram estabelecidas duas faixas de reajustes: uma para os planos firmados antes da lei (antigos) e outra para os assinados após a sua promulgação (novos). Para os planos antigos os reajustes foram maiores, variando entre 19% e 26%, enquanto os novos sofreram aumento de 11,69%. Novamente uma

batalha judicial foi travada, com novas liminares contrárias às diferentes faixas de reajustes sendo obtidas por entidades de defesa de consumidores (BASILE, 2005).

Em dezembro de 2005 o STJ, por nove votos a um, encerrou a questão de que o acordo da ANS deveria prevalecer, rejeitando um agravo regimental contra a sua decisão anterior. O relator, ministro Edson Vidigal, definiu seu voto reconhecendo que:

Em que pese aos judiciosos argumentos expendidos e aos do Ministério Público Federal, e sem adentrar no mérito da questão relativa ao critério utilizado para alcançar o índice adotado para o reajuste dos contratos antigos, tenho que a decisão liminar pode causar lesão grave à ordem pública administrativa, na medida em que interfere na legítima atividade regulatória desempenhada pela ANS, com respaldo na discricionariedade técnica, gerando, também, instabilidade no mercado de saúde suplementar.

Não se trata de ato flagrantemente ilegal e, em assim sendo, ao Judiciário não é dado adentrar no mérito das normas e procedimentos regulatórios, sob pena de estar invadindo seara alheia. Nesse sentido, mudando o que deve ser mudado, “se a prestadora de serviços deixa de ser devidamente ressarcida dos custos e despesas decorrentes de sua atividade, não há, pelo menos no contexto das economias de mercado, artifício jurídico que faça com que esses serviços permaneçam sendo fornecidos com o mesmo padrão de qualidade. O desequilíbrio, uma vez instaurado, vai refletir, diretamente, na impossibilidade prática de observância do princípio expresso no art. 22, caput, do Código de Defesa do Consumidor, que obriga a concessionária, além da prestação contínua, a fornecer serviços adequados eficientes e seguros aos usuários” (REsp 572.070, Rel. Min. João Otávio de Noronha, DJ 14.6.2004).

Esse o enfoque dado à matéria por Sérgio Guerra, em “Controle Judicial dos Atos Regulatórios”, anotando que: “se o julgador alterar um ato administrativo regulatório, que envolve, fundamentalmente, a eleição discricionária dos meios técnicos necessários para o alcance dos fins e interesses setoriais – despidos das pressões políticas comumente sofridas pelos representantes escolhidos pelo sufrágio -, esse magistrado, na maioria das vezes, poderá, por uma só penada, afetar toda a harmonia e equilíbrio de um subsistema regulado” (2005, fls. 272/275).

*Fonte: AgRg na suspensão de liminar e de sentença nº 163 - PE (2005/0128970-7) – relator Ministro Edson Vidigal. *Grifos nossos**

O voto expõe de forma explícita o reconhecimento do impacto econômico das decisões judiciais e o desequilíbrio que elas poderiam causar no mercado de saúde suplementar, ou seja, resguarda o equilíbrio econômico-financeiro das empresas.

4.4.4. Ações judiciais: síntese geral

As cortes superiores tem se postado ao lado da preservação das cláusulas contratuais para as empresas reguladas. O equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão e até mesmo das empresas de planos de saúde, ao lado da estabilidade de regras, têm se mostrado elementos centrais nas análises do Judiciário. Essas observações vão no mesmo sentido da avaliação de Vanessa Oliveira (2005) sobre as ações judiciais em relação à privatização, indicando que o Judiciário não colocou empecilhos às políticas econômicas dos governos.

As decisões também mostram um outro componente, o reconhecimento pelas altas cortes da capacidade técnica e da legitimidades das agências na definição dos parâmetros técnicos e econômicos dos setores. O expertise importa.

A área de saúde possui um componente diferenciado: o direito à saúde e a legislação de defesa do consumidor, com status legal forte – o primeiro tem estatuto constitucional. Nesse aspecto, as decisões judiciais têm imposto custos às empresas ao ampliar os tratamentos previstos em contrato, algo compreensível dada a dinâmica de inovações no setor.

Assim, ao contrário do que os temores e impressões de ativismo social da magistratura, que poderiam impactar negativamente a estabilidade regulatória, verificamos um direcionamento que os investidores certamente classificariam como responsável.

As entrevistas com os ex-diretores das agências também indicaram ser uma regra geral esse posicionamento das cortes em relação à preservação dos aspectos econômicos dos contratos e do reconhecimento da capacidade técnica das agências como definidoras de regras. Mesmo considerando-se que a maturidade jurídica nesse campo ainda não tenha sido atingida, as evidências apontam para um Judiciário como elemento fundamental na compreensão do jogo regulatório brasileiro.

4.5. REGRAS E RITOS PROCEDIMENTAIS

Como descrito na seção 1.2.1.4, os processos administrativos para a emissão de regulamentos possuem uma função tripla. A primeira é possibilitar aos agentes se informarem antecipadamente sobre mudanças nas regras e se manifestarem a respeito. A segunda decorre do caráter de transparência na tomada de decisões, elemento fundamental da democracia, principalmente nas áreas onde a burocracia define regras de interesse público.

Definimos como regras procedimentais os processos descritos em leis e decretos, como o caso da Anatel ilustra na seção 3.4 desta Tese. Já a Aneel também possui práticas semelhantes para a emissão de procedimentos e ainda mais refinadas para dar transparência às suas decisões, mas a legislação é genérica. Às práticas institucionalizadas sem estarem estabelecidas em leis denominamos ritos procedimentais.

Na prática o resultado é o mesmo, a única diferença é que um rito pode não encontrar guarida legal se deixar de ser realizado, ao passo que a regra deve ser seguido sob o risco de uma ação disciplinar legal.

Por fim, os procedimentos podem se constituir em uma forma de controle das burocracias. Com o cumprimento dos rituais processuais os atores interessados teriam tempo para acionar os alarmes de incêndio disponíveis, incluindo eventuais ações judiciais.

Nesse sentido, se as agências objetivam a estabilidade de regras e a garantia de contatos, elas deveriam definir procedimentos que auxiliassem a proporcionar essa sensação aos investidores.

Avaliando as obrigações das agências em relação aos procedimentos administrativos de transparência nas decisões e de ritos antes de emitir regulações, previstas em suas leis de criação e decretos de instalação, verificamos provisões bastante diferenciadas.

A Anatel é a agência que possui os ritos administrativos mais explicitados. A própria Lei nº 9.472/1997 prevê que as minutas de atos normativos sejam submetidas à consulta pública e as críticas e sugestões sejam examinadas, permanecendo à disposição do público (artigo 42). Em termos de prestação de contas, os atos da Anatel devem sempre ser acompanhados da exposição formal da sua motivação (artigo 40) e os votos de cada conselheiro também devem ser justificados.

Eventuais mudanças no Plano Geral de Outorgas, a definição de quais serviços sejam fornecidos em regime público e o plano geral de metas desses serviços, devem ser formalmente definidas por decreto do poder Executivo. Mas antes dessas mudanças, que implicam em uma alteração de aspectos contratuais, é necessário passar por consulta pública (artigo 19, inciso III), e submeter à opinião do Conselho Consultivo (artigo 35, inciso I).

As sessões do Conselho Diretor devem ser registradas em ata disponíveis ao público (artigo 21) e as deliberações para a resolução de pendências entre agentes econômicos, inclusive os consumidores devem ser públicas, com gravação eletrônica (artigo 21, parágrafo 2º).

A legislação da Aneel é mais genérica nesses aspectos. Na Lei nº 9427/1996 apenas o artigo 4º, parágrafo 3º contém disposições sobre procedimentos administrativos ao prever que “O processo decisório que implicar afetação de direitos dos agentes econômicos do setor elétrico ou dos consumidores, mediante iniciativa de projeto de lei ou, quando possível, por via administrativa, será precedido de audiência pública convocada pela Aneel”.

O Decreto nº 2.335/1997 é um pouco mais específico sobre os procedimentos de audiência pública, mas sem torná-la obrigatória como no caso na Anatel (artigo 21). O artigo 22 do Decreto trata do processo decisório, mas sem prever a necessidade de justificativa das decisões ou da disponibilidade de atas das reuniões do Conselho Diretor. As reuniões que se destinem a resolver pendências entre agentes econômicos do setor, inclusive consumidores, e julgamento de infrações à lei e aos regulamentos podem ser públicas, a critério da Diretoria (artigo 22, parágrafo 2º).

A despeito dessa falta de provisão legal, a Aneel é a agência que mais avançou no sentido de transparência de suas decisões (IDEC, 2006; OECD, 2008). As reuniões do Conselho Diretor são públicas e transmitidas pelo internet, as minutas de regulamentos são invariavelmente submetidas à consulta pública com a aceitação ou refutação das contribuições são disponibilizadas em um relatório e os votos do Conselho Diretor são justificados.

Já a legislação de criação da ANS (Lei nº 9.961/2000) é silente em relação aos procedimentos administrativos. O Decreto nº 3.327/2000 prevê a possibilidade da realização de audiências públicas antes da emissão de atos normativos a critério da Diretoria Colegiada (artigos 32 e 35) e define que as sessões deliberativas, que se destinem a resolver pendências entre agentes econômicos e entre estes e consumidores sejam públicas (artigo 31). Nada a respeito da justificativa de decisões

Comparando as três agências podemos verificar que a Anatel foi formatada com uma série de mecanismos procedimentais que preveniam uma súbita mudança de regras sem que os agentes consigam obter informações antecipadamente, já que no caso de descumprimento dos ritos a agência se sujeita a ações judiciais. A Anatel encaixa-se perfeitamente nas predições dos modelos de McCubbins, Noll e Weingast (1987) e de Epstein e O’Halloran (1994) sobre o desenho de procedimentos como forma de controle de atos e de restrições à autonomia.

A Aneel, mesmo sem previsões legais, instalou ritos administrativos nos mesmos moldes da Anatel, alguns inclusive mais avançados como a transmissão das reuniões deliberativas do Conselho Diretor pela internet. O ex-diretor presidente da agência, José Mário Miranda Abdo, declarou que a equipe que formou a agência sempre teve o entendimento da necessidade de plena transparência ao processo decisório²⁹. Assim, a agência desvia dos modelos da literatura, expondo com mais clareza uma motivação democrática, já que a decisão de procedimentos é endógena.

Em comparação com as outras agências, a ANS é pouco desenvolvida em termos de procedimentos administrativos. Pó e Abrucio (2006) confirmam essa situação, mostrando que a ANS tem o pior desempenho na relação consultas públicas versus regulamentos emitidos: enquanto Anatel e Aneel respectivamente atingem 90,5% e 55,9%, a ANS situa-se em 14,1%.

A ANS possui uma característica diferenciada das outras agências em relação ao conselho consultivo. A Câmara de Saúde Suplementar, herdada das instituições existentes anteriormente no setor, usualmente discute temas de interesse dos regulados, inclusive por meio de câmaras técnicas. Dessa forma os *stakeholders* setoriais podem obter, ainda que de forma restrita, informações sobre as intenções da agência em relação à regulação. de qualquer forma, a ANS possui um nível discricionário elevado em relação aos atores setoriais.

A Agência Nacional de Aviação Civil fornece uma ilustração sobre este aspecto. O Sindicato Nacional das Empresas Aéreas (SNEA) ameaçou entrar com ação judicial contra a Anac visando re-estabelecer o procedimento de publicização das atas da diretoria, fazendo com que a agência voltasse a publicá-las na internet (RITTNER, 2008a), trazendo-nos indícios sobre o interesse dos regulados em monitorar as discussões dos reguladores. As informações que os procedimentos garantiam aos regulados importavam.

4.6. A FALTA DE AUTONOMIA E A ESTABILIDADE DO REGIME REGULATÓRIO BRASILEIRO

²⁹ Entrevista ao autor dia 23/01/2009.

A teoria de economia institucional preconiza as agências reguladoras autônomas como as fiadoras da estabilidade regulatória. As agências manteriam o mercado isolado da interferência dos políticos. Atentar contra a sua autonomia seria ameaçar contratos e gerar incertezas aos investidores, comprometendo o desenvolvimento do mercado no médio e no longo prazo. Todavia a autonomia foi baixa e permaneceram preservados estabilidade regulatória e contratos.

A alternância entre um governo que instalou as agências sob o discurso da autonomia (Fernando Henrique Cardoso) e um governo que, enquanto oposição, combatia tanto a privatização quanto o modelo de agências e, no poder teria, efetivamente, buscado os meios disponíveis para fragilizar e manter as agências sob seu jugo forneceu-nos uma grande oportunidade para mapear o processo de estabelecimento do regime regulatório brasileiro.

Ao traçar um perfil sobre as continuidades e rupturas entre ambos os presidentes no que se refere ao seu relacionamento com a autonomia das agências, tarefa realizada no capítulo anterior, as evidências indicaram um grau de continuidade maior do que a percepção comum reconhece, a despeito impacto inicial no início do primeiro mandato de Lula. Ambos os governos atentaram em algum momento contra a autonomia, ainda que em graus diferenciados,.

O padrão de comportamento partidário na Câmara dos Deputados nos indicou efetivamente uma mudança no que se refere às preferências do PT em relação às agências. Mesmo sem uma avaliação da qualidade das ações parlamentares, é perceptível a diminuição na sua incidência após 2003. O mesmo não é tão evidente quando se trata dos partidos que passaram pela alternância, o PSDB e PFL-DEM. Ou seja, o PT, que era o mais contrário à nova ordem regulatória, mudou de posição, contribuindo com a estabilidade de regras e contratos. Uma eventual ação radical dos políticos em relação ao modelo regulatório parece menos provável que no início do primeiro mandato de Lula.

A avaliação das ações parlamentares também mostrou outro dado relevante: 2003 foi efetivamente um ano de inflexão no posicionamento de vários partidos, como o PT e, na área de energia elétrica, o PMDB.

O orçamento representa uma ruptura entre os governos. Anatel e Aneel sofreram efetivamente uma redução nos seus recursos a partir de 2003, mas a ANS passou por um movimento oposto, com ampliação orçamentária. Os dados indicam que o governo Lula efetivamente se valeu do orçamento para pressionar as agências, especialmente no caso da Aneel, em que a mudança de patamar orçamentário indica uma ruptura clara. A Anatel manteve a curva descendente de seu orçamento, iniciada no governo FHC e acentuada pelo governo Lula.

Em relação ao preenchimento dos cargos diretivos as evidências não nos permitem afirmar que houve uma estratégia deliberada de fragilizar as agências por omissão. Se por um lado os indicadores foram piores para Lula do que para FHC, por outro o contexto do primeiro era muito mais favorável que para o segundo tanto em termos de coalizão partidária como na exposição à necessidade de ter que fazer indicações e a possibilidade de recondução. Mesmo assim, verificamos que a única agência que teve que substituir completamente seu corpo diretivo sob FHC, a Aneel, sofreu com vacâncias. Aqui, há uma indicação mais forte de que o contexto político é mais relevante para a explicação que a hipótese de estratégia de enfraquecimento.

Outro aspecto deve ser analisado sobre o papel das agência no regime regulatório brasileiro. Como apontam diversos autores (McCUBBINS; NOLL; WEINGAST, 1987, 1989; EPSTEIN; O'HALLORAN, 1994), os procedimentos podem exercer vários papéis no controle das burocracias, na manutenção do status quo e na preservação da agenda.

As agências se diferenciam em relação aos procedimentos administrativos. A Lei Geral de Telecomunicações impõe à Anatel e ao setor uma série de ritos administrativos que dão condições de ação aos *stakeholders* antes de qualquer mudança nas regras, permitindo-lhes impor custos políticos ou judiciais às propostas. A Aneel, a despeito da falta de previsão legal, também estabeleceu processos de consulta.

No caso das revisões tarifárias de energia elétrica (descritos na seção 3.2.2.2), verificamos que os agentes regulados se valeram do *timing* desses processos para se opor à agência em regulações que possam atentar contra a sua lucratividade. O mesmo no caso da revisão do Plano Geral de Outorgas pela Anatel (seção 3.1.2.3), onde houve oportunidades de manifestação e posicionamento dos atores, o que abre espaço para barganhas. Além disso, o exemplo da Anac onde as empresas buscaram ameaçaram iniciar uma ação judicial para que a

agência mantivesse a publicação de atas das reuniões do Conselho Diretor (seção 4.5) mostram que essa linha não pode ser desprezada como um ganho de estabilidade regulatória proporcionado pelas agências.

Caso o alarme não funcione, resta ainda aos regulados acionarem o Judiciário. As altas cortes (STF e STJ) estão se mostrando sensíveis a manter o equilíbrio econômico-financeiro, que na falta de uma definição precisa, tem significado preservar os níveis de lucratividade. Em todos os casos pesquisados as cortes não apenas mostraram essa sensibilidade como também reconheceram o papel das agências em definir os parâmetros funcionais do setor.

Assim, a grande diferença que as agências parecem ter proporcionado ao regime regulatório brasileiro não foi proporcionado pela sua autonomia, mas pelo seu impacto no Judiciário. O estabelecimento dos parâmetros do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos e das empresas tem sido atribuído pelas cortes aos reguladores, reconhecendo a especialização e atribuição institucional destes. Isso abre uma questão: o resultado das decisões do Judiciário, preservando o EEF das empresas, os contratos e as decisões regulatórias seriam iguais caso os reguladores não tivessem autonomia? Aparentemente a resposta tende a ser afirmativa, pois as evidências indicam que essas decisões favoráveis às empresas eles se devem mais a um reconhecimento da necessidade da estabilidade de regras que as agências devem proporcionar e à consideração da capacidade técnica delas do que ao fato delas terem autonomia.

A ANS mostra-se um caso peculiar. Ela é uma agência reguladora com pouca autonomia formal que atua em um setor de grande interesse público e que movimenta vultosos recursos. O desenvolvimento histórico do setor indica uma continuidade do *muddling through* regulatório com a única diferença do foco de atenção dos atores sociais – passou do Ministério da Saúde para a ANS. O baixo interesse dos atores políticos, incluindo o Executivo central e o Legislativo sobre o setor de saúde suplementar acaba dando à agência uma autonomia que o seu desenho institucional não contempla. A maior proximidade entre a agência e o Ministério da Saúde, devido aos dispositivos institucionais de controle (mandatos curtos e contrato de gestão) e ao diálogo mais constante podem ser elementos fundamentais na explicação de seu funcionamento. A observação decorrente é que não é possível analisar o jogo regulatório sem avaliar o contexto histórico e político dos atores.

CONCLUSÕES E OBSERVAÇÕES FINAIS

“É inevitável reconhecer que a defesa apaixonada de um modelo de agências independentes pode carregar, no mínimo, uma forte dose de ingenuidade. Protótipos abstratos costumam gerar monstros no mundo real, cujas complexidades se encarregam de distorcer, mesmo sem negá-los explicitamente, todos os belos princípios de que se partiu. Sonhar com autoridades equilibradas, imparciais, tecnicamente preparadas, democráticas, comprometidas com os interesses gerais, respeitadoras do Direito etc., em nada garante que a realidade vá se ajustar aos sonhos. Cada instituição comporta um lento e dolorido processo de criação e depuração.” (SUNDFELD, 2000: 25)

O regime regulatório brasileiro ainda é jovem. As agências reguladoras, os atores privados regulados, os consumidores e os Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo estão passando por um processo de aprendizado institucional, o que inclui as maneiras como esses atores interagem e como a regulação é estabelecida.

A teoria institucional da regulação transpôs a garantia do direito da propriedade, apontada pela nova economia institucional como o fator determinante do desenvolvimento econômico, para a garantia de cumprimento dos contratos. E a resposta fornecida e apregoada pela maioria dos *policy makers* que desenharam os sistemas regulatórios ao redor do mundo foi a autonomia das agências em relação aos políticos, a separação entre técnica e política.

Assim, o ponto de partida do estabelecimento das agências reguladoras foi a busca da estabilidade de regras e contrato. Nesse ponto a teoria de economia institucional preconiza as agências reguladoras autônomas como as fiadoras da estabilidade regulatória. As agências, detentoras de expertise técnico em seus setores, manteriam o mercado isolado da interferência oportunista dos políticos e dos interesses imediatistas. Atentar contra a sua autonomia seria ameaçar contratos e gerar incertezas aos investidores, comprometendo o desenvolvimento do mercado no médio e no longo prazo e, conseqüentemente, o desenvolvimento social do país.

Lembramos que não é objeto desta tese analisar o equilíbrio dos diversos interesses presentes no sistema regulatório – empresas, reguladores, representantes políticos e consumidores – para o qual a autonomia das agências e a dinâmica do jogo implicaria uma análise em outras bases teóricas. No que se refere especificamente à autonomia concordamos em princípio com a avaliação de Sunstein (1987) de que a permanente pressão de um sistema de checks and balances é a melhor resposta visando um equilíbrio entre os interesses: “A autonomia, em suma, tem servido não como garantia DCE uma administração neutra, mas como fonte de

vulnerabilidade para pressões de grupos bem organizados. O controle por parte dos três ramos constitucionais é um corretivo promissor” (Sunstein, 1987: 153).

Nesse sentido, a preservação dos contratos e a estabilidade de regras podem ser até contraditórios a um equilíbrio, dificultando o rebalanceamento de posições caso o contexto seja alterado.

As agências possuem alguma autonomia em relação Poder Executivo, mas bastante limitada. Elas podem criar alguma resistência temporária aos desejos do Poder Executivo em alterar regras e, eventualmente, contratos, como a alteração do Plano Geral de Outorgas de telecomunicações mostrou. Mas estão sujeitas ao poder de agenda do Presidente, às restrições orçamentárias e a outras formas de pressão ou, no limite, a mudanças institucionais, como se verificou no setor de energia elétrica em 2001 e 2004.

Contudo, esta Tese, ao constatar que a estabilidade regulatória existe mesmo com pouca autonomia das agências, teve que procurar outras explicações para os fatores que garantem tal estabilidade e para o papel das agências nesse contexto.

Afirmamos aqui que a estabilidade do regime regulatório brasileiro deve ser avaliada para além das agências. Pregar a autonomia completa de instituições burocráticas em um sistema presidencialista como o brasileiro é desconhecer a dinâmica política e histórica do país. A busca de estabilidade regulatória, credibilidade e *commitment* para com os contratos devem ser avaliadas considerando-se um conjunto maior de fatores. Deixar esse contexto de lado pode levar a conclusões equivocadas ou ingênuas sobre a institucionalidade regulatória brasileira.

Se a autonomia não se mostra um fator determinante para o resultado de estabilidade contratual, o papel das agências não pode ser menosprezado e deve ser visto sob outra perspectiva. Elas se constituíram no centro das discussões regulatórias, canalizando para si os atores e grupos de interesse, e as suas regras, derivadas da especialização e do seu mandato legal em relação ao setor regulado, são reconhecidas pelo Judiciário e pelos atores, que não têm obtido sucesso em suas eventuais contestações judiciais.

O Judiciário, por sua vez, se mostrou um constrangimento real às ações arbitrárias por parte do Executivo em relação a possíveis tentativas de alterações contratuais. Assim, para tentar impingir aos regulados uma alteração nos contratos, o Executivo deve ter seus desejos coincidentes com os das agências ou ter uma base política forte que possa impor um novo marco regulatório e ainda passar pelo teste das cortes superiores.

As respostas institucionais definitivas do Judiciário em relação ao funcionamento do Estado regulador brasileiro necessitam de um tempo maior de maturação, mas as cortes superiores têm demonstrado atuar de forma protetora em relação aos contratos e à autoridade decisória dos reguladores em eventos estratégicos. Podemos afirmar que há evidências claras do entendimento das cortes superiores sobre a necessidade de equilíbrio econômico-financeiro (EEF) dos contratos, tanto para serviços concedidos ou privatizados pelo Estado como para serviços fornecidos na esfera privada, como as decisões encontradas ilustram.

Apesar de não termos realizado uma pesquisa exaustiva sobre essa questão, não encontramos na imprensa ou naquelas cortes indícios de decisões que atentes contra o EEF ou que o desconsiderem. As altas cortes (STF e STJ) estão se mostrando sensíveis a manter o equilíbrio econômico-financeiro, que na falta de uma definição precisa, tem significado preservar os níveis de lucratividade. Em todos os casos pesquisados as cortes não apenas mostraram essa sensibilidade como também reconheceram o papel das agências em definir os parâmetros funcionais do setor.

Assim, em relação ao Judiciário partilhamos e reforçamos a observação de Taylor (2007:250) de que o Judiciário pode – e deve – ser incorporado aos modelos analíticos que, embora possam não ser preditivos, tenham pretensões causais. Excluí-lo pode tornar equivocado o entendimento do processo de política pública e de regulação.

Outro aspecto deve ser analisado sobre o papel das agência no regime regulatório brasileiro: o papel dos procedimentos administrativos. Como apontam diversos autores (McCUBBINS; NOLL; WEINGAST, 1987, 1989; EPSTEIN; O'HALLORAN, 1994), os procedimentos podem exercer vários papéis no controle das burocracias, na manutenção do status quo e na preservação da agenda. O rito de discussão de regras pode tanto franquear poder a atores hipo-suficientes como pode servir para excluí-los do jogo com uma roupagem democrática

Uma análise mais aprofundada dos procedimentos permitiria, por exemplo, notar que há diferenças significativas entre as três agências estudadas, a despeito da aparência de que elas são constituídas segundo o mesmo molde institucional. Assim, a previsão de Mueller e Pereira (2002) de que as agências tenderão a se diferenciar após se depurarem é matizada – elas já nasceram diferenciadas.

O rito procedimental pode fazer com que as agências tornem os processos de mudança de regras nos seus setores mais cadenciados por meio de seus procedimentos. Com isso os atores privados, grandes grupos econômicos, ganham tempo para se articular politicamente, acionando os alarmes de incêndio, para alterar ou barrar regras que possam prejudicá-los. Caso o alarme não funcione, resta ainda aos regulados acionarem o Judiciário.

Todavia, mesmo com a autonomia fraca em relação ao sistema político, as agências possuem um papel relevante para conformar a estabilidade regulatória. Em termos institucionais, elas organizam a arena onde e atores se digladiam em busca de seus interesses. As regras procedimentais estabelecidas em torno e pelas agências constituem-se em alarmes de incêndio e oportunidade para os regulados e demais *stakeholders* influírem no resultado da regulação. A sua especialização técnica tem guiado o posicionamento substantivo do Judiciário. Ou seja, as agências continuam sendo centrais para a estabilidade regulatória, mas não o fato de terem ou não autonomia. Assim, a conjugação de procedimentos, autoridade técnica das agências, contratos, Judiciário e preferências do Presidente formam o cerne do jogo regulatório brasileiro em relação aos contratos.

Do ponto de vista do funcionamento do jogo regulatório brasileiro, a autonomia das agências constitui-se mais em um componente dogmático e eventualmente simbólico do que uma necessidade mandatória para a estabilidade regulatória. Criar agências que não dispusessem de mecanismos de autonomia – mesmo que uma análise mais aprofundada do histórico institucional brasileiro mostrasse ser essa perspectiva irrealista – certamente não indicaria um compromisso com os investidores que se desejavam atrair para as privatizações e para seguir o receituário institucional. Talvez essa aparência de autonomia tenha que ser mantida, apesar das evidências mostrarem que ela não determina o resultado do jogo.

O risco regulatório brasileiro é, nesse contexto, muito menor do que aquele que os regulados e o jogo político usualmente proclamam.

O contraste entre as duas agências da área de infra-estrutura (Anatel e Aneel) e a de saúde suplementar (ANS), mostra uma faceta interessante do sistema institucional brasileiro. Apesar de sua importância na regulação econômica em uma área de grande interesse público e que movimenta recursos vultosos, a autonomia institucional se mostra, no desenho e na prática, extremamente frágil. A nossa avaliação coincide com as observações de Regina Pacheco (2006) de que a sua criação pode ser mais bem explicada como uma estratégia de alavancagem do desempenho institucional da regulação no setor.

As instituições da burocracia brasileira ainda se constituem em um mistério para a academia brasileira. A pesquisa da literatura mostrou que esse campo é uma lacuna nos estudos acadêmicos nacionais. As últimas grandes análises empíricas sobre o funcionamento das burocracias nacionais e sua inserção no sistema político-administrativo estacionaram nas burocracias desenvolvimentistas do regime militar. Esse desconhecimento acaba por se refletir em uma ingenuidade institucionalista dos *policy makers* nativos, que sempre acabarão verificando que os modelos mimetizados não correspondem às prescrições.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABERBACH, J. D. (1990). Keeping a watchful eye. Washington, DC: The Brookings Institution
- ABERBACH, J. D., PUTNAM, R. D. & ROCKMAN, B. A. (1981). Bureaucrats and politicians in western democracies. Harvard University Press
- ABRANCHES, S. H. H. (1999). Reforma regulatória: conceitos, experiências e recomendações. Revista do Serviço Público, ano 50, no. 2, abril/junho
- ABRUCIO, Fernando Luiz. (2007). Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. Revista de Administração Pública, vol. 41, n° especial, pp. 67-86
- ABRUCIO, Fernando Luiz. (1998). Os avanços e dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In Bresser Pereira, L.C. & Spink, P. (org.), Reforma do Estado e administração pública gerencial. 3ª edição, Rio de Janeiro, FGV
- ABRUCIO, Fernando Luiz; SAMUELS, David. (1997). A nova política dos governadores. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 40/41, p. 137-166
- ABRUCIO, Fernando Luiz; PÓ, Marcos Vinicius. (2005). Mecanismos de controle da burocracia nos Estados Unidos e no Brasil: similaridades e diferenças. Transit Circle – Revista de Estudos Americanos Volume 4, Nova Série
- AGUILLAR, Fernando Herren. (1999). Controle Social de Serviços Públicos. São Paulo: Max Limonad
- ALMEIDA, Celia Maria de. (1998). O Mercado Privado de Serviços de Saúde no Brasil: Panorama Atual e Tendências da Assistência Médica Suplementar. Textos para discussão IPEA n° 599. Brasília
- ANASTASIA, Fátima. (2000). Responsabilización por el Control Parlamentario. In CLAD – Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo: La Responsabilización em la Nueva Gestión Pública Latinoamericana. Eudeba - Argentina
- ANATEL – Agência nacional de Telecomunicações. (2007). Relatório Analítico da Anatel – Ouvidoria da Anatel. Dezembro de 2007. Agência Nacional de Telecomunicações. – Brasília
- ANATEL – Agência nacional de Telecomunicações. (2006). Relatório Anual 2006. Agência Nacional de Telecomunicações. – Brasília
- ANATEL – Agência nacional de Telecomunicações. (2005). Relatório Anual 2005. Agência Nacional de Telecomunicações. – Brasília
- ANATEL – Agência nacional de Telecomunicações. (2004). Relatório Anual 2004. Agência Nacional de Telecomunicações. – Brasília
- ANATEL – Agência nacional de Telecomunicações. (2003). Relatório Anual 2003. Agência Nacional de Telecomunicações. – Brasília

- ANATEL – Agência nacional de Telecomunicações. (2002). Relatório Anual 2002. Agência Nacional de Telecomunicações. – Brasília
- ANATEL – Agência nacional de Telecomunicações. (2001). Relatório Anual 2001. Agência Nacional de Telecomunicações. – Brasília
- ANATEL – Agência nacional de Telecomunicações. (2000). Relatório Anual 2000. Agência Nacional de Telecomunicações. – Brasília
- ANATEL – Agência nacional de Telecomunicações. (1999). Relatório Anual 1999. Agência Nacional de Telecomunicações. – Brasília
- ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica. (2007). Perguntas e respostas sobre tarifas das distribuidoras de energia elétrica. Agência Nacional de Energia Elétrica. – Brasília
- ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica. (2007a). Relatório de Gestão 2007. Agência Nacional de Energia Elétrica. – Brasília
- ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica. (2006). Relatório de Gestão 2006. Agência Nacional de Energia Elétrica. – Brasília
- ANS – Agência Nacional de Saúde Suplementar. (2008). Caderno de Informação da Saúde Suplementar: beneficiários, operadoras e planos [recurso eletrônico]. Agência Nacional de Saúde Suplementar. Dezembro.
- ANS – Agência Nacional de Saúde Suplementar. (2007). Caderno de Informação da Saúde Suplementar: beneficiários, operadoras e planos [recurso eletrônico]. Agência Nacional de Saúde Suplementar. Março.
- ANS – Agência Nacional de Saúde Suplementar. (2006). Relatório de Gestão 2006. Agência Nacional de Saúde Suplementar.
- ANS – Agência Nacional de Saúde Suplementar. (2005). Relatório de Gestão 2005. Agência Nacional de Saúde Suplementar.
- ANS – Agência Nacional de Saúde Suplementar. (2003). Relatório de Gestão 2003. Agência Nacional de Saúde Suplementar.
- ANS – Agência Nacional de Saúde Suplementar. (2002). Relatório de Gestão 2002. Agência Nacional de Saúde Suplementar.
- ANS – Agência Nacional de Saúde Suplementar. (2001). Relatório de Gestão 2001. Agência Nacional de Saúde Suplementar.
- ANS – Agência Nacional de Saúde Suplementar. (2000). Relatório de Gestão 2000. Agência Nacional de Saúde Suplementar.
- ARANTES, Rogério B. (2002). Ministério Público e Política no Brasil. São Paulo: Educ: Editora Sumaré: Fapesp
- AZEVEDO, E A. (1998). Agências reguladoras. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, FGV, 213 (I-VII): 141-8, Jul./set.
- BAHIA, L & VIANA, A L. (2002). Introdução, in Agência Nacional de Saúde Suplementar. Regulação e Saúde: estrutura, evolução e perspectivas da assistência médica suplementar. Rio de Janeiro: ANS
- BANCO MUNDIAL. (2004). Projeto Public-Private Infrastructure Advisory Facility – Fortalecimento da Estrutura Institucional e Regulatória do Setor Energético Brasileiro.

- BANCO MUNDIAL. (1997). World Development Report 1997: The state in a changing World. The World Bank. Washington.
- BOBBIO, N. (1986). Estado Governo Sociedade (8ª edição). São Paulo: Paz e Terra
- BORGES, André. (2007). Desenvolvendo Argumentos Teóricos a Partir de Estudos de Caso: o Debate Recente em Torno da Pesquisa Histórico-Comparativa. BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, nº 63, pp. 45-59
- BRASIL. Câmara dos Deputados (2003b). Comissão Parlamentar de Inquérito com a finalidade de investigar denúncias de irregularidades na prestação de serviços por empresas e instituições privadas de planos de saúde – Relatório Final. Brasília.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (1998). Reforma do Estado para a Cidadania: A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional. São Paulo: Editora 34/ENAP..
- BRESSER-PEREIRA, L.C.. SPINK, P. (orgs.). (1998). Reforma do Estado e administração pública gerencial. 3ª edição, Rio de Janeiro: FGV
- CALVERT, Randall L.; McCUBBINS, Mathew D.; WEINGAST Barry R. (1989). A Theory of Political Control and Agency Discretion. American Journal of Political Science, 33 (3), Aug, pp. 588-611.
- CAMPOS, Anna Maria; AVILA, Jorge Paula; SILVA, Dércio Santiago. (2000) Avaliação de Agências reguladoras: uma Agenda de desafios para a Sociedade Brasileira. RAP – Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro 34 (5). Pp. 29-46. setembro/outubro
- CARDOSO, Fernando Henrique. (1975). Autoritarismo e democratização. Rio de Janeiro, Paz e Terra
- CLAD – Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2000). La Responsabilización em la Nueva Gestión Pública Latinoamericana. Eudeba – Argentina
- COASE, Ronald. (1998). The New Institutional Economics. The American Economic Review, Vol. 88, No. 2, Papers and Proceedings of the Hundred and Tenth Annual Meeting of the American Economic Association (May, 1998), pp. 72-74
- COLOMBO, Francesca; TAPAY, Nicole. (2004). Private Health Insurance in OECD Countries: the Benefits and Costs for Individuals and Health Systems OECD Health Working Papers nº 15
- CORREA, Paulo; PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo; MELO, Marcus. (2006). Regulatory Governance in Infrastructure Industries: Assessment and Measurement of Brazilian Regulators. The World Bank. Washington.
- COSTA, N R; RIBEIRO, J M; SILVA, P L B & MELO, M A (2001). O desenho institucional da reforma regulatória e as falhas de mercado no setor saúde. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro 35 (2). P.193-228. março/abril
- COUTO, Cláudio G. e ABRUCIO, Fernando. (2003). O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. Tempo Social, vol. 15, no. 2, pp. 269-301
- ELSTER, Jon. (1999). A possibilidade da política racional. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 14, no. 39, pp. 13-40.
- ELSTER, Jon. (2000). Ulysses unbound: studies in rationality, precommitment, and constraints. Cambridge : Cambridge University Press

- EPSTEIN, David; O'HALLORAN, Sharyn. (1994). Administrative Procedures, Information, and Agency Discretion. *American Journal of Political Science*, 38 (3), pp 697-722.
- FALCÃO MARTINS, H. (2002). Reforma do Estado e Coordenação Governamental: as trajetórias das políticas de gestão pública na era FHC. In *O Estado Numa Era de Reformas: Os Anos FHC - Parte 2*. ABRUCIO, Fernando Luiz & LOUREIRO, Maria Rita (org.). Brasília: MP, SEGES.
- FERREIRA, Carlos Kawal Leal. (2000). Privatização do setor elétrico no Brasil. In: Pinheiro, A. e Fukasaku, K. (orgs.). *A privatização no Brasil*. OECD/BNDES.
- FERREIRO, Alejandro; SAAVEDRA, Eduardo; ZULETA, Gustavo. (2004). Marco Conceptual para La Regulacion de Seguros de Salud. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Chile
- FRANÇA, Cássio Luiz de (2007). Formação de Agenda e Processo decisório nos Governos FHC e Lula: Uma análise sobre a dinâmica e as oportunidades de negociação no processo de tomada de decisão do setor elétrico. Tese de Doutorado em Administração Pública e Governo – Escola de Administração de Empresas de São Paulo.
- GEDDES, Barbara. (1994). *Politicians Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. University of California Press
- GELIS FILHO, Antonio. (2006). Análise Comparativa do Desenho Normativo de Instituições Reguladoras do Presente e do Passado. *RAP – Revista de Administração Pública*, 40 (4), pp 589-614, Jul/Ago. Rio de Janeiro
- GERBER, Brian J.; TESKE, Paul. (2000). Regulatory Policymaking in the American States: A Review of Theories and Evidence. *Political research Quarterly*, 53 (4), Dec, pp 849-886.
- GILARDI, Fabrizio. (2002). Delegation to Independent Regulatory Agencies: Insights from Rational Choice Institutionalism. *Swiss Political Science Review* 8(1): 96-102
- GILARDI, Fabrizio; JORDANA, Jacint; LEVI-FAUR David. (2006). Regulation in the Age of Globalization: The Diffusion of Regulatory Agencies across Europe and Latin America. CIDOB edicions, Barcelona
- GOUVÊA, G. (1994). *Burocracia e elites burocráticas no Brasil*. São Paulo: Paulicéia
- GRUBER, Judith. (1987). *Controlling bureaucracies: dilemmas in democratic governance*. University of California Press
- GUASCH, J. Luis; SPILLER, Pablo. (1999). Managing the regulatory process: design, concepts, issues, and the Latin America and Caribbean story. *World Bank Latin American and Caribbean studies*
- HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. (1984). *O Federalista*. Editora da Universidade de Brasília
- HIRSCHMAN, Albert O. (1992). *A retórica da intransigência: perversidade, futilidade, ameaça*. Companhia das Letras - São Paulo.
- IDEC. Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (2006). *Avaliação das Agências Reguladoras e Órgãos Governamentais*. São Paulo: Author
- JOHNSON, C M. (1982). *The dynamics of conflict between bureaucrats and legislators*. New York: M. E. Sharpe

- JORDANA, Jacint; LEVI-FAUR, David. (2005). *¿Hacia um Estado Regulador Latinoamericano?: La difusión de Agencias Reguladoras Autónomas por Países y Sectores*. CIDOB edicions, Barcelona
- KING, Gary; KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney. (1994). *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton University Press
- KINGDON, John W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2nd Edition HarperCollins College Publishers
- KISER, Edgar. (1999). Comparing Varieties of Agency Theory in Economics, Political Science, and Sociology: An Illustration from State Policy Implementation. *Sociological Theory*, Vol 17, n. 3 (july), pp 146-170
- KORNIS, G E & CAETANO, R. (2002). Dimensão e Estrutura Econômica da Assistência Médica Suplementar no Brasil, in Agência Nacional de Saúde Suplementar. *Regulação e Saúde: estrutura, evolução e perspectivas da assistência médica suplementar*. Rio de Janeiro: ANS
- LEVINE, Michael E.; FORRENCE, Jennifer. (1990). Regulatory Capture, Public Interest, and the Public Agenda: Toward a Synthesis. *Journal of Law, Economics & Organization*, Vol. 6, Special Issue, pp 167-198
- LEVY, Brian; SPILLER, Pablo T. (eds.) (1996). *Regulations, Institutions and Commitment: Comparative Studies of Telecommunications*. Cambridge, UK. Cambridge University Press
- LIMONGI, Fernando. (2006). A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos*. – CEBRAP, São Paulo, n. 76, nov.
- LINDBOM, Charles E. (1959). The Science of Muddling Through. *Public Administration Review* 19(2), Spring, pp 79-88. in Daniel C. McCool (1995). *Public Policy Theories, Models, and Concepts: an anthology*. Prentice Hall, pp 142-157.
- LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. (1999). Política e burocracia no Presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique CARDOSO. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 14, no. 41, outubro/1999
- LOUREIRO, M R. (2001). O controle da burocracia no presidencialismo, in *Burocracia e reforma do Estado*. Cadernos Adenauer, no. 3, São Paulo
- LOUREIRO, M R. (2003). Controle político da burocracia no presidencialismo americano: uma perspectiva comparada com o Brasil (Relatórios de Pesquisa n. 7/2003). São Paulo, Brasil: FGV-EAESP
- LOWI, Theodore J. (1972). Four Systems of Policy, Politics and Choice. *Public Administration Review*, 32(4), jul-aug, pp 298-310
- MAJONE, G (1999). “Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e conseqüências de mudanças no modo de governança”. *Revista do Serviço Público*, ano 50, no. 1, janeiro-março
- MARTINS, L (1985). *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós 64*. Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro

- McCUBBINS, Mathew D; NOLL, Roger G; WEINGAST, Barry R.. (1989). Structure and process, politics and policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies. *Virginia Law Review* 75:431-82.
- McCUBBINS, Mathew D; NOLL, Roger G; WEINGAST, Barry R. (1987). Administrative procedures as Instruments of Political Control. *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol 3, no. 2, Fall, pp 243-277
- McCUBBINS, Mathew D; SCWARTZ, Thomas. (1984). Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms. *American Journal of Political Science*, 28 (1), pp 165-179.
- MEIRELLES, Fernanda; OLIVA, Rafael. (2006). Delegação e Controle Político das Agências Reguladoras no Brasil. *RAP – Revista de Administração Pública*, 40 (4), pp 545-66, Jul/Ago. Rio de Janeiro
- MELO, Marcus André. (2001). A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 16, no. 46, junho
- MELO, Marcus André. (2000). Política regulatória: uma revisão da literatura. *BIB*, n° 50, 2° semestre
- MESQUITA, Álvaro Augusto Pereira. (2005). O papel e o funcionamento das Agências Reguladoras no contexto do Estado brasileiro: Problemas e soluções. *Revista de Informação Legislativa*, anos 42, n° 166 abr./jun. Senado Federal. Brasília
- MONTONE, J. (2002). Tendências e desafios dos sistemas de saúde nas Américas. Apresentado em 13 de agosto de 2002.
- MORAN, Michael. (2002). Understanding the Regulatory State. *British Journal of Political Science*, Vol. 32, No. 2. (April), pp. 391-413.
- MUELLER, Bernardo. (2001). Institutions for Commitment in the Brazilian Regulatory System. *The Quarterly Review of Economics and Finance*, V 41, pp 621-643.
- MUELLER, Bernardo; PEREIRA, Carlos. (2002). Credibility and the Design of Regulatory Agencies in Brazil. *Brazilian Journal of Political Economy*, 22 (3), July-September, pp 65-88.
- NOVAES, A. (2000). A Privatização no Brasil - O caso dos serviços de utilidade pública (fevereiro/2000)
- NORTH, Douglass. (1996). Foreword. In, Brian Levy and Pablo T. Spiller (eds.). *Regulations, Institutions and Commitment: Comparative Studies of Telecommunications*. Cambridge, UK. Cambridge University Press
- NORTH, Douglass. (1991). Institutions. *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5, No. 1 (Winter), pp. 97-112
- NORTH, Douglass C.; WEINGAST, Barry R. (1989). Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutional Governing Public Choice in Seventeenth-Century England. *The Journal of Economic History*, Vol. 49, No. 4 (Dec.), pp. 803-832
- NUNES, E (coordenador), COSTA, C C. & ANDRADE, H (2003). O governo Lula e as mudanças nas agências reguladoras. Estatísticas do noticiário sobre as agências no período entre 01/12/2002 e 16/05/2003. Apresentado no seminário Avaliação e Desafios da Regulação no Brasil, 20 e 21/05/2003, Brasília. WWW: www.planejamento.gov.br

- NUNES, E. (1997). *A gramática política do Brasil* (2ª edição). Rio de Janeiro: Jorge Zahar
- NUNES, E.; NOGUEIRA, A. M.; COSTA, C. C.; ANDRADE, H. V.; RIBEIRO, L. M. (2007). *Agências reguladoras e Reforma do Estado no Brasil: inovação e continuidade no sistema político-institucional*. Editora Garamond, Rio de Janeiro
- OCKÉ-REIS, Carlos Octávio ; ANDREAZZI, Maria de Fátima Siliansky de; SILVEIRA, Fernando Gaiger. (2005). *O Mercado de Planos de Saúde no Brasil: Uma Criação do Estado?*. Textos para discussão IPEA nº 1094. Brasília
- OCKÉ-REIS, Carlos Octávio. (2007) *Os desafios da ANS frente à concentração dos planos de saúde*. *Ciênc. saúde coletiva*, Ago 2007, vol.12, no.4, p.1041-1050.
- OGUL, M (1976). *Congress oversees the bureaucracy*. University of Pittsburgh Press
- OLIVA, Rafael AUGUSTO. (2006). *Accountability Parlamentar no Presidencialismo Brasileiro: Decifrando o Caso das Agências Reguladoras*. Tese de Doutorado em Administração Pública e Governo. Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo
- OLIVEIRA, Vanessa Elias de. (2005). *Judiciário e Privatizações no Brasil: Existe uma Judicialização da Política?*. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 48, no 3, pp. 559 a 587
- OLIVIERI, Cecília. (2008). *Política e Burocracia no Brasil: o controle sobre a execução das políticas públicas*. Tese de Doutorado em Administração Pública e Governo – Escola de Administração de Empresas de São Paulo.
- OLIVIERI, Cecília. (2006). *Agências Reguladoras e Federalismo: a gestão Descentralizada da Regulação no Setor de Energia*. *RAP – Revista de Administração Pública*, 40 (4), pp 567-614, Jul/Ago. Rio de Janeiro
- OLSON, Mancur. (1965), *The logic of collective action*. Cambridge, Harvard University Press.
- OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. (1992). *Reinventing the Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Addison-Wesley. MA
- PACHECO, Regina Silvia. (2006). *Regulação no Brasil: Desenho das Agências e Formas de Controle*. *RAP – Revista de Administração Pública*, 40 (4), pp 523-43, Jul/Ago. Rio de Janeiro
- PECI, Alketa.; CAVALCANTI, Bianor. (2000), *Reflexões sobre a autonomia do órgão regulador: análise das agências reguladoras estaduais*. *RAP – Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro 34 (5). Pp. 99-119. setembro/outubro
- PECI, Alketa. (1999). *Novo marco regulatório para o Brasil da pós-privatização: o papel das agências reguladoras em questão*. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro 33 (4). P.121-35. julho/agosto
- PELTZMAN, Sam. (1976). *Towards a More General Theory of Regulation*. *Journal of Law and Economics* 19 (2), pp 211-240. In Stigler, George J. (ed.), *Chicago Studies in Political Economy* (1988) (Cap. 7, p. 234-266). Chicago: The University of Chicago Press
- PIMENTA OLIVEIRA, J R. (2000). *A Anel e serviços de energia elétrica*. In SUNDFELD, C A. (2000). *Direito administrativo econômico*. Malheiros Editores. São Paulo

- PINHEIRO, Armando Castelar. (2003). *Judiciário, Reforma e Economia: a Visão dos Magistrados*. IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. Texto para discussão 966. Rio de Janeiro
- PIRES, J C L. (2000). *Desafios da reestruturação do setor elétrico brasileiro*. Textos para discussão 76. Rio de Janeiro, BNDES
- PÓ, Marcos V; ABRUCIO, Fernando L. (2006). *Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças*. RAP – Revista de Administração Pública, 40 (4), pp 679-698, Jul/Ago. Rio de Janeiro
- PÓ, Marcos. V. *A Accountability no Modelo Regulatório Brasileiro: gênese e indefinições (os casos da ANATEL e ANS)*. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, São Paulo. (2004)
- POLANYI, Karl. (2000) [1944]. *A Grande Transformação – As Origens da Nossa Era*. 2ª. Edição, 13ª. tiragem. Campus
- POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Gert. (2000) *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford: Oxford University Press.
- UNIVERSITY OF TORONTO LEGAL STUDIES SERIES
- PRADO, Mariana Mota. (2007). *The Challenges and Risks of Creating Independent Regulatory Agencies: a Cautionary Tale from Brazil*. University of Toronto – Faculty of Law, Research Paper No. 983907. Disponível em <<http://ssrn.com/abstract=983807>>, acesso em 10/11/2008
- PRZEWORSKI, A. (1998). *Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal*, in L.C. Bresser Pereira & P. Spink (org.), *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Tradução de Carolina Andrade. 3ª edição, Rio de Janeiro: FGV
- PRZEWORSKI, A. (1999). *O Estado e o cidadão*. in L.C. Bresser Pereira et al (org.), *Sociedade e Estado em transformação*. Brasília: UNESP
- REZENDE, Flávio da Cunha. (2002). *Por que reformas administrativas falham?*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 17, no. 50, pp. 123-142
- ROBINSON, Glen O. (1971). *On Reorganizing the Independent Regulatory Agencies*. Virginia Law Review, Vol. 57, No. 6, Symposium: Federal Regulatory Agencies: A Response to the Ash Report (Sep., 1971), pp. 947-995
- SALGADO, Lúcia Helena. (2003). *Agências regulatórias na experiência brasileira: um panorama do atual desenho institucional*. Textos para discussão IPEA nº 941. Brasília
- SANCHES, C. A. X. (2001). *Reestruturação da Telecomunicações no Brasil: análise da transição do monopólio estatal para um mercado competitivo privado no período 1997-2000*. Dissertação de Mestrado, escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, São Paulo, Brasil
- SCHNEIDER, Ben Ross. (1994). *Burocracia pública e política industrial no Brasil*. São Paulo, Sumaré.
- SILBERMAN, Bernard S. (1993) *Cages of reason: the rise of the rational state in France, Japan, The United States, and Great Britain*. Chicago: The University of Chicago Press

- SINCLAIR, Upton. (2006) [1906]. *The Jungle*. Centennial Edition. The Modern Library, New York.
- SIQUEIRA, Ethevaldo. (1999). *Três momentos da história das telecomunicações no Brasil*. São Paulo, Brasil: Dezembro Editorial
- SOUZA, Maria do Carmo Campello de. (1976). *Estado e Partidos Políticos no Brasil, 1930 a 1964*. São Paulo, Editora Alfa-Omega
- SPILLER, Pablo; LEVY, Brian. (1996). *Regulations, Institutions and Commitment: a Comparative Analysis of Telecommunications Regulation*. Cambridge University Press.
- SPILLER, Pablo; TOMMASI, Mariano. (2007). *The Institutional Foundations of Public Policy: The Case of Argentina*. Cambridge University Press
- STIGLER, George J. (1988). *The Theory of Economic Regulation*. In Stigler, George J. (ed.), *Chicago Studies in Political Economy* (Cap. 6, p. 209-233). Chicago: The University of Chicago Press
- SUNDFELD, Carlos Ari. (2000). *Direito administrativo econômico*. Malheiros Editores. São Paulo
- SUNSTEIN, Cass. (1987). *Constitucionalismo após o New Deal*. In: Paulo Mattos (org). *Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano*. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 131-242.
- TAYLOR, Matthew M. (2007). *O Judiciário e as Políticas Públicas no Brasil*. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 50, no 2, 2007, pp. 229 a 257.
- THATCHER, Mark. (2002). *Analysing Independent Regulatory Agencies in Western Europe: functional pressures mediated by context*. *Swiss Political Science Review* 8(1): 103-110
- VALOR ECONÔMICO. (2007). *Valor Grandes Grupos*. Valor Econômico, São Paulo.
- VIRGINIA LAW REVIEW. (1971). *Views of the Administrative Conference of the United States on the "Report on Selected Independent Regulatory Agencies" of the President's Advisory Council on Executive Organization*. *Virginia Law Review*, Vol. 57, No. 6, Symposium: *Federal Regulatory Agencies: A Response to the Ash Report* (Sep., 1971), pp. 927-932
- WEBER, M. (1974). *Ensaio de sociologia*. 3a edição. Rio de Janeiro: Zahar Editores
- WEBER, Max. (1993). *Parlamento e Governo na Alemanha Reordenada: Crítica Política do Funcionalismo e da Natureza dos Partidos*. Tradução de Karin Bakker de Araújo. Editora Vozes. Petrópolis/RJ
- WEINGAST, Barry R. (1981). *Regulation, Reregulation, and Deregulation: The Political Foundations of Agency Clientele Relationships*. *Law and Contemporary problems*, 44 (1) - *Managing the Transition to deregulation* (Winter), pp. 147-177
- WILSON, James Q. (1989). *Bureaucracy: what government agencies do and why they do it*. Basic Books, EUA
- WILSON, Woodrow. (2005) [1887]. *The Study of Administration*. In *Revista do Serviço Público* 56 (3): 349-366 Jul/Set
- WOOD, D. B. & WATERMAN, R. (1994). *Bureaucratic Dynamics: The Role of Bureaucracy in a Democracy*. Westview Press. Boulder, San Francisco: Oxford.

Artigos de jornal e releases

- ABDIB – Associação Brasileira da Infra-estrutura e Indústrias de Base. (2006). Corte de verbas das agências reguladoras atingem bilhões de reais e prejudicam atividades de fiscalização e pesquisa. Release divulgado em 23/11/2006. Disponível em <http://www.abdib.org.br/arquivos_comite//PressOr%C3%A7amentoAg%C3%Aancia.s.pdf>, acesso em 15/12/2008.
- ABDIB – Associação Brasileira da Infra-estrutura e Indústrias de Base. (2006b). Na infraestrutura, agências reguladoras ficam cada vez mais tempo sem diretores. Disponível em <http://www.abdib.org.br/index/comunicados_imprensa_detalhes.cfm?id_comunicado=6>, acesso em 15/12/2008.
- ABDIB – Associação Brasileira da Infra-estrutura e Indústrias de Base. (2007). Agências reguladoras de infra-estrutura ficam cada vez mais tempo sem diretores. Disponível em <http://www.abdib.org.br/index/comunicados_imprensa_detalhes.cfm?id_comunicado=12>, acesso em 15/12/2008.
- ALENCAR, Kennedy. (2003). Lula vê país "terceirizado" e ataca agências da era FHC. Folha de São Paulo, 20/02/2003. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2002200302.htm>>. Acesso em 12/10/2008.
- ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações. (2002). Nota Oficial divulgada em 17/04/2002. Disponível em <[http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=38074&assuntoPublicacao=Nota%20Oficial&caminhoRel=null&filtro=1&documentPath=biblioteca/releases/2002/release_17_04_2002\(4\).pdf](http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=38074&assuntoPublicacao=Nota%20Oficial&caminhoRel=null&filtro=1&documentPath=biblioteca/releases/2002/release_17_04_2002(4).pdf)>. Acesso em 12/12/2008
- BARROS, Guilherme. (2002). Acionar ética contra Anatel é demais, diz FHC. Folha de São Paulo, 19/04/2002. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1904200214.htm>>. Acesso em 12/11/2008
- BASILE, Juliano. (2005). Índice da ANS vai reajustar planos de saúde. Valor Econômico, 20/12/2005. Disponível em <<http://www.valoronline.com.br/ValorImpresso/MateriaImpresso.aspx?tit=Índice%20da%20ANS%20vai%20reajustar%20planos%20de%20saúde&codmateria=3444602&dtmateria=20%2012%202005&codcategoria=89&p=660&t=12px>>, acesso em 11/11/2008
- BASILE, Juliano. (2008). STF mantém tarifa da Eletropaulo e fortalece atuação da Aneel. Valor Econômico, 02/07/2008 - 07:59. Disponível em <<http://www.valoronline.com.br/ValorOnLine/MateriaCompleta.aspx?tit=STF+mantém+tarifa+da+Eletropaulo+e+fortalece+atuação+da+Aneel&codmateria=5017359&dtmateria=02+07+2008&codcategoria=19>>, acesso em 12/11/2008
- COIMBRA Leila. (2005). Aneel reduz tarifa da Celpe para 7,4%. Valor Econômico, 09/06/2005. Disponível em <<http://www.valoronline.com.br/ValorImpresso/MateriaImpresso.aspx?tit=Aneel%20reduz%20tarifa%20da%20Celpe%20para%207,4%&codmateria=3074786&dtmateria=09%2006%202005&codcategoria=89&p=0&t=12px>>, acesso em 12/11/2008

- COIMBRA, Leila. (2005a). Aneel nega pressão para reduzir reajuste da Celpe. Valor Econômico, 03/05/2005. Disponível em <http://www.valoronline.com.br/ValorImpresso/MateriaImpresso.aspx?tit=Aneel%20nega%20pressão%20para%20reduzir%20reajuste%20da%20Celpe&codmateria=2999617&dtmateria=03%2005%202005&codcategoria=95&p=-1&t=12px>, acesso em 12/11/2008
- COSTA, Raymundo; FIGUEIRÓ, Asdrúbal. (1997). FHC loteia agências de infra-estrutura. Folha de São Paulo, 07/12/1997. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc071207.htm>, acesso em 10/01/2009
- COSTA, Raymundo; FIGUEIRÓ, Asdrúbal. (1997a). PMDB e PPB disputam vagas. Folha de São Paulo, 07/12/1997. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc071208.htm>, acesso em 10/01/2009
- DORIA, Vinicius. (2003). Justiça nega liminar contra critério de revisão de distribuidoras. Valor Online, 20/01/2003 - 19:17. Disponível em <http://www.valoronline.com.br/ValorOnLine/MateriaCompleta.aspx?tit=Justiça%20nega%20liminar%20contra%20critério%20de%20revisão%20de%20distribuidoras&codmateria=1626433&dtmateria=20%2001%202003&codcategoria=19&p=-1&t=12px>, acesso em 11/12/2008
- EMÍLIO, Paulo. (2005). Justiça proíbe Celpe de aplicar reajuste retroativo. Valor Econômico, 21/09/2005. Disponível em <http://www.valoronline.com.br/ValorImpresso/MateriaImpresso.aspx?tit=Justiça%20proíbe%20Celpe%20de%20aplicar%20reajuste%20retroativo&codmateria=3285129&dtmateria=21%2009%202005&codcategoria=95&p=220&t=12px>, acesso em 12/11/2008
- FARIELLO, Danilo. (2007). Bolsa defensiva. Valor Econômico, 28/06/2007. Disponível em <http://www.valoronline.com.br/ValorImpresso/MateriaImpresso.aspx?tit=Bolsa%20defensiva&codmateria=4390951&dtmateria=28%2006%202007&codcategoria=91&p=109&t=12px>, acesso em 12/01/2009
- FOLHA DE SÃO PAULO. (1997). Clientelismo travestido. Folha de São Paulo, 08/12/1997. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz081201.htm>, acesso em 10/01/2009
- FRAGA NETO, Armínio, (2002). Telecomunicações e a área econômica. Folha de São Paulo, 30/04/2002. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz3004200209.htm>, acesso em 12/11/2008
- FUOCO, Taís. (2006). Para vice-presidente da BrT, fusão da companhia seria "saudável" para o mercado. Valor Econômico Online, 17/10/2006 10:46. Disponível em <http://www.valoronline.com.br/ValorOnLine/MateriaCompleta.aspx?tit=Para%20vice-presidente%20da%20BrT,%20fusão%20da%20companhia%20seria%20saudável%20para%20o%20mercado&dtMateria=17%2010%202006&codMateria=3952591&codCategoria=61&p=110&t=12px>, Acesso em 24/12/2008
- GASPARI, Elio . (2002). A ética, o primo, a Anatel e o BC. Folha de São Paulo, 01/05/2002. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0105200223.htm>, acesso em 12/11/2008
- GOULART, Josette. (2009). Celpe parcela reajuste obtido na Justiça. Valor Econômico, 08/01/2009. Disponível em

- <<http://www.valoronline.com.br/ValorImpresso/MateriaImpresso.aspx?tit=Celpe%20parcela%20reajuste%20obtido%20na%20Justiça&codmateria=5354439&dtmateria=08%2001%202009&codcategoria=95&p=-1&t=12px>>, acesso em 12/11/2008
- GOULART, Josette. (2009). Justiça referenda revisões de tarifas da Celpe e Coelce. Valor Econômico, 04/12/2008. Disponível em <<http://www.valoronline.com.br/ValorImpresso/MateriaImpresso.aspx?tit=Justiça%20referenda%20revisões%20de%20tarifas%20da%20Celpe%20e%20Coelce&codmateria=5303618&dtmateria=04%2012%202008&codcategoria=95&p=998&t=12px>>, acesso em 12/11/2008
- MACHADO, Roberto. (2008). Teles disputam mercado de R\$ 900 bilhões. Folha de São Paulo, 04/05/2008. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0405200816.htm>>; acesso em 09/11/2008
- MAGALHÃES, Heloisa. (2008). Operadoras aceleram estudos de propostas para alterar o PGO. Valor Econômico, 28/07/2008. Disponível em <<http://www.valoronline.com.br/ValorImpresso/MateriaImpresso.aspx?tit=Operadoras%20aceleram%20estudos%20de%20propostas%20para%20alterar%20o%20PGO&codmateria=5061056&dtmateria=28%2007%202008&codcategoria=277&p=0&t=12px>>, acesso em 28/12/2008
- MELLONI, Eugênio. (2008). Modelo em revisão. Valor Econômico, 28/08/2008. Disponível em <<http://www.valoronline.com.br/ValorImpresso/MateriaImpresso.aspx?tit=Modelo+em+revisão&codmateria=5119023&dtmateria=28+08+2008&codcategoria=321>>, acesso em 12/01/2008
- MOREIRA Talita. (2003). Distribuidoras levam ao novo governo queixas sobre revisão tarifária. Valor Online, 11/02/2003 - 17:58. Disponível em <<http://www.valoronline.com.br/ValorOnLine/MateriaCompleta.aspx?tit=Distribuidoras+levam+ao+novo+governo+queixas+sobre+revisão+tarifária&codmateria=1663935&dtmateria=11+02+2003&codcategoria=52>>, acesso em 13/12/2008
- MOREIRA, Talita; MAGALHÃES, Heloisa. (2008). Teles articulam-se para derrubar regra da Anatel. Valor Econômico, 16/06/2008. Disponível em <<http://www.valoronline.com.br/ValorImpresso/MateriaImpresso.aspx?tit=Teles%20articulam-se%20para%20derrubar%20regra%20da%20Anatel&codmateria=4984289&dtmateria=16%2006%202008&codcategoria=277&p=1854&t=12px>>, acesso em 28/12/2008
- RITTNER, Daniel. (2008). Com aprovação do PGO, Anatel abre caminho para compra da BrT pela Oi. Valor Econômico, 17/10/2008. Disponível em <<http://www.valoronline.com.br/ValorImpresso/MateriaImpresso.aspx?tit=Com+aprovação+do+PGO,+Anatel++abre+caminho+para+compra+da+BrT+pela+Oi&codmateria=5211586&dtmateria=17+10+2008&codcategoria=89>> Acesso em 11/12/2008
- RITTNER, Daniel. (2008a). Anac abandona divulgação das atas de reuniões na internet. Valor Econômico, 17/06/2008. Disponível em <<http://www.valoronline.com.br/ValorImpresso/MateriaImpresso.aspx?tit=Anac%20abandona%20divulgação%20das%20atas%20de%20reuniões%20na%20internet&codmateria=4986323&dtmateria=17%2006%202008&codcategoria=99&p=436&t=12px>>. Acesso em 12/12/2008

- RITTNER, Daniel; RODRIGUES Azelma. (2008). Oi diz que operação de compra da BrT está sendo trabalhada, mas não traz novidades. Valor Online, 08/04/2008 20:00. Disponível em <http://www.valoronline.com.br/ValorOnLine/MateriaCompleta.aspx?tit=Oi%20diz%20que%20operação%20de%20compra%20da%20BrT%20está%20sendo%20trabalhada,%20mas%20não%20traz%20novidades&dtMateria=08%2004%202008&codMateria=4870861&codCategoria=61&p=110&t=12px> . Acesso em 16/12/2008
- ROCHA, Janes. (2004). Reajuste provoca a maior crise dos seguros de saúde. Valor Econômico, 16/07/2004. Disponível em <http://www.valoronline.com.br/ValorImpresso/MateriaImpresso.aspx?tit=Reajuste+provoca+a+maior+crise+dos+seguros+de+saúde&codmateria=2482470&dtmateria=16+07+2004&codcategoria=93> , acesso em 13/11/2008
- ROCKMANN, Roberto. (2003). Revisão ordinária das tarifas poderá ser decidida na Justiça. Valor Econômico, 24/03/2003. Disponível em <http://www.valoronline.com.br/ValorImpresso/MateriaImpresso.aspx?tit=Revisão+ordinária+das+tarifas+poderá+ser+decidida+na+Justiça&codmateria=1727864&dtmateria=24+03+2003&codcategoria=89> , acesso em 13/12/2008
- RODRIGUES, Azelma. (2004). Dirceu nega que haja divergências entre ele e Palocci. Valor Online, 09/01/2004 19:29. Disponível em <http://www.valoronline.com.br/ValorOnLine/MateriaCompleta.aspx?tit=Dirceu+nega+que+haja+divergências+entre+ele+e+Palocci&codmateria=2185339&dtmateria=09+01+2004&codcategoria=6> acesso em 29/12/2008
- SILVA JUNIOR, Altamiro. (2007). Seguradoras cortam plano de pessoa física e focam as pequenas empresas. Valor Econômico, 08/01/2007, p. C2.
- VALENTI, Graziella; CAMPASSI, Roberta. (2007). Hospitais e operadoras buscam cura pelo ganho de escala e eficiência. Valor Econômico, 15/05/2007, p. B2.
- VALOR ECONÔMICO. (2002). Mudança de regras coloca em risco as privatizações. Valor Econômico, 29/04/2002, p. B3.
- VALOR ECONÔMICO. (2008). Elétricas retomam o posto de queridinhas. Valor Econômico, 27/08/2008. Disponível em <http://www.valoronline.com.br/ValorImpresso/MateriaImpresso.aspx?tit=Elétricas%20retomam%20o%20posto%20de%20queridinhas&codmateria=5116274&dtmateria=27%2008%202008&codcategoria=91&p=0&t=12px> , acesso em 12/01/2009
- WOHLERS, Marcio. (2008). A tendência internacional de consolidação. Valor Econômico, 07/02/2008. Nacional Disponível em <http://www.valoronline.com.br/ValorImpresso/MateriaImpresso.aspx?tit=A%20tendência%20internacional%20de%20consolidação&dtMateria=07%2002%202008&codMateria=4768194&codCategoria=96&p=1540&t=12px> Acesso em 12/12/2008

ANEXOS

ANEXO 2: AÇÕES CONGRESSUAIS EM RELAÇÃO ÀS AGÊNCIAS (REQS, RICs E PFC)

#	Tipo	Identificação	Agência envolvida	Autor	Partido	UF	Data
1	PFC	48/2008	Anatel	Vital do Rêgo Filho	PMDB	PB	04/08/2008
2	PFC	39/2008	Anatel	Luiza Erundina	PSB	SP	13/03/2008
3	REQ	377/2008	Anatel	Vanessa Grazziotin	PCdoB	AM	15/05/2008
4	REQ-CPI	201/2008	Anatel	Carlos Willian	PTC	MG	10/10/2008
5	REQ	195/2008	Anatel	Nelson Marquezelli	PTB	SP	30/10/2008
6	REQ-CPI	153/2008	Anatel	Vanderlei Macris	PSDB	SP	27/08/2008
7	REQ-CPI	152/2008	Anatel	Vanderlei Macris	PSDB	SP	27/08/2008
8	REQ	149/2008	Anatel	Silas Câmara	PSC	AM	11/11/2008
9	REQ	145/2008	Anatel	Paulo Bornhausen	PFL/DEM	SC	29/10/2008
10	REQ	144/2008	Anatel	Wladimir Costa	PMDB	PA	15/10/2008
11	REQ	138/2008	Anatel	Arnaldo Jardim	PPS	SP	22/08/2008
12	REQ	133/2008	Anatel	Arnaldo Jardim	PPS	SP	11/06/2008
13	REQ	104/2008	Anatel	Jorginho Maluly	PFL/DEM	SP	05/03/2008
14	REQ	103/2008	Anatel	Arnaldo Jardim	PPS	SP	04/03/2008
15	REQ	102/2008	Anatel	Leandro Sampaio	PPS	RJ e outros	04/03/2008
16	REQ	101/2008	Anatel	Luiza Erundina	PSB	SP	04/03/2008
17	REQ-CPI	44/2008	Anatel	Alexandre Silveira	PPS	MG	05/03/2008
18	REQ-CPI	30/2008	Anatel	Alexandre Silveira	PPS	MG	21/02/2008
19	REQ-CPI	28/2008	Anatel	Nelson Pellegrino	PT	BA	20/02/2008
20	REQ-CPI	26/2008	Anatel	Marcelo Itagiba	PMDB	RJ	20/02/2008
21	REQ	8/2008	Anatel	Rebecca Garcia	PP	AM	07/05/2008
22	REQ	7/2008	Anatel	Paulo Henrique Lustosa	PMDB	CE	29/04/2008
23	REQ	1/2008	Anatel	Paulo Henrique Lustosa	PMDB	CE	15/04/2008
24	RIC	3046/2008	Anatel	Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática.			25/06/2008
25	RIC	2994/2008	Anatel	Antonio Carlos Mendes Thame	PSDB	SP	11/06/2008
26	RIC	2925/2008	Anatel	Vanessa Grazziotin	PCdoB	AM	28/05/2008
27	RIC	2745/2008	Anatel	Hugo Leal	PSC	RJ	17/04/2008
28	REQ-RCP	1597/2007	Anatel	Pedro Chaves	PMDB	GO	04/09/2007
29	REQ-RCP	1592/2007	Anatel	Colbert Martins	PMDB	BA	04/09/2007
30	REQ-RCP	1590/2007	Anatel	Raimundo Gomes de Matos	PSDB	CE	03/09/2007
31	REQ-RCP	1589/2007	Anatel	Silvio Lopes	PSDB	RJ	03/09/2007
32	REQ-RCP	1588/2007	Anatel	Jorge Khoury	PFL/DEM	BA	03/09/2007
33	REQ-RCP	1587/2007	Anatel	Darcísio Perondi	PMDB	RS	03/09/2007
34	REQ-RCP	1586/2007	Anatel	Eliseu Padilha	PMDB	RS	03/09/2007
35	REQ-	1585/2007	Anatel	Walter Pinheiro	PT	BA	23/08/2007

#	Tipo	Identificação	Agência envolvida	Autor	Partido	UF	Data
	RCP						
36	REQ-RCP	1583/2007	Anatel	Gilmar Machado	PT	MG	23/08/2007
37	REQ-RCP	1529/2007	Anatel	Marcelo Itagiba	PMDB	RJ	28/08/2007
38	REQ-RCP	1523/2007	Anatel	Lincoln Portela	PR	MG	27/08/2007
39	REQ-CPI	384/2007	Anatel	Vanderlei Macris	PSDB	SP	12/06/2007
40	REQ-CPI	372/2007	Anatel	Carlos Zarattini	PT	SP	06/06/2007
41	REQ	198/2007	Anatel	Jusmari Oliveira	PR	BA	22/11/2007
42	REQ	137/2007	Anatel	Vignatti	PT	SC	11/09/2007
43	REQ	114/2007	Anatel	José Guimarães	PT	CE	21/05/2007
44	REQ	104/2007	Anatel	Marcelo Serafim	PSB	AM	09/05/2007
45	REQ	51/2007	Anatel	Eugênio Rabelo	PP	CE	25/10/2007
46	REQ	32/2007	Anatel	Fernando de Fabinho	PFL/DEM	BA	17/05/2007
47	REQ	30/2007	Anatel	Walter Pinheiro	PT	BA e outros	25/04/2007
48	REQ	27/2007	Anatel	Pedro Fernandes	PTB	MA	17/05/2007
49	RIC	738/2007	Anatel	Silas Câmara	PSC	AM	29/08/2007
50	RIC	431/2007	Anatel	Edson Duarte	PV	BA	13/06/2007
51	RIC	429/2007	Anatel	Edson Duarte	PV	BA	13/06/2007
52	RIC	426/2007	Anatel	Paulo Bornhausen	PFL/DEM	SC	12/06/2007
53	RIC	393/2007	Anatel	Fernando Coelho Filho	PSB	PE	23/05/2007
54	REQ	432/2006	Anatel	Edinho Bez	PMDB	SC	29/11/2006
55	REQ	419/2006	Anatel	Marcelo Guimarães Filho	PFL/DEM	BA	25/04/2006
56	REQ	401/2006	Anatel	Givaldo Carimbão	PSB	AL	15/02/2006
57	REQ	400/2006	Anatel	Selma Schons	PT	PR e outros	02/02/2006
58	REQ	302/2006	Anatel	Luiz Antonio Fleury	PTB	SP	16/05/2006
59	REQ	261/2006	Anatel	Walter Pinheiro	PT	BA	05/04/2006
60	REQ	253/2006	Anatel	Jovair Arantes	PTB	GO	19/04/2006
61	REQ	253/2006	Anatel	Mariângela Duarte	PT	SP	27/01/2006
62	REQ-CPI	218/2006	Anatel	Moroni Torgan	PFL/DEM	CE	10/05/2006
63	RIC	4163/2006	Anatel	Alceu Collares	PDT	RS	14/12/2006
64	RIC	4092/2006	Anatel	Edson Duarte	PV	BA	05/09/2006
65	RIC	4088/2006	Anatel	Edson Duarte	PV	BA	05/09/2006
66	RIC	4071/2006	Anatel	Mariângela Duarte	PT	SP	02/08/2006
67	RIC	3798/2006	Anatel	Mário Heringer	PDT	MG	11/04/2006
68	RIC	3706/2006	Anatel	Eduardo Paes	PSDB	RJ	16/03/2006
69	RIC	3676/2006	Anatel	Babá	PSOL	PA	07/03/2006
70	REQ	394/2005	Anatel	Celso Russomanno	PP	SP	09/11/2005
71	REQ	390/2005	Anatel	Luiz Antonio Fleury	PTB	SP	04/10/2005
72	REQ	388/2005	Anatel	Celso Russomanno	PP	SP	29/08/2005
73	REQ	382/2005	Anatel	Luiz Antonio Fleury	PTB	SP	16/06/2005
74	REQ	367/2005	Anatel	Simplício Mário	PT	PI	26/04/2005
75	REQ	243/2005	Anatel	Walter Pinheiro	PT	BA	30/09/2005
76	REQ	231/2005	Anatel	Jorge Bittar	PT	RJ	24/06/2005
77	REQ	226/2005	Anatel	Jurandir Boia	PDT	AL	20/06/2005
78	REQ	224/2005	Anatel	Raul Jungmann	PPS	PE	16/06/2005
79	REQ	207/2005	Anatel	Terezinha Fernandes	PT	MA e outros	04/05/2005
80	REQ	203/2005	Anatel	José Carlos Araújo	PFL/DEM	BA e outros	27/04/2005
81	REQ	5/2005	Anatel	Luiz Bittencourt	PMDB	GO	14/06/2005

#	Tipo	Identificação	Agência envolvida	Autor	Partido	UF	Data
82	REQ	1/2005	Anatel	Fernando de Fabinho	PFL/DEM	BA	02/06/2005
83	RIC	3469/2005	Anatel	Edson Duarte	PV	BA	13/12/2005
84	RIC	3412/2005	Anatel	Antonio Carlos Pannunzio	PSDB	SP	17/11/2005
85	RIC	3351/2005	Anatel	Comissão Especial sobre PL nº 5476, de 2001			20/10/2005
86	RIC	3350/2005	Anatel	Comissão Especial sobre PL nº 5476, de 2001			20/10/2005
87	RIC	3126/2005	Anatel	Francisco Garcia	PP	AM	10/08/2005
88	RIC	3118/2005	Anatel	Edson Duarte	PV	BA	09/08/2005
89	RIC	3075/2005	Anatel	Comissão de Defesa do Consumidor.	Comissões		25/07/2005
90	RIC	2877/2005	Anatel	Edson Duarte	PV	BA	19/05/2005
91	RIC	2784/2005	Anatel	Abelardo Lupion	PFL/DEM	PR	28/04/2005
92	RIC	2764/2005	Anatel	Alberto Fraga	S.PART.	DF	20/04/2005
93	RIC	2634/2005	Anatel	Givaldo Carimbão	PSB	AL	30/03/2005
94	RIC	13/2005	Anatel	Léo Alcântara	PSDB	CE	14/09/2005
95	RIC	2/2005	Anatel	Léo Alcântara	PSDB	CE	14/09/2005
96	PFC	45/2004	Anatel	João Pizzolatti	PP	SC	11/08/2004
97	REQ	303/2004	Anatel	Paulo Bernardo	PT	PR	27/04/2004
98	REQ	169/2004	Anatel	Leonardo Vilela	PP	GO e outros	22/06/2004
99	REQ	154/2004	Anatel	José Rocha	PFL/DEM	BA	05/05/2004
100	REQ	137/2004	Anatel	Eduardo Cunha	PMDB	RJ	31/03/2004
101	REQ	63/2004	Anatel	Fernando de Fabinho	PFL/DEM	BA	22/10/2004
102	REQ	34/2004	Anatel	João Magalhães	PMDB	MG	10/05/2004
103	REQ	26/2004	Anatel	Ivan Ranzolin	PP	SC e outros	27/04/2004
104	RIC	2320/2004	Anatel	Adão Pretto	PT	RS	07/12/2004
105	RIC	2226/2004	Anatel	Antônio Carlos Biffi	PT	MS	11/11/2004
106	RIC	2145/2004	Anatel	Edson Duarte	PV	BA	18/10/2004
107	RIC	2142/2004	Anatel	Neuton Lima	PTB	SP	13/10/2004
108	RIC	2133/2004	Anatel	Edson Duarte	PV	BA	06/10/2004
109	RIC	2132/2004	Anatel	Edson Duarte	PV	BA	06/10/2004
110	RIC	2006/2004	Anatel	Edson Duarte	PV	BA	05/07/2004
111	RIC	1995/2004	Anatel	José Carlos Araújo	PFL/DEM	BA	23/06/2004
112	RIC	1922/2004	Anatel	Edson Duarte	PV	BA	01/06/2004
113	RIC	1921/2004	Anatel	Edson Duarte	PV	BA	01/06/2004
114	RIC	1900/2004	Anatel	Davi Alcolumbre	PDT	AP	19/05/2004
115	RIC	1897/2004	Anatel	Edson Duarte	PV	BA	19/05/2004
116	RIC	1799/2004	Anatel	Edson Duarte	PV	BA	27/04/2004
117	RIC	1685/2004	Anatel	Vanessa Grazziotin	PCdoB	AM	23/03/2004
118	RIC	1628/2004	Anatel	Zé Geraldo	PT	PA	04/03/2004
119	RIC	1474/2004	Anatel	Geraldo Resende	PPS	MS e outros	11/02/2004
120	RIC	1461/2004	Anatel	Mário Heringer	PDT	MG	05/02/2004
121	RIC	1400/2004	Anatel	Neuton Lima	PTB	SP	28/01/2004
122	REQ	1008/2003	Anatel	Carlos Willian	PSB	MG	24/07/2003
123	REQ	266/2003	Anatel	Celso Russomanno	PP	SP	13/11/2003
124	REQ	264/2003	Anatel	Daniel Almeida	PCdoB	BA	05/11/2003
125	REQ	197/2003	Anatel	Givaldo Carimbão	PSB	AL	21/08/2003
126	REQ	160/2003	Anatel	João Magalhães	PMDB	MG	05/11/2003
127	REQ	129/2003	Anatel	Sandro Matos	PSB	RJ e outros	14/05/2003
128	REQ	124/2003	Anatel	Anselmo	PT	RO	09/05/2003
129	REQ	123/2003	Anatel	José Carlos Araújo	PFL/DEM	BA	22/10/2003
130	REQ	121/2003	Anatel	Luiza Erundina	PSB	SP	22/10/2003
131	REQ	120/2003	Anatel	Julio Semeghini	PSDB	SP e outros	22/10/2003
132	REQ	115/2003	Anatel	Pompeo de Mattos	PDT	RS	07/07/2003

#	Tipo	Identificação	Agência envolvida	Autor	Partido	UF	Data
133	REQ	112/2003	Anatel	Pompeo de Mattos	PDT	RS	30/06/2003
134	REQ	105/2003	Anatel	Walter Pinheiro	PT	BA e outros	22/09/2003
135	REQ	104/2003	Anatel	Givaldo Carimbão	PSB	AL e outros	23/04/2003
136	REQ	86/2003	Anatel	Fernando de Fabinho	PFL/DEM	BA	02/10/2003
137	REQ	72/2003	Anatel	Dr. Hélio	PDT	SP	02/07/2003
138	REQ	71/2003	Anatel	Mário Assad Júnior	PL	MG	30/06/2003
139	REQ	70/2003	Anatel	José Carlos Araújo	PFL/DEM	BA	30/06/2003
140	REQ	62/2003	Anatel	Eduardo Cunha	PPB	RJ	19/05/2003
141	REQ	56/2003	Anatel	Jorge Bittar	PT	RJ e outros	22/05/2003
142	REQ	55/2003	Anatel	Angela Guadagnin	PT	SP	21/05/2003
143	REQ	50/2003	Anatel	Luciano Zica	PT	SP	19/03/2003
144	REQ	49/2003	Anatel	Nelson Proença	PPS	RS	30/04/2003
145	REQ	44/2003	Anatel	Paulo Marinho	PFL/DEM	MA	27/03/2003
146	REQ	43/2003	Anatel	Carlos Alberto Leréia	PSDB	GO	27/03/2003
147	REQ	40/2003	Anatel	Julio Semeghini	PSDB	SP	26/03/2003
148	REQ	39/2003	Anatel	Givaldo Carimbão	PSB	AL	19/03/2003
149	REQ	32/2003	Anatel	Eduardo Cunha	PPB	RJ	23/04/2003
150	REQ	22/2003	Anatel	Walter Pinheiro	PT	BA	19/03/2003
151	REQ	5/2003	Anatel	Mário Assad Júnior	PL	MG	10/03/2003
152	REQ	1/2003	Anatel	Walter Pinheiro	PT	BA	27/02/2003
153	RIC	1278/2003	Anatel	Geraldo Resende	PPS	MS	15/12/2003
154	RIC	1091/2003	Anatel	Edson Duarte	PV	BA	06/11/2003
155	RIC	1087/2003	Anatel	Luiz Couto	PT	PB	05/11/2003
156	RIC	1075/2003	Anatel	Mário Heringer	PDT	MG	30/10/2003
157	RIC	923/2003	Anatel	Fernando Ferro	PT	PE	08/10/2003
158	RIC	856/2003	Anatel	Dr. Rosinha	PT	PR	16/09/2003
159	RIC	647/2003	Anatel	Geraldo Resende	PPS	MS	31/07/2003
160	RIC	606/2003	Anatel	Ivan Valente	PT	SP	24/07/2003
161	RIC	573/2003	Anatel	Alice Portugal	PCdoB	BA	09/07/2003
162	RIC	530/2003	Anatel	Edson Duarte	PV	BA	26/06/2003
163	RIC	515/2003	Anatel	Luiz Couto	PT	PB	24/06/2003
164	RIC	423/2003	Anatel	Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática.			21/05/2003
165	RIC	325/2003	Anatel	Carlos Abicalil	PT	MT	24/04/2003
166	RIC	311/2003	Anatel	Hélio Esteves	PT	AP	16/04/2003
167	RIC	298/2003	Anatel	Rubinelli	PT	SP	14/04/2003
168	RIC	283/2003	Anatel	Walter Pinheiro	PT	BA	09/04/2003
169	RIC	261/2003	Anatel	Edson Duarte	PV	BA	08/04/2003
170	RIC	253/2003	Anatel	João Batista	PFL/DEM	SP	03/04/2003
171	RIC	120/2003	Anatel	Paes Landim	PFL/DEM	PI	19/03/2003
172	RIC	93/2003	Anatel	Paes Landim	PFL/DEM	PI	18/03/2003
173	REQ	97/2002	Anatel	Walter Pinheiro	PSB	CE	13/11/2002
174	REQ	96/2002	Anatel	Jorge Bittar	PT	RJ	06/11/2002
175	REQ	83/2002	Anatel	Luiz Piauhyllino	PSDB	PE	18/04/2002
176	REQ	82/2002	Anatel	Luiz Ribeiro	PSDB	RJ	08/05/2002
177	REQ	82/2002	Anatel	Walter Pinheiro	PT	BA	17/04/2002
178	REQ	80/2002	Anatel	Silas Câmara	PTB	AM	17/04/2002
179	REQ	79/2002	Anatel	Walter Pinheiro	PT	BA	17/04/2002
180	REQ	75/2002	Anatel	Luiz Ribeiro	PSDB	RJ	07/05/2002
181	REQ	65/2002	Anatel	Luiz Ribeiro	PSDB	RJ	24/04/2002
182	REQ	64/2002	Anatel	Luiz Ribeiro	PSDB	RJ	24/04/2002
183	REQ	57/2002	Anatel	Luiz Ribeiro	PSDB	RJ	24/04/2002
184	REQ	54/2002	Anatel	Luiz Ribeiro	PSDB	RJ	18/04/2002
185	REQ	51/2002	Anatel	Luiz Ribeiro	PSDB	RJ	17/04/2002
186	REQ	50/2002	Anatel	Luiz Ribeiro	PSDB	RJ	17/04/2002

#	Tipo	Identificação	Agência envolvida	Autor	Partido	UF	Data
187	REQ	49/2002	Anatel	Luiz Ribeiro	PSDB	RJ	17/04/2002
188	REQ	23/2002	Anatel	Luiz Ribeiro	PSDB	RJ	11/12/2002
189	REQ	23/2002	Anatel	Luiz Ribeiro	PSDB	RJ	21/03/2002
190	REQ	22/2002	Anatel	Wellington Dias	PT	PI	11/04/2002
191	REQ	14/2002	Anatel	Luiz Ribeiro	PSDB	RJ	14/03/2002
192	REQ	3/2002	Anatel	Julio Semeghini	PSDB	SP	13/03/2002
193	RIC	4735/2002	Anatel	Iara Bernardi	PT	SP	11/12/2002
194	RIC	4719/2002	Anatel	Vanessa Grazziotin	PCdoB	AM	03/12/2002
195	RIC	4704/2002	Anatel	Enio Bacci	PDT	RS	27/11/2002
196	RIC	4646/2002	Anatel	Paes Landim	PFL/DEM	PI	30/10/2002
197	RIC	4590/2002	Anatel	Cunha Bueno	PPB	SP	27/08/2002
198	RIC	4589/2002	Anatel	Cunha Bueno	PPB	SP	27/08/2002
199	RIC	4462/2002	Anatel	João Caldas	PL	AL	04/06/2002
200	RIC	4431/2002	Anatel	Luciano Zica	PT	SP	15/05/2002
201	RIC	4418/2002	Anatel	Marcos Afonso	PT	AC	15/05/2002
202	RIC	4398/2002	Anatel	Walter Pinheiro	PT	BA	08/05/2002
203	RIC	4397/2002	Anatel	Adão Pretto	PT	RS	08/05/2002
204	RIC	4389/2002	Anatel	Fernando Ferro	PT	PE	08/05/2002
205	RIC	4364/2002	Anatel	Cunha Bueno	PPB	SP	24/04/2002
206	RIC	4350/2002	Anatel	Fernando Ferro	PT	PE	23/04/2002
207	RIC	4339/2002	Anatel	Wellington Dias	PT	PI	17/04/2002
208	RIC	4325/2002	Anatel	Fernando Ferro	PT	PE	12/04/2002
209	RIC	4281/2002	Anatel	Marcos Afonso	PT	AC	26/03/2002
210	RIC	4156/2002	Anatel	Dr. Hélio	PDT	SP	27/02/2002
211	RIC	4139/2002	Anatel	Sérgio Novais	PSB	CE	22/02/2002
212	REQ	138/2001	Anatel	Luiz Ribeiro	PSDB	RJ	19/12/2001
213	REQ	123/2001	Anatel	Márcio Matos	PTB	PR	23/10/2001
214	REQ	102/2001	Anatel	Salatiel Carvalho	PMDB	PE	17/10/2001
215	REQ	97/2001	Anatel	Sérgio Novais	PSB	CE	03/10/2001
216	REQ	63/2001	Anatel	Milton Barbosa	PFL/DEM	BA	15/08/2001
217	REQ	57/2001	Anatel	Gilmar Machado	PT	MG e outros	04/10/2001
218	REQ	46/2001	Anatel	Jorge Bittar	PT	RJ	19/09/2001
219	REQ	45/2001	Anatel	Mário Assad Júnior	PFL/DEM	MG	19/09/2001
220	REQ	43/2001	Anatel	Gilmar Machado	PT	MG e outros	06/09/2001
221	REQ	41/2001	Anatel	Pinheiro Landim	PMDB	CE	05/09/2001
222	REQ	33/2001	Anatel	Antonio Feijão	PSDB	AP	16/05/2001
223	REQ	28/2001	Anatel	Gilmar Machado	PT	MG e outros	18/06/2001
224	REQ	26/2001	Anatel	Jorge Bittar	PT	RJ e outros	31/05/2001
225	REQ	25/2001	Anatel	Milton Temer	PT	RJ	17/04/2001
226	REQ	20/2001	Anatel	Wellington Dias	PT	PI e outros	16/04/2001
227	REQ	12/2001	Anatel	Gilmar Machado	PT	MG	25/04/2001
228	REQ	7/2001	Anatel	Mário Assad Júnior	PFL/DEM	MG	18/04/2001
229	REQ	3/2001	Anatel	João Magalhães	PMDB	MG	28/03/2001
230	RIC	4089/2001	Anatel	Virgílio Guimarães	PT	MG	19/12/2001
231	RIC	4086/2001	Anatel	Virgílio Guimarães	PT	MG	19/12/2001
232	RIC	4083/2001	Anatel	Luiz Ribeiro	PSDB	RJ	19/12/2001
233	RIC	4066/2001	Anatel	Rubens Furlan	PPS	SP	12/12/2001
234	RIC	4033/2001	Anatel	Fernando Ferro	PT	PE	10/12/2001
235	RIC	4027/2001	Anatel	Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática.			05/12/2001
236	RIC	4018/2001	Anatel	Marcos Afonso	PT	AC	05/12/2001
237	RIC	4014/2001	Anatel	Eni Voltolini	PPB	SC	05/12/2001

#	Tipo	Identificação	Agência envolvida	Autor	Partido	UF	Data
238	RIC	3978/2001	Anatel	Walter Pinheiro	PT	BA	28/11/2001
239	RIC	3948/2001	Anatel	Fernando Ferro	PT	PE	14/11/2001
240	RIC	3884/2001	Anatel	Fernando Ferro	PT	PE	23/10/2001
241	RIC	3836/2001	Anatel	Marcos Afonso	PT	AC	10/10/2001
242	RIC	3831/2001	Anatel	Luciano Zica	PT	SP	09/10/2001
243	RIC	3828/2001	Anatel	Marcos Afonso	PT	AC	09/10/2001
244	RIC	3819/2001	Anatel	Walter Pinheiro	PT	BA	04/10/2001
245	RIC	3793/2001	Anatel	Dr. Hélio	PDT	SP	02/10/2001
246	RIC	3754/2001	Anatel	Neuton Lima	PFL/DEM	SP	25/09/2001
247	RIC	3702/2001	Anatel	Marcos Afonso	PT	AC	13/09/2001
248	RIC	3700/2001	Anatel	Silas Brasileiro	PMDB	MG	13/09/2001
249	RIC	3687/2001	Anatel	Vanessa Grazziotin	PCdoB	AM	05/09/2001
250	RIC	3645/2001	Anatel	Walter Pinheiro	PT	BA	29/08/2001
251	RIC	3588/2001	Anatel	Walter Pinheiro	PT	BA	21/08/2001
252	RIC	3236/2001	Anatel	Walter Pinheiro	PT	BA	09/05/2001
253	RIC	3194/2001	Anatel	Avenzoar Arruda	PT	PB	24/04/2001
254	RIC	3170/2001	Anatel	Ney Lopes	PFL/DEM	RN	17/04/2001
255	RIC	3084/2001	Anatel	Gastão Vieira	PMDB	MA	03/04/2001
256	RIC	3076/2001	Anatel	José Dirceu	PT	SP	28/03/2001
257	RIC	3071/2001	Anatel	Luiz Piauhyllino	PSDB	PE	28/03/2001
258	RIC	3046/2001	Anatel	Marcos Afonso	PT	AC	27/03/2001
259	RIC	2998/2001	Anatel	Gastão Vieira	PMDB	MA	14/03/2001
260	RIC	2940/2001	Anatel	Marçal Filho	PMDB	MS	07/03/2001
261	RIC	2908/2001	Anatel	Waldemir Moka	PMDB	MS	21/02/2001
262	PFC	37/2000	Anatel	Walter Pinheiro	PT	BA	09/02/2000
263	PFC	32/2000	Anatel	Fernando Ferro	PT	PE	05/07/2000
264	RIC	2769/2000	Anatel	Sérgio Novais	PSB	CE	14/12/2000
265	RIC	2724/2000	Anatel	Angela Guadagnin	PT	SP	13/12/2000
266	RIC	2607/2000	Anatel	Fernando Coruja	PDT	SC	01/11/2000
267	RIC	2585/2000	Anatel	Roberto Pessoa	PFL/DEM	CE	31/10/2000
268	RIC	2521/2000	Anatel	Vanessa Grazziotin	PCDOB	AM	13/09/2000
269	RIC	2386/2000	Anatel	Sérgio Novais	PSB	CE	01/08/2000
270	RIC	2378/2000	Anatel	Walter Pinheiro	PT	BA	01/08/2000
271	RIC	2298/2000	Anatel	Walter Pinheiro	PT	BA	13/06/2000
272	RIC	2289/2000	Anatel	Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias .			07/06/2000
273	RIC	2270/2000	Anatel	Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior			02/06/2000
274	RIC	2245/2000	Anatel	Sérgio Novais	PSB	CE	25/05/2000
275	RIC	2242/2000	Anatel	Sérgio Novais	PSB	CE	25/05/2000
276	RIC	2241/2000	Anatel	Sérgio Novais	PSB	CE	25/05/2000
277	RIC	2240/2000	Anatel	Sérgio Novais	PSB	CE	25/05/2000
278	RIC	2163/2000	Anatel	Carlos Fernando Agustini	PDT	SC	10/05/2000
279	RIC	2093/2000	Anatel	Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior			28/04/2000
280	RIC	1985/2000	Anatel	João Caldas	PL	AL	11/04/2000
281	RIC	1942/2000	Anatel	Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior			04/04/2000
282	RIC	1550/1999	Anatel	Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior			09/12/1999
283	RIC	1535/1999	Anatel	Walter Pinheiro	PT	BA	07/12/1999
284	RIC	1287/1999	Anatel	Agnelo Queiroz	PCDOB	DF	21/09/1999
285	RIC	1181/1999	Anatel	Luiza Erundina	PSB	SP e outros	12/08/1999
286	RIC	1177/1999	Anatel	Pastor Valdeci Paiva	PST	RJ	12/08/1999
287	RIC	1175/1999	Anatel	Luiz Salomão	PDT	RJ	11/08/1999
288	RIC	1161/1999	Anatel	Oliveira Filho	PPB	PR	05/08/1999
289	RIC	1121/1999	Anatel	Walter Pinheiro	PT	BA	30/06/1999
290	RIC	971/1999	Anatel	Walter Pinheiro	PT	BA	01/06/1999

#	Tipo	Identificação	Agência envolvida	Autor	Partido	UF	Data
291	RIC	359/1999	Anatel	Rodrigo Felinto Ibarra Epitácio Maia	PFL/DEM	RJ	14/04/1999
292	RIC	317/1999	Anatel	Luiz José Bittencourt	PMDB	GO	07/04/1999
293	RIC	316/1999	Anatel	Luiz José Bittencourt	PMDB	GO	07/04/1999
294	RIC	240/1999	Anatel	Robson Tuma	PFL/DEM	SP	24/03/1999
295	RIC	3/1999	Anatel	Walter Pinheiro	PT	BA	04/02/1999
296	RIC	3978/1998	Anatel	Jose Augusto	PPS	SP	27/10/1998
297	RIC	3965/1998	Anatel	Cunha Bueno	PPB	SP	15/09/1998
298	RIC	3394/1998	Anatel	Walter Pinheiro	PT	BA	12/05/1998

1	PFC	56/2008	Aneel	Ciro Nogueira	PP	PI	22/10/2008
2	PFC	52/2008	Aneel	Vital do Rêgo Filho	PMDB	PB	28/08/2008
3	PFC	47/2008	Aneel	Bruno Araújo	PSDB	PE	10/07/2008
4	REQ	433/2008	Aneel	Janete Capiberibe	PSB	AP	09/12/2008
5	REQ	311/2008	Aneel	Valdir Colatto	PMDB	SC	21/08/2008
6	REQ	298/2008	Aneel	José Otávio Germano	PP	RS	28/11/2008
7	REQ	287/2008	Aneel	Eduardo da Fonte	PP	PE e outros	29/10/2008
8	REQ	265/2008	Aneel	Eduardo Sciarra	PFL/DEM	PR e outros	04/07/2008
9	REQ	259/2008	Aneel	Gervásio Silva	PSDB	SC	24/06/2008
10	REQ	256/2008	Aneel	Eduardo Valverde	PT	RO	17/06/2008
11	REQ	252/2008	Aneel	Odair Cunha	PT	MG	12/06/2008
12	REQ	238/2008	Aneel	Eduardo Sciarra	PFL/DEM	PR	30/04/2008
13	REQ	232/2008	Aneel	Rose de Freitas	PMDB	ES	23/04/2008
14	REQ	218/2008	Aneel	Eliene Lima	PP	MT e outros	09/04/2008
15	REQ	201/2008	Aneel	Eduardo Valverde	PT	RO	24/03/2008
16	REQ	194/2008	Aneel	Ricardo Tripoli	PSDB	SP e outros	01/07/2008
17	REQ	188/2008	Aneel	Eduardo da Fonte	PP	PE	11/03/2008
18	REQ	179/2008	Aneel	Eduardo Valverde	PT	RO	04/03/2008
19	REQ	140/2008	Aneel	Neudo Campos	PP	RR	06/11/2008
20	REQ	136/2008	Aneel	Eduardo da Fonte	PP	PE	29/10/2008
21	REQ	103/2008	Aneel	Carlos Willian	PTC	MG	05/08/2008
22	RIC	2789/2008	Aneel	Arnaldo Jardim	PPS	SP	06/05/2008
23	RIC	2419/2008	Aneel	Eduardo da Fonte	PP	PE	05/03/2008
24	PFC	16/2007	Aneel	Eduardo da Fonte	PP	PE	24/05/2007
25	REQ	163/2007	Aneel	Felipe Maia	PFL/DEM	RN	09/11/2007
26	REQ	159/2007	Aneel	Eduardo Valverde	PT	RO	06/11/2007
27	REQ	149/2007	Aneel	José Otávio Germano	PP	RS	19/10/2007
28	REQ	145/2007	Aneel	Dalva Figueiredo	PT	AP	20/06/2007
29	REQ	143/2007	Aneel	Luiz Fernando Faria	PP	MG	09/10/2007
30	REQ	135/2007	Aneel	Marcio Junqueira	PFL/DEM	RR	28/09/2007
31	REQ	129/2007	Aneel	Arnaldo Jardim	PPS	SP	19/09/2007
32	REQ	120/2007	Aneel	Arnaldo Vianna	PDT	RJ	23/08/2007
33	REQ	102/2007	Aneel	Vander Loubet	PT	MS	11/07/2007
34	REQ	75/2007	Aneel	Eduardo Valverde	PT	RO	22/05/2007
35	REQ	50/2007	Aneel	Eduardo da Fonte	PP	PE	25/10/2007
36	REQ	49/2007	Aneel	João Pizzolatti	PP	SC	22/03/2007
37	REQ	40/2007	Aneel	Rogério Lisboa	PFL/DEM	RJ	20/03/2007
38	REQ	35/2007	Aneel	Vicentinho Alves	PR	TO	14/03/2007
39	REQ	28/2007	Aneel	Eduardo da Fonte	PP	PE	31/05/2007
40	REQ	27/2007	Aneel	Pedro Fernandes	PTB	MA	17/05/2007
41	REQ	24/2007	Aneel	João Magalhães	PMDB	MG	03/05/2007
42	REQ	23/2007	Aneel	Eduardo Valverde	PT	RO e outros	01/03/2007
43	REQ	20/2007	Aneel	Roberto Santiago	PV	SP	11/07/2007

#	Tipo	Identificação	Agência envolvida	Autor	Partido	UF	Data
44	REQ	15/2007	Aneel	Carlos Alberto Leréia	PSDB	GO	28/02/2007
45	REQ	11/2007	Aneel	João Pizzolatti	PP	SC	27/02/2007
46	REQ	10/2007	Aneel	Fernando Ferro	PT	PE	27/02/2007
47	REQ	11/2007	Aneel	Vanessa Grazziotin	PCdoB	AM	26/02/2007
48	REQ	08/2007	Aneel	Ricardo Tripoli	PSDB	SP	27/02/2007
49	REQ	03/2007	Aneel	Carlos Zarattini	PT	SP	21/06/2007
50	RIC	1526/2007	Aneel	Comissão de Minas e Energia	Comissões		25/10/2007
51	RIC	1010/2007	Aneel	Max Rosenmann	PMDB	PR e outros	13/09/2007
52	RIC	729/2007	Aneel	Vital do Rêgo Filho	PMDB	PB	27/08/2007
53	RIC	723/2007	Aneel	Marcelo Serafim	PSB	AM	23/08/2007
54	RIC	692/2007	Aneel	Ricardo Tripoli	PSDB	SP	21/08/2007
55	RIC	392/2007	Aneel	Ricardo Tripoli	PSDB	SP	22/05/2007
56	RIC	284/2007	Aneel	Edio Lopes	PMDB	RR	19/04/2007
57	RIC	146/2007	Aneel	Arnaldo Jardim	PPS	SP	14/03/2007
58	REQ	404/2006	Aneel	Sandro Matos	PTB	RJ	08/03/2006
59	REQ	402/2006	Aneel	Sandro Matos	PTB	RJ	22/02/2006
60	REQ	378/2006	Aneel	André Costa	PDT	RJ	21/07/2006
61	REQ	374/2006	Aneel	Terezinha Fernandes	PT	MA	28/06/2006
62	REQ	342/2006	Aneel	Miguel de Souza	PL	RO	25/04/2006
63	REQ	341/2006	Aneel	Miguel de Souza	PL	RO	25/04/2006
64	REQ	18/2006	Aneel	Miguel de Souza	PL	RO	30/03/2006
65	REQ	1/2006	Aneel	Vanessa Grazziotin	PCdoB	AM	07/02/2006
66	RIC	3553/2006	Aneel	Carlos Souza	PP	AM	25/01/2006
67	PFC	64/2005	Aneel	Renato Casagrande	PSB	ES e outros	31/03/2005
68	PFC	61/2005	Aneel	Pastor Francisco Olímpio	PSB	PE e outros	18/03/2005
69	REQ	2965/2005	Aneel	Fernando de Fabinho	PFL/DEM	BA	14/06/2005
70	REQ	384/2005	Aneel	Fernando de Fabinho	PFL/DEM	BA	12/07/2005
71	REQ	311/2005	Aneel	Hélio Esteves	PT	AP	20/09/2005
72	REQ	113/2005	Aneel	Elaine Costa	PTB	RJ	06/04/2005
73	REQ	103/2005	Aneel	Fernando Gabeira	PV	RJ	03/05/2005
74	REQ	98/2005	Aneel	Miguel de Souza	PL	RO	01/11/2005
75	REQ	88/2005	Aneel	Marcelo Teixeira	PMDB	CE	04/05/2005
76	REQ	47/2005	Aneel	Nelson Marquezelli	PTB	SP	14/12/2005
77	RIC	3427/2005	Aneel	João Caldas	PL	AL	24/11/2005
78	RIC	3410/2005	Aneel	Antonio Carlos Pannunzio	PSDB	SP	17/11/2005
79	RIC	3391/2005	Aneel	Vanessa Grazziotin	PCdoB	AM	09/11/2005
80	RIC	3379/2005	Aneel	Alexandre Santos	PMDB	RJ	01/11/2005
81	RIC	3090/2005	Aneel	Francisco Garcia	PP	AM	03/08/2005
82	RIC	2638/2005	Aneel	Givaldo Carimbão	PSB	AL	30/03/2005
83	PFC	39/2004	Aneel	Almir Moura	PL	RJ	30/06/2004
84	REQ	342/2004	Aneel	Marcelo Guimarães Filho	PFL/DEM	BA	19/10/2004
85	REQ	335/2004	Aneel	Paulo Lima	PMDB	SP	05/10/2004
86	REQ	263/2004	Aneel	Zonta	PP	SC	13/10/2004
87	REQ	262/2004	Aneel	Silas Brasileiro	PMDB	MG	07/10/2004
88	REQ	245/2004	Aneel	Eduardo Gomes	PSDB	TO	16/11/2004
89	REQ	235/2004	Aneel	João Pizzolatti	PP	SC	14/09/2004
90	REQ	234/2004	Aneel	João Pizzolatti	PP	SC	14/09/2004
91	REQ	213/2004 CME	Aneel	Marcello Siqueira	PMDB	MG	17/06/2004
92	REQ	209/2004	Aneel	Luiz Sérgio	PT	RJ	03/06/2004
93	REQ	181/2004	Aneel	Gilberto Kassab	PFL/DEM	SP	30/09/2004
94	REQ	166/2004	Aneel	Rose de Freitas	PMDB	ES	31/03/2004

#	Tipo	Identificação	Agência envolvida	Autor	Partido	UF	Data
95	REQ	165/2004	Aneel	Nelson Meurer	PP	PR	30/03/2004
96	REQ	164/2004	Aneel	Ivan Ranzolin	PP	SC e outros	30/03/2004
97	REQ	163/2004	Aneel	Nelson Meurer	PP	PR	30/03/2004
98	REQ	156/2004	Aneel	Ivan Ranzolin	PP	SC e outros	19/02/2004
99	REQ	124/2004	Aneel	Sandro Mabel	PL	GO	07/10/2004
100	REQ	100/2004	Aneel	Hamilton Casara	PSB	RO	06/10/2004
101	REQ	91/2004	Aneel	Simão Sessim	PP	RJ	26/10/2004
102	REQ	64/2004	Aneel	Givaldo Carimbão	PSB	AL	07/10/2004
103	REQ	26/2004	Aneel	Edson Duarte	PV	BA e outros	14/04/2004
104	RIC	1939/2004	Aneel	Gustavo Fruet	PMDB	PR	02/06/2004
105	RIC	1809/2004	Aneel	Ney Lopes	PFL/DEM	RN	28/04/2004
106	RIC	1704/2004	Aneel	Comissão de Minas e Energia			24/03/2004
107	PFC	4/2003	Aneel	Wagner Lago	PDT	MA	02/04/2003
108	REQ	262/2003	Aneel	Ronaldo Vasconcellos	PTB	MG	05/11/2003
109	REQ	246/2003	Aneel	Ronaldo Vasconcellos	PTB	MG	22/10/2003
110	REQ	144/2003	Aneel	Rose de Freitas	PMDB	ES	27/11/2003
111	REQ	143/2003	Aneel	Rose de Freitas	PMDB	ES	27/11/2003
112	REQ	136/2003	Aneel	João Pizzolatti	PP	SC	05/11/2003
113	REQ	118/2003	Aneel	Eduardo Gomes	PSDB	TO	10/09/2003
114	REQ	111/2003	Aneel	Eduardo Gomes	PSDB	TO	10/09/2003
115	REQ	74/2003	Aneel	Eduardo Gomes	PSDB	TO	18/06/2003
116	REQ	64/2003	Aneel	Dr Heleno	PSDB	RJ	06/06/2003
117	REQ	57/2003	Aneel	Luiz Sérgio	PT	RJ	28/05/2003
118	REQ	45/2003	Aneel	João Pizzolatti	PPB	SC	29/04/2003
119	REQ	45/2003	Aneel	Luciano Zica	PT	SP	19/03/2003
120	REQ	42/2003	Aneel	Wladimir Costa	PMDB	PA	06/05/2003
121	REQ	35/2003	Aneel	Bassuma	PT	BA	04/04/2003
122	REQ	34/2003	Aneel	João Pizzolatti	PPB	SC	03/04/2003
123	REQ	30/2003	Aneel	Bassuma	PT	BA	01/04/2003
124	REQ	22/2003	Aneel	Renato Cozzolino	PSC	RJ	12/03/2003
125	REQ	20/2003	Aneel	Eduardo Gomes	PSDB	TO	19/03/2003
126	RIC	1129/2003	Aneel	Gastão Vieira	PMDB	MA	20/11/2003
127	RIC	1074/2003	Aneel	Edson Ezequiel	PMDB	RJ	30/10/2003
128	RIC	670/2003	Aneel	João Caldas	PL	AL	12/08/2003
129	RIC	668/2003	Aneel	Terezinha Fernandes	PT	MA	07/08/2003
130	RIC	647/2003	Aneel	Geraldo Resende	PPS	MS	31/07/2003
131	RIC	545/2003	Aneel	Comissão de Minas e Energia			02/07/2003
132	RIC	426/2003	Aneel	Ronaldo Vasconcellos	PTB	MG	27/05/2003
133	RIC	334/2003	Aneel	Terezinha Fernandes	PT	MA	29/04/2003
134	RIC	285/2003	Aneel	Assis Miguel do Couto	PT	PR	10/04/2003
135	RIC	259/2003	Aneel	Comissão de Minas e Energia			07/04/2003
136	RIC	173/2003	Aneel	Dr Hélio	PDT	SP	26/03/2003
137	RIC	67/2003	Aneel	Rubinelli	PT	SP	12/03/2003
138	RIC	50/2003	Aneel	Vanessa Grazziotin	PCdoB	AM	11/03/2003
139	RIC	12/2003	Aneel	Vanessa Grazziotin	PCdoB	AM	19/02/2003
140	RIC	02/2003	Aneel	Wagner Lago	PDT	MA	18/02/2003
141	REQ	68/2002	Aneel	Luiz Ribeiro	PSDB	RJ	25/04/2002
142	REQ	31/2002	Aneel	Luiz Ribeiro	PSDB	RJ	09/04/2002
143	REQ	25/2002	Aneel	Fernando Gabeira	PT	RJ	21/03/2002
144	REQ	3/2002	Aneel	Clementino Coelho	PPS	PE e outros	14/03/2002
145	RIC	4714/2002	Aneel	Vanessa Grazziotin	PCdoB	AM	28/11/2002
146	RIC	4706/2002	Aneel	Jandira Feghali	PCdoB	RJ	27/11/2002
147	RIC	4697/2002	Aneel	Asdrubal Bentes	PMDB	PA	20/11/2002
148	RIC	4580/2002	Aneel	Luciano Zica	PT	SP	21/08/2002
149	RIC	4541/2002	Aneel	Luciano Zica	PT	SP	19/06/2002

#	Tipo	Identificação	Agência envolvida	Autor	Partido	UF	Data
150	RIC	4479/2002	Aneel	Wellington Dias	PT	PI	07/06/2002
151	RIC	4226/2002	Aneel	Cunha Bueno	PPB	SP	12/03/2002
152	RIC	4225/2002	Aneel	Vanessa Grazziotin	PCdoB	AM	12/03/2002
153	RIC	4121/2002	Aneel	Marcos Afonso	PT	AC	20/02/2002
154	RIC	4115/2002	Aneel	Luciano Zica	PT	SP	19/02/2002
155	RIC	4113/2002	Aneel	Luciano Zica	PT	SP	19/02/2002
156	REQ	75/2001	Aneel	Silas Brasileiro	PMDB	MG	24/10/2001
157	REQ	54/2001	Aneel	Moreira Ferreira	PFL/DEM	SP	21/11/2001
158	REQ	47/2001	Aneel	Fernando Ferro	PT	PE	23/10/2001
159	REQ	45/2001	Aneel	Salvador Zimbaldi	PSDB	SP	17/10/2001
160	REQ	41/2001	Aneel	Fernando Ferro	PT	PE e outros	28/09/2001
161	REQ	15/2001	Aneel	Adão Pretto	PT	RS e outros	17/04/2001
162	REQ	09/2001	Aneel	Paulo Baltazar	PSB	RJ	28/03/2001
163	REQ	6/2001	Aneel	Wellington Dias	PT	PI e outros	04/04/2001
164	REQ	2/2001	Aneel	Fernando Ferro	PT	PE e outros	21/03/2001
165	REQ	2/2001	Aneel	Salatiel Carvalho	PMDB	PE e outros	21/03/2001
166	RIC	4060/2001	Aneel	Rubens Furlan	PPS	SP	12/12/2001
167	RIC	4034/2001	Aneel	Padre Roque	PT	PR	11/12/2001
168	RIC	3841/2001	Aneel	Pimentel Gomes	PPS	CE	10/10/2001
169	RIC	3827/2001	Aneel	Marcos Afonso	PT	AC	09/10/2001
170	RIC	3719/2001	Aneel	Luiz Antonio Fleury	PTB	SP	18/09/2001
171	RIC	3654/2001	Aneel	Marcos Afonso	PT	AC	30/08/2001
172	RIC	3615/2001	Aneel	Ivan Valente	PT	SP	28/08/2001
173	RIC	3613/2001	Aneel	Marcos Afonso	PT	AC	27/08/2001
174	RIC	3551/2001	Aneel	Vanessa Grazziotin	PCdoB	AM	14/08/2001
175	RIC	3439/2001	Aneel	Ivan Valente	PT	SP	20/06/2001
176	RIC	3349/2001	Aneel	Pedro Celso	PT	DF	29/05/2001
177	RIC	3348/2001	Aneel	Pedro Pedrossian	PPB	MS	29/05/2001
178	RIC	3315/2001	Aneel	Alexandre Cardoso	PSB	RJ	23/05/2001
179	RIC	2933/2001	Aneel	Sérgio Novais	PSB	CE	05/03/2001
180	PFC	36/2000	Aneel	Adolfo Marinho	PSDB	CE	13/09/2000
181	RIC	2787/2000	Aneel	Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior			14/12/2000
182	RIC	2784/2000	Aneel	Chico Sardelli	PFL/DEM	SP	14/12/2000
183	RIC	2649/2000	Aneel	Vanessa Grazziotin	PCdoB	AM	22/11/2000
184	RIC	2635/2000	Aneel	Sérgio Novais	PSB	CE	09/11/2000
185	RIC	2584/2000	Aneel	Roberto Pessoa	PFL/DEM	CE	31/10/2000
186	RIC	2536/2000	Aneel	Sergio Novais	PSB	CE	13/09/2000
187	RIC	2503/2000	Aneel	Sergio Novais	PSB	CE	06/09/2000
188	RIC	2388/2000	Aneel	Sergio Novais	PSB	CE	01/08/2000
189	RIC	2275/2000	Aneel	José Barroso Pimentel	PT	CE	06/06/2000
190	RIC	2243/2000	Aneel	Sergio Novais	PSB	CE	25/05/2000
191	RIC	2239/2000	Aneel	Sergio Novais	PSB	CE	25/05/2000
192	RIC	2162/2000	Aneel	Carlos Fernando Agustini	PDT	SC	10/05/2000
193	RIC	2079/2000	Aneel	Nelson Vicente Portela Pellegrino	PT	BA	25/04/2000
194	RIC	2042/2000	Aneel	Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior			12/04/2000
195	RIC	1809/2000	Aneel	Oswaldo de Souza Reis	PPB	TO	15/03/2000
196	RIC	1684/2000	Aneel	José dos Santos Freire Júnior	PMDB	TO	08/02/2000
197	PFC	11/1999	Aneel	Comissão de Minas e Energia			19/05/1999
198	RIC	1549/1999	Aneel	Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior			09/12/1999
199	RIC	1501/1999	Aneel	Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior			25/11/1999
200	RIC	1500/1999	Aneel	Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior			25/11/1999
201	RIC	1482/1999	Aneel	Luiz Antonio Fleury	PTB	SP	23/11/1999

#	Tipo	Identificação	Agência envolvida	Autor	Partido	UF	Data
202	RIC	1363/1999	Aneel	Comissão de Minas e Energia			14/10/1999
203	RIC	1218/1999	Aneel	Igor Pugliesi Avelino	PMDB	TO	25/08/1999
204	RIC	998/1999	Aneel	Walter Pinheiro	PT	BA	09/06/1999
205	RIC	851/1999	Aneel	Ricardo Maranhão	PSB	RJ	25/05/1999
206	RIC	388/1999	Aneel	Luiz José Bittencourt	PMDB	GO	15/04/1999
207	RIC	299/1999	Aneel	Arlindo Chinaglia Junior	PT	SP	31/03/1999
208	RIC	3942/1998	Aneel	Fabio Feldmann	PSDB	SP	11/08/1998
209	RIC	3348/1998	Aneel	Paulo Bernardo	PT	PR	30/04/1998
210	RIC	3264/1998	Aneel	Inacio Arruda	PCDOB	CE	17/03/1998
211	RIC	3244/1998	Aneel	Arnaldo Faria de Sa	PPB	SP	10/03/1998
212	RIC	3221/1998	Aneel	Moreira Franco	PMDB	RJ	12/02/1998
213	RIC	2048/1996	Aneel	Luciano Zica	PT	SP	04/12/1996

1	PFC	43/2008	ANS	Dr. Pinotti	PFL/DEM	SP	14/05/2008
2	REQ	195/2008	ANS	Nelson Marquezelli	PTB	SP	30/10/2008
3	REQ	69/2008	ANS	Dr. Pinotti	PFL/DEM	SP	19/03/2008
4	RIC	570/2007	ANS	Ricardo Tripoli	PSDB	SP	02/08/2007
5	RIC	3478/2005	ANS	Laura Carneiro	PFL/DEM	RJ	14/12/2005
6	RIC	3308/2005	ANS	Osmânio Pereira	PTB	MG	04/10/2005
7	RIC	3056/2005	ANS	Luiz Couto	PT	PB	12/07/2005
8	RIC	2640/2005	ANS	Givaldo Carimbão	PSB	AL	30/03/2005
9	REQ	90/2004	ANS	Dr. Pinotti	PFL/DEM	SP	07/07/2004
10	RIC	1678/2004	ANS	Mário Heringer	PDT	MG	18/03/2004
11	REQ-CPI	105/2003	ANS	Arnaldo Faria de Sá	PTB	SP	04/11/2003
12	REQ-CPI	94/2003	ANS	Dr. Ribamar Alves	PSB	MA	27/08/2003
13	REQ-CPI	93/2003	ANS	Dr. Ribamar Alves	PSB	MA	27/08/2003
14	REQ-CPI	84/2003	ANS	Arlindo Chinaglia	PT	SP	22/08/2003
15	REQ-CPI	83/2003	ANS	Arlindo Chinaglia	PT	SP	22/08/2003
16	REQ-CPI	82/2003	ANS	Dr. Rosinha	PT	PR	22/08/2003
17	REQ-CPI	80/2003	ANS	Dr. Rosinha	PT	PR	22/08/2003
18	REQ-CPI	79/2003	ANS	Mário Heringer	PDT	MG	21/08/2003
19	REQ-CPI	75/2003	ANS	Mário Heringer	PDT	MG	21/08/2003
20	REQ-CPI	72/2003	ANS	Robson Tuma	PFL/DEM	SP	21/08/2003
21	REQ-CPI	71/2003	ANS	Robson Tuma	PFL/DEM	SP	21/08/2003
22	REQ-CPI	70/2003	ANS	Henrique Fontana	PT	RS	21/08/2003
23	REQ-CPI	69/2003	ANS	Henrique Fontana	PT	RS	21/08/2003
24	REQ-CPI	68/2003	ANS	Henrique Fontana	PT	RS	21/08/2003
25	REQ-CPI	66/2003	ANS	Arlindo Chinaglia	PT	SP	11/08/2003
26	REQ-	56/2003	ANS	Dr. Ribamar Alves	PSB	MA	22/07/2003

#	Tipo	Identificação	Agência envolvida	Autor	Partido	UF	Data
	CPI						
27	REQ	49/2003	ANS	Luciano Zica	PT	SP	19/03/2003
28	REQ-CPI	21/2003	ANS	Dr. Ribamar Alves	PSB	MA	23/06/2003
29	REQ-CPI	19/2003	ANS	Bispo Wanderval	PL	SP	23/06/2003
30	REQ	3/2003	ANS	Celso Russomanno	PPB	SP	27/02/2003
31	REQ	99/2002	ANS	Celso Russomanno	PPB	SP	17/05/2002
32	REQ	84/2002	ANS	Luiz Ribeiro	PSDB	RJ	08/05/2002
33	RIC	4736/2002	ANS	Cunha Bueno	PPB	SP	12/12/2002
34	RIC	4639/2002	ANS	Cunha Bueno	PPB	SP	29/10/2002
35	RIC	4457/2002	ANS	Cunha Bueno	PPB	SP	29/05/2002
36	RIC	4179/2002	ANS	Dr. Rosinha.	PT	PR	05/03/2002
37	RIC	4053/2001	ANS	Rubens Furlan	PPS	SP	12/12/2001
38	RIC	3972/2001	ANS	Aldo Arantes	PCdoB	GO	28/11/2001
39	RIC	2850/2001	ANS	Dr. Hélio	PDT	SP e outros	07/02/2001

Legenda	
PFC	Proposta de Fiscalização e Controle
REQ	Requerimento
REQ-CPI	Requerimento relacionado especificamente a uma Comissão Parlamentar de Inquérito
REQ-RCP	Requerimento para retirada de assinatura para instalação de Comissão Parlamentar de Inquérito
RIC	Requerimento de Informação