

MARCO REGULATÓRIO

## Projeto retira poder das agências

Proposta de lei apoiada pelo governo na Câmara devolve concessão de serviços públicos para os ministérios

Lourival Sant'Anna

O presidente Luiz Inácio Lula da Silva está reordenando as relações entre o Estado e a iniciativa privada. Nos anos 90, seu antecessor, Fernando Henrique Cardoso, promoveu uma reforma do Estado que incluiu a privatização de serviços públicos, que passaram a ser regulados por agências independentes. Lula foi contra a privatização, que chamou de "herança maldita", e conduziu agora o equilíbrio a uma contrariforma.

O governo não pode recomprar as empresas, que multiplicaram os investimentos em infraestrutura. Mas pode retirar das agências e devolver aos ministérios o controle sobre as concessões. É o que faz projeto de lei patrocinado pelo governo, cujo relator é o deputado Ricardo Barros (PP-PR).

Agências são órgãos de Estado, não de governo. Seus diretores têm mandatos que não coincidem com os dos governantes eleitos. São indicados pelo presidente, mas têm de ser ratificados pelo Senado, mediante sabatina. Devem ter notório conhecimento técnico da área e "reputação ilibada". Embora vinculadas aos ministérios do respectivo setor, as agências devem ser independentes. Nos Estados Unidos, elas pertencem ao Legislativo, não ao Executivo, num sinal de que devem representar o interesse público.

Em países democráticos, o sistema regulatório é, ao lado da Justiça, o ponto nevrálgico dos direitos dos cidadãos. Serviços como água, energia, telecomunicações e transportes envolvem grandes conflitos de interesses entre os investidores, de um lado, e os consumidores, de outro, além do próprio governo. As empresas querem o retorno de seu investimento; os consumidores, bons serviços a preços módicos; os governos ora desejam tarifas baixas antes das eleições, ora agradar as empresas privadas, que financiam suas campanhas eleitorais, e as estatais, que usam para fins diversos - como é evidente no caso da Petrobrás.

"O governo, as empresas e os consumidores formam um triângulo", explica Wanderlino Carvalho, presidente da Associação Brasileira de Agências Reguladoras. "A agência tem de ficar no centro geométrico para resolver conflitos e promover o equilíbrio." As decisões das agências sobre concessões e tarifas são muito complexas e precisam ser tomadas por técnicos. Para evitar que eles sejam "capturados" pelos interesses em jogo, é preciso que suas reuniões sejam públicas e suas decisões explicadas aos consumidores e ao Congresso.

### POLÍTICA

Antes da privatização e da criação das agências reguladoras, os governos faziam política com as tarifas, mantendo-as artificialmente baixas para conter a inflação. O resultado foi a falta de investimentos. Linhas telefônicas, até os anos 90, eram patrimônio vendido a preços altos, por causa de sua escassez.

Governos são eleitos para cuidar de políticas públicas, não de regulação. Eles podem determinar as prioridades das concessões, por exemplo: energia limpa e renovável, como hidrelétricas, em vez de térmicas a carvão; ou o menor preço do pedágio em vez do maior lance num leilão de concessão de rodovias. A partir daí, as agências devem definir os parâmetros das licitações.

O furo de as concessões estarem nas mãos dos ministérios, e não das agências, substitui critérios técnicos por políticos e centraliza no governo as relações do Estado com a iniciativa privada. "As empresas se tornarão dependentes do governo", prevê o advogado Pedro Dutra, especialista em direito econômico.

Para Renato Guerreiro, ex-presidente da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), a outorga é função das agências, ao lado da regulação e da fiscalização. Cabe ao governo definir políticas, como a universalização do acesso à telefonia fixa.

O governo Lula discorda dessa divisão. O poder de outorga está diretamente vinculado às políticas públicas, argumenta

Luiz Alberto dos Santos, sub-chefe de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil. "Não existe critério exclusivamente técnico em lugar nenhum", acrescenta ele. "Mesmo as agências reguladoras são sujeitas a critérios políticos, a pressões." Santos pondera que o poder de outorga está subordinado a "influências conjunturais".

### 'ANP estava com força que nunca devia ter tido', diz seu diretor-geral

Assim, ao retirá-lo das agências, o governo as está "protegendo" dessas influências.

Em 2004, o governo Lula retirou o poder de outorga das agências de energia elétrica (Aneel) e de petróleo (ANP). O diretor-geral da Aneel, Nelson Hubner, afirma que a mudança foi boa. "Era uma situação ruim para a Aneel, porque ela assinava como poder concedente e depois era responsável por gerir o contrato", diz Hubner, indicado pela ministra-chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff. "A relação ficava distorcida. O poder concedente é o governo, representado pelo Ministério de Minas e Energia."

### FORÇA

Haroldo Lima, diretor-geral da ANP, também prefere assim. "A ANP faz o estudo e encaminha para o Conselho Nacional de Política Energética (que assessorava o presidente), que decide o que vai ser outorgado", descreve Lima, um ex-deputado pelo PC do B da Bahia que também foi contra as privatizações. "Somos executores das políticas decididas pelo governo. A ANP estava com uma força que nunca devia ter tido. Ela não foi eleita, não pode outorgar."

Márcio Couto, especialista em regulação da Fundação Getúlio Vargas, concorda que as agências ultrapassaram os limites no fim do governo FHC. "Elas se tornaram geradoras de políticas públicas, o que não

era papel delas, e os ministérios ficaram enfraquecidos", opina Couto, superintendente da Anatel entre 2002 e 2004.

A outorga tem etapas distintas em cada setor, observa Marcio Guarita, diretor de Relações Institucionais da Confederação Nacional da Indústria. Para ele, é preciso separar claramente a etapa política da técnica. "A decisão de escolher a concessionária de rodovia que cobrar o pedágio mais barato é política; a modelagem para chegar a esse resultado é técnica", distingue ele. "Aberto o processo de concessão, a outorga deveria ser incumbência da agência." •

# Depois de desprezar órgãos, governo reforça sua estrutura

Salário dos técnicos de nível superior dobrou e foram abertos concursos

Quando assumiu, em 2003, o presidente Lula deixou claro o seu desprezo pelas agências reguladoras que, na sua visão, usurpavam poder dos ministros. O governo demorava anos para indicar diretores para as agências - que, sem querer, não podiam tomar decisões - e contingenciava suas verbas.

Em 2006, o governo criou a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), nomeando diretores que não entendiam nada de aviação, e ganharam o apelido de "pilotos sem brevê".

Sobrevieram os desastres - no sentido literal. O "apagão aéreo" desmudou o descontrole sobre o setor. A diretoria da Anac foi inteiramente substituída por técnicos.

"A crise que colocou a Anac na berlinda foi muito útil para mostrar ao governo e à sociedade a importância de levar a sério a engenharia institucional das agências reguladoras", recorda Lucia Helena Salgado, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

"Quando fui convidado, já não havia mais controvérsias sobre se as agências deveriam existir", diz Ronaldo Sardenberg, presidente da Anatel há dois anos e ministro da Ciência

e Tecnologia no governo de Fernando Henrique Cardoso. "Não tive evidência de interferência do governo."

Obedecendo ao interesse do governo de concentrar o setor em três grandes empresas, a Anatel modificou as regras para permitir que a Oi comprasse a Brasil Telecom. "Sabíamos do interesse do governo, mas o processo foi conduzido de maneira técnica", garante Sardenberg. "A situação evoluiu de duas operadoras muito grandes e duas médias para três grandes. Acho que com isso há mais possibilidade de concorrência."

A Anatel é acusada de ter sido branda com a Telefônica, cujo serviço de internet Speedy tem apresentado problemas em São Paulo. "A agência deveria ter sido mais proativa", diz Marcos Pó, do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec). Sardenberg defende-se dizendo que desde julho de 2008 abriu seis processos administrativos contra a empresa.

Jerson Kellman, que dirigiu a Anatel entre 2005 e 2008, é outro exemplo de indicação apartidária: ele havia sido presidente da Agência Nacional

## FRASE

**Lucia Helena Salgado**

Coordenadora de estudos de regulação do Ipea  
"A crise que colocou a Anac na berlinda foi muito útil para mostrar ao governo e à sociedade a importância de levar a sério a engenharia institucional das agências reguladoras"

de Águas entre 2001 e 2004, no governo FHC. Sofreu com o descaso do governo: "Ficamos quase um ano só com três diretores". Mas também garante que nunca sofreu pressões do governo.

Do orçamento de R\$ 381 milhões da Anatel em 2008, R\$ 354 milhões foram realizados. "Não é suficiente", diz Sardenberg. Para este ano, o orçamento da agência é de R\$ 560 milhões, mas ela espera receber R\$ 420 milhões. Já Nelson Hubner, diretor-geral da Aneel, diz que não gastará todos os R\$ 365 milhões arrecadados com a taxa na conta de luz destinada à agência. No ano que vem, esses encargos serão revistos.

Os salários dos técnicos de nível superior das agências dobraram no governo Lula, para

em torno de R\$ 10 mil. Isso tem diminuído sua cooptação pelas empresas dos setores respectivos. Tem sido abertos concursos para centenas de vagas.

O projeto de lei que tramita na Câmara torna cada agência uma unidade orçamentária. Para o deputado Ricardo Barros (PP-PR), relator do projeto, isso lhes dará independência financeira em relação aos ministérios aos quais estão vinculadas.

Ao lado da autonomia, a transparência é outro conceito-chave. Ao contrário da Aneel, cujas sessões são transmitidas pela internet, a Anatel se reúne a portas fechadas. Segundo Sardenberg, isso se deve à lei, que preserva o sigilo comercial das empresas.

Lucia Helena, membro do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) entre 1996 e 2000, discorda: "O sigilo pode ser preservado em reuniões abertas, criando-se uma versão pública e outra confidencial dos relatórios. Todas as reuniões do Cade são públicas e nunca vazou informação." • L.S.

---

# Política afeta investimentos

Brasil tem um dos piores índices em matéria de 'ambiente estável'

A subordinação da técnica à política afeta investimentos e tarifas. "Quanto mais transparência, mais segurança para o investimento, e o retorno exigido é menor, diminuindo o custo do serviço", relaciona Virgínia Parente, do Instituto de Eletrotécnica e Energia da Universidade de São Paulo. "Quando há insegurança, o investidor quer receber mais depressa, para correr menos risco", completa Paulo Ludmer, conselheiro da Abrace, que reúne grandes consumidores de energia elétrica.

Os efeitos da politização das decisões e da burocratização das agências já se notam, observa Adriano Pires, diretor do Centro Brasileiro de Infraestrutura. "As empresas começam a conversar com os ministérios, com quem vai decidir, em vez das agências", diz ele. "Isso cria barreiras aos investimentos. Não aproveitamos a liquidez internacional entre 2003 e 2008 e perdemos a oportunidade de modernizar portos, aeroportos, estradas, setor elétrico e saneamento", enumera. "Quando o País voltar a crescer, vai barrar na infraestrutura. É a herança maldita de Lula."

O Brasil tem um dos piores índices em matéria de "ambien-

te estável para investimentos". Só 3% dos executivos de multinacionais ouvidos este ano numa pesquisa da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (Unctad) indicaram esse item como "fator que favorece o investimento". Apenas Rússia e Vietnã tiveram índice tão baixo. No México, por exemplo, foi de 12% e na média mundial, 10%. "Esse item está diretamente relacionado com o papel das agências reguladoras", explica Luis Afonso Lima, presidente da Sociedade Brasileira de Estudos de Empresas Transnacionais.

Pesquisa da Heritage Foundation indica redução da "liberdade econômica" no Brasil, que também está relacionada com regulação e concorrência. O índice caiu de 61, em 2000, para 56, em 2008. O Brasil segue em posição melhor que os outros Brics - Rússia, Índia e China -, mas a vantagem está diminuindo. Lima conclui: "O investidor estrangeiro percebe que estamos retrocedendo".

"Nada melhor, para atrair investimentos, do que ter órgãos reguladores fortes", diz David Zylbersztajn, que dirigiu a ANP entre 1998 e 2001. "Na prática, eles foram esvaziados." ■ **LS.**