

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

MARIANA RODRIGUES DE MOURA

**A CRIAÇÃO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NO BRASIL: UMA ANÁLISE
DOS DIFERENTES PADRÕES DE AGENDAMENTO**

Brasília

2014

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**A CRIAÇÃO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NO BRASIL: UMA ANÁLISE
DOS DIFERENTES PADRÕES DE AGENDAMENTO**

MARIANA RODRIGUES DE MOURA

Dissertação apresentada ao Instituto de
Ciência Política da Universidade de Brasília
para obtenção do título de Mestre em
Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Denílson B. Coêlho

Brasília

2014

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**A CRIAÇÃO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NO BRASIL: UMA ANÁLISE
DOS DIFERENTES PADRÕES DE AGENDAMENTO**

MARIANA RODRIGUES DE MOURA

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Denílson Bandeira Coêlho - IPol/UnB

Prof. Dr. André Borges - IPol/UnB

Prof. Dr. Maurício Soares Bugarin- Economia/ UnB

Prof. Dr. Lúcio Rennó – IPOL/UnB (Suplente)

Brasília

2014

Agradecimentos

Esta, para mim, foi uma das etapas mais difíceis da fase final da construção deste trabalho. Conseguir sintetizar em poucas linhas as pessoas e instituições a quem agradecer por esta pesquisa ter se tornado realidade.

Em primeiro lugar agradeço a Deus por ter me dado forças para concluí-la.

Agradeço também ao meu orientador Denílson B. Coêlho pela paciência na orientação durante todas as etapas de construção desta tese de mestrado e mesmo antes disso, ainda na graduação, por me incentivar a seguir minha carreira acadêmica.

Agradeço ao Instituto de Ciência Política, aos coordenadores e às secretárias que me socorreram nos momentos de dúvidas em relação aos aspectos administrativos do curso. Agradeço também ao CNPq pela concessão da bolsa que me permitiu, ao menos na primeira metade do curso, que eu me dedicasse integralmente aos estudos.

Por fim, quero agradecer à minha família, amigos e namorado. Primeiramente meus pais, Valmir Moura e Celina Moura, por serem minha fonte maior de inspiração para seguir vencendo desafios. Aos amigos quero pedir perdão pelas longas ausências, mas o motivo foi nobre. E ao namorado, Luigi Conte, quero agradecer pelo companheirismo e apoio incondicional durante todo este tempo que estamos juntos.

Resumo

A primeira agência reguladora brasileira surgiu em meados da década de 1990 e a última em 2005. Dentro de uma década e três mandatos presidenciais, dez agências reguladoras federais foram criadas, em diversos setores, tais como energia, telecomunicações, petróleo, meio-ambiente, saúde suplementar, vigilância sanitária, transporte e aviação civil. Mas apesar de abarcarem áreas bastante distintas, o formato institucional é o mesmo: autarquias especiais, com mais autonomia do que outros órgãos e entidades governamentais. Neste sentido, o objetivo deste trabalho é discutir o contexto no qual estas agências se tornaram realidade (a chamada Reforma Regulatória) e definir quais foram os fatores que permitiram o *agenda-setting* do tema repetidamente, em diferentes áreas.

Palavras-chave: Reforma Regulatória *Agenda-setting* Agências Reguladoras
Stakeholders

Abstract

The first Brazilian regulatory agency was created in mid-90s and the latest one in 2005. Within about a decade and three presidential terms, ten federal regulatory agencies were created and they oversee various sectors, including energy telecommunications, oil, environment, supplementary health care, health surveillance, transport and civil aviation. But, although they oversee such diverse areas, their institutional format is the same: special autarchies, with more autonomy than other government bodies or entities in Brazil. The main goal of this paper is to discuss the context in which these agencies were created (the Regulatory Reform) and determine what were the factors that permitted the agenda-setting of the theme several times over different sectors.

Keywords: Brazil State Reform Agenda-setting Regulatory Agencies Stakeholders

Lista de Gráficos

Gráfico 1. Tendência América Latina x Europa e tendência geral	23
Gráfico 2. Difusão de agências por setor	24
Gráfico 3. Desestatizações PND	27
Gráfico 4. Expositores x setor (Cesp Anatel)	61
Gráfico 5. Expositores x setor (Cesp Petróleo)	67
Gráfico 6. Relatores/presidentes x partido	71
Gráfico 7. Expositores por setor (Cesp dos Transportes)	93
Gráfico 8. Expositores x setor (Cesp Anac).....	106
Gráfico 9. Número de empresas aéreas competitivas no Brasil x ano.....	109
Gráfico 10. Relatores x partido (agências de 2ª e 3ª geração).....	114

Lista de Quadros

Quadro 1. Modelos de Estado – Estado positivo e Estado regulador.....	16
Quadro 2. Membros do CRE: acadêmicos/ex-membros do governo.....	46
Quadro 3. Membros do CRE: empresários.....	47
Quadro 4. Características da nova agência de energia.....	52
Quadro 5. Alterações da PEC das telecomunicações.....	59
Quadro 6. Comparativo da evolução do setor de transportes no Brasil.....	90
Quadro 7. Alterações nos setores regulados.....	116
Quadro 8. Financiamento das novas agências: taxas.....	117
Quadro 9. Principais distinções entre os agendamentos	120

Lista de Tabelas

Tabela 1. Índice de qualidade regulatória: Brasil, Chile e México.....	126
--	-----

A CRIAÇÃO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NO BRASIL: UMA ANÁLISE DOS DIFERENTES PADRÕES DE AGENDAMENTO

Sumário

Introdução.....	9
1. A difusão do Estado Regulador no Mundo e sua chegada ao Brasil: PND e PDRAE.....	14
1.1. Contexto Inicial da criação das agências.....	14
1.2. Difusão para outros países.....	18
1.3. Contexto nacional que proporcionou a criação das agências.....	25
2. Marco Teórico e Metodologia.....	32
2.1. Fundamentação teórica.....	32
2.2. Metodologia e Objetivos.....	39
3. O Agendamento Inicial das Agências Reguladoras.....	45
3.1. A criação de um desenho institucional para a regulação independente.....	45
3.2. A criação da Agência Nacional de Energia Elétrica.....	49
3.3. A criação da Agência Nacional de Telecomunicações.....	56
3.3. A criação da Agência Nacional do Petróleo.....	63
3.5. Criação das agências de infraestrutura:análise.....	68
4. As agências de segunda e terceira geração.....	72
4.1. A criação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária.....	72
4.2. A criação da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS).....	79
4.3. A criação da Agência Nacional de Águas (ANA).....	83
4.4. As agências de transporte: ANTT e Antaq.....	88
4.5. A criação da Agência Nacional do Cinema (Ancine).....	96
4.6. A criação da Agência Nacional da Aviação Civil (Anac).....	102
5. Observando o contexto geral de criação das Agências Reguladoras Federais Brasileiras.....	112
6. Conclusão.....	127
Referências.....	131

INTRODUÇÃO

A agência reguladora autônoma tornou-se o “modelo apropriado” de governança ao redor do mundo. A nova prática ocorre por meio de uma delegação de poder dos ministérios e seus departamentos para burocracias mais independentes, controladas por tecnocratas e especialistas no tema a ser regulado. Esse fenômeno pode ser observado na Europa (MAJONE, 1994; 1997), na Ásia (JAYASURIYA, 2001) e em diversos países em desenvolvimento (COOK et al., 2004).

A primeira agência reguladora apareceu nos Estados Unidos da América no final do século XIX. Até a década de 1980 a média de agências surgidas no mundo era de menos de cinco por ano. Contudo, entre 1990 e 2002 esse número passou para 15, atingindo picos de mais de vinte por ano entre 1995 e 2001. Uma análise realizada em 15 setores de 48 países por Jordana, Levi-Faur e Marín (2011) revela que em um período de mais de quarenta anos (entre 1966 e 2007) o número dessas instituições aumentou em diferentes continentes do globo.

Na América Latina, também se observa aumento no número de agências reguladoras. Um estudo de Jordana, Levi-Faur e Gilardi (2005) envolvendo 12 setores econômicos em todos os países das Américas do Sul e Central – exceto Suriname e Belize – e em dois países caribenhos – Cuba e República Dominicana – aponta o crescimento do número de agências: antes de 1979 contavam-se 43 agências na região, e em 2002 já eram 138. Apesar de haver distinções em seu nível efetivo de autonomia nas diferentes nações latino-americanas, observou-se a existência de agências reguladoras em todos os países estudados, inclusive em Cuba.

Nesse sentido, torna-se relevante investigar quais fatores influenciaram esse fenômeno. Por que ele se intensificou na década de 1990? Majone (1997) chama esse processo de mudança do modelo de Estado de positivo para regulador. O Estado positivo ascendeu pela primeira vez na Europa, no fim da Segunda Guerra Mundial. Os países tomaram para si o papel de redistribuidor de renda e administrador das variáveis macroeconômicas, e o resultado foi a proliferação de entidades e empresas públicas em diversas nações – era o Estado de bem-estar social, com a atribuição de planejar e produzir diretamente bens e serviços, atuando, em última instância, como empregador.

Todavia, na década de 1970 esse modelo começa a desmoronar: a combinação de desemprego com altas taxas de inflação fez os países que adotavam o modelo repensarem suas práticas. De um país para o outro as empresas estatais foram

questionadas por não serem capazes de atingir nem seus objetivos sociais nem os econômicos, por sua falta de responsabilização e pela tendência de serem capturadas por políticos e sindicatos (MAJONE, 1996). Assim surgiu o novo modelo de Estado – o Estado regulador, cujas características incluíam privatização, liberalização, reforma dos programas de bem-estar e desregulação. Porém, o que ocorreu na verdade foi a substituição dos métodos tradicionais de regulação e controle, e nesse contexto surgem as agências reguladoras.

Na América Latina, o chamado capitalismo regulatório surgiu um pouco depois. As causas foram a crise do Estado desenvolvimentista, a liberalização econômica, a democratização e o processo problemático de formação do Estado na região. Conforme havia ocorrido nos países europeus, a regra na América Latina também foi a industrialização conduzida pelo Estado e as políticas de substituição de importação. Nesse período (também pós-guerra), o setor público expandiu-se rapidamente, trazendo como consequência a concentração do poder econômico (WHITEHEAD, 1994).

No entanto, na década de 1970 os Estados latino-americanos encontravam-se em um contexto de hiperinflação, e isso demonstrou a fragilidade da expansão institucional das estruturas do Estado ocorrida até então (EDWARDS, 1995; HAGGARD, KAUFMAN, 1992; STALLINGS; PERES, 2000). Do final da década de 1970 até o início da década de 1990 a crise econômica coincidiu com a transição de regimes totalitários para democráticos na região (O'DONNELL, SCHMITTER e WHITEHEAD, 1986). Cuba foi o único país onde esse processo não ocorreu.

Desse modo, o surgimento do Estado regulador intensificou-se na década de 1990, quando houve a efetiva redemocratização em muitos países latino-americanos. Biglaiser e Danis (2002) afirmam que a liberalização econômica ocorreu de forma mais rápida e profunda na América Latina do que em qualquer outra parte do mundo. Nesse sentido, a abertura de mercado, a liberalização econômica e a privatização propiciaram a ascensão do Estado regulador na América Latina. Essa situação trouxe a necessidade de novas instituições que pudessem regular a nova realidade.

No Brasil, o Estado regulador deu seus passos iniciais na década de 1990. No período, o cenário foi de abertura econômica, liberalização de diversos setores e privatização de empresas públicas (como pode ser visto no restante da América Latina). Algumas políticas públicas caracterizaram a mudança, entre elas podemos citar o Plano Nacional de Desestatização (PND) e o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) – o primeiro centrou-se na privatização de diversos entes estatais, e o

segundo buscou a consolidação do Estado regulador. O novo modelo de regulação, com a criação de diversas agências reguladoras, tornou-se realidade no país em meados de 1995 com a criação da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel).

O Estado regulatório é estudado por diversos autores, entre eles podemos destacar os que tratam de sua difusão pelo mundo: Jordana, Levi-Faur e Gilardi (2005); Jordana, Levi-Faur e Marín (2011); Majone (1994; 1997); Jayasuriya (2001); e Cook et al. (2004). Há também os que estudam *accountability* e regulação: Burke e Minassians (2002); Sarre e Prenzler (1999); e Larrinaga et al. (2002). Regulação de temas específicos, como energia, telecomunicações, água, finanças, etc., é o foco dos estudos de Levy e Spiller (1994); Thatcher (1998); Horwitz (1991); e Tupper e Resende (2004). A independência das agências reguladoras e sua credibilidade é um tema pesquisado por Morrison (1988); Mueller e Pereira (2002); e Gilardi (2002). Spiller (1995) e Jayasuriya (1998), entre outros, direcionam suas pesquisas para lei e regulação. Mesmo com estudos diversificados nessa área, poucos trabalhos se debruçam sobre o agendamento do Estado regulador no âmbito interno de um país.

Assim, esta dissertação pretende contribuir para essa literatura de um ponto de vista ainda não muito explorado – o agendamento de políticas públicas, mais especificamente o agendamento das instituições do Estado regulador – as agências independentes. O cerne do trabalho é estudar o contexto no qual estava imerso o Brasil quando o tema das agências entrou na pauta da agenda decisória, possibilitando o surgimento de diversas agências reguladoras.

Nessa perspectiva, esta dissertação tem como objeto específico pesquisar a criação de tais agências. O objetivo central é descrever e analisar seu processo de criação e os diferentes padrões de agendamento que o possibilitaram. Quais fatores permitiram que essa agenda fosse prioritária em diferentes temas? O assunto é interessante, porque o que se observa no panorama atual dessas entidades é que dez atuam em nível federal nos mais diferentes setores, tais como infraestrutura, saúde, meio ambiente, transportes e cultura. Contudo, o desenho institucional é similar – o de autarquia especial que goza de independência maior do que os outros entes da administração direta e indireta. Nessa esteira, o trabalho investiga o surgimento do modelo “agência reguladora” no ordenamento jurídico brasileiro com a criação das primeiras agências e como essa ideia foi surgindo em outros setores.

No Brasil existem muitos estudos a respeito dessa inovação institucional chamada “agência reguladora”. Alguns autores, como Gomide (2012), Nunes et al.

(2007) e Melo (2002), analisam seu surgimento. Por sua vez, Pó e Abrúcio (2006) estudam seu desenho e seus mecanismos de controle. Mas a grande maioria analisa os diferentes aspectos de uma agência específica, como é o caso de Montone e Castro (2003), organizadores de um documento que reúne diversos trabalhos sobre a regulação da saúde complementar.

Freitas, Rangel e Dutra (2001) tratam dos recursos hídricos e da criação da Agência Nacional de Águas (ANA). Gomide também se debruça sobre a criação da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq). Fornazari (2006) tem como foco o cinema e sua regulação. Oliveira (2007) concentra-se na evolução da aviação civil e na criação da Agência Nacional da Aviação Civil (Anac). No entanto, não há ainda um estudo consolidado que englobe tanto o surgimento do modelo institucional “agência reguladora” como os processos particulares que levaram à criação das diferentes agências em cada setor específico.

O objetivo desta dissertação é realizar um trabalho de ciência política comparada, analisando um mesmo país, o Brasil, através do tempo e por meio de diferentes instituições, e justifica-se por efetuar uma revisão teórica e histórica de todo o processo de criação das dez agências reguladoras federais brasileiras, contribuindo com a literatura acerca do tema Estado Regulador e suas instituições (as agências independentes) para uma melhor compreensão geral do fenômeno. Ela se insere em um contexto macro na literatura que trata da ascensão do Estado regulador empreendida no Brasil e no mundo, buscando perceber as novas estruturas criadas em um processo democrático.

Em sua grande maioria, as agências têm sua criação creditada à iniciativa do Executivo por meio de mensagens e medidas provisórias, passando posteriormente pelo crivo do Legislativo. A dissertação buscará compreender como se deu essa discussão nas agências de primeira, segunda e terceira geração¹, tentando pontuar as similaridades e as distinções que ocorreram entre elas.

O período estudado compreende o início do processo, ou seja, a partir de 1995, com a criação da Aneel, até 2005, com o surgimento da Anac. Assim, serão estudados agendamentos ocorridos em três gestões diferentes: o primeiro e o segundo governos de Fernando Henrique Cardoso e o primeiro governo Lula. Nesse sentido, a dissertação

¹ Esta terminologia será apresentada no capítulo que trata de metodologia e fundamentação teórica (capítulo 2).

observará também a evolução das discussões a respeito das agências com a maturidade do modelo autarquia especial.

Além da introdução, a dissertação é dividida em cinco capítulos: o capítulo 1 estuda o surgimento do Estado regulador e sua difusão no mundo e, mais especificamente, no Brasil, detalhando o contexto político e econômico do período. A questão que norteia este capítulo inicial é definir quais as ideias e as mudanças de concepção que permitiram a chamada “explosão regulatória”.

O capítulo 2 apresenta a metodologia e o chamado marco teórico, constituído pelas teorias que embasam o agendamento de políticas públicas. Essas diversas teorias são apresentadas de forma concisa, destacando-se as duas que serão utilizadas na análise proposta: a Teoria de Múltiplos Fluxos, de Kingdon (2011 [1984]), e a Teoria de Equilíbrio Pontuado, de True, Jones e Baumgartner (2007). São também apresentadas as perguntas de pesquisa e as hipóteses propostas.

O capítulo 3 é dividido em quatro tópicos, e seu objetivo é descrever e analisar, à luz das teorias expostas, o processo de criação das agências reguladoras de infraestrutura, as primeiras no país: Aneel, Anatel e ANP.

O capítulo 4, também analítico e descritivo, demonstra a criação das primeiras agências sociais: Anvisa, ANS e ANA; a criação de mais agências de infraestrutura: ANTT, Antaq e Anac, as três agências voltadas ao transporte; e a criação da única agência voltada mais ao fomento do que à regulação: a Ancine. Neste capítulo também é demonstrado o porquê de a discussão da agência de aviação civil ter se destacado da discussão unificada das outras duas agências de transporte.

O capítulo 5 descreve o contexto geral que permitiu a criação das agências reguladoras federais brasileiras e analisa o panorama político do período, expondo as convergências e as divergências dos processos de agendamento estudados e também do desenho institucional das agências. Este capítulo questiona se a transferência do modelo “agência” de um setor para outro pode ser considerada isomorfismo. Por fim, na conclusão procura-se responder às perguntas de pesquisa.

É importante destacar que esta dissertação tenta renovar um primeiro e ainda impreciso mapa desse inexplorado terreno, e não proceder a um levantamento exaustivo da chegada do Estado regulatório no Brasil.

1 A DIFUSÃO DO ESTADO REGULADOR NO MUNDO E SUA CHEGADA AO BRASIL: PND E PDRAE

1.1 Contexto internacional da criação das agências

O modelo de agência reguladora como uma instituição independente nasceu nos Estados Unidos no século XIX. A primeira agência foi a Interstate Commerce Commission (ICC), surgida em 1887 (NUNES et al., 2007). Foi nesse país que a regulação foi construída como uma ferramenta legal, política e administrativa de governança (BERNSTEIN, 1955). O que os EUA regulavam, a maioria dos países nacionalizava. O surgimento das agências no resto do mundo, contudo, se deu em um contexto específico de substituição do Estado positivo pelo Estado regulador.

De acordo com Majone (1999), existem três tipos principais de intervenção pública na economia: redistribuição de renda, estabilização econômica e regulação de mercados. A primeira inclui todas as transferências de recursos de um grupo de indivíduos para outros, bem como a provisão de “bens de mérito”, como seguridade social e educação. A estabilização econômica visa a atingir níveis satisfatórios de crescimento econômico e emprego. A regulação, por sua vez, tem como objetivo corrigir vários tipos de “falhas de mercado”: abuso de poder de monopólio, externalidades negativas, informação incompleta e provisão insuficiente de bens públicos.

Durante o período do pós-guerra houve ascensão do primeiro tipo de intervenção do Estado na economia: a redistribuição de renda. Com o advento do *welfare State*, o Estado tomou para si a responsabilidade de prover para seus cidadãos, de forma direta, diversos tipos de bens públicos, principalmente aqueles que se encontravam sob regime de monopólio: gás, eletricidade, ferrovias, telégrafos, serviços de telefonia, etc. Nesse sentido, surgiram diversas empresas estatais voltadas para a provisão de tais serviços, empresas que ao mesmo tempo proviam os serviços e regulavam o setor em que atuavam por meio das decisões tomadas pelos agentes públicos (regulação endógena). No entanto, esse tipo de regulação demonstrou vários tipos de falhas, entre as quais podemos citar como a principal a ineficiência das empresas estatais na prestação de serviços. Assim, buscou-se um tipo alternativo de regulação e de propriedade:

A falha da regulação por meio da propriedade estatal explica a mudança para um modo alternativo de controle no qual os serviços públicos e outros

setores, considerados importantes por afetar o interesse público, são deixados em mãos privadas, mas sujeitos a normas aplicadas por agências especializadas. Essas entidades normalmente são criadas por meio de lei, como autoridades administrativas independentes, no sentido de que lhes é permitido operar sem controle administrativo hierárquico pelos órgãos da administração direta. Assim, o nexos causal entre privatização e regulação permite uma importante explicação, ainda que parcial, para o crescimento do Estado regulador. (MAJONE, 1999, p. 7)

Evans (1993) relaciona a crise do modelo do Estado ao excesso de atribuições e também à existência de burocracias despreparadas para fomentar o desenvolvimento. O principal encargo do Estado, desde o início do século XX, foi acelerar a industrialização, mas também propiciar condições favoráveis à agricultura e fornecer infraestrutura para a urbanização. Ao realizar uma análise comparativa entre os países “em desenvolvimento”, Evans (1993, p. 25) observa:

Quase todos os Estados do Terceiro Mundo tentam fazer mais do que são capazes. É o que revela a disparidade do balanço entre capacidade e incumbências que separa a Índia e o Brasil dos Estados desenvolvimentistas do Leste asiático. Os Estados desenvolvimentistas **não somente dispunham de graus mais elevados de capacidade como exerciam maior seletividade nas incumbências que se atribuíam**. Concentravam-se na transformação industrial e suas estratégias de fomento à indústria eram concebidas para poupar recursos administrativos.

O novo modelo inclui a privatização, a liberalização, a reforma dos programas de bem-estar e também a desregulação, que começou a surgir no fim da década de 1970. No entanto, o que houve na verdade não foi uma total desregulação, e sim a substituição de um tipo de regulação (a endógena) por outro, conhecido como nova regulação (ou regulação exógena, como descrito antes). Majone (1999, p. 6), ao relacionar a privatização com a regulação, afirma:

A privatização de serviços de utilidade pública é normalmente seguida de regulação de preços, enquanto empresas recentemente privatizadas perdem sua imunidade preexistente em relação a leis de concorrência nacional. O poder das empresas incumbentes (antes monopolistas) para expulsar rivais em potencial do mercado é tão grande nesses setores que os governos têm de intervir a fim de limitá-lo. Nesse caso, como em outros, os concorrentes devem sua existência às limitações regulatórias impostas sobre seus rivais.

Assim, Majone afirma que existem dois tipos de Estado: o positivo e o regulador. O primeiro provê diretamente seus cidadãos, ou seja, detém estatais para prestar serviços, normalmente em regime de monopólio. O segundo é o Estado mais

“enxuto”, que regula a prestação privada de tais serviços. As diferenças estão explicitadas no Quadro 1.

Quadro 1. Modelos de Estado – Estado positivo e Estado regulador

Modelos	Estado positivo	Estado regulador
Funções principais	Redistribuição e estabilização macroeconômica	Correção de falhas de mercado
Instrumentos	Tributação e gastos	Formulação de regras
Arena principal de conflito político	Alocações orçamentárias	Revisão e controle da formulação de regras
Instituições características	Parlamento, departamentos ministeriais, empresas nacionalizadas, serviços de bem-estar social	Comissões parlamentares, agências, comissões independentes e tribunais
Atores-chave	Partidos políticos, funcionários públicos, grupos corporativos	Movimentos em prol de questões regulatórias, especialistas e juízes
Estilo de políticas	Discricionário	Limitado por regras, legalista
Cultura de políticas	Corporativista	Pluralista
Responsabilização política	Direta	Indireta

Fonte: MAJONE (1999)

O Quadro 1 indica que uma das principais características do Estado regulador é seu papel mais indireto em relação ao Estado positivo. Sua função não é administrar diretamente determinados setores, e sim estabelecer leis e regras que os direcionem no sentido de beneficiar os cidadãos. Como iremos observar, o crescimento do número de agências reguladoras no Brasil (e no mundo) surge no contexto do fim da regulação endógena: a substituição de instituições características do Estado positivo (departamentos ministeriais e empresas nacionalizadas) por instituições próprias do Estado regulador (as agências).

É importante pontuar aqui que as características assinaladas por Majone como definidoras do Estado regulador estão presentes também na discussão sobre o Novo Gerencialismo Público (ou *New Public Management*), quais sejam: liberalização, privatização, desregulação e outras várias inovações em políticas públicas. Assim, pode-se fazer um paralelo entre a discussão deste novo modelo de administração pública e o novo modelo de Estado. De acordo com Souza e Carvalho (1999, p. 1):

Nas últimas décadas, a maioria dos países em desenvolvimento vem tentando adaptar-se às novas condições da economia mundial e às restrições fiscais através da adoção de políticas convergentes, como a eliminação de funções governamentais, cortes em despesas com custeio e investimentos, redução da folha de pessoal, privatização, desregulamentação e descentralização. Essas políticas, em conjunto, passaram a ser rotuladas de ajuste fiscal, reforma estrutural ou reforma orientada para o mercado, **todas implicando a tentativa de revisão do papel desempenhado pelo Estado de principal indutor do crescimento econômico e prestador de serviços sociais**. Em seu conteúdo político-administrativo, essas políticas se expressam através de doutrinas (ou de uma ideologia) que ficaram conhecidas como Novo Gerencialismo Público.

Evans (1993) defende um modelo de Estado que fomente o crescimento social e econômico por meio de uma melhor seleção de suas atribuições, e que estas sejam realizadas em parceria com a sociedade por redes consolidadas que possibilitem a chamada “autonomia inserida”. Nesse sentido, o autor defende a necessidade de transformar o Estado em solução, e não em problema. Essa afirmação é utilizada pelos modelos do Novo Gerencialismo Público, que visam a reformar o aparelho do Estado, a capacitar a burocracia e a trazer mais eficiência e agilidade para a administração pública. De acordo com Fadul (2004, p. 51):

O modelo adotado (Novo Gerencialismo Público) inspira-se nos padrões da gestão empresarial – a administração pública gerencial –, que pressupõe um elevado grau de profissionalização dos servidores públicos, orientada por processos, utilizando estratégias de inovação e descentralização. Submeter os serviços públicos a um ambiente competitivo, com controle de resultados pelo acompanhamento do grau de satisfação dos usuários, passa a ser a meta principal que rege a provisão desses serviços, tradicionalmente assegurada pelo setor público.

Desse modo, podemos concluir que o Estado regulador é aquele que surge com a aplicação das políticas provenientes da teoria do Novo Gerencialismo Público. Esse assunto entra em pauta no Brasil com o surgimento da discussão da reforma do aparelho do Estado no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. Esta discussão será

retomada posteriormente no tópico que trata especificamente da ascensão do Estado regulador (e do Novo Gerencialismo Público) no Brasil. Este tema está estritamente ligado ao surgimento das agências, conforme indicado nesta seção. A próxima seção abordará a difusão do modelo de Estado regulador para outros países, especialmente por meio da análise do aumento do número de agências reguladoras ao redor do globo.

1.2 Difusão para outros países

Com base no exposto na seção anterior podemos concluir que houve uma importante mudança na concepção de Estado – este deixa de ser o provedor direto de serviços e privatiza empresas estatais em setores-chave, passando apenas a regulá-los. Mas essa tendência restringiu-se unicamente a países ricos, a uma região específica do planeta, ou foi uma “onda” que atingiu diferentes nações? É isso que se pretende discutir neste tópico. Além disso, serão discutidos os fatores responsáveis por tal difusão.

Vogel (1996) afirma que com o avanço do capitalismo se percebe que mercados mais livres implicam mais regras. É nesse sentido que se pode compreender o aumento do número de entidades reguladoras. Mais instituições e instrumentos regulatórios e mais redes tratando sobre regulação são visíveis em nível global, regional e nacional. Esse fenômeno é chamado por diferentes autores, como por exemplo Jordana, Levi-Faur e Gilardi (2005) e Braithwaite (2006), de capitalismo regulatório. Este seria o centro de uma nova ordem global, cuja referência é o modelo do Estado regulador.

Para contextualizar melhor a discussão a que se pretende este tópico, deve-se conceituar o termo difusão. Para Rogers (2003), trata-se de um processo pelo qual uma inovação é comunicada por certos canais ao longo do tempo e entre membros de um sistema social, sendo inovação uma ideia, prática ou objeto considerado inovador pelo adotante que poderia trazer: vantagens relativas, compatibilidade, adaptabilidade e visibilidade dos resultados. O tempo é um fator central na compreensão da difusão para se entender o grau de pioneirismo ou atraso entre os adotantes. Sistema social seriam unidades inter-relacionadas por objetivos comuns, indivíduos, grupos informais, organizações ou subsistemas. Jordana, Levi-Faur e Gilardi (2005) definem difusão como o processo no qual a adoção de uma instituição, tecnologia ou comportamento em

uma arena política (país ou setor) aumenta a probabilidade de adoção de uma instituição similar por outra arena².

Quais os fatores responsáveis pela difusão de instituições regulatórias? As teorias principais giram em torno de dois argumentos muito distintos: a teoria do interesse público e a teoria do interesse privado (BALDWIN; CAVE, 1999). A primeira afirma que quanto mais complexo o ambiente (com a globalização e a grande quantidade de mercadorias que circulam em todo o mundo atualmente) maior é a necessidade de uma abordagem profissional e científica para a solução de problemas. Assim, as agências refletiriam a crescente demanda social e econômica por *expertise* e por governança.

A segunda perspectiva, a do interesse privado, afirma que a regulação é demandada pela própria indústria e é desenhada para seu próprio benefício (captura regulatória). Contudo, Jordana, Levi-Faur e Gilardi (2005), diante da incapacidade de as teorias existentes explicarem o porquê da “explosão regulatória”, tomam outro caminho. Esses autores sintetizam duas grandes teorias, e diante da incapacidade destas para explicar o fenômeno, elaboram uma terceira para explicar a mudança regulatória, tendo como pressuposto a interdependência da mudança regulatória entre os países:

- 1) Competição regulatória (TIEBOUT, 1956; GERADIN; MCCAHERY, 2004): esta teoria foca na dinâmica da competição regulatória entre diferentes jurisdições. Quanto mais privatizada for uma economia, maior é sua dependência do capital privado e maior é sua necessidade de criar um desenho institucional estável com orientação tecnocrática (e não política). O estabelecimento de agências reguladoras seria um sinal positivo para investidores colocarem mais recursos em um país. Quando um governo ganha credibilidade por meio da adoção de certo desenho institucional, outros governos tendem a adotar o mesmo desenho para também aumentar a confiança em seus países (mesmo que a eficiência de tal modelo não seja totalmente comprovada e haja apenas uma percepção de melhor desempenho). Os autores, no entanto, afirmam que existem

² Existem diversos estudos que analisam o fenômeno da difusão por meio desse conceito no Brasil. Como exemplo, podemos citar Sugiyama (2008), Coêlho (2012), Spada (2009) e Wampler (2008) que analisam o processo de disseminação de programas de transferência de renda e do orçamento participativo.

problemas nesta teoria para explicar a recente explosão regulatória: em primeiro lugar, esta não é suficientemente convincente para elucidar o estabelecimento de agências regulatórias no setor social; em segundo lugar, não é possível afirmar que o surgimento de agências é maior em regiões onde há um maior problema de credibilidade (como vamos observar nos dados apresentados a seguir).

- 2) Regionalização (MAJONE, 1994; 1997): esta teoria enfatiza os efeitos da integração regional em geral, e os autores focam particularmente no caso da União Europeia. Para que os países pudessem ter um papel ativo na formulação de políticas em seus blocos econômicos (em especial na UE) e implementá-las da melhor forma possível em seus próprios países seria necessário que estes desenvolvessem internamente sua capacidade regulatória. Outra perspectiva desta teoria é que essa transferência de órgãos regulatórios entre países não seria forçosa e sim natural, por meio da transferência de políticas (*policy transfer*) de inovações regulatórias e suas melhores práticas (RADAELLI, 2000). A noção de regionalização também tem problemas: por um lado porque a integração existente entre os países (como é o caso do Mercosul e da União Europeia) é principalmente econômica, portanto não explicaria a existência das agências sociais. Por outro lado, Jordana, Levi-Faur e Gilardi (2005) afirmam que outro problema desta teoria é o fato de que os entes administrativos do Estado regulatório não se encontram na esfera regional, e sim no nível dos próprios Estados. Ou seja, a regionalização não seria forte o suficiente para estimular reformas regulatórias nos países membros.
- 3) Redes transnacionais de profissionais: esta matriz de explicação é baseada em teorias de aprendizado científico e mudança calcada no conhecimento, com referência à literatura da abordagem da sociedade global World Society Approach³ (MEYER; BRIAN, 1977; MEYER et al., 1997). Esta teoria afirma que redes internacionais de profissionais são a espinha dorsal do que se pode chamar de sociedade civil global. Esses

³ World Society Approach (WSA): sugere que há um grau considerável de convergência cultural, social e organizacional ao redor do mundo. A difusão de formas de governança nessas três esferas a partir do centro para a periferia está aumentando, e esse processo é conduzido por uma “sociedade global” de organizações internacionais e redes transnacionais de profissionais relacionadas a esses órgãos.

profissionais com alto grau de conhecimento científico seriam os responsáveis pela difusão de informação que causa a explosão regulatória. Assim, a difusão recente de agências reguladoras não foi resultado do conflito entre progressistas e conservadores, não foi consolidada como plano programático de partidos políticos nem foi trazida a eleitores para discussão e reflexão. Jordana, Levi-Faur e Gilardi (2005) afirmam que a responsável por esse processo foi uma nova classe de atores transnacionais batizados de “regulocratas”.

Os regulocratas seriam profissionais dos âmbitos público e privado que defendem, em diferentes instâncias, a necessidade de mais regulação:

Diferentemente dos predecessores, os burocratas do Estado de bem-estar e desenvolvimentista, os regulocratas dispõem de autonomia institucional e boas condições de trabalho. Grande parte de sua autonomia é derivada de suas credenciais acadêmicas. Nos níveis mais altos da regulocracia não é raro encontrar pessoas com Ph.D.'s de outros países, ou professores universitários à frente da agência. A “cientificação” das políticas públicas e da política é acompanhada pelo crescimento de contatos internacionais, pela institucionalização de redes de contatos e pela criação de comunidades epistêmicas de regulocratas. A força e o prestígio destas comunidades vêm afetando cada vez mais o desenho institucional dos diferentes setores em nível de Estado. (JORDANA; LEVI-FAUR; GILARDI, p. 35)

O fenômeno de difusão de agências governamentais por meio da ação dos regulocratas é chamado por Jordana, Levi-Faur e Gilardi de “revolução de surpresa” (*revolution by surprise*). Esses autores afirmam ainda que há uma interdependência entre o estabelecimento de autoridades regulatórias entre países e setores. Esse processo será estudado nesta dissertação especificamente no caso brasileiro, buscando identificar os “regulocratas” responsáveis pelas agências nacionais.

A agência reguladora autônoma, uma inovação administrativa que por aproximadamente um século ficou confinada a um país (EUA) e a um setor (banco central), tornou-se a nova convenção sobre a maneira adequada de governar. Analisando os dados de 48 países em 15 diferentes setores no período de 1966 a 2007, Jordana, Levi-Faur e Marín (2011) observaram que até a década de 1980 o crescimento anual no número de agências era de menos de cinco por ano. Entre 1990 e 2002 esse número passou para mais de 15 por ano (atingindo picos de vinte entre 1996 e 2002). Os setores abrangidos no levantamento de dados foram competição, eletricidade, meio ambiente,

serviços financeiros, segurança alimentícia, gás, serviços de saúde, seguros, pensões, farmacêutico, postal, serviços, títulos e câmbio, telecomunicações, água e segurança no trabalho.⁴ Foram abrangidos 19 países latino-americanos e todos os trinta países da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OCDE). A Figura 1 apresenta o crescimento total do número de agências a partir da década de 1960 até 2007.

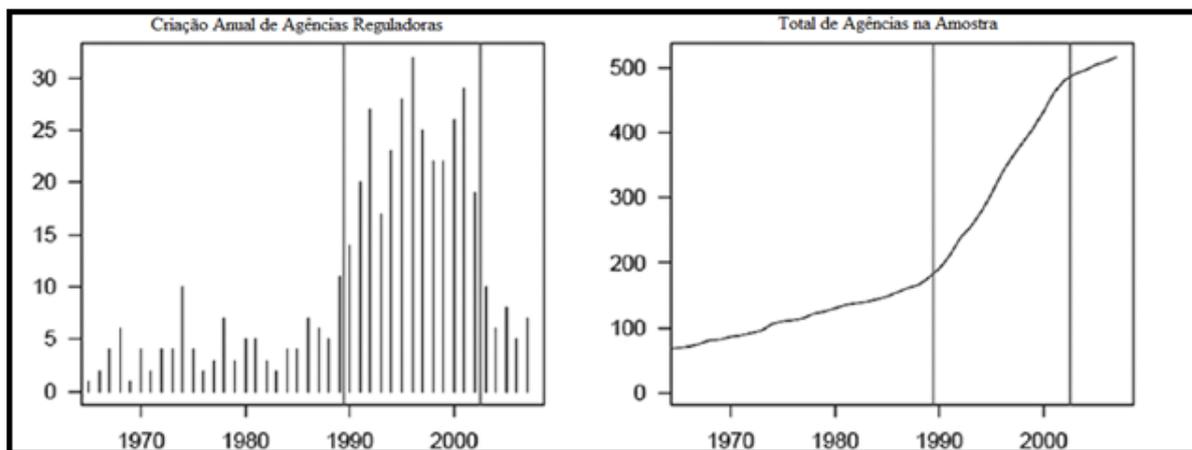
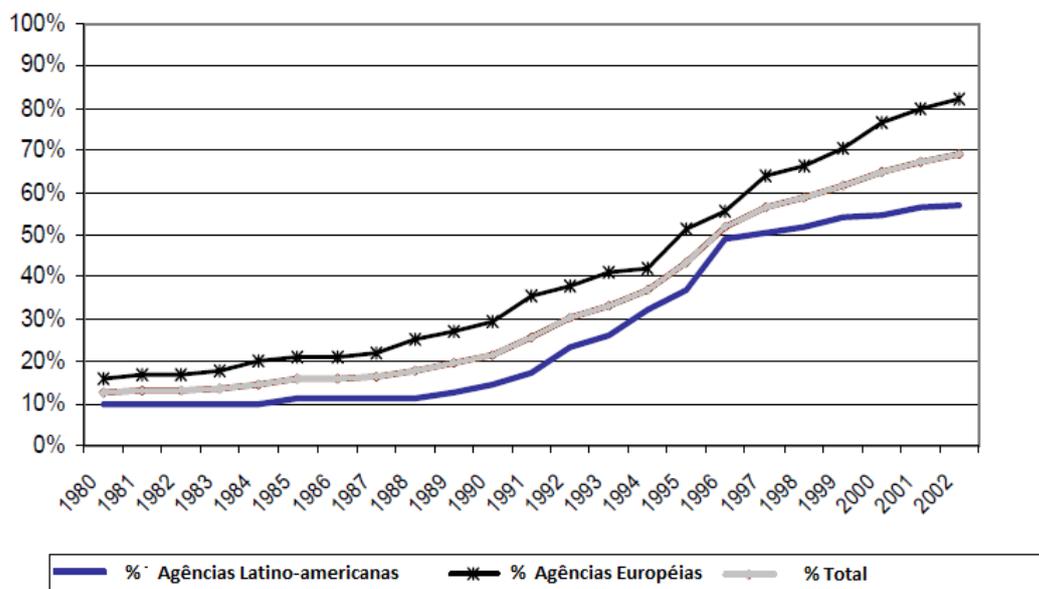


Figura 1. (a) Criação anual de agências reguladoras; (b) criação anual cumulativa da criação de agências reguladoras (1966-2007)

Fonte: JORDANA; LEVI-FAUR; MARÍN (2011)

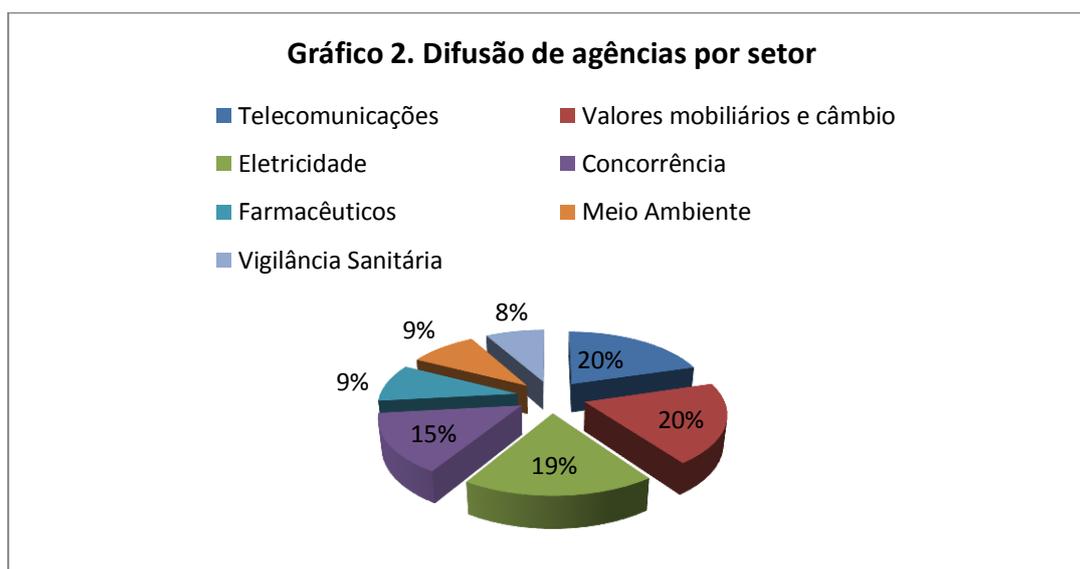
Com base na análise dos dados apresentados, ao comparar o ano com o número total de agências nos países analisados, pode-se concluir que até o fim da década de 1980 o crescimento do número de instituições reguladoras foi pouco significativo. No entanto, a partir da década de 1990, com o advento das ideias do Novo Gerencialismo Público e a substituição do Estado positivo pelo regulador houve um crescimento mais expressivo.

⁴ Os autores identificaram como agências reguladoras as instituições separadas da administração direta (ministérios) e que trabalham com tarefas regulatórias.

Gráfico 1. Tendência América Latina x Europa e tendência geral

Fonte: JORDANA; LEVI-FAUR; GILARDI (2005)

O Gráfico 1 apresenta o número de agências reguladoras por região até o ano de 2002. Como se pode observar, a maioria das novas agências foi criada na Europa. Do total de agências existentes na região, mais de 80% nos anos 2000 eram novas instituições. Na América Latina essa taxa foi de aproximadamente 60%, e o crescimento cumulativo total do número de agências nas duas regiões foi em torno de 70%. Assim, o fenômeno de “agencificação” foi mais expressivo nos países europeus analisados do que na América Latina.



Fonte: JORDANA; LEVI-FAUR; GILARDI (2005)

O Gráfico 2, por sua vez, apresenta a porcentagem de novas agências por setor em ambas as regiões – Europa e América Latina – em relação ao número total. A predominância ocorreu na área econômica: 74% das novas agências (telecomunicações, valores mobiliários e câmbio, eletricidade e concorrência). A área social (farmacêuticos, meio ambiente e vigilância sanitária) concentrou apenas 26% do número total de novas instituições regulatórias. Esta dissertação tratará em um próximo tópico da comparação entre agências no campo econômico e social especificamente no caso estudado – o brasileiro

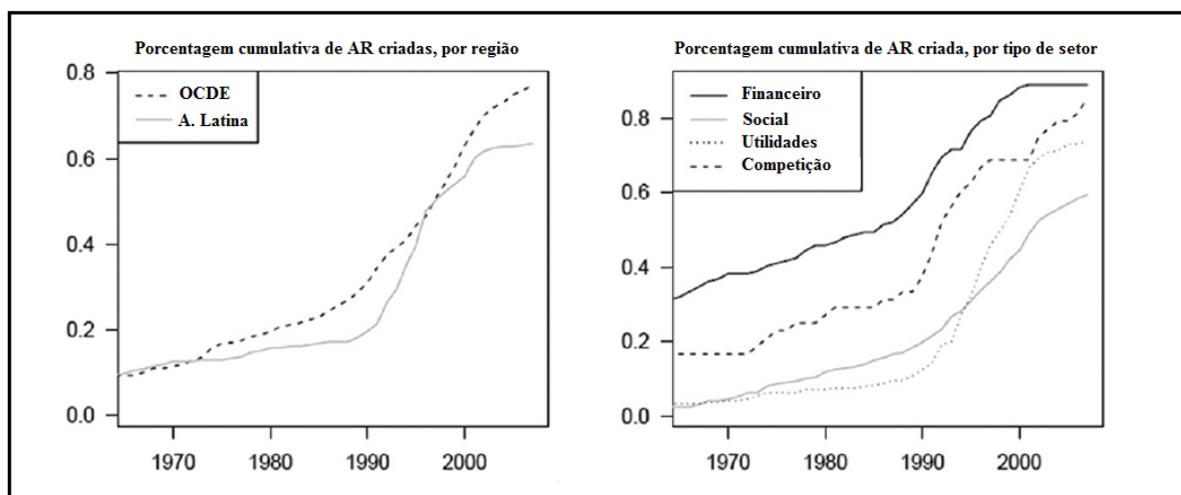


Figura 2. (a) Porcentagem de países com agências reguladoras por região (OCDE – excluindo México – x América Latina); (b) Porcentagem de países com agências reguladoras por tipo de setor

Fonte: JORDANA; LEVI-FAUR; MARÍN (2011)

A Figura 2 compara o crescimento do número de agências reguladoras entre os países da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico e os latino-americanos e o cumulativo de agências criadas por setor até 2007. Em relação à primeira comparação, pode-se observar um padrão bastante similar na OCDE e na América Latina: crescimento expressivo na década de 1990 (atingindo um “empate” no final da mesma década) e tendência à estabilização observada no final dos anos 2000. A segunda comparação mostra a predominância do tema financeiro na área de regulação das agências e como o tema social fica em segundo plano, conforme já observado no Gráfico 2.

Atendo-se especificamente ao caso latino-americano, Melo (2007) observa que até o ano de 1979 existiam apenas seis agências reguladoras em toda a região. Nas

décadas de 1990 e 2000 esse cenário mudou consideravelmente (conforme os gráficos apresentados). De acordo com o autor:

Estas reformas refletem em larga medida as pressões associadas ao processo de globalização. Fatores externos como a maior competição nos mercados internacionais e intensa mobilidade de capitais, e (problemas) domésticos – sobretudo crises fiscais importantes – são fatores propulsores das reformas. (p. 3)

Dubash e Morgan (2012) salientam também o papel de atores internacionais para o surgimento de agências reguladoras em países do hemisfério sul. Os autores destacam particularmente a importância de organismos internacionais nesse processo, em particular o papel do Banco Mundial, órgão responsável pela concessão de empréstimos para setores vitais dos países latino-americanos, como o de infraestrutura. Os autores chamam esse processo de “transplante de políticas públicas”, nos moldes das existentes nos Estados Unidos e na Europa. De acordo com eles:

Durante este período (anos 90), o processo de integrar economias nacionais e regionais na economia global incorporou uso extensivo de condições estabelecidas em empréstimos internacionais e o uso disseminado de consultores internacionais, utilizando o desenvolvimento de reformas regulatórias como condição para a implementação de tais empréstimos. (p. 263-264)

Assim, a globalização (e os organismos internacionais), as crises fiscais enfrentadas nas décadas de 1980 e 1990 e a força de uma nova classe de atores, os regulocratas, são os fatores apresentados por diferentes autores que tratam do tema difusão de agências reguladoras em âmbito global, que causaram a chamada “revolução regulatória”. O tópico a seguir tratará da chegada do Estado regulador e das ideias do *New Public Management* especificamente no caso do Brasil.

1.3 Contexto nacional que proporcionou a criação das agências

No Brasil, após o período de crescimento econômico vivenciado durante o início e meados do regime militar, houve um período de estagnação durante a década de 1980. Este teve entre suas causas a crise mundial decorrente dos choques dos preços do petróleo na década de 1970. Nesse sentido, a crise brasileira englobava diferentes âmbitos: financeiro/fiscal – incapacidade do Estado de gerar poupança para financiar a infraestrutura e as despesas sociais; dos paradigmas de gestão pública – baixa qualidade

na prestação de serviços públicos; político: resultante da perda de legitimidade do regime militar e da conseqüente transição democrática (BRESSER PEREIRA, 1996).

Havia ainda falta de governabilidade pela falta de credibilidade da sociedade no governo e de governança devido ao mau desempenho das políticas públicas nacionais. Assim, na década de 1990 era necessário ao governo trazer respostas a essas crises. Desse modo, inicia-se a chamada Reforma do Estado, discutida anteriormente, com a ascensão do Estado regulador no Brasil e no mundo (e do Novo Gerencialismo Público).

O processo de agencificação insere-se no contexto da reforma do Estado. A tendência à adoção de agências reguladoras é também uma tendência à descentralização (separação maior do núcleo político e maior *expertise* técnica) em um momento em que o governo busca economizar recursos, restabelecer a confiança de seus cidadãos e melhorar o desempenho dos serviços públicos prestados.

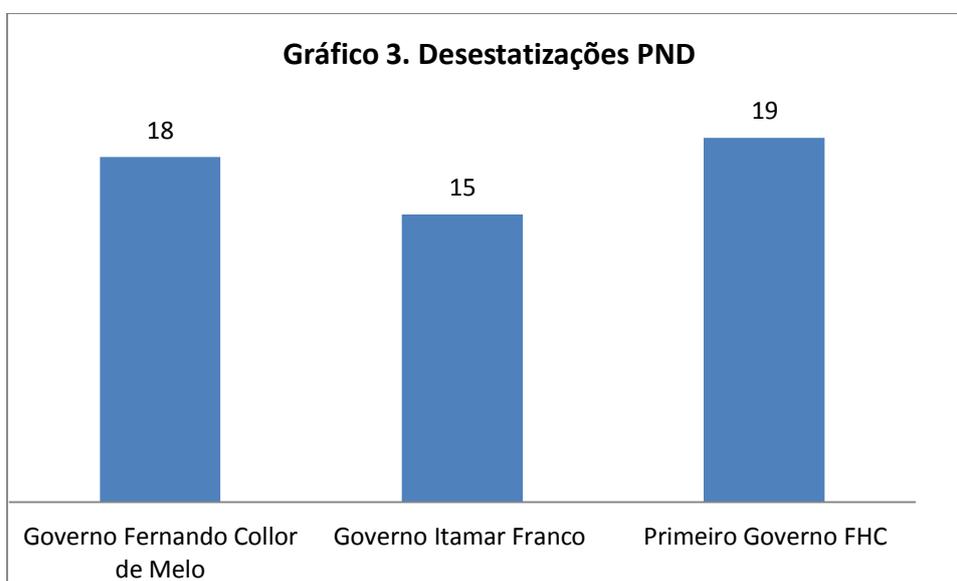
Os programas governamentais que definiram a ascensão do Estado regulador no Brasil (e a “explosão regulatória” nacional) foram o Programa Nacional de Desburocratização (PND) no início da década de 1990 e o Plano Diretor de Reforma do Estado (PDRAE), surgido em meados da mesma década. No contexto deste último insere-se também a Lei das Concessões, a ser discutida neste tópico. Tanto o PND como o PDRAE fazem parte do contexto nacional que permitiu a criação das agências reguladoras e serão discutidos a seguir.

1.3.1 O Programa Nacional de Desburocratização (PND)

Antes de se iniciar a discussão a respeito do contexto contemporâneo no qual se deu o surgimento das agências reguladoras (década de 1990), é preciso apresentar a mudança ocorrida nas décadas de 1980/1990 – a criação do Programa Nacional de Desburocratização (PND) em um primeiro momento e do Programa Nacional de Desestatização (Lei n. 8.031/1990) posteriormente, já no governo Collor. O primeiro apenas evitou o surgimento de novas empresas públicas, enquanto o segundo se preocupou em passá-las para a iniciativa privada. No Brasil, várias estatais surgiram entre 1930 e 1980, e o argumento que justifica esse surgimento, segundo Pinheiro e Giambiagi (1992, p. 243), é:

Era necessário que o Estado substituísse parcialmente o mercado em setores em que a iniciativa privada era incapaz ou pouco propensa a investir ou naqueles em que fatores tecnológicos e/ou de mercado propunham como solução ótima a instituição de monopólios, ainda que locais. A propriedade estatal se apresentava como solução para o difícil problema de regulação.

Assim, devido a fatores de ordem conjuntural relacionados ao desajuste macroeconômico dos anos 1980 e a fatores de natureza estrutural ligados à decisão de redefinir permanentemente as áreas de competência do Estado (o diagnóstico era que a intervenção do Estado poderia ser menos produtiva do que se propunha inicialmente) iniciou-se o processo de privatização. Os que apoiavam a privatização de estatais defendiam que a presença de empresas estatais não sujeitas à disciplina do mercado e concorrendo em condições de desigualdade com suas congêneres privadas era inconsistente com a nova estratégia que se pretendia ao país. “O Estado agora é o problema, e não a solução.” O Gráfico 3 apresenta o número de desestatizações ocorridas nos primeiros anos da década de 1990 sob o PND de Collor, no governo Itamar Franco e nos primeiros anos do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (FHC), entre 1991 e 1996.



Fonte: BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL⁵

⁵ Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/Privatizacao/historico.html. Acesso em: out./2013.

De acordo com o BNDES, até os dias de hoje foram privatizadas 68 empresas e participações acionárias estatais federais. Entre as privatizações e as extinções de empresas estatais relevantes para este estudo sobre as agências reguladoras destacam-se:

- Petróleo
 - contratos de concessão para a exploração e a produção de petróleo (1997);
 - abertura de capital da Petrobras (2000).
- Energia elétrica
 - Light, Escelsa, Gerasul (1997-2000).
- Telecomunicações
 - Sistema Telebras (1998).
- Transportes
 - Portobras (1990);
 - – Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima (RFFSA) (1996-1998);
 - concessões de rodovias federais (1995).
- Cinema
 - Embrafilme (1990).⁶

O resultado do grande número de privatizações e extinções de estatais foi um vácuo institucional em muitos setores. Isso ocorreu principalmente nos setores de transportes e cinema, pois com a privatização de diversas estatais do setor de transportes e a extinção da única estatal voltada para o cinema no país não foi criada nenhuma instituição com foco exclusivo no fomento e na regulação desses setores. Esse vazio não ocorreu no setor elétrico, no de petróleo e no de telecomunicações porque a privatização de estatais e a abertura de mercado ocorreram concomitantemente ao surgimento das agências reguladoras desses setores.

A privatização e a abertura de mercado são fatores essenciais para o surgimento do modelo agência reguladora no Brasil e para sua transferência para outros setores. Contudo, esses não são os únicos fatores explicativos, uma vez que diversas agências (principalmente as sociais) despontaram fora do âmbito da venda de estatais para o mercado privado, conforme abordado nesta dissertação.

⁶ A empresa foi extinta em 16 de março de 1990.

1.3.2 O Plano Diretor de Reforma do Estado (PDRAE) e a Lei das Concessões

A necessidade de diminuição do Estado brasileiro seria retomada posteriormente pelo ministro da Reforma do Estado do primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, Luiz Carlos Bresser Gonçalves Pereira, em 1995. Bresser Pereira instituiu o chamado Plano Diretor de Reforma do Estado (PDRAE), que classificou os serviços prestados pelo Estado em quatro diferentes áreas e definiu as atividades que deveriam ser exclusivamente estatais, a saber: regulamentar, fiscalizar e fomentar. A chamada “produção de bens e serviços para o mercado” deveria ser privatizada, ficando o governo apenas com a função de regular as empresas privadas. Assim surgiu a necessidade de criar entidades administrativas independentes que pudessem realizar tal função.

Essa nova concepção de Estado trazida inicialmente pelo PND e posteriormente pelo PDRAE – construída com a influência do Consenso de Washington – teve grandes impactos na prestação de serviços no Brasil, principalmente na área de infraestrutura. Os serviços prestados diretamente pelo Estado deveriam ser privatizados, como aconteceu nos setores de telecomunicações e energia. Além disso, os serviços já pertencentes ao setor privado, como a aviação civil e a saúde suplementar, deveriam ser regulamentados e regulados de forma eficiente pelos entes públicos.

No entanto, não havia um formato institucional e jurídico específico para a criação de tais entes regulatórios. Em razão disso, o governo brasileiro passou a buscar no exterior diferentes modelos de regulação para que pudesse criar um para si em particular. De acordo com Melo (2002), o modelo de regulação anterior às agências era o da regulação endógena: órgãos e departamentos da administração direta eram responsáveis pela regulação das empresas estatais da administração indireta. Este modelo apresenta diversas deficiências, as principais são apontadas por Majone (apud MELO, 2002, p. 249):

A regulação endógena apresenta falhas regulatórias importantes: não há separação entre as atividades de gestão e regulação; as ações de defesa da concorrência não são exercidas, pois há a condição de ente monopolista; e o controle de qualidade dos serviços é deficiente na medida em que é exercido pelo próprio provedor.

Outro fato importante no período que viabilizou a transferência para a iniciativa privada da execução de determinados serviços públicos foi a chamada Lei das

Concessões. Essa legislação permitiu que serviços antes prestados exclusivamente pelo Estado brasileiro pudessem ser transferidos para empresas não estatais, ainda que temporariamente. Assim, o enxugamento da máquina pública poderia ser efetuado também nos serviços de titularidade estatal.

Ainda na década de 1990, no mesmo contexto do PND de Collor, o então senador Fernando Henrique Cardoso apresentou o Projeto de Lei do Senado n. 179/1990 (posteriormente PL n. 1.991 na Câmara dos Deputados), que “dispõe sobre o regime de prestação de serviços públicos pela iniciativa privada e regula a concessão de obra pública”. De acordo com o PLS n. 179:

Art. 6º **Toda concessão** pressupõe a prestação de serviço adequado, impõe a justa remuneração do capital do concessionário e **importa permanente fiscalização pelo poder público concedente.**
[...]

Parágrafo Único – A **fiscalização do serviço concedido poderá ser feita** por comissão de que participe um representante da empresa concessionária ou **por órgão técnico do concedente** com a colaboração do representante da concessionária, na forma regulamentar e contratual. (BRASIL, 1990, p. 1)

O projeto em questão só foi sancionado em 1995, quando FHC já era presidente, mesmo ano em que a primeira agência reguladora foi criada (Aneel). De acordo com Peci (1999, p. 4):

A Lei de Concessões n. 8.987 de 1995 – nascida do projeto do então senador Fernando Henrique Cardoso, juntamente com a figura da concessão, prevê a criação de autarquias reguladoras, com o objetivo de criar condições favoráveis para o processo de concessão dos serviços públicos e proteger o consumidor desses serviços. A função das agências reguladoras é regular o funcionamento de determinados setores da economia ou serviços públicos concedidos pelo Estado. Todavia, a criação das agências reguladoras não foi decorrente de uma discussão do modelo de regulação em si. O primeiro passo foi o encaminhamento das leis e, depois, começou-se a discutir os conceitos básicos do modelo.

Podemos observar neste tópico dois aspectos importantes do período FHC que viabilizaram o surgimento das agências reguladoras: o empenho do ator Fernando Henrique Cardoso, que mesmo antes de ser presidente já se interessava pela ideia de Estado regulador e pela criação de instituições específicas para fiscalizar a execução privada de serviços públicos, e o PDRAE, que pregava também a ideia de privatização, iniciada ainda no governo Collor com o PND, como observado no tópico anterior.

A discussão em torno da criação de agências reguladoras independentes passava, por meio de privatização ou concessão, pela melhoria da qualidade dos serviços prestados, serviços estes que vinham sendo alvo constante de críticas pelos usuários em diversos setores. Um dos exemplos mais ilustrativos da má qualidade de serviços podia ser observado no setor de telecomunicações: no ano de 1998, adquirir uma linha telefônica custava até R\$ 2.000,00, e a espera chegava a quase dois anos (IPEA, 2013). Portanto, de acordo com Melo (2002), o argumento em prol das agências reguladoras não girava em torno da forma de propriedade (se pública ou privada), mas sim da qualidade dos serviços: se as empresas seriam competitivas e se seus serviços seriam universalizados. Todavia, como já afirmado anteriormente, ainda não havia um desenho específico para essas agências no Brasil. Esta questão será mais bem discutida em tópico posterior.

2 MARCO TEÓRICO E METODOLOGIA

O objetivo deste trabalho é analisar o surgimento das agências reguladoras no Brasil. No primeiro capítulo buscou-se apresentar um panorama geral de como surgiu no mundo a ideia de organizações públicas com a função de regular certas atividades privadas – a partir da ascensão do Estado regulador – e também apresentar o contexto no qual essas inovações foram ganhando espaço no Brasil. Neste segundo capítulo será apresentado o marco teórico que embasará a construção da análise proposta e também a metodologia utilizada.

2.1 Fundamentação teórica

Existem diversos trabalhos sobre as agências reguladoras no Brasil e no mundo. Grande parte deles estuda a questão pela ótica das teorias de *policy diffusion* (JORDANA; LEVI-FAUR; GILARDI, 2005; JORDANA; LEVI-FAUR; MARÍN, 2011; JAYASURIYA, 2001; PECI, 2011); alguns observam o fenômeno sob o enfoque institucionalista e neoinstitucionalista (GOMIDE, 2012; PIOVESAN, 2002); outros focam em teorias de governança regulatória, tratando da qualidade da regulação em si (MINOGUE, 2006; PHILIPS, 2006; CUBBIN, 2005); há ainda aqueles que concentram sua análise em teorias de reforma do Estado (MAJONE, 1994; 1997; AMANN, 2005; NUNES et al., 2007; Melo, 2002; CHONG, 2007; SINHA, 2003).

Esta dissertação busca analisar o fenômeno agência reguladora de uma perspectiva distinta – a do agendamento –, ou seja, como determinado assunto entra em destaque no âmbito político e é transformado em política pública (no caso deste trabalho em específico, em uma nova instituição). Existem diversas teorias que tratam do chamado agendamento de políticas públicas. Para a construção da análise proposta serão utilizadas duas teorias que entram no paradigma da racionalidade limitada: a Teoria dos Múltiplos Fluxos e a Teoria do Equilíbrio Pontuado. Em um primeiro momento será explicado, de forma sintética, o conceito de agenda na perspectiva de diferentes teorias; em segundo será apresentado o paradigma da racionalidade limitada e porque ele é adequado ao estudo que se pretende realizar com esta dissertação (diferentes padrões de agendamento); em seguida serão conceituadas as duas teorias e definido o porquê de elas se aplicarem a este estudo.

A literatura sobre formação de agenda tem seu início com Charles Lindblom.⁷ Este autor afirma que o contexto da decisão é marcado por elevado grau de incerteza e informação insuficiente. Aqui se rebate pela primeira vez a ideia de que políticas públicas surgem como respostas perfeitamente racionais a problemas. Seguindo o estabelecido por Lindblom, aparecem diversos modelos que tratam da formação da agenda. Desse modo, podemos destacar o dos Múltiplos Fluxos, estabelecido por Kingdon (2011[1984]), o do Equilíbrio Pontuado, estabelecido por True, Jones e Baumgartner (2007), e o *Advocacy Coalition Framework (ACF)*, de Sabatier (2007). Todos eles avaliam que o processo de entrada de um tema na pauta governamental é competitivo e que raramente assuntos entram na agenda decisória.

Em relação ao ACF, podemos afirmar que este procura analisar o processo político por meio de coalizões de defesa. Estas são formadas por atores que compartilham um conjunto de ideais, crenças e valores na perspectiva de influenciar o processo de formulação ou implementação de políticas públicas. Esta teoria não foi utilizada neste trabalho porque o objetivo aqui não é realizar uma análise detalhada de cada subsistema envolvido na formação das diversas agências reguladoras, e sim uma compreensão macro, que poderá ser mais bem realizada com o Modelo dos Múltiplos Fluxos e o Modelo do Equilíbrio Pontuado (a serem explicados posteriormente).

Nesse sentido, o conceito de agenda refere-se ao conjunto de temas e matérias aos quais o governo e as pessoas próximas a ele se dedicam em um determinado momento. Kingdon diferencia agenda governamental e agenda decisória, para ele, a primeira refere-se ao conjunto de temas continuamente tratados no âmbito do governo; a segunda refere-se ao núcleo decisório. O agendamento de uma política pública, portanto, ocorre quando esta entra na agenda decisória. True, Jones e Baumgartner e (2007), por sua vez, referem-se ao agendamento em um momento específico: este ocorreria quando cessasse o processamento paralelo de um tema (ou seja, fora do núcleo decisório) e se iniciasse o processamento serial, quando então o assunto entraria definitivamente na pauta de decisão.

Ao tratarem do paradigma da racionalidade limitada, Simon (1984) e March (2009) defendem que, diante da complexidade do ambiente no qual se dão as decisões de políticas públicas e da capacidade cognitiva limitada dos atores envolvidos, além das

⁷ *The Science of Muddling Through* (1959).

informações incompletas a que estes têm acesso, não é possível compreender todo o contexto que envolve as decisões públicas com modelos de escolha racional.

Segundo Pedroso e Calmon (2010), o processo decisório relacionado a políticas públicas com estruturas de governança predominantemente multinacionais e transversais tem como resultado problemas, alternativas e soluções complexas. Para lidar com toda essa complexidade, os agentes públicos e aqueles que influenciam direta e indiretamente a tomada de decisão são dotados de racionalidade limitada, ou seja, não conhecem todas as alternativas, as consequências de suas escolhas nem as preferências dos diferentes atores envolvidos. Diante desse contexto e dentro da perspectiva da racionalidade limitada, esses atores agem guiados pela lógica da adequação, estabelecendo identidades e encontrando regras para as situações reconhecidas, ou seja, há uma apropriação normativa e se busca agir conforme as regras (instituições) estabelecidas. Essa perspectiva se opõe à perspectiva da escolha racional, que vê os diferentes atores como “maximizadores de utilidade”, ou seja, estes buscariam sempre obter o maior benefício possível das decisões tomadas, tendo como pressuposto a existência de preferências fixas (ausência de ambiguidade). Esta seria a lógica da consequência, cuja racionalidade não é limitada, e, sim, instrumental.

As teorias de racionalidade limitada, como é o caso da Teoria dos Múltiplos Fluxos e da Teoria do Equilíbrio Pontuado, admitem que no processo decisório de políticas públicas os indivíduos só conseguem lidar de forma consciente com um número pequeno de questões de uma vez, a atenção seria um recurso escasso. O objeto deste trabalho é verificar como a criação de agências reguladoras entrou no foco dos decisores de políticas públicas em diferentes setores e acabou se concretizando na criação de novas instituições em dez áreas diferentes. A ideia é analisar os diferentes padrões de agendamento tendo como pressuposto a complexidade do sistema decisório e a racionalidade limitada.

2.1.1 A Teoria dos Múltiplos Fluxos

A Teoria dos Múltiplos Fluxos foi estabelecida por Kingdon (2011 [1984]). Ela tem por objetivo investigar de que forma uma questão específica (*issue*) se torna relevante em um determinado momento histórico, chamando a atenção do governo e passando a integrar sua agenda decisória. Kingdon afirma que para uma política pública

entrar na pauta governamental é necessária a junção de três diferentes fluxos: o fluxo de problemas, o fluxo de ideias (ou soluções) e o fluxo político.

Os problemas nem sempre são evidentes, podendo ser percebidos de três maneiras: por pressão política, devido à ocorrência de um grande acontecimento ou pela divulgação/surgimento de indicadores que mostram determinada situação como problemática. A definição de um problema é um elemento para atrair e pressionar os atores políticos para a demanda.

O fluxo de ideias, por sua vez, é construído por uma comunidade de especialistas que se dedicam a determinado tema. As comunidades são formadas por diferentes atores, tais como: o pessoal que constitui os comitês do Legislativo, consultores privados, acadêmicos, etc. As ideias apresentadas pelas comunidades de especialistas se refletem na “sopa primária” de uma política pública. Nessa sopa há então uma infinidade de problemas e de soluções prioritárias. Essas ideias não são necessariamente novas, podendo ser uma combinação das ideias existentes acerca de um tema.

O terceiro fluxo é o político. Este ocorre independentemente das ideias apresentadas pelo fluxo de problemas e de ideias. O fluxo político é formado pelo resultado das eleições, por campanhas de grupos de pressão, distribuições partidárias e ideológicas no Congresso, mudanças na administração, pelo “clima” da opinião pública, etc. Esses acontecimentos têm um impacto significativo na definição da agenda, indicando quais os temas prioritários e quais não o são.

A junção destes três fluxos – problemas, soluções e político – forma uma *policy window*, ou seja, uma janela de oportunidades que possibilita a mudança de trajetória de uma determinada política pública, com sua entrada na agenda governamental. Nesse momento a figura do empreendedor político é fundamental. É este o ator que na ocorrência de uma janela na política pública apresenta e defende suas propostas. Ele deixa suas propostas à espera de um dos seguintes acontecimentos: um problema que possa ser anexado à sua solução ou um cenário favorável no fluxo político. Esse ator pode ser encontrado em diferentes locais, em qualquer posição formal ou até informal. Ele não faz parte necessariamente do governo, pode ser um ator externo. O empreendedor político deve possuir três características essenciais: deve ter a possibilidade, de fato, de ser ouvido, ter conexões políticas ou habilidade para negociar e ser persistente. Kingdon afirma que há diversas razões para um indivíduo se tornar empreendedor de uma determinada causa, de interesse pessoal até o simples prazer de participar do processo decisório.

Assim, a Teoria dos Múltiplos Fluxos admite a existência da racionalidade limitada, pois para um assunto entrar na pauta decisória deve cessar o processamento paralelo de informações nos diferentes grupos interessados e iniciar-se o processamento serial no núcleo decisório do governo para que seja concretizada uma política pública. Nesse sentido, a figura do empreendedor político é fundamental para que haja a junção dos três diferentes fluxos. Portanto, esta teoria torna-se relevante para a percepção dos vários padrões de agendamento das agências reguladoras porque torna possível compreender esse fenômeno em diferentes setores com base nos diversos fluxos (político, de problemas e ideias) em cada uma das áreas estudadas (telecomunicações, energia, saúde, transportes, meio ambiente). Será investigado em cada um dos distintos agendamentos se existiu ou não empreendedor político ou se, na verdade, predominou a construção de imagens e instituições. Neste caso, para compreender melhor o problema será útil a Teoria de Equilíbrio Pontuado, que também pressupõe a racionalidade limitada e será explicitada a seguir.

2.1.2 A Teoria do Equilíbrio Pontuado

O objetivo desta teoria construída por True, Jones e Baumgartner (2007) é explicar uma simples observação: processos políticos, em geral, são caracterizados por estabilidade e incrementalismo, mas ocasionalmente esses processos sofrem grandes rupturas em sua trajetória histórica. O mesmo contexto institucional produz tanto acomodações como um número significativo de transformações radicais em relação ao passado.

A Teoria do Equilíbrio Pontuado enfatiza a definição de dois elementos: a demanda (*issue*) e a agenda (*agenda setting*). À medida que novas demandas adentram a agenda de políticas públicas e outros assuntos são esquecidos, as políticas públicas existentes podem ser, respectivamente, reforçadas ou questionadas. O reforço de políticas públicas ou de programas governamentais cria obstáculos para mudanças de rota significativas. Contudo, o questionamento dessas políticas ou programas cria oportunidades para grandes alterações nos seus *outcomes*.

A teoria em questão surge como uma explicação alternativa ao incrementalismo, que não esclarece a existência conjunta de períodos de estabilidade e de mudanças radicais. Para explicar essas alternâncias radicais, os defensores desta teoria alegam que a atenção dos governos é limitada, portanto os *issues* recebem diferentes graus de

inserção na agenda ao longo do tempo, o que elucidaria os períodos de calma (incrementalismo) e de grandes mudanças (reformas). Shattchneider (1960) afirma que a natureza conservadora dos sistemas políticos favorece o *status quo*, demandando esforços extraordinários para grandes mudanças. O resultado disso seria estabilidade institucional interrompida por lampejos de mudanças.

Observa-se que em nenhum sistema político há discussões contínuas sobre todos os assuntos públicos, ou seja, a racionalidade é limitada. O que ocorre é que esses assuntos são desagregados em um grande número de subsistemas políticos. Estes podem ser dominados por um interesse único, podem ter competições internas de interesses distintos, podem ser desagregados no tempo ou podem se tornar independentes de outros. Assim, nesses subsistemas a maioria dos assuntos é tratada por uma comunidade de especialistas. Quando esses assuntos entram no âmbito da macropolítica e passam a dominar a agenda, o resultado são mudanças em um ou mais subsistemas. Milhares de assuntos podem ser tratados paralelamente nos subsistemas políticos por uma comunidade de *experts* antes de entrar no sistema da macropolítica (processamento paralelo).

O processamento paralelo favorece mudanças apenas incrementais, porque tende a ser insulado da grande publicidade associada à agenda prioritária do governo. Porém, algumas vezes o processamento paralelo é interrompido, e as demandas precisam ser tratadas de forma sequencial. Algumas instituições são responsáveis pelo tratamento sequencial das demandas, como o Congresso Nacional ou a Presidência da República (ou ministérios). Essa mudança ocorre quando atores significativos passam a se interessar pelo processo. Nesse momento podem ocorrer mudanças consideráveis na rota desses *issues*.

Outros conceitos relevantes são o de *feedback* positivo e *feedback* negativo. O *feedback* positivo ocorre quando um assunto está na agenda macropolítica e pequenas mudanças nas circunstâncias objetivas podem causar grandes mudanças na política pública. O *feedback* negativo, por sua vez, ocorre quando mudanças pequenas na política não acarretam alterações significativas, sendo mantida a estabilidade.

O que determina que um assunto “quente” tenha um *feedback* positivo ou não é a interação entre a imagem (*policy image*) e os cenários das políticas públicas. A imagem da política seria uma mistura de informações empíricas e apelo emotivo desta. Quando uma imagem única é amplamente aceita e apoiada, uma política está usualmente associada a um monopólio de sucesso. No entanto, se uma nova imagem for

construída, esta pode atrair novos participantes, e os múltiplos cenários do sistema político constituem oportunidades para que os empreendedores políticos avancem com suas propostas.

Para os autores, a explicação para as mudanças nas políticas está na interação das instituições políticas, na interação de imagens e na existência ou não de um monopólio sobre determinado assunto específico. Nesse sentido, momentos de crise ocorrem quando há quebra de um monopólio de imagem de uma política pública. Esta “crise” associada à ocorrência de *feedback* positivo determina o fim do processamento paralelo e o início do processamento serial, isso ocorre pelo aumento de esforços e de atenção dada ao assunto.

É importante ressaltar que quando novas organizações se estabilizam é estabelecido um novo equilíbrio, e a questão (*issue*) sai da agenda macropolítica e retorna para um subsistema político. Nesta teoria, o papel das instituições é mais relevante do que na Teoria dos Múltiplos Fluxos: cada instituição tem sua própria linguagem, conjunto de atores e limitações que levam a um conjunto de estratégias de evolução entre aqueles que tentam afetar o processo de definição de uma agenda. Assim, o arranjo institucional é um fator importante que permite ou não uma mudança na política pública. De acordo com os autores, esses processos de mudança são filtrados nas estruturas institucionais dos países.

Observe-se que a Teoria do Equilíbrio Pontuado é interessante para a compreensão do agendamento das agências reguladoras no Brasil porque nos permite entender como demandas por mudanças presentes nos subsistemas de cada setor permitiram a ascensão de uma nova *policy image* construída com base na necessidade de regulação dos setores por uma agência independente. Esse processo pode ser observado como uma quebra de trajetória em cada um dos respectivos setores, porque o que ocorria anteriormente era a regulação endógena pelo ministério ao qual o setor era ligado. Nos próximos capítulos será mostrado como surgiu no processamento paralelo dos subsistemas a concepção da necessidade de regulação exógena (agência) em cada um dos cinco setores e como essa demanda se tornou um monopólio no subsistema e adentrou a macropolítica, permitindo o processamento sequencial e culminando na criação das agências.

O trabalho também buscará, por fim, analisar como a ideia de agência reguladora se difundiu para setores tão distintos, para isso será utilizada a literatura de isomorfismo. Pode-se definir isomorfismo como um processo restritivo que força uma

unidade na população a assemelhar-se a outras unidades inseridas nas mesmas condições ambientais. Di Maggio e Powell (1983) destacam que há dois tipos de isomorfismo: o competitivo – que enfatiza a competição no mercado – e o institucional – que enfatiza a busca por poder político e legitimidade institucional, devendo-se assinalar aqui que organizações não competem apenas por recursos e consumidores. Esses autores apresentam ainda três mecanismos pelos quais ocorre o isomorfismo:

- isomorfismo coercitivo: que deriva da influência política e de problemas de legitimidade;
- isomorfismo mimético: resultado da resposta padrão para incertezas;
- isomorfismo normativo: associado à profissionalização.

Essa concepção será explorada para a compreensão do surgimento de instituições similares em campos tão distintos. Segundo Di Maggio e Powell (1983), as organizações tendem a modelar a si mesmas com base em organizações que já seriam bem-sucedidas no mesmo campo. Assim, podemos supor que o sucesso das agências de primeira geração teria influenciado o surgimento das agências de segunda e terceira geração. No capítulo seguinte será apresentado o surgimento das três primeiras agências, e este será discutido à luz dos modelos expostos. Inicialmente serão abordadas as agências de primeira geração, em seguida, as de segunda e terceira geração.

2.2 Metodologia e objetivos

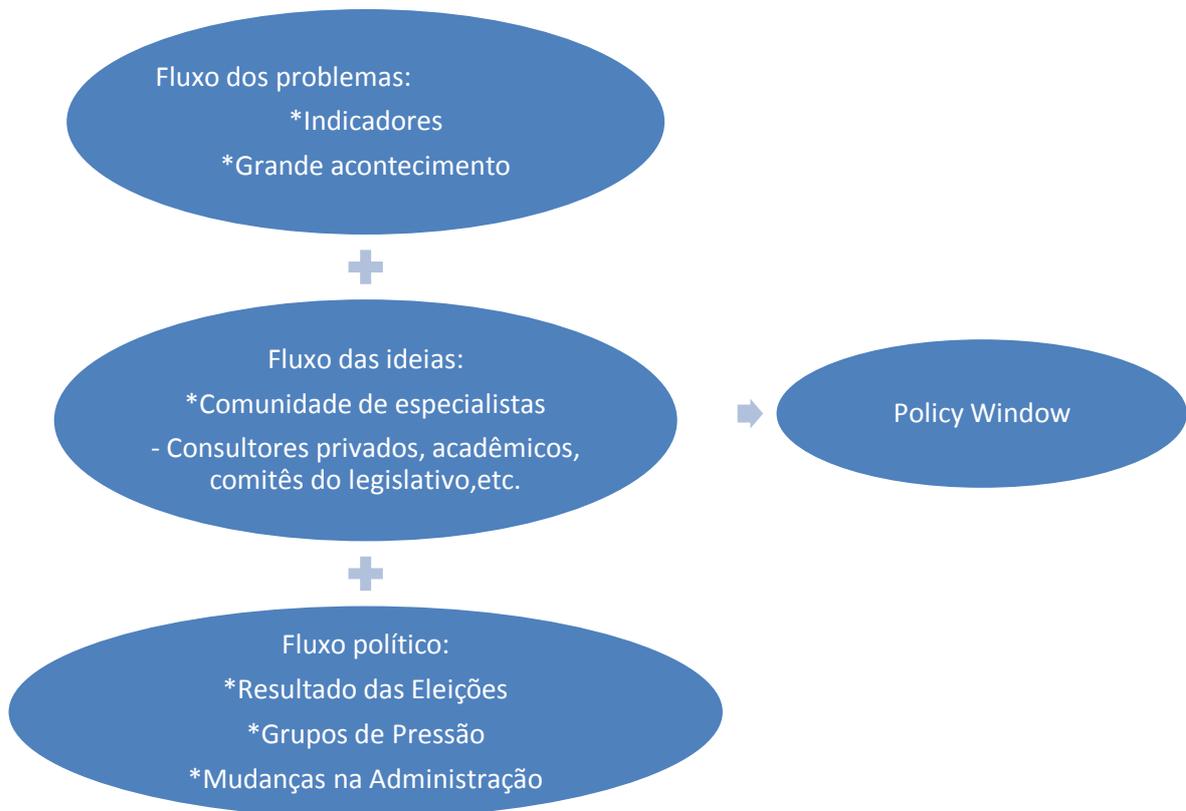
O método de pesquisa selecionado para este trabalho foi o comparativo, que investiga os indivíduos de análise (as agências e seus agendamentos) com vistas a ressaltar suas diferenças e similaridades entre eles. O tipo de pesquisa é descritivo, pois se buscou analisar as relações entre os fenômenos com base na descrição histórica de cada agendamento em particular. A pesquisa foi feita de dois modos: primeiramente foi realizada ampla pesquisa bibliográfica com base no material já elaborado sobre Estado regulador e agências reguladoras, utilizando-se principalmente fontes nacionais, por meio de livros, artigos científicos e teses. Também foi realizada ampla pesquisa documental, com registros institucionais escritos – projetos de lei de cada uma das agências brasileiras, relatórios da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, atas de

reuniões e audiências públicas sobre o tema – e fontes de comunicação em massa – matérias de jornais e revistas. A análise dos diferentes padrões de agendamento foi feita com base na totalidade de indivíduos da amostra (todas as dez agências reguladoras federais). Portanto, a análise realizada nesta dissertação é do tipo qualitativa, de política comparada (GIL, 2008).

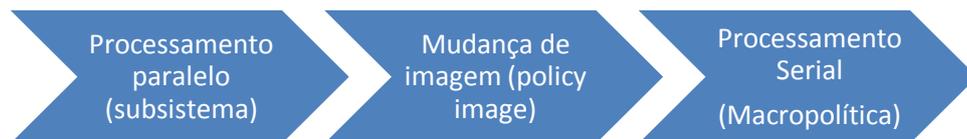
Com base no material obtido foi realizada a comparação entre as trajetórias de criação das agências federais. O período estudado é a partir de meados dos anos 1990, quando se iniciaram as discussões sobre o formato de agência reguladora no Brasil, até 2005, quando foi criada a última agência. Os setores estudados são os seguintes: energia elétrica (Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel); petróleo (Agência Nacional do Petróleo – ANP); telecomunicações (Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel); saúde (Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa – e Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS); meio ambiente (Agência Nacional das Águas – ANA); transportes (Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT – e Agência Nacional de Transportes Aquaviários – Antaq); cultura (Agência Nacional do Cinema – Ancine); aviação civil (Agência Nacional da Aviação Civil – Anac). Assim, apesar de existirem diversas agências estaduais e municipais no Brasil, o foco da análise foi direcionado exclusivamente às agências de âmbito federal para que houvesse um mesmo contexto para a realização das comparações e a definição das divergências e das convergências no processo de agencificação.

Para compreender como o assunto “agência reguladora” entra em destaque e passa a ocupar a pauta prioritária, em cada um dos setores serão utilizadas as teorias apresentadas: Equilíbrio Pontuado e Múltiplos Fluxos. Nesse sentido, alguns fatores são fundamentais para a compreensão das teorias:

a) Múltiplos Fluxos



b) Equilíbrio Pontuado



As duas teorias trabalham com a figura do empreendedor político como agente facilitador do agendamento. Com base na representação gráfica apresentada pode-se observar que para a compreensão do agendamento é preciso identificar alguns aspectos principais de cada setor:

- a) Quais são os atores principais – comunidade de especialistas, políticos, regulocratas, etc. – interessados (*stakeholders*)?

- b) Houve alteração dos indicadores? Estes apontaram para um mau desempenho das políticas públicas do setor estudado? Houve um grande acontecimento (mudança de *policy image*)?
- c) Qual a importância do empreendedor político no processo?

Para responder a essas perguntas foram coletadas informações e dados por meio de pesquisa em relatórios oficiais, artigos, sítios da internet (principalmente da Câmara dos Deputados e do Senado Federal), projetos de lei, leis, jornais, artigos acadêmicos e dissertações. Foi realizado um amplo mapeamento da literatura existente no Brasil e no mundo sobre a criação de agências reguladoras. A intenção foi analisar e sintetizar o que há sobre agências federais no país e consolidar em um único estudo. O objetivo, portanto, é verificar os diferentes padrões de agendamento que levaram à criação das agências reguladoras brasileiras. A questão central do trabalho é:

- Como se deu o agendamento das agências reguladoras brasileiras? O que predominou: o papel individual dos empreendedores políticos ou a interação entre imagens e instituições?
- **Hipótese** – houve diferentes padrões de agendamento: nas agências de primeira geração predominou a ação dos empreendedores, e nas agências posteriores, a interação entre imagens e instituições.

Para uma melhor percepção do tema tomou-se por base a análise das agências de primeira geração em conjunto – as agências de infraestrutura –, pois estas surgiram no mesmo contexto: no início do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso. Posteriormente será realizada a análise da criação das agências de segunda e terceira geração, que surgiram após a consolidação do modelo agência reguladora, com as primeiras agências. As agências de primeira geração têm em comum o fato de regular mercados monopolistas e terem como principal missão o controle de contratos de concessão de serviços e estabelecer preços referenciais e tarifas justas ao consumidor como se o mercado fosse competitivo. A segunda geração de agências reguladoras, a ser tratado aqui, surgiu entre 1999 e 2000 e trata-se das agências de saúde (ANS e Anvisa), estas fiscalizam também padrões de qualidade e a oferta de serviços, contudo, já atuam em um mercado competitivo. A terceira geração, constituída por ANA, Ancine e as de transporte ANTT e Antaq surgem no período 2000/2002 e, assim

como ocorre com o grupo anterior, atuam em mercados plenamente competitivos (SANTANA, 2002)⁸. Foram elaboradas hipóteses para a compreensão desses dois períodos. Para as agências de primeira geração as hipóteses são:

- Alterações no fluxo político, mais especificamente o resultado das eleições de 1994, foram determinantes para a criação das agências de primeira geração.
- O fluxo de ideias foi diretamente influenciado pela ascensão do Estado regulador ao redor do mundo; membros do governo não desempenharam um papel relevante na construção do desenho das agências reguladoras de primeira geração, e sim os consultores internacionais contratados e a influência dos regulocratas.
- Os empreendedores políticos utilizaram como estratégia sua posição favorável no governo para influenciar a formação da agenda de maneira que o projeto desenhado pelo Executivo Federal fosse aprovado.

Hipóteses para o agendamento das agências de segunda e terceira geração:

- Membros do subsistema de cada setor causaram a mudança de *policy image* e passaram a demandar o modelo de agência.
- Momentos de crise nos setores (saúde, transportes, meio ambiente e cinema), decorrentes de indicadores negativos que demonstravam a ineficiência da regulação endógena ou a ausência de qualquer tipo de regulação, causaram o fim do processamento paralelo e a entrada do tema no processamento serial (Congresso e Presidência da República)

Os objetivos específicos são:

- construir o *process tracing* da política, com o objetivo de possibilitar a análise histórica e definir os eventos de interesse;
- definir os principais atores e grupos interessados na construção (ou não) da respectiva agência;

⁸ O termo “gerações” trazido por Santana (op. Cit.) é amplamente utilizado na literatura sobre agências reguladoras no Brasil (Pó e Abrúcio, 2006; Ramalho, 2009; Lazzarini, 2009) e será utilizada na presente tese com o objetivo de auxiliar na organização do estudo. Contudo, esta terminologia é vista de uma maneira crítica pela autora desta tese devido ao curto período que separa o surgimento da primeira e da última agência reguladora (dez anos), outros autores a utilizam para separar períodos mais extensos (séculos e décadas, respectivamente) como é o caso de Bonavides (2002) ao tratar das gerações de direitos fundamentais e Franco (2001) ao tratar das gerações de políticas sociais.

- verificar as convergências e as distinções em cada um dos modelos de criação das agências.

Nesse sentido, no capítulo a seguir será apresentado o processo inicial de agendamento das agências reguladoras no Brasil de primeira geração – as agências de infraestrutura. Nos capítulos seguintes serão expostos os históricos dos agendamentos e analisado o contexto de criação das agências reguladoras brasileiras.

3 O AGENDAMENTO INICIAL DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

As discussões acerca da necessidade de novas instituições governamentais voltadas exclusivamente para a regulação de serviços públicos, mais independentes da administração direta, intensificaram-se nos primeiros anos do governo Fernando Henrique Cardoso, principalmente após a sanção da Lei das Concessões, descrita anteriormente. Dessa forma, o objetivo deste capítulo é apresentar essa discussão, que culminou no surgimento das três primeiras agências, todas direcionadas para a infraestrutura nacional: a Aneel, a Anatel e a ANP. Inicialmente serão apresentados os órgãos voltados para a reforma do aparelho do Estado (preconizada no PDRAE) e sua contribuição para o processo, posteriormente, a discussão que culminou na criação de cada uma das agências; por último será analisado, à luz da teoria apresentada, o agendamento das três primeiras agências reguladoras nacionais.

3.1 A criação de um desenho institucional para a regulação independente

A ideia da criação de entes independentes responsáveis pela regulação dos serviços privatizados passa, necessariamente, como já visto, pela concepção de crise do Estado devido ao excesso de atribuições. Diante do diagnóstico de crise do modelo de intervenção na economia e da crise do modelo de administração foram apresentadas algumas soluções. O objetivo principal era o enxugamento do Estado para que este deixasse de atuar como prestador direto de serviços e operasse como regulador e fomentador do setor privado. Além disso, previa-se a criação de uma administração pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania.

Assim, foram criados alguns órgãos que seriam responsáveis por gerir o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, sendo o principal deles o Ministério da Administração Federal e de Reforma do Estado (Mare), comandado por Bresser Pereira. Além do Mare havia também a Câmara de Reforma do Estado da Presidência da República e o Conselho de Reforma do Estado (CRE). O Mare seria responsável por recomendar políticas e diretrizes para a reforma do Estado. A Câmara de Reforma do Estado seria responsável pela dimensão político-estratégica da reforma, buscando a aprovação, o acompanhamento e a avaliação dos projetos no Congresso Nacional, e pelo assessoramento do presidente da República na formulação das diretrizes

governamentais. Por último, o Conselho de Reforma do Estado não fazia parte da estrutura governamental, mas foi constituído como órgão de Estado e deveria ter funções consultiva, analítica e de articulação junto à sociedade civil dos programas propostos.

O Conselho de Reforma do Estado tinha como função a reflexão sobre como seria realizada a reforma. Produziu recomendações que tratavam objetivamente de alguns aspectos centrais que deveriam ser objeto de alteração na máquina pública. O Conselho foi instituído em 8 de dezembro de 1995 e era formado por 12 membros oriundos da sociedade civil e designados pelo presidente da República para um mandato não remunerado de três anos. Em discurso proferido na solenidade de instalação do CRE, o presidente da República, FHC, define seu objetivo desta forma:

E, hoje, em cada momento da gestão pública, nós temos que pensar nesta transformação que estamos empreendendo, em como organizar os vínculos entre a sociedade e o Estado e entre o governo e as formas estatais. [...] Então, esse é o desafio que os senhores têm, de ajudar o Brasil a pensar esses processos, ajudá-lo a simplificar a máquina burocrática. Mas não é só simplificá-la. É criar novas formas de definição de prioridades, de destinação de recursos, de controle da utilização desses recursos.⁹

Os membros escolhidos, que seriam representantes de segmentos estratégicos da sociedade civil, foram os seguintes:

Quadro 2. Membros do CRE: acadêmicos/ex-membros do governo

NOME	PERFIL
Mailson Ferreira da Nóbrega (presidente do CRE)	Economista, ex-ministro da Fazenda do governo José Sarney
Lourdes Sola	Cientista política, professora da USP
Celina Vargas do Amaral Peixoto	Socióloga, diretora de Desenvolvimento Institucional da Firjan, ex-diretora-geral da FGV
João Geraldo Piquet Carneiro	Advogado, ex-secretário executivo do Ministério da Desburocratização do ministro Hélio Beltrão
Jorge Wilhelm	Arquiteto, ex-secretário do Planejamento do governo do Estado de São Paulo

⁹ *Cadernos do Mare da Reforma do Estado*, n. 8, Brasil, 1997.

Sérgio Henrique Hudson de Abranches	Sociólogo e cientista político
--	--------------------------------

Fonte: *Cadernos do Mare*, n. 8, 1997

Quadro 3. Membros do CRE: empresários

NOME	PERFIL
Antônio Ermírio de Moraes	Engenheiro, vice-presidente do Grupo Votorantim
Antônio dos Santos Maciel Neto*	Engenheiro, presidente do Grupo Itamarati, ex-secretário executivo do Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo
Gerald Dinu Reiss	Administrador, sócio-diretor da Consenp Serviços Empresariais Ltda.
Hélio Mattar	Executivo do Grupo Dako
Joaquim de Arruda Falcão Neto*¹⁰	Advogado, presidente da Fundação Roberto Marinho, ex-presidente do Conselho Consultivo do Meio Ambiente da Eletrobras
Luiz Carlos Mandelli	Economista, ex-presidente da Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul

Fonte: *Cadernos do Mare*, n. 8, 1997

Como podemos observar, o CRE foi formado por membros tanto da academia e ex-integrantes do governo como chefes de grandes grupos empresariais do país e pessoas influentes do setor privado. O primeiro tema debatido pelo grupo que deveria definir as prioridades da reforma do Estado do Brasil foi justamente a reforma regulatória. O objetivo seria “assegurar condições para o bom funcionamento do mercado e garantir condições de governabilidade” (BRASIL, 1997, p. 12). Nesse sentido, as primeiras recomendações do grupo em 31 de maio de 1996 definiram os princípios que deveriam ser seguidos na construção do marco legal para as agências reguladoras, que em linhas gerais seriam os seguintes:

- autonomia e independência para decidir;
- ampla publicidade de normas, procedimentos e ações;

¹⁰ Antônio dos Santos Maciel Neto e Joaquim de Arruda Falcão Neto, apesar de terem exercido funções relevantes no governo, durante a vigência do CRE eram predominantemente empresários.

- celeridade processual e simplificação das relações entre consumidores e investidores;
- participação de todas as partes interessadas no processo de elaboração das normas regulamentadoras em audiências públicas;
- limitação da intervenção estatal apenas aos níveis indispensáveis desta intervenção.

No entanto, o que se pode observar é que essa diretriz geral feita pelo CRE foi posterior ao processo de privatização e flexibilização dos primeiros setores que receberiam agências reguladoras: energia e telecomunicações, o que ocorreu em 1995. De acordo com Nunes (2007, p. 46):

[...] Apesar de toda teorização e diretrizes sobre a reforma do Estado, não existiram, até maio de 1996, definições claras sobre o formato institucional e organizacional das agências idealizadas para fiscalizar e regular os serviços públicos que seriam privatizados.

Portanto, o processo de elaboração da Aneel, da Anatel e da ANP ocorreu, substancialmente, nos ministérios setoriais diretamente envolvidos, a saber, o Ministério de Minas e Energia (MME) e o Ministério das Comunicações (MC), além da Casa Civil, e não no Mare e no CRE – criados com esse objetivo. Assim, de acordo com Nunes (2007) e Pacheco (apud Nunes, 2007, p. 10):

Não apenas o processo de liberalização e privatização dos setores de energia e telecomunicações antecedeu a concepção de um modelo de regulação por agências independentes, como os órgãos que teoricamente foram concebidos para refletir e direcionar a criação do novo marco regulatório pouco ou nada interferiram no processo de criação das primeiras agências, evidenciando a existência de um descompasso e uma compartimentalização entre a reflexão e a prática sobre a questão regulatória no Brasil.

Contudo, apesar da pouca influência direta do CRE no processo de agendamento das três primeiras agências de infraestrutura, um aspecto a ser observado é a importância dada por membros da sociedade civil, principalmente empresariado e acadêmicos, à necessidade de criação de agências reguladoras independentes no país. Na chamada Recomendação de 31/05/1996 pode-se observar que a preocupação principal dos membros daquele grupo girava em torno da transparência, da institucionalização da participação de todos os *stakeholders* (usuários, investidores e empresários) nas decisões da agência e nos critérios de escolha e destituição dos

diretores destas. Assim, podemos observar que o interesse nas novas instituições públicas não era apenas governamental. Nas seções a seguir será demonstrado o surgimento de cada uma das agências reguladoras, apresentando as especificidades de cada caso. O próximo tópico tratará da primeira agência reguladora nacional – a Aneel.

3.2 A criação da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel)

O setor elétrico nasce privado e municipalizado no Brasil. No entanto, a partir da década de 1960 ele se torna altamente centralizado e estatal. O financiamento era feito predominantemente de três formas: autofinanciamento (tarifas cobradas ao usuário), recurso do orçamento da União, dos estados e dos municípios e financiamento externo.

Na década de 1980 este modelo enfrenta dificuldades devido à crise financeira da União e dos estados, à má gestão das empresas de energia e à inadequação do regime regulatório (regulação endógena). A principal razão da crise do setor era a subordinação da política tarifária da Eletrobras à política inflacionária, com achatamento da tarifa real de energia (FADUL, 2004). A resposta seria um reordenamento geral do setor elétrico no país por meio da privatização e da concessão de parte de seus serviços. Esta era a solução para os dois principais problemas enfrentados: a incapacidade das distribuidoras de realizar novos investimentos na expansão do setor e a necessidade de capital privado na geração de energia.

Assim, iniciaram-se os estudos para uma avaliação geral do setor de energia. O primeiro ocorreu ainda entre 1986 e 1989, no governo Sarney, e foi chamado de Revisão Institucional do Setor Elétrico. Como resultado, observou-se a necessidade de atração de capitais privados como forma de buscar um reequilíbrio setorial. Em seguida, já no governo Collor, as empresas do Grupo Eletrobras foram incluídas no Programa Nacional de Desestatização. Mas com o *impeachment* do presidente isso não ocorreu.

Somente no governo Itamar Franco foram tomadas medidas efetivas para o saneamento do setor: i) criação dos Decretos n. 915 (estabeleceu regras para a formação de consórcios para investimento na construção de usinas de geração elétrica, abrindo a possibilidade de participação privada) e n. 1.009 (criou o Sistema Nacional de Transmissão de Energia Elétrica, que formalizou a abertura de capital privado para investimentos em geração de eletricidade); ii) aprovação da Lei n. 8.631/1993 (para

sanar a inadimplência intersetorial entre as concessionárias estaduais e a Eletrobras); e iii) estudos iniciais sobre a privatização da Escelsa e da Light. É importante ressaltar que nesse período o futuro presidente Fernando Henrique Cardoso estava à frente do Ministério da Fazenda e foi encarregado pelo então chefe do Executivo, Itamar Franco, de conduzir os estudos sobre a privatização do setor elétrico.

Em 1993, em um cenário de dívida de 25 bilhões de dólares no setor, foi concluído estudo do Banco Mundial que recomendava menos ingerência estatal e mais estabilidade de regras. Além da crise de gestão na Eletrobras e nas concessionárias, havia também diagnóstico de ineficiência no órgão responsável pela regulação do setor de energia no Brasil: o Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (Dnaee).

Esse foi o contexto que possibilitou o início da discussão sobre a criação de uma nova instituição menos burocrática e em consonância com as ideias de ascensão do Estado regulador e da nova administração pública. A construção do modelo inicial de agência reguladora surgiu no âmbito do Ministério de Minas e Energia no ano de 1995 sob a gerência de Raimundo Brito, ex-secretário de Energia do governo do Estado da Bahia. Brito já tinha experiência na criação de instituições reguladoras, pois havia iniciado os estudos para a criação de uma agência de energia naquele estado.

Em 1995 foi criada a Reestruturação do Setor Elétrico Brasileiro (Reseb). No início desse ano, o recém-eleito presidente da República deu autorização ao Ministério de Minas e Energia (MME) para desenvolver propostas e apresentá-las ao Conselho Nacional de Desestatização (CND). O objetivo era, inicialmente, fortalecer o Dnaee, transformando-o em entidade da administração indireta, uma autarquia, para que pudesse ter mais autonomia e ser uma autoridade reguladora.

Neste início de discussões, devido a um embate entre o MME e o Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) sobre a condução das privatizações do setor elétrico e a criação do ente regulador, foi percebida a necessidade de uma ajuda externa para que o processo pudesse ser realizado. De acordo com Nunes et al. (2007, p. 76):

No breve relatório encaminhado ao CND estaria prevista a constituição de um grupo de trabalho para a Reestruturação do Setor Elétrico Brasileiro e a contratação de algumas consultorias para subsidiar os debates. Em agosto de 1995 foi aprovado o projeto apresentado pelo MME. O passo seguinte seria buscar meios (técnicos, humanos e financeiros) para desenvolver o projeto definitivo.

Foi contratada para prestar consultoria ao projeto a empresa inglesa Coopers & Lybrand, consorciada com duas outras empresas brasileiras. Porém, a consultoria realizada não foi determinante para o modelo de regulação adotado no Brasil no setor elétrico. Isso porque a contratação da Coopers & Lybrand só ocorreu 17 meses após já terem sido iniciados os trabalhos de transformação do Dnaee em entidade regulatória, em julho de 1996. Então, a função da consultoria foi a reestruturação do setor elétrico, e não a criação da agência reguladora da área de energia. Em uma entrevista sobre esse momento inicial da reforma do setor elétrico, um ex-secretário executivo do MME afirmou que os grandes responsáveis foram o ministério e o próprio Dnaee:

Os estudos e a proposta da lei de criação da Aneel foram conduzidos pelo próprio Dnaee, com uma certa intervenção do MME, através de sua assessoria jurídica. Sua discussão no âmbito do Ministério da Reforma do Estado (Mare) e, depois, com a Casa Civil, com a liderança do governo na Câmara, também teve participação do Dnaee representando o MME. (NUNES et al., 2007, p. 79)

Assim, a primeira etapa de constituição da agência foi a estruturação do projeto de lei a ser enviado ao Congresso Nacional que previa a criação de uma nova entidade com poderes de regulação. Esta etapa ocorreu no âmbito do Poder Executivo e envolveu diferentes ministérios, tendo em vista que as competências do setor elétrico eram difusas e implicavam diferentes setores. Esta fase foi capitaneada pelo Ministério de Minas e Energia, com a participação dos seguintes órgãos: Ministério de Planejamento e Orçamento, BNDES, Ministério da Fazenda, Ministério do Meio Ambiente, Eletrobras e Dnaee.

O marco inicial foi a solicitação do presidente da República datada de 13 de fevereiro de 1995 para que houvesse uma “autarquiaização” do Dnaee. Essa solicitação foi atendida com a publicação da Nota Técnica n. 4¹¹ da Secretaria de Minas e Energia do MME, que tratava da reconfiguração institucional do órgão, o objetivo seria o “fortalecimento da função reguladora do Estado, dando mais eficácia na ação do governo na regulação dos mercados de energia elétrica”. A nota tratava também das competências e das atribuições do órgão e das receitas que o financiariam: taxas destinadas ao setor elétrico e o próprio Orçamento Geral da União. A minuta do projeto

¹¹Brasil. Secretaria de Minas e Energia (SEN), Ministério de Minas e Energia. Considerações sobre a proposta de decreto para normatizar a organização dos agentes reguladores. Nota Técnica n. 4, Brasília, 1996.

de lei passaria, além do âmbito interno do Ministério de Minas e Energia, pelo Comitê Executivo da Câmara de Políticas de Infraestrutura do Ministério da Administração e Reforma do Estado e pelo Conselho Nacional de Desestatização da Presidência da República.

Os sete princípios para a regulação eficiente (e que guiariam a construção das agências reguladoras posteriores), estabelecidos pelo documento supracitado, foram os seguintes: simplicidade – procedimentos simples e enxutos; transparência; determinismo decisório – os envolvidos devem saber e sentir que as decisões são definitivas; eficiência; flexibilidade; isonomia e razoabilidade; aceitabilidade política e cultural. Os princípios demonstram claramente uma revisão do papel desempenhado pelo Estado, de positivo para regulador, sob a influência das ideias do novo gerencialismo público, tais como eficiência (citada claramente na Nota Técnica n. 4, que viria a ser a base para a minuta do projeto de lei de criação da Aneel), eficácia e efetividade. Ainda, foram estabelecidas as novas características principais do Dnaee:

Quadro 4. Características da nova agência de energia

Autonomia	Liberdade de gerir seus recursos humanos e financeiros, bem como de tomar suas próprias decisões e pela estabilidade de mandato de seus dirigentes
Independência	Recursos financeiros vinculados e assegurados, permanentemente, ao agente regulador
Credibilidade	Continuidade de uma atuação isonômica eficaz, coerente e consistente, exercida sob uma regulamentação adequada ¹²

Fonte: NUNES (2007)

As características do novo Dnaee e os sete princípios da regulação eficiente trazidas no documento do MME ajudam a compreender por que era necessária a criação de uma nova estrutura ligada apenas indiretamente ao ministério responsável e a extinção da regulação endógena.

¹²Ibidem.

A participação de diferentes ministérios na discussão da minuta (MPO, Mare, MMA, MF e o próprio MME) serviu para ajustar o projeto de lei que seria enviado ao Congresso Nacional. Buscou-se uma adequação das premissas e das diretrizes do órgão às características dos setores de maior impacto, com a reorganização da atividade de produção e a expansão da energia elétrica. Sobre este fato, o então ministro de Minas e Energia, Raimundo Brito, afirmou:

Naturalmente, um órgão regulador traria mudanças significativas e afetaria competências e espaços de poder de outras áreas administrativas. Leia-se, por exemplo, o Ministério de Planejamento e Orçamento (MPO), leia-se o Ministério da Administração – o próprio BNDES, que estava então no MPO, o Ministério da Fazenda (MF), ou seja, era preciso muito cuidado e muita vontade de avançar para se conseguir construir esses órgãos reguladores no Brasil. Em função dos deslocamentos de espaços, da mudança conceitual que você introduzia com esses órgãos, na própria configuração das funções, era preciso que, no mínimo, nos tornássemos um pouco mais democráticos ou democratas para compreendermos os novos tempos [...] **E esses profissionais que conduziam mais diretamente as discussões revelaram uma capacidade imensa, no meu modo de ver, para tentar demonstrar a outros setores do governo a necessidade de criar organismos com uma soma especial de poderes.** (NUNES, 2007, p. 81)

Na fala do ministro e nos documentos produzidos no período percebe-se a atuação dos “regulocratas” do Ministério de Minas e Energia – profissionais tanto do Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica como da Eletrobras e da Secretaria de Minas e Energia que escreveram a minuta do projeto de lei da nova agência, que foi analisada pelos ministérios interessados e pela Presidência antes de ser enviada ao Congresso Nacional. Foi o trabalho deles, principalmente por meio da Nota Técnica n. 4, que definiu o rumo a ser tomado pela entidade regulatória do setor de energia elétrica e que viria a ser o norte de todas as outras agências reguladoras criadas no Brasil. Antes do fechamento desta primeira etapa foram definidos dois importantes aspectos na própria minuta do projeto de lei: as taxas que seriam cobradas – fiscalização, operação, transmissão e distribuição – e a mudança de denominação do Dnaee para Agência Reguladora Federal de Energia (ARFE) e posteriormente para Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel).

A etapa seguinte foi o envio do texto produzido ao Congresso Nacional: primeiramente à Câmara dos Deputados e posteriormente ao Senado Federal. Na

Exposição de Motivos¹³ n. 11 do Ministério de Minas e Energia enviada ao presidente da República, juntamente com a minuta do projeto de lei da Aneel, em 14 de fevereiro de 1996, o ministro Raimundo Brito define os principais aspectos da nova legislação. Neles destaca também o novo papel do Estado (Estado regulador):

É válido ressaltar a urgência em se adequar a função reguladora na área da exploração da energia elétrica ao **novo papel do Estado, já não mais como agente, praticamente exclusivo, da prestação desses serviços, mas como facilitador e controlador da atuação dos diversos segmentos interessados.** A abertura do setor elétrico, em consonância com as diretrizes do Governo de Vossa Excelência, reclama a existência de uma nova estrutura de controle, que compatibilize os interesses dos exploradores da atividade, especialmente os da iniciativa privada, e os dos consumidores, aos quais deve o Estado garantir serviços de energia elétrica em quantidade e qualidade suficientes ao atendimento de suas necessidades. Nesse sentido, a denominação proposta para o novo órgão regulador significa a disposição do Governo de atuar como agente da integração e mediador dos interesses envolvidos no setor. (folha 1)

Com essa apresentação, o projeto chega oficialmente à Câmara dos Deputados em abril de 1996, sob a denominação de Projeto de Lei n. 1.669/1996. Uma demonstração da sobreposição do Executivo na tramitação do referido projeto ocorre logo de início: para dar mais celeridade a sua tramitação, aprova-se requerimento de urgência a pedido do presidente da República. Mesmo com a discordância de parlamentares da oposição (como, por exemplo, Sérgio Miranda, do PC do B), o requerimento foi aprovado em plenário pela grande maioria. Esse fato sinaliza a pouca influência que parlamentares opositoristas teriam em todo o processo de agendamento da primeira agência reguladora.

Na Câmara, o projeto é distribuído a quatro comissões: Comissão de Trabalho, de Administração e de Serviço Público (CTASP), Comissão de Finanças e Tributação (CFT), Comissão de Constituição e Justiça e Redação (CCJR) e Comissão de Minas e Energia (CME). Aqui o segundo sinal da pouca influência dos parlamentares opositoristas: os relatores de todas as quatro comissões eram filiados a partidos da base do governo: José Carlos Aleluia, do PFL¹⁴ da Bahia, na CTASP; Arnaldo Madeira,

¹³ “Exposição de motivos é o expediente dirigido ao presidente da República ou ao vice-presidente para: a) informá-lo de determinado assunto; b) propor alguma medida; ou c) submeter à sua consideração projeto de ato normativo. Geralmente, a exposição de motivos é dirigida ao presidente da República por um ministro de Estado” (*Manual de redação oficial da Presidência da República*).

do PSDB de São Paulo, na CFT; Nelson Marquezelli, do PTB de São Paulo, na CME; e Ary Kara, do PMDB de São Paulo, na CCJR.

O projeto tramitou na Câmara dos Deputados por três meses. Apesar das tentativas da oposição de obter mais tempo para conhecer a proposta, como a realização de audiência pública acerca do projeto de lei em julho daquele ano, este foi aprovado em plenário e enviado ao Senado Federal já no mês seguinte. Um importante parêntese a se fazer acerca da audiência pública realizada na Câmara é que, de acordo com Nunes et al. (2007), esta foi demonstrativa de alguns aspectos a respeito da nova autarquia especial que viria a ser a primeira das agências reguladoras: não havia grupo organizado na sociedade civil capaz de influenciar os rumos da agência e havia um certo desconhecimento dos parlamentares e da própria sociedade sobre o real teor do projeto de lei em questão. A participação da sociedade civil resumiu-se a uma audiência pública realizada no plenário da Câmara dos Deputados, os expositores foram: cinco representantes de associações de empresários do setor (tanto produtores de energia como grandes consumidores) e um representante de uma associação de trabalhadores.¹⁵ Pode-se observar, mais uma vez, como o Executivo, especialmente o ministro de Minas e Energia e o próprio presidente da República, conduziu esse processo.

No Senado Federal o projeto é despachado às comissões: Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI) e Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ). O relator da primeira comissão foi José Fogaça, do PMDB do Rio Grande do Sul. Este foi o principal relator, pois, com a aprovação do requerimento de urgência apresentado pelos líderes governistas, o projeto foi para o plenário. Lá a CI e a CCJ ofereceram pareceres orais, e o relator das emendas em plenário foi o próprio José Fogaça. A principal crítica a essa tramitação relâmpago do projeto no Legislativo veio do senador pelo PT de São Paulo Eduardo Suplicy, ao afirmar que o debate não havia sido aprofundado na Câmara, o que deveria ser corrigido no Senado, daí seu posicionamento contra o requerimento de urgência. Mas o parlamentar foi voto vencido tanto em sua comissão (CAE), onde apresentou voto em separado, como no plenário, onde apresentou emenda sob a forma de substitutivo da

¹⁵ Entidades representadas: a) empresários – Associação Brasileira de Produtores Independentes de Energia Elétrica (Apine), Associação Nacional das Empresas Estaduais de Eletricidade, Associação de Construtoras de Centrais Energéticas (ACCE), Associação Brasileira de Grandes Consumidores Industriais de Energia (Abrace); b) trabalhadores – Federação Nacional dos Urbanitários e Central Única dos Trabalhadores (CUT), (BRASIL, 1996).

oposição. Em dezembro de 1996 o projeto de lei foi aprovado no Senado Federal e transformado em norma jurídica no dia 26 daquele mesmo mês.

3.3 A criação da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)

Em um primeiro momento é preciso discutir a evolução histórica do setor de telecomunicações no Brasil, pois essas informações ajudarão a compreender os motivos que levaram à privatização da área no país e à constituição de uma agência reguladora própria.

Na década de 1960, a competência para disponibilizar diretamente ou sob regime de concessão os serviços de telecomunicações era da União, dos estados e dos municípios. Como resultado dessa organização havia diversas tarifas e empresas ao longo do território nacional. Atuavam na época cerca de 1.200 empresas, não havendo integração e coordenação entre elas. Além disso, estas se concentravam na Região Sudeste do país. Nestes termos surge em 1962 o primeiro marco regulatório do setor, o chamado Código Brasileiro de Telecomunicações. Este visava a integrar as diferentes empresas, estabelecer tarifas em comum e criar uma rede nacional (tronco) para possibilitar uma interligação mais eficiente entre as diferentes cidades brasileiras (até então inexistente entre várias cidades) e entre o Brasil e outros países, operada pelo Sistema Nacional de Telecomunicações (futura Embratel).

Em 1967, uma nova reforma passou a competência de outorgar exclusivamente para a União. Em 1972 foi criada a Telebras, que viria a ser uma *holding* controladora de empresas telefônicas estaduais, pois, apesar de a instituição do novo código ter feito com que surgissem melhoras em nível interestadual e internacional, o mesmo não ocorreu nos serviços dentro das cidades (locais). De acordo com a Exposição de Motivos n. 231 do Ministério das Comunicações:

Logo após sua criação, a Telebras iniciou o processo de aquisição e absorção das empresas que prestavam serviços telefônicos no Brasil, visando consolidá-las em empresas de âmbito estadual. Havia nessa época mais de novecentas operadoras independentes no Brasil e, no total, uma planta de cerca de 2 milhões de terminais. Através do Decreto n. 74.379, de 1974, a Telebras foi designada “concessionária geral” para exploração dos serviços públicos de telecomunicações em todo o território nacional. (BRASIL, 1996, p. 79)

A criação da empresa trouxe melhoras para as telecomunicações nacionais, (como, por exemplo, o aumento da planta de terminais telefônicas em mais de 500%. Contudo, principalmente na década de 1990, a demanda cresceu mais do que a capacidade de atendimento (em 1.200% no nível local e em 1.800% no serviço interurbano). Os dados a seguir foram apresentados na Exposição de Motivos supracitada (de dezembro de 1996) como justificativa da necessidade de reforma do setor:

- entre 18 e 25 milhões de potenciais usuários ainda não tinham acesso aos serviços;
- cerca de 80% dos terminais telefônicos concentravam-se em famílias das classes A e B;
- o número de telefones públicos era insuficiente e estes ainda eram mal distribuídos geograficamente;
- pouco mais de 2% das propriedades rurais dispunham de serviços de telefonia.

Além disso, existia ingerência na Telebras, havendo incompatibilidade de custos nas empresas estaduais. As tarifas de telefonia (assim como ocorria com as tarifas de energia à época) eram utilizadas para controle inflacionário. Tal procedimento resultava em falta de recursos para as operadoras locais investirem em melhoria e expansão do sistema. O ex-secretário de Comunicações Renato Guerreiro afirmou em entrevista que “a empresa [Telebras] era usada para atender a outros objetivos políticos, como controle de inflação por aviltamento da tarifa então praticada, geração de superávits frequentes, geração de caixa para o governo” (NUNES et al., 2007).

Nesse contexto, iniciou-se em 1995 o processo que culminou na criação da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), sendo este contemporâneo do processo que resultou na Aneel. Mas a flexibilização do setor, com a consequente criação da Anatel, estava subordinada primeiramente à aprovação de uma emenda constitucional, e esse tipo de norma jurídica necessita de quórum especial: três quintos de todos os parlamentares da Câmara dos Deputados e, posteriormente, do Senado Federal. Tal exigência acabou por tornar a criação da agência mais lenta em relação à Aneel: a Anatel só foi concretizada em 1997.

Assim, a primeira etapa do processo de criação da agência foi a flexibilização do monopólio estatal das telecomunicações. Para isso foi enviada ao Congresso Nacional a

Proposta de Emenda Constitucional n. 3/1995 com o objetivo de alterar o artigo 21 da Constituição. A redação deste artigo limitava a exploração dos serviços telegráficos, de telefonia e de transmissão de dados à União de forma direta, e a concessão só poderia ser dada a empresas sob controle acionário estatal. O objetivo da PEC era permitir a participação de empresas privadas nesta concessão.

Nesse sentido, em março de 1995 foi instituída uma Comissão Especial na Câmara dos Deputados com o objetivo de avaliar a proposta do Executivo. A presidência desta foi dada a Humberto Souto (PFL-MG), e o relator foi Geddel Viera Lima (PMDB), os dois integrantes da base governista (assim como o relator e o presidente da Cesp instituída posteriormente para analisar o projeto de lei de criação da Anatel). Esse fato ratifica, mais uma vez, o fluxo político favorável durante o primeiro mandato do presidente FHC. Esta Cesp contou com 17 reuniões e estudos elaborados pelo Ministério das Comunicações, como, por exemplo, “As telecomunicações nacionais e o futuro do Brasil – flexibilização do modelo atual”, enviados ao Congresso Nacional para embasar a decisão dos parlamentares.

Algumas preocupações acerca do novo modelo foram apresentadas pelos parlamentares, como, por exemplo, o risco de passar um setor estratégico para capital estrangeiro e perda de poder político e influência nas bases eleitorais (uma vez que o Sistema Telebras não seria mais completamente estatal). No entanto, em agosto de 1995 (após seis meses de tramitação) a PEC foi promulgada, e além de flexibilizar o setor fazia referência explícita à criação de um órgão regulador, como se pode observar no Quadro 5

.Quadro 5. Alterações da PEC das telecomunicações

REDAÇÃO ORIGINAL ART. 21/CF	REDAÇÃO PÓS-PEC 03/1995
<p>Art. 21 Compete à União:</p> <p>XI – Explorar, diretamente ou mediante concessão a empresas sob controle acionário estatal, os serviços telefônicos, telegráficos, de transmissão de dados e demais serviços públicos de telecomunicações, assegurada a prestação de serviços de informações por entidades de direito privado através da rede pública de telecomunicações exploradas pela União.</p>	<p>Art. 21. Compete à União :</p> <p>XI – Explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais.</p>

Fonte: elaboração da autora

O passo seguinte foi a aprovação da chamada Lei Mínima, a Lei n. 9.295, de 19 de julho de 1996, que estabeleceu condições mínimas para exploração de alguns serviços de telecomunicações, bem como separou as operações de telefonia celular, preparando o terreno para a privatização, que viria a seguir.

Posteriormente à Lei Mínima foi enviada ao Congresso Nacional a chamada Lei Geral das Telecomunicações (LGT). O objetivo desta legislação era a substituição do primeiro marco regulatório do setor, datado de 1962. O projeto de lei foi construído por um grupo de trabalho formado no Ministério das Comunicações, sob a coordenação do secretário executivo daquele órgão, Renato Navarro, com auxílio de três consultorias contratadas para auxiliar tanto no novo marco regulatório do setor como na criação da Anatel. O grupo de trabalho foi formado por assessores, subsecretários e secretários do Ministério, por um consultor jurídico e 15 diretores (especialistas na área) da Telebras. As consultorias foram contratadas em julho de 1996 por intermédio de convênio firmado entre a Agência Brasileira de Cooperação (do Ministério das Relações Exteriores) e a União Internacional das Telecomunicações (UIT), órgão especializado vinculado à Organização das Nações Unidas. As consultorias contratadas foram (PRATA; BEIRÃO; TOMIOKA, 1999, p. 419):

- McKinsey & Company: definição do modelo econômico;

- Lehman Brothers, Dresdner Kleinworth Benson; Motta, Fernandes Rocha & Associados Advogados: reestruturação do sistema Telebras;
- Sundfeld Advogados: organização dos serviços e criação do órgão regulador.

Foram formadas equipes no Ministério das Comunicações para trabalhar em conjunto com cada uma das consultorias contratadas. De acordo com Nunes (2007, p. 154):

Verifica-se, portanto, que para a elaboração da Lei Geral das Telecomunicações o Ministro (das Comunicações) Sérgio Motta buscou formar uma equipe multidisciplinar, da qual fizeram parte profissionais da economia, direito e engenharia de telecomunicações, sendo ainda bem diversificada a origem dos membros das equipes. Alguns eram técnicos de carreira do próprio Ministério das Comunicações, outros vinculados a consultorias nacionais e estrangeiras e outros ainda consultores independentes, mas com razoável proximidade com membros do governo Cardoso.

Antes mesmo do envio do projeto de lei concernente à criação do órgão regulador já havia embates em torno de seu formato: o ministro Sérgio Motta queria que este fosse dotado de autonomia e vinculado ao Ministério das Comunicações. O ministro da Casa Civil, Clóvis Carvalho, defendia a ideia de que a Anatel fosse ligada à Presidência da República. Mesmo com a controvérsia em torno do modelo, em dezembro de 1996 o projeto foi enviado à Presidência e posteriormente ao Congresso Nacional. De acordo com a Exposição de Motivos, o novo modelo deveria:

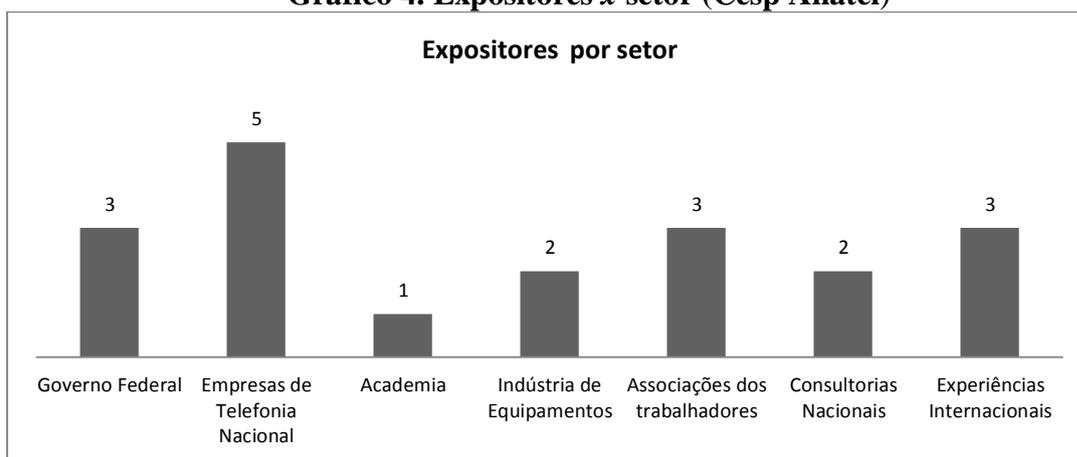
i) ter como referência os direitos dos usuários dos serviços de telecomunicações e, para tanto, deverá assegurar: a busca do acesso universal aos serviços básicos de telecomunicações; o aumento das possibilidades de oferta de serviços [...]; a possibilidade de competição justa entre os prestadores de serviços; preços razoáveis para os serviços de telecomunicações; ii) incentivar o aumento da participação de capitais privados, nacionais e estrangeiros nas atividades relacionadas ao setor de telecomunicações [...] (p. 11)

Ao se observar o texto anterior pode-se concluir que o objetivo da reforma do setor está em consonância com as ideias de Estado regulador – mais uma vez este deveria deixar de ser o prestador direto do serviço e passá-lo para a iniciativa privada. Desse modo, o papel da nova agência seria apenas o de regular a atividade exercida por empresas privadas.

Em fevereiro de 1997 é constituída uma Comissão Especial para avaliar a Lei Geral das Telecomunicações na Câmara dos Deputados. A presidência foi dada ao deputado Paulo Bornhausen (PFL-SC), e a relatoria, a Alberto Goldman (PMDB-SP). Aqui se observa novamente uma predominância da base governista no comando da votação. Amaral (2000) afirma que apesar da presença constante dos partidos de oposição (PT e PC do B) nas sessões plenárias e nas reuniões da Cesp, o que se verificou foi uma vitória em larga escala dos objetivos do governo federal, com a maioria das emendas da oposição rejeitadas. Os dois partidos de oposição eram contrários à privatização da Telebras. No entanto, a estratégia empregada para evitar que isso ocorresse se mostrou ineficiente.

A Comissão Especial teve duração de três meses. Foram dez reuniões e oito audiências públicas com ampla participação da sociedade civil organizada e de setores do governo. Houve um total de 19 expositores, distribuídos conforme o Gráfico 4:¹⁶

Gráfico 4. Expositores x setor (Cesp Anatel)



Fonte: reuniões da Cesp de Telecomunicações. Brasília, Câmara dos Deputados, 1997

A postura mais crítica foi a das associações de trabalhadores: contrários à lógica de fragmentação do sistema Telebras, apresentaram em suas exposições casos de sucesso de países que não privatizaram suas empresas de telefonia e ainda assim obtiveram sucesso na modernização do sistema: Alemanha, França e Itália. A ideia dessas associações, que estava em consonância com o defendido por partidos da oposição, era manter a Telebras e fortalecê-la para atuar no mercado interno e no

¹⁶ Participantes do governo: membros do Ministério das Comunicações e do BNDES; empresas de telefonia: membros das telefonias estaduais e da Telebras; Academia: um professor da Unicamp; indústria de equipamentos: Promon Eletrônica e Associação Brasileira das Indústrias Elétrica e Eletrônica (Abinne); trabalhadores: Federação Nacional dos Trabalhadores em Telecomunicações (Fenatel) e Federação Interestadual dos Trabalhadores de Empresas de Telecomunicações. Experiências internacionais: Argentina, Comunidade Europeia e Estados Unidos.

mercado internacional de forma competitiva. O governo e os consultores jurídicos eram totalmente contrários a este modelo, pois consideravam irregular em qualquer país a manutenção de uma única empresa de telecomunicações.

Renato Navarro, secretário executivo do Ministério das Comunicações, em sua fala na Cesp ratificou os três objetivos do novo marco regulatório: 1) fortalecer o papel do Estado como regulador e eliminar o de empresário; 2) aumentar e melhorar os serviços de telecomunicações; 3) maximizar o valor de venda das empresas de telefonia privatizadas. Além disso, afirmou que o principal objetivo da agência seria independência financeira e orçamentária, e que a privatização de tais empresas era essencial para atrair investimentos estrangeiros.

Os parlamentares, por sua vez, demonstraram preocupação com três aspectos: 1) ausência de controle pelo Congresso sobre o novo órgão; 2) superfinanciamento da agência (todos os recursos oriundos das outorgas e das concessões iriam para o Fundo de Universalização, que iria financiar a Anatel); 3) possibilidade de captura por grupos de interesse. Em relação ao último aspecto, a solução encontrada para evitar a captura da agência pelas empresas reguladas era a fixação de pautas para o funcionamento do órgão regulador tanto no âmbito jurídico (leis) quanto no democrático, ou seja, a publicação de normativos para consulta pública antes da edição destes, assim a sociedade civil poderia participar, viabilizando soluções pautadas no interesse público.

Os palestrantes de outros países vieram relatar suas experiências. Eles discorreram principalmente a respeito dos processos de privatização das telecomunicações e das características necessárias a um bom regulador. Esse fato, somado à presença da União Internacional de Telecomunicações (UIT) na formulação da LGT, mostra mais uma vez a importância dos chamados regulocratas (ver seção anterior) no processo de formação das agências reguladoras brasileiras. Essa comunidade de especialistas defensora do modelo de Estado regulador foi essencial também no processo de construção da Anatel.

O substitutivo do relator Alberto Goldman, apesar das manifestações contrárias da oposição e das representações de trabalhadores, ratificou o projeto apresentado pelo Executivo nos pontos mais críticos: recursos do Fundo iriam diretamente para a agência e haveria transferência da Telebras para a iniciativa privada. Em junho de 1997 o projeto foi aprovado na Câmara e enviado ao Senado Federal. Lá, aprova-se requerimento de urgência, e o projeto é analisado em conjunto nas seguintes comissões: Constituição e Justiça (CCJ), Assuntos Econômicos (CAE) e Serviços de Infraestrutura (CI). Os

relatores foram, respectivamente, Romeu Tuma (PFL-SP), Hugo Napoleão (PFL-PI) e Jose Ignácio Ferreira (PSDB-ES), todos da base do governo FHC. O projeto foi apreciado em menos de dez dias nas comissões e aprovado sem alterações em relação ao aprovado na Câmara, apesar da apresentação de mais de sessenta emendas pelos senadores. Em 16 de julho de 1997 foi sancionada a Lei n. 9.472/1997, Lei Geral das Telecomunicações, que criou a Agência Nacional de Telecomunicações e trouxe um novo marco regulatório para o setor.

É importante destacar aqui também o papel do então ministro das Comunicações, Sérgio Motta, como empreendedor político, considerado um “trator político”, que venceu diversas resistências, inclusive da sociedade civil, podendo ser visto como o principal “empreendedor político” para a alteração do desenho institucional vigente. O papel desse ator foi fundamental para que as alterações legislativas, tão controversas, pudessem ser aprovadas no Congresso Nacional e encontrassem um “consenso” no Executivo. Motta foi designado por FHC para exercer justamente esse papel – levar adiante a reforma do setor de telecomunicações. O conhecimento técnico do ministro foi essencial ao processo, pois poucos congressistas dominavam as questões técnicas do setor. O ministro negociou as bases da privatização das telefonias e foi um assíduo participante das comissões especiais tanto na Câmara quanto no Senado e também nos debates promovidos pela mídia acerca do tema (PRATA et al., 1999).

3.4 A criação da Agência Nacional do Petróleo (ANP)

O regime de exploração do petróleo até a década de 1950 ocorria sob a forma de livre exploração: o proprietário do terreno onde existia petróleo poderia explorá-lo diretamente ou vendê-lo. Contudo, com o advento da campanha estadista “O petróleo é nosso”, empreendida pelo ex-presidente Getúlio Vargas, essa riqueza natural tornou-se monopólio da União, e em 1953 foram criadas a Petrobras e a Política Nacional do Petróleo, primeiro marco regulatório do setor (ALKIMIN, 2011). A Constituição Federal de 1988, seguindo a linha de estatização do petróleo iniciada na década de 1950, estabeleceu:

Art. 177. Constituem monopólio da União: I – A pesquisa e a lavra de jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos; II – A refinação do

petróleo nacional ou estrangeiro; III – A importação e a exportação dos produtos e derivados básicos [...]. Parágrafo 1º O Monopólio previsto neste artigo inclui os riscos e resultados decorrentes das atividades nele mencionadas, **sendo vedado à União ceder ou conceder qualquer tipo de participação, em espécie ou em valor, na exploração de jazidas de petróleo ou gás natural.** (BRASIL, 1988, p. 165)

No entanto, com o advento do governo Fernando Henrique Cardoso em 1995 e o início das reformas no setor de infraestrutura, energia elétrica e telecomunicações, discutidas nos tópicos anteriores, começou a ser discutida no Ministério de Minas e Energia a flexibilização do monopólio do petróleo. O argumento presente na Exposição de Motivos n. 39¹⁷ de 16 de fevereiro de 1995, assinada conjuntamente pelos ministros da Justiça (Nelson Jobim), da Fazenda (Pedro Malan), do Planejamento e Orçamento (José Serra), da Previdência e Assistência Social (Reinhold Stephanes), da Administração e Reforma do Estado (Bresser Pereira) e de Minas e Energia (Raimundo Brito), era que a flexibilização do monopólio do petróleo permitiria a atração de capitais privados para a expansão de determinadas atividades, para as quais nem mesmo a Petrobras teria o capital necessário ao seu financiamento. Esse argumento estava em consonância com o que ocorreu anteriormente na quebra do monopólio da exploração dos serviços de telefonia. Contudo, desde o início não havia a intenção de privatizar a estatal do setor de petróleo, ao contrário do que ocorreu com a Telebras.

Nessa época apenas a comercialização e a distribuição de combustíveis estava estabelecida em sistema comercial. Com a abertura haveria a quebra do monopólio de mais de quarenta anos da pesquisa, da prospecção e do refino de petróleo. Em 14 de março de 1995 foi instaurada Cesp para discussão do tema, com presidente e relator pertencentes à base aliada: Alberto Goldman (PMDB-SP) e Roberto Procópio Lima Neto (PFL-RJ). A duração foi de três meses, e o substitutivo do relator estabeleceu que a lei deveria tratar da garantia do fornecimento de derivados em todo o território nacional, das condições de contratação e da estrutura do órgão regulador, ou seja, o assunto não poderia ser tratado em medida provisória ou decreto do Executivo, deveria tramitar no Congresso. Este texto foi aprovado na Câmara em 20 de junho, e no Senado, sem alterações, em 9 de novembro de 1995.

As discussões acerca do tema e que iriam conduzir os argumentos quando da votação do novo marco regulatório para o setor e a criação de órgão regulador eram

¹⁷ Exposição de Motivos n. 39 do MME, de 16 de fevereiro de 1995. BRASIL, *Diário do Congresso Nacional* (Seção I), 15/03/1995, p. 3.247.

principalmente em torno dos possíveis riscos e consequências de uma privatização da Petrobras. Para que a abertura do setor fosse aprovada, o presidente Fernando Henrique teve de se comprometer que manteria a empresa como estatal. Relator do projeto no Senado, Ronaldo Cunha Lima chegou a solicitar ao presidente que formalizasse por escrito seu compromisso de não privatizar a Petrobras, de preservar seu patrimônio e de garantir sua participação em todas as concorrências que viessem a ocorrer.

Assim, entre novembro de 1995 e dezembro de 1996 foi elaborado pelo Executivo projeto de lei de criação da agência e novo marco regulatório para o setor (com a entrada de investidores privados). Ao contrário do que ocorreu com os setores de telecomunicações e energia elétrica, não houve um amplo estudo para embasar a criação da agência nem a contratação de consultorias nacionais ou internacionais para auxiliar no tema. Segundo Nunes et al. (2007), os seguintes atores participaram do processo de elaboração da Agência Nacional do Petróleo: Petrobras; Associação de Engenheiros da Petrobras; área técnica do Ministério de Minas e Energia (pessoas que trabalharam ou estavam trabalhando no projeto de criação da Aneel); e as empresas Camargo Corrêa e Odebrecht. Em entrevista, um ex-secretário de Minas e Metalurgia que participou do processo definiu desta forma a criação da ANP:

No sentido formal não houve nada. O que houve é que nós fizemos visitas a órgãos reguladores de outros países e pegamos lá toda a documentação. Não foi uma coisa formal. As experiências canadense, norueguesa, inglesa, nos EUA, nós visitamos, conversamos com as pessoas, fizemos uma espécie de colagem. (NUNES, 2007, p. 208)

Em julho de 1996, o anteprojeto chega às mãos do presidente da República, com a apresentação da Exposição de Motivos n. 23 de 1996, que afirma:

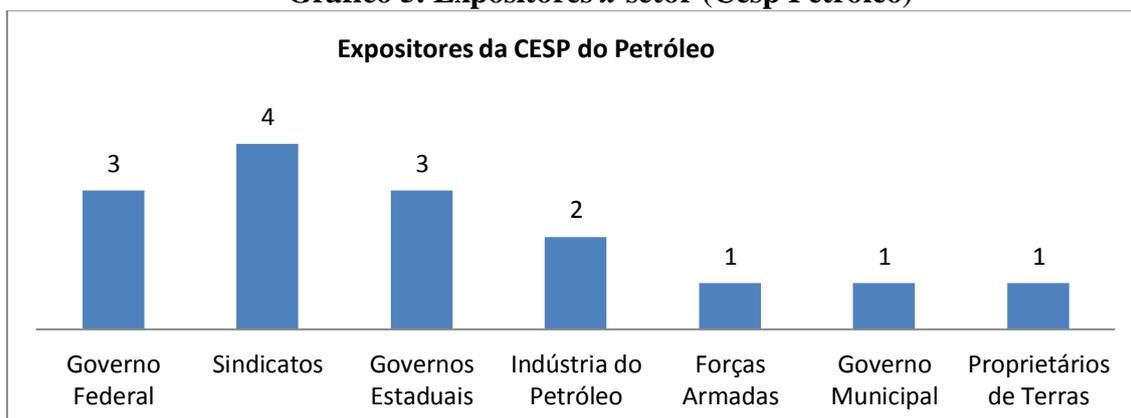
Fruto de acurado trabalho deste Ministério, com a contribuição de vários outros órgãos do Governo, o Anteprojeto corresponde aos compromissos assumidos com a nação e com o Congresso Nacional. Constitui um importante marco: demonstra que, no Brasil, a indústria do petróleo atingiu a maturidade e está sendo aberta para possibilitar novos investimentos e permitir uma interação equilibrada entre o Estado e a iniciativa privada. (BRASIL, 1996, p. 2)

Assim como ocorreu com o documento das outras agências de infraestrutura, a Exposição de Motivos discorre sobre um novo papel do Estado, que se retira da prestação direta de determinados serviços, abrindo espaço para a iniciativa privada. Trata-se do fluxo de ideias que determinava uma nova forma de Estado, principalmente

em relação à prestação de serviços. Este tópico será mais bem discutido na próxima seção.

Em abril de 1996, o anteprojeto de criação da agência e do marco regulatório do setor chega ao presidente da República. As características da agência seriam as seguintes: seria uma autarquia, teria como objetivos planejar o atendimento das necessidades nacionais do setor, o Plano Nacional de Refino, o Programa Nacional de Abastecimento, promoveria licitações para outorga de concessões de pesquisa e lavra e substituiria o antigo Departamento Nacional de Combustíveis do MME. Em julho de 1996 este projeto chega ao Congresso Nacional, e em agosto de 1996 é criada nova Comissão Especial, agora com o objetivo de discutir a criação da ANP e a nova Lei do Petróleo. Cesp foi formalmente criada para discutir projeto do deputado Luciano Zica (PT/SP), “engavetado” desde sua entrada no Congresso em 1995. Porém, foi só com a entrada do projeto do Executivo que se iniciaram os debates em torno do novo marco e da criação da agência. Na prática, o projeto debatido foi o do Executivo.

A comissão teve a duração de vinte sessões e contou com a realização de nove audiências públicas. O relator foi Eliseu Resende (PFL-MG), e o presidente foi novamente Alberto Goldman (PMDB-SP). Os expositores, em sua maioria, estavam mais preocupados com a nova Lei do Petróleo e com a possibilidade de privatização da Petrobras do que com a instituição da agência. A maioria dos expositores era de membros de sindicatos, tanto patronais (Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Combustíveis e Lubrificantes) como de trabalhadores (Federação Única de Petroleiros e Associação de Engenheiros da Petrobras). Os expositores que trataram especificamente da criação da Agência Nacional do Petróleo abordaram temas elementares: a necessidade de autonomia, suas atribuições e as características de mandato de seus dirigentes.

Gráfico 5. Expositores x setor (Cesp Petróleo)

Fonte: *Diário da Câmara dos Deputados*, Brasília, 1998

Apesar de alguns deputados da própria base aliada (PP e PFL), como Roberto Campos e Luís Eduardo Magalhães, desejaram colocar em pauta a possibilidade de privatização da Petrobras, o relator e o presidente da Comissão Especial recusaram-se a discutir o tema. No substitutivo apresentado pelo relator houve algumas modificações em relação ao apresentado pelo Executivo, o que gerou certo conflito entre os Poderes em questão. Optou-se pela criação de um Conselho Nacional de Política Energética, em vez de um conselho específico para o petróleo, para auxiliar o presidente da República na tomada de decisão sobre o tema. Entretanto, o ponto mais conflitante dizia respeito a outro assunto: no projeto inicial o MME ficaria responsável pela indicação dos diretores da agência, que seriam nomeados pelo presidente da República, mas não havia regras rígidas que pudessem impedir a exoneração imotivada de diretores, o que seria perigoso em um cenário no qual o próprio MME comandava também a empresa mais poderosa do setor. Nesse sentido, o substitutivo aprovado tanto na Câmara como no Senado prevê que a demissão de diretores passaria pelo Senado Federal (assim como as nomeações). Todavia, o Executivo vetou essa disposição na lei, afirmando que seria invasão de sua competência.

O projeto é aprovado na Câmara em 21 de março, e ao chegar ao Senado são designados como relatores: Hugo Napoleão (PFL-PI) na CCJ, José Fogaça (PMDB-RS) na CAE e Teotônio Vilela Filho (PSDB-AL) na CI. Aprovado requerimento de urgência, o projeto de lei vai a plenário em julho, onde é aprovado sem emendas (para que este não retornasse à Casa iniciadora). Em 6 de agosto de 1997 é aprovada a Lei n. 9.478, que criou a ANP, regulamentou o setor, definiu diretrizes para a participação do setor privado na pesquisa, na exploração, no refino, na exportação e na importação do petróleo e seus derivados.

Um importante ponto de divergência entre o projeto que criou a ANP e os projetos que criaram a Aneel e a Anatel, suas contemporâneas, foi a ausência de estudos aprofundados sobre o tema para a criação da agência. A Aneel não contou com a ajuda de consultorias internacionais ou nacionais, mas diversos estudos foram elaborados pelo próprio Ministério de Minas e Energia e suas vinculadas. A Anatel contou com estudos do Ministério das Comunicações e da Telebras e com a ajuda de consultorias nacionais e estrangeiras, porém o mesmo não ocorreu com a ANP. Este fato demonstra que a ANP foi elaborada e votada no Congresso Nacional em caráter de urgência sem que houvesse estudos detalhados sobre seu formato e sobre o próprio marco regulatório do setor de petróleo que surgiu com a agência.

3.5 Criação das agências de infraestrutura: análise

Do ponto de vista teórico, tendo em vista o que foi apresentado sobre a criação das três primeiras agências reguladoras nacionais, a primeira conclusão é que estas surgiram no mesmo contexto: são contemporâneas e todas abarcam a área de infraestrutura, que, como se pode observar no breve histórico do setor apresentado no início de cada tópico, se encontrava deteriorada no país, tanto na área de energia como na área de telecomunicações. O discurso oficial nos três agendamentos foi a necessidade de atrair investimentos privados para as respectivas áreas.

Assim, já na campanha eleitoral o futuro presidente Fernando Henrique Cardoso antevia a necessidade de reformas na infraestrutura nacional, conforme transcrito do programa “Mãos à obra, Brasil”:

A crescente parceria com o setor privado na propriedade e gestão da infraestrutura nacional exigirá a redefinição do papel do Estado como instância reguladora, com poder de evitar monopólios e abusos que tendem a ocorrer em situações de concentração do poder econômico. É preciso que o governo tenha realmente a capacidade de regular a prestação de serviços públicos no interesse do cidadão e dos objetivos estratégicos do país. (CARDOSO, 1994, p. 5)

Ao iniciar seu mandato em 1995, o presidente deu aval para que se iniciasse a reforma regulatória brasileira. Convidou para os Ministérios de Minas e Energia e Comunicações atores que o auxiliariam nesse processo e conduziram a aprovação das mudanças necessárias no Congresso Nacional: Raimundo Brito no primeiro e Sérgio

Motta no segundo. Diversas razões sustentam o fato de Fernando Henrique Cardoso ser o empreendedor político que possibilitou a criação das agências reguladoras nacionais:

- 1) No ano de 1990, como senador apresentou a Lei das Concessões, que regula pela primeira vez a prestação de serviços públicos pela iniciativa privada e dispõe sobre a necessidade de organizações para fiscalizar essas concessões.
- 2) Como ministro do Planejamento, em 1993, foi encarregado pelo então presidente Itamar Franco para conduzir estudos sobre a privatização do setor elétrico.
- 3) Em seu plano de governo “Mãos à obra”, FHC destaca a necessidade de redefinição do papel do Estado como instância reguladora justamente no setor de infraestrutura.
- 4) Ao indicar os ministros de Minas e Energia e Comunicações, selecionou atores que pudessem conduzir o processo de privatização/concessão de serviços públicos tanto no âmbito interno dos ministérios como no Congresso Nacional.

Conforme demonstrado em seção anterior, sobre a ascensão do Estado regulador no mundo, as ideias de mudança de concepção do papel do Estado permearam diversos países em diferentes continentes. O Estado abandona o papel de prestador direto de diversos serviços públicos e passa a regulá-los sob a forma de Estado regulador, termo citado por vários atores do governo, como FHC em seu plano de trabalho e os ministros de Minas e Energia e Comunicações em suas exposições de motivos, além de representantes do governo em discursos nas Comissões Especiais constituídas no Congresso. Essas ideias chegaram ao país de diversas maneiras: por meio de instituições internacionais (Banco Mundial, União Internacional de Telecomunicações, etc.), da contratação de consultorias externas para ajudar na construção de novo marco regulatório no setor de energia elétrica e na própria constituição da Anatel e pelo contato dos próprios profissionais brasileiros (os regulocratas) com tais concepções, como, por exemplo, as visitas técnicas realizadas por representantes do setor do petróleo para a construção de órgão regulatório do setor.

Ainda sobre o fluxo de ideias, Majone afirma que a função do Estado deixa de ser a de redistribuição de renda e a estabilização econômica diretamente e passa a ser a de corrigir as falhas do mercado. Como visto, as estatais brasileiras estudadas até aqui, principalmente a Eletrobras e a Petrobras, atuavam como reguladoras da inflação: os preços praticados não eram proporcionais a seus custos e sim buscavam a estabilização da economia. Por isso essas empresas se encontravam em déficit e não tinham recursos

suficientes para investir. Daí a saída do Estado da prestação direta desses serviços, sendo a atração de capitais privados uma parte essencial do processo de mudança do papel do Estado. Este seria mais enxuto e dinâmico e transferiria para a iniciativa privada parte de suas atribuições, foi o que ocorreu com a privatização de estatais de energia elétrica, com a privatização da Telebras e com a abertura de capital da Petrobras e a quebra de monopólio do setor de petróleo.

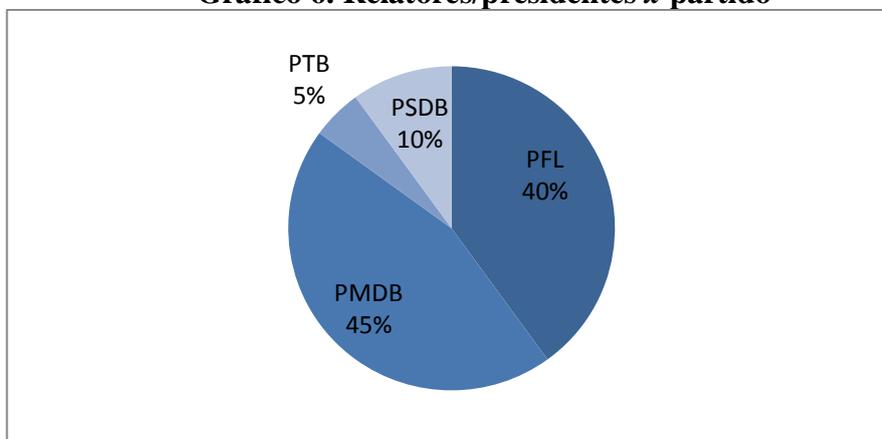
O fluxo de problemas pode ser representado pela falta de capital para investimento no setor de infraestrutura nacional e pela má qualidade dos serviços prestados. O estudo do Banco Mundial realizado anteriormente à criação da Aneel já previa a possibilidade de “apagão” de energia no Brasil. No setor de comunicações foi citada na Exposição de Motivos apresentada pelo ministro a enorme demanda por serviços de telecomunicações e a incapacidade da estatal do setor de atendê-la. No caso do petróleo, eram necessários mais investimentos para aumentar a produção, mas somente o orçamento da União não seria suficiente para realizá-los. Em suma, em todos os setores buscava-se o capital privado.

Além disso, como demonstrado ao longo de toda esta seção, o fluxo político estava altamente favorável à concretização dessa política: em primeiro lugar, a eleição de Fernando Henrique Cardoso para presidente da República, pois, como visto, ele há muito se mostrava favorável à criação de agências reguladoras. O segundo fator relevante que demonstra o fluxo favorável é a preponderância governista nas duas Casas do Congresso: na Câmara, no ano de 1996, havia um total de 397 deputados federais governistas, ou seja, 77% do total; no Senado Federal essa porcentagem era de aproximadamente 75%.¹⁸ Por esse motivo prevaleceram os interesses do Executivo, em razão da predominância de membros dos partidos da base do governo na relatoria dos projetos de lei estudados em todas as comissões por onde passaram, em ambas as Casas, e a aprovação de requerimento de urgência à revelia da oposição tanto na Câmara como no Senado (principalmente nesta última Casa) para a aprovação das agências o mais rapidamente possível. O Gráfico 6 mostra a relação entre relatores e presidentes de comissões especiais em ambas as Casas e o partido político a que pertencem. Podemos observar que 100% dos principais atores ligados à aprovação do projeto, tanta na

¹⁸ Os partidos governistas no primeiro mandato de FHC eram: Partido da Frente Liberal (PFL), Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido Progressista Brasileiro (PPB) e Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) (NICOLAU, 2000).

Câmara dos Deputados como no Senado Federal, pertenciam à base aliada da Presidência da República.

Gráfico 6. Relatores/presidentes x partido



Fonte: elaboração da autora

Assim, podemos concluir que a junção desses três fluxos – de ideias (ou soluções), de problemas e político – ocorreu no período que se estendeu de 1995 a 1997 e propiciou o surgimento de uma *policy window*. Esta janela de oportunidades tornou possível a criação de novas instituições e novas políticas públicas (nos casos estudados, novos marcos regulatórios) para os setores de energia, telecomunicações e petróleo. O empreendedor político que juntou os três fluxos, conforme já exposto, e permitiu a mudança de rota foi o então presidente da República Fernando Henrique Cardoso.

É importante ressaltar que os ministros de Minas e Energia e Telecomunicações, Raimundo Brito e Sérgio Motta, também desempenharam um papel importante na construção do modelo das agências, que ocorreu no âmbito de seus ministérios e não no órgão criado pela Presidência para isso (o Conselho de Reforma do Estado). Esses ministros foram indicados por Fernando Henrique Cardoso para exercer justamente esse papel, o de condutores da reforma regulatória. Assim, com a análise apresentada neste tópico podemos concluir que FHC foi o empreendedor responsável pela ascensão do Estado regulador no Brasil.

4 AS AGÊNCIAS DE SEGUNDA E TERCEIRA GERAÇÃO

No capítulo anterior foi abordado o surgimento do modelo agência reguladora no país, com o aparecimento da Aneel, e como este se foi replicando para as outras agências de infraestrutura, a saber, ANP e Anatel.

Neste capítulo serão abordadas as agências de segunda e terceira geração, que, além de terem em comum o fato de não atuarem em mercados monopolistas, surgiram em contexto diverso do das primeiras agências: o segundo mandato de FHC e o primeiro mandato do governo Lula, período em que já começam a consolidar-se as mudanças trazidas pela reforma do Estado. No tópico a seguir será abordado o surgimento da primeira agência de saúde, a Anvisa.¹⁹ Posteriormente serão abordadas, em ordem cronológica, as agências que surgiram em seguida: ANS, ANA, ANTT, Antaq, Ancine e Anac. Inicialmente será descrito todo o processo que levou à criação de cada uma delas, e no final de cada tópico será realizada uma análise do agendamento estudado.

4.1 A criação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)

Para tratar da criação da Anvisa, em primeiro lugar será conceituado o termo “vigilância sanitária” e será apresentado um panorama resumido de como estava o setor imediatamente antes de surgir a proposta de uma agência específica para regulá-lo. De acordo com a Lei n. 8.808/1990, que dispõe sobre os serviços correspondentes à saúde:

Entende-se por vigilância sanitária um conjunto de ações capazes de eliminar, diminuir ou prevenir riscos à saúde e de intervir nos problemas sanitários decorrentes do meio ambiente, da produção e circulação de bens e da prestação de serviços de interesse da saúde, abrangendo: I - o controle de bens de consumo que, direta ou indiretamente, se relacionem com a saúde, compreendidas todas as etapas e processos, da produção ao consumo; II - o controle da prestação de serviços que se relacionam direta ou indiretamente com a saúde. (BRASIL, 1990, p. 1)

¹⁹ É importante destacar que sobre a criação das agências de saúde (ANS e Anvisa) e da Ancine o foco não foi a tramitação no âmbito do Congresso Nacional (como observado no capítulo anterior) porque as três agências foram aprovadas sob a forma de medida provisória. Devido a esse fato não há informação suficiente sobre a tramitação destas nas Casas legislativas nos sítios oficiais. Além disso, a tramitação ocorreu de forma rápida, impedindo a ocorrência de audiências públicas e grandes discussões pelos parlamentares (fato que sofreu críticas, como poderemos observar na seção a seguir).

Nesse contexto, vigilância sanitária abrange tanto o controle sanitário em geral como a produção e a comercialização de medicamentos. Em relação ao histórico do setor, a regulação da vigilância sanitária no Brasil era essencialmente endógena: ocorria no Ministério da Saúde e encontrava-se sob a responsabilidade de uma de suas secretarias: a Secretaria de Vigilância Sanitária (SVS). Alguns fatores indiretos começaram a afetar o setor ainda no início dos anos 1990: o país foi aberto às exportações ainda no governo Collor, ocasionando um aumento do interesse do mercado farmacêutico internacional no Brasil. Além disso, ocorreu a desregulamentação dos critérios para a concessão do registro de produtos sujeitos à vigilância sanitária, o que aumentou o número de concorrentes no mercado. Nesse sentido surgiu o Projeto Inovar, sob a responsabilidade do Ministério da Saúde, o objetivo era restringir a interferência governamental no setor de vigilância sanitária e, ao mesmo tempo, criar um sistema que garantisse a qualidade dos produtos que chegavam aos consumidores. Todavia, em 1993 o projeto foi considerado prejudicial à saúde pública pela própria SVS, pois acarretou prejuízos em relação aos processos e às informações sobre produtos e serviços sob o regime de controle e fiscalização dos órgãos de vigilância sanitária e controle de qualidade.²⁰

Nesse contexto de mudança e ampliação do setor ocorreu uma série de eventos, tais como: denúncias de improbidade administrativa, troca de dirigentes da secretaria, interferência político-partidária na nomeação de cargos e, principalmente, pressões do mercado privado para a concessão indevida de registro de produtos. Todos esses fatos caracterizavam a situação caótica na qual se encontrava a Secretaria de Vigilância Sanitária. Seu estado era de sucateamento, situação agravada por uma grave falta de recursos. Em suma, esses eram os principais problemas da vigilância sanitária no Brasil de acordo com Piovesan (2002):

- trocas clientelistas e práticas patrimonialistas entre Estado e mercado;
- baixa capacidade técnica dos membros da SVS;
- aumento da complexidade produtiva e acirramento da competição comercial no país;
- crescimento do comércio internacional e a consequente pressão dos blocos econômicos para melhores práticas de regulação.

²⁰ Isso é o que afirma a Portaria SVS/MS n. 85, de 6 de agosto de 1993.

Como consequência desses fatores, os problemas relacionados a um controle sanitário ineficiente se multiplicaram. Assim, a crise na vigilância sanitária começou a afetar tanto o governo como o mercado: por um lado, o setor produtivo passa a exigir agilidade e anuência da SVS para competir no mercado interno e internacional; por outro, o governo precisava transmitir uma imagem de confiabilidade e estabilidade de instituições para ter o respaldo global.

O interesse do governo era a compatibilização dos atos normativos de controle sanitário devido a uma série de acordos assinados no âmbito do Mercado Comum do Sul (Mercosul). O objetivo principal era tornar os atos de governo previsíveis e de acordo com as novas regras do comércio internacional (constituídas também no âmbito da Organização Mundial de Comércio), pois o país precisava apresentar-se como confiável e seguro aos investidores.

O primeiro ator político a se empenhar em trazer maior autonomia à Secretaria de Vigilância Sanitária foi o então ministro da Saúde, Adib Jatene. Ele buscou maior autonomia financeira para o setor por meio de convênios com agências internacionais de fomento. Também procurou aumentar o valor das taxas de registro de produtos e formar um grupo de trabalho especialmente voltado para tornar a SVS uma autarquia com capacidade de regulação de acordo com as boas práticas internacionais. O próprio mercado pressionava o governo para a transformação da SVS em agência nos moldes da norte-americana Food and Drug Administration, pois a estrutura da Secretaria não atendia mais aos objetivos do mercado, cada vez mais globalizado e exigente (PIOVESAN, 2002). O ministro Jatene, buscando apoio para uma reforma no setor da vigilância sanitária, afirmou, após visita aos Estados Unidos da América:

[...] enquanto a SVS cobra R\$ 630 para registro de medicamentos novos, o FDA cobra US\$ 208 mil. Duas consequências imediatas resultam desta diferença. Em primeiro lugar, a limitação natural de pedidos de registros nos EUA, contra uma plethora de pedidos no Brasil, muitos dos quais apesar de registrados nunca são fabricados. Em segundo lugar, e em decorrência, tempo mais que suficiente para análise em profundidade dos poucos pedidos feitos lá, contra verdadeiro sufocamento do setor no Brasil com desprestígio consequente [...] ²¹

A afirmativa do ministro era suficiente para se inferir que a regulação sanitária no Brasil poderia ocorrer por meio de recursos decorrentes da própria atividade, que

²¹ Aviso n. 669/GM/MS, de 7 de julho de 1995.

poderiam trazer melhoras materiais e de pessoal à SVS ou a uma agência a ser constituída, a qual seria financeiramente independente.

Entre os anos de 1995 e 1996, o ministro da Saúde e o então secretário de Vigilância Sanitária, Elisaldo L. A. Carlini, direcionaram seus esforços políticos para a criação da Agência Federal de Vigilância Sanitária. O momento era propício, pois havia grande interesse do Ministério de Administração e Reforma do Estado (Mare) em introduzir as diretrizes do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) e transformar alguns órgãos do governo federal em agências executivas. Concomitantemente também surgia a figura da inovação institucional agência reguladora nos setores de infraestrutura com a criação da Aneel em dezembro de 1996 e a discussão em plenário do Congresso Nacional sobre a criação da Anatel e da ANP.

Uma série de reuniões entre representantes da SVS e do Ministério da Saúde e técnicos do Mare em 1996 teve como resultado documentos denominados Propostas para a Transformação da Secretaria de Vigilância Sanitária em Autarquia, de dezembro de 1996. Esse documento era constituído por um diagnóstico da situação em que se encontrava a Secretaria de Vigilância Sanitária, pela chamada Política Nacional de Vigilância Sanitária e pela minuta de uma medida provisória que visava a criar a Agência Federal de Vigilância Sanitária (Agfisa), prevista para surgir juntamente com a Aneel em 1996.

Apesar do diagnóstico de crise da SVS e do setor de vigilância sanitária como um todo trazido pelas Propostas de Transformação da Secretaria de Vigilância Sanitária em Autarquia, a criação da Agfisa não entrou na agenda federal. Os anos de 1996 e 1997 foram turbulentos na área de saúde devido à grave crise financeira que atingiu o Brasil no período. Essa crise acarretou também uma cisão política entre o então ministro da Saúde e os Ministérios da Economia e do Planejamento. Atritos políticos surgiram em meio à discussão sobre a implantação da Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF), destinada integralmente ao Fundo Nacional de Saúde. A criação da CPMF seria um meio de a pasta da Saúde enfrentar a crise financeira sem passar por uma escassez de recursos. Contudo, a Fazenda sugeriu um corte de gastos no setor, o qual foi negado pelo ministro Jatene. De acordo com Piovesan (2002), esse fato esvaziou o poder de negociação do ministro, que deixou o cargo em março de 1997.

A atenção ao setor de vigilância sanitária só voltou em 1998, quando assumiu o Ministério da Saúde o ex-ministro do Planejamento e Orçamento e senador José Serra.

Este ator foi de extrema importância para a efetiva implementação da Agfisa devido à sua livre circulação e respaldo tanto no Congresso Nacional (havia sido líder do PSDB na Câmara de 1991 a 1994) como na Presidência da República, por ser um político próximo a Fernando Henrique Cardoso. Outro fator determinou os holofotes da imprensa no setor:

Nesse período denúncias de falsificação de medicamentos proliferaram nos meios de comunicação. Em junho de 1998, lotes do anticoncepcional Microvlar, do Laboratório Schering, foram considerados inócuos, fato que ocasionou a gravidez indesejada de muitas mulheres. A confirmação da falsificação de lotes do medicamento Androcur, utilizado para o tratamento de carcinoma de próstata, generalizou a insegurança quanto à qualidade dos medicamentos. **O crescente volume de indignadas matérias na imprensa demonstrava que a falsificação de medicamentos estava na agenda da sociedade, exatamente em um período de eleições presidenciais.** (PIOVESAN, 2002, grifo nosso)

A estratégia do ministro José Serra para responder ao apelo popular por segurança na provisão de medicamentos no país seguiu as seguintes diretrizes:

- reconhecimento dos problemas da SVS e pedido de ajuda à população na fiscalização (divulgação de canais para encaminhamento de denúncias);
- fortalecimento da atuação do Judiciário no setor com a criação de delegacias de saúde pública;
- aprovação de leis que definiam os crimes contra a saúde pública como hediondos;
- anúncio da criação de uma agência nacional voltada exclusivamente para a vigilância sanitária.

Nesse contexto, o presidente da República passou a autorizar medidas que garantiriam melhor qualidade aos medicamento consumidos no país. Como consequência, a proposta de criação da Agfisa voltou à agenda governamental. Mas esses problemas surgiram como consequência do sucateamento do órgão responsável pela regulação do setor de vigilância sanitária, já diagnosticado desde 1996. O fator que levou a criação da agência para o setor à pauta foi a crise gerada pela repercussão negativa de fatos decorrentes da deficiente regulação do setor. A conjuntura política favorável à regulação também ajudou na criação da agência. O presidente precisava dar uma resposta para aumentar a confiabilidade tanto da população em geral como do empresariado na vigilância sanitária dos produtos produzidos no país. Para isso

contribuíram também o peso político e a atuação do ministro José Serra, que estava disposto a concretizar a mudança institucional, já prevista anteriormente como necessária, no âmbito da SVS.

Para tanto, no país já havia as experiências de criação das agências reguladoras da área de infraestrutura. Todavia, o processo envolveu difíceis negociações. De fato, não era objetivo do Mare, nem da área econômica, a transformação da SVS em agência reguladora. Até então, esse modelo oneroso e politicamente poderoso tinha sido desenhado exclusivamente para os setores de infraestrutura, considerados estratégicos pelo Governo. (PIOVESAN, 2002)

No entanto, apesar da existência de agências reguladoras no âmbito da infraestrutura, a proposta de criação de uma agência reguladora voltada para a regulação social era uma novidade institucional. Por esse motivo essa proposta foi recebida com resistência, e a ideia inicial era a transformação da SVS em agência executiva. O objetivo era a constituição de um órgão enxuto, e parte das atribuições da regulação sanitária seria transferida para os estados e os municípios, como sugeriram o Mare e as áreas econômicas. A proposta do Mare e do Ministério da Fazenda era a criação de uma agência executiva com objetivos limitados, e a proposta da Secretaria de Vigilância Sanitária (com respaldo do Ministério da Saúde) era a ampliação de atribuições.

Por fim, em dezembro de 1998, dois anos depois da primeira proposta de criação da agência, foi enviada ao Congresso Nacional a Medida Provisória n. 1.791, que versava sobre a criação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVS –, cuja sigla foi alterada em janeiro do ano seguinte para Anvisa. A MP versava também sobre a instituição de taxas de vigilância sanitária a serem pagas pelas empresas pela realização das atividades da ANVS, recursos estes fundamentais para o exercício das atividades da agência. A Lei n. 9.782, que criou a Anvisa, foi sancionada em 26 de janeiro de 1999. Mas uma crítica deve ser feita: a tramitação da medida provisória em questão ocorreu em um tempo muito curto em comparação com as três agências já apresentadas, que tramitaram de seis meses a um ano no Congresso. Esse fato foi apontado pelo deputado Alberto Goldman (PMDB-SP) em março de 1999 em um seminário na Comissão de Seguridade Social e Família na Câmara dos Deputados:

A lei foi feita de forma rápida, um pouco rápida demais. A medida provisória veio para a Casa; a última versão foi em dezembro. E a lei foi aprovada em 26 de janeiro, quer dizer, em menos de um mês. O debate que fizemos, quando da constituição da Agência Nacional de Telecomunicações,

foi intensíssimo – dia e noite, passamos seis meses discutindo item por item, pedaço por pedaço, artigo por artigo, parágrafo por parágrafo. Um debate intensíssimo. Certamente teremos uma série de questões, tanto é verdade que essa Medida Provisória, poucos dias depois – não sei quais os artigos mudados – possuía vinte artigos que estão sendo mudados; uma medida que não chegou a ser colocada em prática. Nosso grande desafio, sem dúvida, será colocar isso em prática, fazer funcionar as agências.²²

José Serra comentou essa crítica no mês seguinte do mesmo ano na mesma comissão, em um seminário que discutia as metas da saúde no Brasil para 1999, para o ministro da Saúde:

Teve de ser medida provisória, porque, se não fosse, cairíamos no princípio da anualidade com relação às taxas que temos de cobrar; e serão taxas salgadas, comparativamente àquilo que existia. Depois, fizemos aqui um acordo no sentido de editarmos outra medida provisória, cumprindo as diretrizes básicas do acordo que havia sido feito para a aprovação. Quero lembrar que sua aprovação foi unânime. Todos os partidos, do Governo e da oposição, apoiaram a conversão da primeira medida.²³

Assim, podemos observar que um momento de crise no setor marcou o agendamento do tema na macropolítica. Essa crise iniciou-se no governo Collor, com a abertura do mercado nacional farmacêutico para empresas estrangeiras e a posterior desregulamentação do setor. Havia muita demanda de trabalho para a aprovação de medicamentos no país, mas a Secretaria do Ministério da Saúde dedicada ao tema não tinha competência técnica nem recursos suficientes para atendê-la. Nesse sentido, podemos dizer do ponto de vista teórico que não havia monopólio da política no subsistema: havia pressão para mudança.

Em 1996, o assunto entra pela primeira vez na pauta do Congresso Nacional por demanda do próprio subsistema, na figura do ministro Jatene e com o apoio da indústria farmacêutica, que solicitava mais rapidez da SVS. No entanto, o *feedback* é negativo, a mudança não ocorre, e a pauta volta ao subsistema. Essa situação persiste até 1998, quando ocorre mais um agravante para a crise do setor: a atenção da imprensa aos escândalos de medicamentos falsificados. Esse fato teve amplo apelo popular, principalmente por ter ocorrido em ano eleitoral.

Por consequência, o assunto entra no processamento serial e é aprovado em um curto período de tempo. Contribuíram para isso o novo ministro da Saúde, José Serra,

²² Câmara dos Deputados, Seminário n. 0115/1999: “Discussões acerca da vigilância sanitária no Brasil”.

²³ Câmara dos Deputados, Audiência Pública n. 0171/1999: “Esclarecimentos sobre as metas da saúde brasileira”.

que já havia sido parlamentar e se dedicou a costurar acordos nas Casas Legislativas, conforme ele mesmo destaca no trecho do discurso apresentado aqui, e a base do governo no Congresso, a qual era maioria naquele período (primeiro mandato de FHC), conforme já observamos. A medida provisória foi transformada em lei em janeiro do ano seguinte – 1999.

4.2 A criação da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)

A Agência Nacional de Saúde Suplementar surgiu no contexto da discussão da saúde no Brasil, iniciado com o movimento de criação da Anvisa. A lei de sua criação foi editada um ano após a lei que determinou a criação da primeira agência de saúde, e quem comandava o Ministério da Saúde continuava a ser o ex-senador José Serra.

O mercado de planos privados de assistência à saúde no Brasil desenvolveu-se em um contexto institucional de baixa regulação até fins da década de 1990, a despeito dos incentivos de natureza fiscal e da ausência de barreiras de entrada e saída para novas empresas. O primeiro marco regulatório do setor foi estabelecido na década de 1960, com o Decreto-Lei n. 73, de 21/11/1966, que instituiu um grupo de trabalho na Superintendência de Seguros Privados (Susep), vinculada ao Ministério da Fazenda. Porém, a regulação realizada por esse órgão era estritamente econômica, não se atentando à regulação social que deve ocorrer em um setor como o da saúde. A qualidade e a efetividade dos serviços proporcionados pelas prestadoras de saúde não eram questionadas (SANTOS, 2000).

Ao mesmo tempo em que havia ausência de um controle efetivo pelo Estado, a provisão de seguros de saúde privados crescia no Brasil. Para uma discussão mais proveitosa do tema é preciso conhecer o histórico do setor. O mercado de seguros de saúde suplementar no Brasil surgiu na década de 1940 com a Caixa da Assistência aos Funcionários do Banco do Brasil (Cassi) e o plano criado e gerido pelos funcionários da Petrobras na década de 1950.

Nas décadas seguintes (1960 e 1970), a ascensão desse setor ocorreu com o surgimento de sistemas assistenciais privados que acompanharam a instalação da indústria automobilística. Outra alternativa que surgiu concomitantemente a esta segunda ainda na década de 1950 era voltada exclusivamente aos servidores públicos que contribuía com regimes próprios de previdência. Essa modalidade está diretamente ligada aos institutos de aposentadorias e pensões da previdência social e à

rede pública municipal e estadual (BAHIA, 2001). Na década de 1990, um quarto da população brasileira já dispunha de algum tipo de cobertura privada, de acordo com Duarte (2003, p. 39):

O crescimento acelerado dos planos e dos seguros saúde no final dos anos 80, com um aumento de 74,3% no número de beneficiários e de 700% no faturamento, traz consigo aumento abusivo de preços, restrições de carência e de cobertura de doenças, exclusão de idosos, seletividade de ações diagnósticas e terapêuticas de baixo custo, entre outros problemas decorrentes, principalmente, da ausência de regulação deste setor por parte do poder público exercido pelo Ministério da Saúde.

A questão da reforma da saúde estava em pauta, e a saúde complementar era um dos setores com maior expressividade econômica – em 2001 movimentava cerca de 23 bilhões de reais por ano. Além disso, sempre gozou de alguns privilégios, como a isenção fiscal (por se tratar de um serviço de utilidade pública). Assim, foi editada a Lei n. 9.656/1998, que tratava dos planos e dos seguros privados de assistência à saúde. Foi o segundo marco regulatório para o setor (o primeiro havia sido a determinação da regulação pela Susep) e concentrava-se em duas dimensões: maximizar a participação do consumidor e a estabilidade do mercado. No entanto, essa lei ainda deixava a desejar em relação à proteção do paciente/consumidor. Almeida (1998) discorre sobre os motivos para haver a regulação pública em saúde privada no Brasil:

- manter a estabilidade do Estado regulador (controle das condições de entrada e saída das empresas no mercado);
- exercer controle da assimetria de informações entre as partes envolvidas (seguradoras, médicos e pacientes);
- maximizar a participação do consumidor na atuação e na normatização do mercado privado de saúde (que antes do ano de 1998 era praticamente inexistente).

Apesar de o marco regulatório de 1998 trazer alguns ganhos (por exemplo, as empresas passaram a ser impedidas de negar assistência a portadores de doenças preexistentes), observou-se, com a aplicação da nova lei, a necessidade de um ente que fiscalizasse constantemente sua aplicação, tanto em relação ao aspecto econômico quanto ao social.

Em 1999, Serra foi ao Congresso Nacional, no evento citado no tópico anterior intitulado “Metas da Saúde Brasileira”, e citou o sucesso da aprovação do novo marco

regulatório do setor. Afirmou ainda que a medicina complementar era utilizada por 40 milhões de brasileiros e merecia ser observada mais de perto, e mencionou o fato de o tema ter ficado sem atenção no Congresso Nacional por quase uma década:

Entramos também na área de medicina complementar. Já tramitava, no Congresso Nacional, lei a esse respeito – não sei de quem era a iniciativa. Na verdade, houve disputa entre as duas Casas Legislativas. Pegaram projeto do Senado que tratava de pouca coisa, transformaram-no em lei na Câmara, e, depois, o Senado não podia reexaminar a matéria. Isso deu encrenca na época, lembram? **De fato, o projeto ficou sete anos dando voltas. Esse sistema está no Brasil sem regulamentação há 25 anos.** Então, entramos na negociação da lei, e, em um mês, ela foi aprovada. Cumprimos o acordo feito e, inclusive, implementei coisas com as quais não concordava, mas que faziam parte do acordo e pelas quais estou brigando até hoje, porque fazem parte da lei. [...] Por experiência, posso dizer que até agora a nova lei vem dando certo [...]. O sistema vem funcionando, vem em bom caminho e, além disso, vai ser uma ajuda muito importante para o SUS.²⁴

Com a criação da primeira agência de saúde, a Anvisa, um ano antes, em um setor que era igualmente problemático, a solução proposta foi a regulação por uma agência reguladora desta vez voltada à saúde complementar. Esta seria vinculada ao Ministério da Saúde (e não ao da Fazenda, como a Susep). Nesse sentido, com o apoio do ministro José Serra, o projeto de lei do então senador Iran Saraiva propondo um novo marco regulatório para a saúde complementar começa a tramitar. Serra, um ano antes da efetiva criação da ANS defendeu a necessidade desta no Congresso Nacional:

Começamos agora a estudar o assunto e estávamos, inclusive, pedindo dinheiro ao Banco Interamericano para a criação de uma agência na área. Devemos ter um órgão permanente. Democracia é, além de alternância de poder, também o direito de, às vezes, eleger o menos apto para governar. Dizer que só pode eleger gente assim ou assado não é democracia, e sim fascismo. A área pode se tornar desastrosa se tivermos um Governo desastroso. Então, torna-se preciso uma permanência maior. Daí a ideia de criar uma agência.

Assim, foi editada a Medida Provisória n. 2.012 em dezembro de 1999, a qual se tornou lei em janeiro do ano seguinte: Lei n. 9.961 de 2000. A matéria, assim como ocorreu com a Anvisa, também teve tramitação célere: no Senado Federal foi votada no mesmo dia em que chegou à Casa, em 26 de janeiro de 2000, sua transformação em lei

²⁴ Câmara dos Deputados, Audiência Pública n. 0171/1999: “Esclarecimentos sobre as metas da saúde brasileira”.

ocorreu no dia 28. A justificativa para a rápida análise foi a mesma utilizada para a criação da Anvisa: a necessidade de cobrar dos planos de saúde a taxa para financiar a agência.²⁵ A ANS surgiu para concretizar essas diretrizes com algumas características:

- intervenção direta na atividade econômica;
- poder regulador definido em lei: regular, contratar, fiscalizar, punir;
- autonomia administrativa: no mandato dos dirigentes, na flexibilidade dos instrumentos de gestão (estrutural, organizacional, recursos humanos);
- autonomia financeira: taxa específica diretamente arrecadada.

O desenho institucional da ANS foi baseado também no que já havia no país, que eram as agências reguladoras da área de infraestrutura. Uma das suas principais características, assim como ocorreu com a Anvisa, é o autofinanciamento, obtido por meio de uma taxa de fiscalização do respectivo setor. Esta é uma característica própria das agências, como comprovaremos ao longo deste estudo.

A criação da agência reguladora da medicina complementar surgiu no mesmo contexto da agência da vigilância sanitária: comando do Ministério da Saúde pelo ministro Serra. Ambas as agências têm fatores em comum importantes, que permitiram sua criação em detrimento da possibilidade de outros microssetores da saúde também serem regulados: tratava-se de áreas de grande interesse econômico (a primeira pelas grandes indústrias farmacêuticas e a segunda pelos planos de saúde), por isso a possibilidade de ser instituída taxa para o financiamento da agência pelos próprios regulados.

Diferentemente do que ocorreu com a primeira agência de saúde, a indústria envolvida na saúde suplementar não estava totalmente a favor de sua criação nos moldes como fora concebida: criticava as taxas a serem cobradas, classificando-as de abusivas (em torno de R\$ 2,00 por paciente do convênio).²⁶ Em relação aos cidadãos, em ambos os casos havia apoio para uma melhora de regulação nos respectivos setores. Nesse sentido, podemos afirmar que de fato não havia monopólio no subsistema: pessoas ligadas ao governo e aos usuários propunham mudanças, enquanto as empresas queriam preservar o *status quo* do cenário, ou seja, a ausência de regulação.

²⁵ De acordo com notícia veiculada à época: “Congresso aprova criação de agência”, *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 27 de janeiro de 2000. *Dinheiro*, p. 11, 2000.

²⁶ “FHC cria agência para regular planos”, *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 27 de novembro de 1999. *Dinheiro*, p. 8, 1999.

O agendamento do tema ocorreu pela primeira vez em 1998, e aqui novamente a figura de José Serra como empreendedor político se destaca: o projeto teve, assim como havia ocorrido com a Anvisa, tramitação relâmpago no Congresso Nacional: em aproximadamente um mês a medida provisória foi aprovada, não sendo profundamente discutida pelos parlamentares.

Em relação ao marco regulatório do setor, que havia surgido um ano antes, podemos observar novamente a importância da posição do Ministério da Saúde nessa tramitação: o projeto de autoria de senador estava parado há sete anos no Congresso, mas quando o assunto da medicina suplementar ganha a atenção do Ministério, a aprovação ocorre em um mês (como afirma Serra numa das falas supracitadas). Nesse sentido, podemos afirmar que o processamento paralelo do assunto cessou em 1998 com a efetiva discussão do marco regulatório no Legislativo, o processamento serial seguiu até o fim de 1999 com a criação da agência para garantir que as operadoras de saúde obedecessem a nova lei.

4.3 A criação da Agência Nacional de Águas (ANA)

As discussões acerca de uma agência reguladora voltada especificamente à questão das águas no Brasil deu-se no início de 1997, com a sanção da chamada “Lei das Águas”, a Lei n. 9.433 de 8 de janeiro de 1997. Esta lei instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (já previsto na Constituição de 1988 em suas disposições transitórias). Com a ascensão da nova lei foi diagnosticada a necessidade de um ente independente e dotado de um corpo técnico especializado para implementá-la.

A questão das águas foi regulada pela primeira vez em 1934, com o primeiro Código de Águas, editado pelo Decreto n. 24.643 daquele ano. Posteriormente, o assunto passou à tutela do Ministério da Agricultura com a criação da Diretoria das Águas. Com o advento da exploração do potencial de energia hidráulica, esse assunto passa a ser responsabilidade do Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica (Cnaee). Com a Constituição Federal de 1967 e as alterações ocorridas em 1969, criou-se o Departamento Nacional de Águas e Energia e o Ministério de Minas e Energia, de acordo com Freitas, Rangel e Dutra (2001). A partir desse momento consolidou-se a predominância do setor elétrico na gestão das águas.

A gestão e a aplicação do Código das Águas eram, até então, responsabilidade exclusiva do Ministério de Minas e Energia. No entanto, em 1979, com a sanção da Política Nacional de Irrigação, a gestão do uso da água na irrigação foi transferida para o Ministério do Interior (Minter). Assim, nasceu um conflito em razão da falta de especificação das diretrizes nacionais para a gestão dos recursos hídricos. De acordo com Pagnoccheschi (2000, p. 34):

O início das discussões da nova Constituição, em meados da década de 1980, encontrou a questão dos recursos hídricos fragmentada e convivendo com contradições cruciais. Em decorrência disso, as disposições transitórias da Constituição de 1988 encarregavam o Poder Executivo de elaborar proposta específica de um Sistema Nacional de Gestão dos Recursos Hídricos que estruturasse o setor dentro de premissas mais modernas e coerentes com a administração pública da época. Com isso deflagrava o processo de uma legislação específica para o setor.

As discussões a respeito da gestão dos recursos hídricos tiveram início na década de 1980, mas foi somente em 1991 que chegou ao Congresso Nacional a proposta governamental de organização do setor, na forma do PL n. 2.249/1991. Este PL dispunha sobre a Política Nacional de Recursos Hídricos e alterava a Lei n. 8.001/1990, que definia os percentuais da distribuição da compensação financeira paga pelo setor elétrico. O PL em questão começou a tramitar na Câmara dos Deputados e foi sancionado apenas em janeiro de 1997, totalizando-se cinco anos de discussão. Nesse meio tempo, diante da demora da criação de um novo marco regulatório, foi criada a Secretaria de Recursos Hídricos, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, por meio da Medida Provisória n. 813/1995. O objetivo desta era dar maior coesão à gestão dos recursos hídricos.

Os grupos interessados na sanção da nova lei de regulação dos recursos hídricos eram principalmente os estados e o setor elétrico. Aqueles porque precisavam de uma lei que oferecesse alternativas viáveis para basear suas regulamentações específicas; este último, por sua vez, tinha por objetivo a criação de uma legislação que não trouxesse entraves às suas perspectivas de crescimento, visto que a legislação vigente anteriormente dificultava a decisão sobre a geração de energia de origem hidráulica.

Um dos articuladores da construção da agência no âmbito federal foi o então ministro do Meio Ambiente, José Sarney Filho. Apesar de a criação da ANA estar prevista na “Lei das Águas” em 1997, a discussão do assunto só voltou a ocorrer após a posse do ministro, em 1999. Em março do ano anterior à sanção da lei que criou a ANA

(1999) ocorreu, no âmbito do Congresso Nacional, o seminário “Águas 2000”, que contou com a participação de 850 representantes de 170 entidades. O objetivo principal do encontro foi discutir a necessidade e a oportunidade da criação da “Agência de Águas” (CABRAL, 2001). Havia, no período, um diagnóstico de crise acerca da gestão das águas no Brasil e no mundo, como se pode ver na coluna publicada pelo então ministro do Meio Ambiente em um jornal de circulação nacional:

A atual situação mundial pode ser bem visualizada pelos resultados de um estudo recente que afirma ser três vezes maior a escassez de água no mundo que a anteriormente calculada pela ONU. O estudo, publicado em julho na revista *Science*, afirma que 1,75 bilhão de pessoas já enfrentam severa escassez de água no planeta, diferentemente da estimativa anterior, que calculava em meio bilhão o número de indivíduos já expostos ao problema. A projeção dos cientistas para 2025 é de 3,3 bilhões de pessoas sem água para a irrigação, a atividade humana que mais consome o recurso.. (*Jornal Folha de S. Paulo*, out. 2000)

Garrido (2003) destaca que o debate sobre o setor de planejamento e gestão de recursos hídricos no Brasil reflete o que se discutiu no II Fórum Mundial e Conferência Mundial de Ministros do Meio Ambiente, na Holanda, que estabeleceu uma nova padronização na forma de gerir os recursos hídricos, valorizando a questão da governança para a gestão do uso dos mananciais. Esse fórum estabeleceu alguns princípios para a gestão dos recursos hídricos, a saber:

- a bacia hidrográfica seria a unidade principal de planejamento;
- a água deveria ser reconhecida como bem econômico dotado de valor econômico;
- a gestão desse recurso deveria ser descentralizada e participativa.

Para garantir a implementação dos princípios estabelecidos pela Política Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (Lei n. 9.433/1997), o ministro José Sarney Filho – assim como outros atores relevantes do setor, como o secretário de Recursos Hídricos do MMA e o senador Bernardo Cabral, futuro relator da proposta da ANA no Senado Federal – defendeu a regulamentação de um princípio já previsto na lei de 1997 que determinava a criação de uma agência cujo objetivo central seria a implementação dessa nova política. Ainda de acordo com Garrido (2003, p. 4):

No caso do setor de gestão dos recursos hídricos, a agência não tem caráter estritamente regulador. A Agência Nacional de Águas – ANA é tanto mais uma agência implementadora da Política Nacional de Recursos Hídricos e, em grau menor, uma agência de regulação de ações e serviços [...]. A ANA é, portanto, uma agência de implementação da política a ser editada periodicamente pelo Ministério do Meio Ambiente, através de sua Secretaria de Recursos Hídricos.

Nesse contexto, é enviada ao Congresso Nacional em setembro de 1999 a Mensagem n. 1.270, que dispõe sobre criação da Agência Nacional de Águas (ANA), entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências, em regime de urgência. A lei é despachada para três comissões de mérito: Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público (Ctasp), Comissão de Minas e Energia (CME) e Comissão Nacional de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias (CMD). O relator desta última foi Luciano Pizzato (PFL-PR), da CME, Eliseu Resende (PFL-MG), e da Ctasp, Alexandre Santos (PSDB-RJ).

Logo após a chegada da proposição ao Congresso Nacional, em 30 de setembro de 1999 é realizada audiência pública para discutir o projeto. Os palestrantes foram três: o ministro Sarney Filho (MMA), José Miranda Abdo, diretor da Aneel, e Abelardo de Oliveira, da Federação Nacional dos Urbanitários. O diretor da Aneel destaca agências como entes que desempenham o novo papel do Estado e defende a criação da ANA, afirmando que as hidrelétricas deveriam de fato passar por estudos socioambientais. Abelardo de Oliveira defende que a agência deveria ser mais bem discutida com a sociedade, e que o projeto esvazia o papel da sociedade na gestão de recursos hídricos, sendo, dessa forma, antidemocrático. Diversos deputados participantes dessa audiência, assim como membros da sociedade civil que estiveram no Congresso para discutir a pauta ambiental, como o Sindágua²⁷ do Rio Grande do Sul, criticaram o formato do projeto de lei de criação da agência enviado pelo Executivo Federal e defenderam a ampliação do tempo para discussão no Congresso.

Em 30 de outubro de 1999 foi realizada uma reunião conjunta das três comissões técnicas para apresentação de relatório conjunto construído pelos três relatores (devido à urgência constitucional). Nessa reunião foi destacada a importância da participação da oposição no processo, que apresentou substitutivo com algumas importantes observações. O deputado Eliseu Resende, que conduziu a reunião, salientou dois

²⁷ Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Purificação e Distribuição de Água e em Serviços de Esgoto do Estado do Rio Grande do Sul.

pontos: a sugestão de realização de concurso para a ANA em vez de contratações temporárias (como havia proposto o Executivo) e enfatizar na lei o fato de que o Conselho Nacional de Recursos Hídricos faz as políticas e a ANA somente as implementa.

Os relatores ressaltaram as diferenças entre a ANA e as agências criadas até então – Aneel, Anatel e ANP – explicitando que a nova agência não faria concessões de prestação de serviços públicos, como a Aneel e a Anatel, e não venderia autorizações para exploração de serviços milionários, como a ANP. Ela seria gestora de um recurso natural, e não propriamente reguladora. Apesar das fortes críticas da oposição – que mesmo tendo parte de sua demanda atendida ainda defendia mais discussão com a sociedade civil e mais autonomia para a nova agência –, em janeiro de 2000 é aprovado o referido projeto e enviado ao Senado Federal.

No Senado, o projeto passa pelas Comissões de Constituição e Justiça, com relatoria de Bernardo Cabral (PFL-AM); de Assuntos Sociais, relatoria de Sérgio Machado (PSDB-CE); e de Infraestrutura, relatoria de Gilvam Borges (PMDB-AP). Nesta Casa o projeto também tramitou em regime de urgência, o que acarretou a rejeição de todas as emendas apresentadas. O relator Sérgio Machado enfatizou em seu voto a importância da agência, afirmando que a Aneel teria de requerer à ANA uma declaração de disponibilidade hídrica antes de licitar potenciais hidráulicas, o que conferia força à questão ambiental. Afirma ainda em seu voto que “ o projeto é de vital importância para o país, tendo em vista que a ANA irá regular o uso da água, recurso natural que poderá vir a ter no século XXI a importância que o petróleo teve no século XX.”²⁸

A criação da Agência Nacional de Águas ocorreu, assim, com a promulgação da Lei n. 9.984 em 18 de julho de 2000, mas sua regulamentação só ocorreu em dezembro daquele ano, por meio do Decreto n. 3.692. A ANA É uma autarquia federal com autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério de Meio Ambiente e tem a competência de instituir critérios para a taxação pela utilização de recursos hídricos.

Assim, a questão das águas entrou na pauta decisória efetivamente em 1997 com a sanção da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH). Isso ocorreu após um longo período de falta de posicionamento específico para a questão, que transitou em três Ministérios distintos: Minas e Energia, do Interior e Meio Ambiente. Havia também

²⁸ Parecer da Comissão de Assuntos Sociais sobre o PLC n. 003/2000 (n. 1.617/1999, na Câmara dos Deputados).

uma defasagem do marco regulatório existente até então, que datava da década de 1930. Nesse sentido, o setor elétrico posicionou-se a favor da nova política para as águas porque a existente até então era prejudicial às novas demandas de energia. Posicionaram-se a favor também os estados, que buscavam um norte para suas legislações específicas. Com isso, podemos afirmar que não havia um monopólio da política de águas no Brasil e existia uma pressão do subsistema por mudanças.

A criação da agência foi consequência da aprovação da PNRH, que já previa a criação de uma instituição para implementar suas diretrizes. É importante destacar também que a gestão de recursos hídricos estava em pauta em razão da divulgação de estudo da ONU (citado anteriormente pelo então ministro do Meio Ambiente) alertando para a escassez da água em alguns anos e da realização do II Fórum Mundial de Ministros do Meio Ambiente, que definiu diretrizes comuns para o setor. Nesse contexto foi definido regime de urgência para tratar do tema e foi aprovada a ANA, que, diferente de suas congêneres, seria a única agência até então voltada à implementação de uma política pública, e não especificamente à regulação.

Além disso, tratando-se da entrada na agenda do tema e do seu consequente processamento serial, podemos observar que aqui não há a figura de um empreendedor político condutor de todo o processo (o ministro Sarney Filho só assume o cargo em 1999, após aprovação da PNRH), e sim a predominância de fatores institucionais, tais como: falta de definição decisória para a política da água no país e determinação da Constituição de 1988 para que existisse tal definição, aliado ao fato de haver uma atenção especial ao tema no período dada tanto pela imprensa como por cientistas e membros do governo – todos esses fatores concorreram para a criação da agência.

4.4 As agências de transportes: ANTT e Antaq

O caso dos transportes se difere dos outros setores já estudados por duas características particulares: o extenso número de subsectores e de diferentes atores interessados em cada um dos subsectores em razão da força econômica de cada um deles. Dessa maneira, podemos destacar os seguintes subsectores: ferrovias; rodovias; transporte interestadual de passageiros; transporte rodoviário de cargas; portos; navegação marítima e transporte aéreo. Essa subdivisão em sete subsectores encontra-se

em um estudo realizado pelo Ipea em 2012 (GOMIDE, 2012) e será útil para a compreensão da criação das duas agências abordadas aqui: a ANTT e a Antaq.

Em um primeiro momento serão abordadas, de forma resumida, as características fundamentais de cada um desses subsetores; em seguida será discutida a criação das duas agências de transportes, que contrariou a intenção inicial do Executivo de junção do setor de transportes em apenas uma agência: a Agência Nacional de Transportes; finalmente será demonstrado por que coube aos transportes aéreos uma agência própria (Anac), criada apenas em 2005.

O setor de transportes no Brasil apresenta historicamente intervenção estatal. A partir da década de 1930, a opção principal de transporte interestadual no país (tanto de pessoas como de cargas) era o ferroviário, com seu fortalecimento até 1945. Concomitantemente começavam a surgir estruturas para investir também na construção de rodovias. A criação do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) data da década de 1930. Posteriormente houve a opção natural pelo segundo modelo, as rodovias, pois a estrutura ferroviária brasileira encontrava-se desconexa entre si (bitolas de tamanhos distintos), além de estar deteriorada, demandando vultosos investimentos para sua recuperação e expansão. Nesse mesmo momento, devido à industrialização nascente no país, houve fortalecimento dos portos e da navegação, cabendo o lugar de primeira estatal brasileira à Companhia de Navegação Costeira, surgida também no governo Vargas.

Na década de 1950 foi criada uma estatal para administrar as ferrovias, a Rede Ferroviária Nacional S.A. (RFFSA), que deixaram de ser propriedade de empresas estrangeiras (o regime anterior era o de concessões). Também foram criados fundos específicos para financiar os portos e a navegação nacional: o Fundo Portuário Nacional e o Fundo de Marinha Mercante. No entanto, apesar dos esforços para fortalecer a navegação e o transporte ferroviário, já na década de 1960 havia hipertrofia no transporte rodoviário. Em 1965, houve uma primeira tentativa de integrar os diferentes tipos de transporte no país com a criação do Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes (Geipot), tendo-se também instituído o Fundo Federal de Desenvolvimento Ferroviário em 1969.

No setor de navegação foi criada a Superintendência Nacional da Marinha Mercante (Sunamam), uma espécie de agência de fomento, que propiciou a expansão de estaleiros nacionais. Em 1975 foi instaurada a Empresa de Portos do Brasil S.A. (Portobras), empresa pública controladora dos portos brasileiros.

Assim, pode-se dividir o setor de transportes no Brasil em dois períodos: de 1930 a 1980, com a prevalência de forte intervenção estatal sob o modelo de Estado desenvolvimentista (propriedade e regulação estatais), e pós-1980, quando ocorreu a crise desse modelo. Destacam-se a seguir algumas características de cada um dos três setores antes e depois da crise de 1980:

Quadro 6. Comparativo da evolução do setor de transportes no Brasil

SETOR	Até década de 1980	Década de 1990 em diante
FERROVIÁRIO	Até a década de 1930 era predominantemente administrado pela iniciativa privada, com a criação da RFFSA em 1957 e das Ferrovias Paulistas S.A. (Fepasa) este cenário mudou.	Com a reforma da década de 1990 houve concessão das instalações da RSSFA à iniciativa privada, dividida em sete malhas regionais (inclusive a Fepasa). Houve a demissão de diversos trabalhadores da estatal e transferência de alguns para a iniciativa privada. A propriedade dessas ferrovias passou, em sua maioria, para grandes empresas, que precisavam delas para o escoamento da produção, como é o caso da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) e outras mineradoras.
RODOVIÁRIO	Subdivide-se na construção e na administração das rodovias em si, no transporte rodoviário de cargas e no transporte interestadual de passageiros. Em relação ao primeiro, a propriedade sempre foi estatal e fortaleceu-se com a criação do DNER e do Fundo Rodoviário Nacional em 1945; o segundo, transporte de cargas, sempre foi uma atividade desregulada, com alto grau de competição entre profissionais autônomos (motoristas) e empresas especializadas. Entretanto, a partir de 1983 passou-se a requerer registro para exercer as atividades; o transporte de passageiros, por sua vez, era, e continua sendo, um setor com concentração de poucas empresas com muito capital. A regulação dos três subsetores	Primeira etapa de concessão de rodovias federais a empresas privadas, além disso, estados e municípios passam a controlar algumas rodovias federais por meio de convênio (descentralização). Em relação ao transporte de cargas houve liberalização: fim da exigência de registro para exercer atividade. No setor de transportes e passageiros, o objetivo foi fortalecer a possibilidade de novos entrantes: realização de licitações e redução do prazo de outorga para 15 anos improrrogáveis.

	encontrava-se sob domínio do DNER.	
AQUAVIÁRIO	Subdivide-se em portos e fomento a companhias de navegação. Em relação aos portos, o Estado detinha monopólio da operação portuária (Portobras), os sindicatos dos trabalhadores tinham monopólio da gestão da mão de obra e havia ainda os terminais privados construídos por particulares que podiam movimentar carga própria. Em relação à navegação em si, havia forte apoio à construção naval nacional, e a estatal que operava o setor era a Sunamam.	Em relação aos portos, houve a dissolução da Portobras, quebra do monopólio estatal na operação portuária e também quebra do monopólio sindical na administração de mão de obra. Houve também arrendamento para a iniciativa privada de terminais na área do porto organizado. Além disso, terminais privativos passaram também a operar cargas de terceiros. No que se refere à indústria de navegação, houve a extinção da Sunamam em 1989, abertura ao capital estrangeiro das empresas brasileiras de navegação e liberação da contratação de frete a empresas estrangeiras.

Fonte: GOMIDE (2012)

O que se pode observar com base no Quadro 6 é que a crise do modelo de Estado desenvolvimentista promoveu uma grande liberalização do setor de transportes em todos os seus subsetores. Juntamente com esse processo houve a dissolução de diversas instituições que atuavam, ao mesmo tempo, como entidades reguladoras e produtoras/administradoras desses subsetores. Com a crise do petróleo na década de 1970 e a decorrente crise fiscal na década seguinte que assolou todo o mundo foi necessário diminuir o Estado. E como pode se observar com base no breve resumo feito antes, a estrutura nacional do setor de transportes encontrava-se inchada: havia diferentes fundos para cada um dos setores e diversas estruturas que não conversavam entre si para administrar os transportes ferroviário, rodoviário e hidroviário. De acordo com Gomide (2012, p. 48):

Depreende-se que a diretriz das políticas desestatizantes era, naquele momento, liberalizar e/ou descentralizar os serviços e concedê-los à iniciativa privada, basicamente. Isso bastaria para aumentar a eficiência dos mesmos, além de aliviar os problemas de caixa do governo [...] Ademais, não se estabeleceram previamente marcos regulatórios e estruturas organizacionais ajustadas à nova situação; negligenciou-se o fato de que mercados mais livres requerem o fortalecimento das funções de regulamentação controle e

fiscalização por parte do Estado (VOGEL, apud GOMIDE, 2012). **Ao contrário, as ações empreendidas (demissão de funcionários e extinção de organizações públicas) vieram desestruturar a capacidade técnica e organizacional do governo federal. [...]**”

O que ocorreu, portanto, foi um vácuo institucional, que seria suprido posteriormente com a criação da Agência Nacional dos Transportes, proposta pelo governo em 1999. A intenção era criar uma agência única para o setor, que seria a entidade regulatória, criar o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), que seria o órgão executivo do setor de transportes. Ambas as estruturas – ANT e Dnit – englobando os três diferentes tipos de transportes.

O PL foi formulado sob a coordenação do Ministério dos Transportes, envolvendo os secretários do Ministério e os presidentes das estatais do setor, o Geipot (empresa de planejamento de transportes) realizaria a coordenação técnica. O governo defendia o modelo de agência única, fazendo a junção da atividade regulatória nas modalidades rodoviária, ferroviária e aquaviária, pois compreendia que isso traria uma maior integração entre os três subsetores.

Em 25 de agosto de 1999 é enviada a Exposição de Motivos Interministerial n. 9 dos Ministérios do Transporte e do Planejamento e Assistência Social ao presidente da República, Fernando Henrique Cardoso. No texto, os ministros assinalam que o PL propunha mudanças com vistas a adequar o setor de transportes brasileiro à nova visão de Estado:

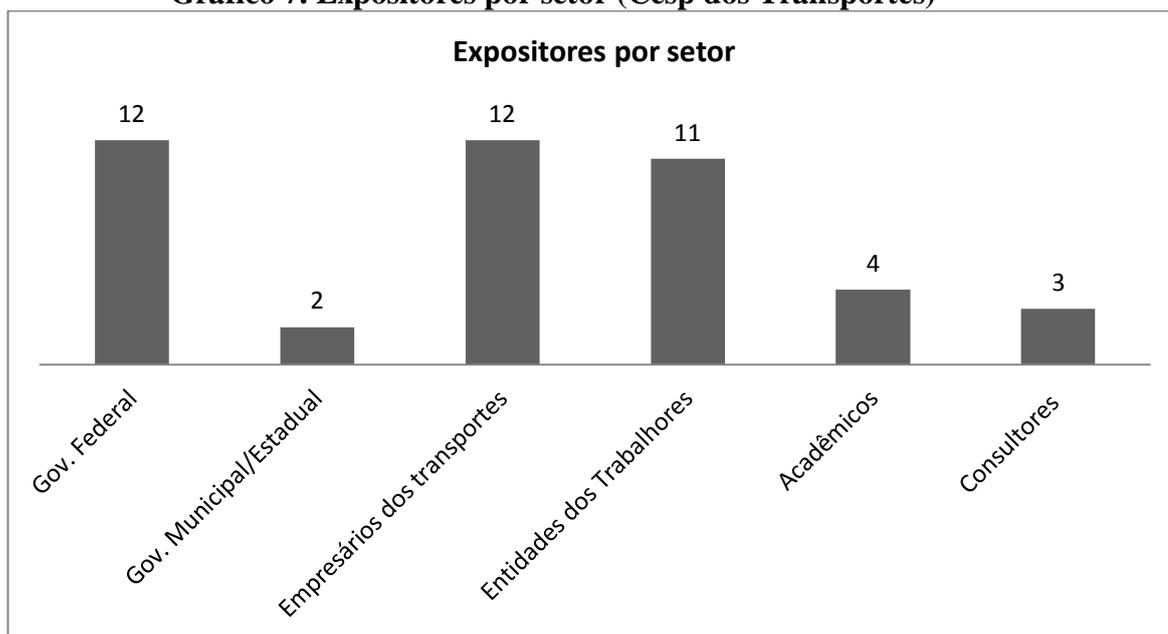
A medida apresenta inovações significativas, com o objetivo de se adequar à função reguladora na área da exploração dos serviços de transporte, ao novo papel do Estado. **Já não mais como simples agente, mas como facilitador e controlador da atuação dos diversos segmentos interessados.** Assim, o Estado promoverá um grau adequado de supervisão sobre o Setor, de modo a assegurar que sejam alcançados os objetivos essenciais da reforma, bem como criará condições para que o seu desenvolvimento seja harmônico com as metas de desenvolvimento social do país. (BRASIL, 1999, p. 1)

No mês seguinte a proposição chega ao Congresso Nacional e é despachada para as seguintes comissões da Câmara dos Deputados: Seguridade Social e Família; Trabalho, Administração e Serviço Público; Viação e Transportes; Finanças e Tributação; e Constituição, Cidadania e Justiça. Por determinação do Regimento Interno da Casa, devido ao elevado número de comissões de mérito, foi instituída Comissão Especial (que congrega todas as comissões) para analisar o tema. Em 5 de outubro de

2000, o presidente da República solicita urgência para análise da matéria. O relator designado foi Eliseu Resende (PFL-MG), e o presidente da Cesp foi o deputado João Henrique (PMDB-PI). É importante salientar aqui que esses atores já tinham ligação estreita com o setor em tela: ambos haviam sido ministros dos Transportes, e Eliseu Resende havia sido também diretor-geral do DNER.

A Comissão realizou 25 reuniões e 16 audiências públicas. Houve um total de 44 expositores nessas audiências, dentre eles representantes do governo, dos empresários, dos trabalhadores, acadêmicos, etc. . Diversos subsectores dos transportes se achavam representados: trabalhadores e empresários dos setores rodoviário, aquaviário, ferroviário e aéreo. As audiências ocorreram de novembro de 1999 até abril do ano seguinte. O Gráfico 7 demonstra o equilíbrio numérico entre as exposições do governo federal, dos empresários e dos trabalhadores – estes três atores os mais interessados na construção da ANT e do Dnit.

Gráfico 7. Expositores por setor (Cesp dos Transportes)



Fonte: Reuniões da Cesp dos Transportes. Brasília, Câmara dos Deputados, 2000

Das questões levantadas nas audiências públicas podemos destacar duas para este estudo: a não contemplação do setor aeroviário nas novas instituições (principalmente na ANT) e a ideia de ser criada uma agência específica para o setor aquaviário.

Alguns deputados, como Alberto Goldman (PSDB-SP) e Affonso Camargo (PFL-PR), ambos ex-ministros dos Transportes, questionaram por que o setor

aeronáutico não havia sido incluído no campo de regulação da futura Agência dos Transportes. O primeiro fez duras críticas ao fato de os aeroportos não estarem inclusos na reorganização do sistema nacional de transportes. O segundo afirmou que passados muitos anos do regime militar a discussão sobre a transferência do Ministério da Defesa para o Ministério dos Transportes não deveria ser mais um tabu. Assim, o transporte aéreo foi incluído na pauta de assuntos da comissão (contando até com expositores nas audiências públicas). Porém, o Comando da Aeronáutica vetou qualquer mudança de responsabilidade do tema. No relatório final da Cesp apresentado pelo relator Eliseu Resende há a justificativa dessa separação:

Quanto ao transporte aéreo, não nos foi possível incluí-lo no mesmo rol administrativo dos modais de transportes terrestres e aquaviário por razões legais e técnicas. **O impedimento legal está na Lei Complementar n. 97, de 9 de junho de 1999, que trata da criação do Ministério da Defesa e determina que seja criada uma agência reguladora específica para o transporte aéreo.** Do ponto de vista técnico, o modal de transporte aéreo não gera, ainda, volumes de cargas e passageiros que justifiquem a necessidade imediata de uma coordenação rigorosa com os demais modais de transporte, além de possuir características técnicas e operacionais muito específicas em relação aos demais meios de transporte. (BRASIL, 2000)

O segundo ponto citado, a cisão da ANT em duas agências: Agência Nacional de Transportes Terrestres e Agência Nacional de Transportes Aquaviários, foi levantado pelo Sindicato Nacional das Empresas de Navegação Marítima (Syndarma). Esse sindicato apresentou duas justificativas para a criação da Antaq: uma agência única tenderia a levar o foco principalmente para o transporte rodoviário em detrimento dos outros. O Syndarma afirmou também que desde a extinção da Sunamam (em 1989) não havia uma instituição governamental voltada ao fomento do setor (que poderia ser uma das responsabilidades da nova agência). Com a abertura de mercado na década de 1990 houve perda de espaço para navios comerciais estrangeiros.

Nesse contexto, a deputada Jandira Feghali (PC do B-RJ), que era cônjuge do presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transporte Aquaviário e Aéreo, na Pesca e nos Portos (Conttmaf), que reunia as associações dos transportes marítimo e portuário, apresentou substitutivo propondo a criação da Antaq. É importante ressaltar aqui que o Ministério dos Transportes, por meio de representante do Geipot, declarou na Cesp ser frontalmente contra a cisão da ANT, pois o objetivo final da nova agência era a integração do setor de transportes. Contudo, a proposta da

deputada foi incluída no relatório da Cesp e posteriormente aprovada no Congresso Nacional.

Em abril de 2000 é apresentado o relatório final da Comissão Especial pelo deputado Eliseu Resende. Houve um total de 238 emendas, em sua maioria tratando da situação dos trabalhadores das estatais já extintas ou a serem suprimidas. No substitutivo afirma-se que as agências devem promover a integração entre os diferentes modais de transportes, sendo estabelecidas regras para as concessões dos transportes nacionais. São criados o Dnit e o Conselho Nacional de Integração das Políticas de Transportes, além da ANTT e da Antaq. Em plenário, é novamente o deputado Eliseu Resende que apresenta parecer favorável à medida, sob a forma do substitutivo. Deve-se realçar aqui que a oposição apresentou voto em separado, objetivando dar garantias aos trabalhadores das estatais extintas e afirmando que em comparação com a Anatel as duas agências de transportes eram muito restritivas em relação à participação da sociedade na sua atuação.

O projeto é aprovado na Câmara dos Deputados e enviado ao Senado Federal em janeiro de 2001, aonde chega em regime de urgência. São apresentadas diversas emendas não acatadas devido à pressa do governo de aprovar a proposição. A aprovação em plenário ocorre em abril de 2001, e a sanção pelo presidente da República, em junho do mesmo ano, criando-se assim a Antaq, a ANTT e também o Dnit.

Podemos observar que a Agência Nacional de Transportes, entre as já estudadas até aqui, foi alvo da discussão mais complexa no Legislativo nacional. Isso ocorreu, como já observado, em razão da elevada quantidade de subsetores. Do ponto de vista teórico, podemos afirmar que o subsistema dos transportes do Brasil é um dos mais intrincados dentre os que contam com agências reguladoras. A ideia da ANT surgiu devido às mudanças trazidas pela abertura econômica e pela liberalização de mercado, trazida principalmente no governo Collor: no subsetor ferroviário houve extinção da estatal que tratava da área e concessão das ferrovias para a iniciativa privada; no subsetor rodoviário houve as primeiras concessões de rodovias federais; no subsetor aquaviário foram extintas as estatais Portobras e Sunamam – a primeira administrava os portos nacionais, e a segunda, o fomento às companhias de navegação mercantil, que foram abertas ao capital estrangeiro.

Essa situação promoveu um vácuo institucional e agravou o problema de falta de integração entre os diferentes tipos de transportes. A ANT surgiu nesse contexto como solução para a crise enfrentada no subsistema em análise. Uma nova *policy image* foi

construída em torno da agência como parte da alteração da figura do Estado de empresário para regulador no setor de transportes. Assim, o processamento serial se inicia com a construção do projeto de lei no Executivo e sua entrada no Legislativo. No Congresso ficou evidente a complexidade do subsistema, que não conseguiu ser contemplado com uma única agência: na tramitação na Câmara, os *stakeholders* do setor aquaviário demonstraram não haver monopólio em torno da ideia da ANT, pressionando por sua própria agência.

Apesar da oposição do governo, saiu vencedora a cisão da ANT. Esse fato demonstra a inexistência de empreendedor político “costurando” todo o processo de construção da nova agência. Na verdade, predominaram as instituições, em particular, das estruturas do Legislativo, principalmente as audiências públicas e as reuniões da Cesp dos Transportes, que possibilitaram a exposição das ideias dos diferentes atores. Muitas dessas ideias foram acatadas em parte pelos membros do Congresso. Desse modo, podemos afirmar que as estruturas da Câmara dos Deputados e do Senado “filtraram” o projeto de lei enviado pelo Ministério dos Transportes, e o *outcome* foi distinto do previsto inicialmente: duas agências, ANTT e Antaq, ao contrário da ideia inicial de integração do setor.

4.5 A criação da Agência Nacional do Cinema (Ancine)

A ideia de criação de uma agência específica para o setor da indústria cinematográfica começou a ser gestada com a queda de produção de filmes nacionais desde a extinção dos dois organismos estatais que tratavam do setor: a Embrafilme e o Instituto Nacional do Cinema. Em 1998, em uma audiência pública realizada na Câmara dos Deputados que tratava especificamente de cotas de produções nacionais nos cinemas do país, já era possível observar duas vertentes: os defensores da total liberalização da área, representados pelas empresas do mercado de exibição de filmes, e aqueles que pleiteavam fomento e regulação estatal, representados pelos produtores cinematográficos:

Então, é papel do Estado, sim, criar mecanismos de incentivo para o desenvolvimento de uma atividade tida como uma das mais promissoras do mundo. A atividade do audiovisual está hoje entre as três maiores

atividades de perspectiva econômica do mundo moderno, ou seja, o consumo do audiovisual cresce numa proporção gigantesca.²⁹

O fomento do setor era realizado pela Empresa Brasileira de Filmes Sociedade Anônima (Embrafilme), constituída no final de 1969 com a responsabilidade de promover a produção de filmes nacionais e distribuí-los. Com o Plano Nacional de Desestatização, a Embrafilme foi dissolvida em março de 1990. Para suprir a ausência desse órgão, duas leis foram instituídas para garantir mais recursos à produção cultural do país: a Lei Rouanet (Lei n. 8.313, de 23 de dezembro de 1991), voltada ao fomento do setor de cultura como um todo, e a Lei do Audiovisual (Lei n. 8.685, de 20 de julho de 1993), que tratava especificamente da produção nacional de filmes de curta, média e longa metragem. O objetivo de ambas as legislações era impulsionar o financiamento privado do setor de cultura por intermédio de mecanismos de isenção fiscal: a empresa privada financia determinado projeto do setor cultural e, em troca, paga menos impostos.

Esses mecanismos foram (e ainda são) importantes para o fortalecimento da indústria do cinema nacional. Contudo, no final da década de 1990, devido à política de fortalecimento do dólar e a particularidades operacionais das leis de incentivo, ocorreu uma queda acentuada na captação de recursos para a produção de filmes no Brasil. A fonte principal de financiamento da atividade audiovisual estava atrelada ao imposto de renda das empresas, que era calculado por meio do lucro real obtido por estas. De acordo com Alvarenga (2010, p. 16):

Com a queda cambial do real em relação ao dólar (em 1999), as empresas brasileiras e as instaladas no Brasil passaram a ter menor margem de lucro, pois as receitas em reais brasileiros eram menores em dólar americano, ao mesmo tempo em que muitos custos de tais companhias eram na moeda americana, portanto inflacionados na moeda nacional devido à desvalorização [...] Esta redução supracitada se torna pertinente para a produção audiovisual brasileira no período, pois o imposto de renda das empresas, que possui o lucro como fato gerador, era a base do financiamento para os produtos do setor independente.

Assim, com uma queda de aproximadamente 20% na captação de recursos por meio de leis de incentivo em relação ao ano de 1998 (acabando com uma tendência de

²⁹ Aníbal Massaini Neto, representante do Sindicato da Indústria Cinematográfica do Estado de São Paulo na Audiência Pública n. 199/1998 da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática.

captações cada vez maiores³⁰), os cineastas brasileiros articularam-se para buscar no governo federal novas soluções para o crescimento sustentado do setor. O primeiro passo foi a constituição da Subcomissão do Cinema do Senado Federal, iniciada em junho de 1999. Ali foi feito o diagnóstico da situação em que se encontrava a produção cinematográfica nacional e das dificuldades enfrentadas pelo setor em se estabelecer. O objetivo era debater novas ideias e soluções para o setor, daí a escolha do Legislativo para a discussão.

Dois pontos estruturais surgiram nesse debate: 1) o momento pelo qual passava o cinema nacional; os problemas de estrutura do cinema brasileiro. Os cineastas que foram ao Congresso Nacional expor suas opiniões enfatizaram haver grande incentivo para a produção de filmes, mas os incentivos para sua distribuição e comercialização formalizados em lei eram escassos.

Em seguida, após a articulação inicial do setor no Congresso Nacional, foi realizado o III Congresso Brasileiro de Cinema (III CBC) no começo do ano 2000 em Porto Alegre (RS). A principal pauta do CBC foi o posicionamento do Estado brasileiro em relação ao fomento da indústria nacional de cinema. O próprio relatório final da reunião já denuncia o diagnóstico de crise:

A comunidade cinematográfica brasileira, reunida no III Congresso Brasileiro de Cinema, numa posição de unidade nacional, manifesta sua preocupação com a grave situação da atividade cinematográfica, que afeta todos os setores e ameaça mais uma vez a continuidade e a existência de nosso cinema. O momento se caracteriza pela paralisação da produção, pelo descontrole dos mecanismos de mercado, pela falta de informações a respeito da própria realidade do mercado cinematográfico, pela ausência sistemática do cinema brasileiro nas telas da TV e pelo esgotamento dos mecanismos atuais das leis de incentivo. Todos esses problemas se devem, em grande parte, à deficiente forma de relacionamento do setor cinematográfico com o governo e também à fragilidade do atual órgão governamental responsável pela política do cinema no Brasil, a Secretaria do Audiovisual do Ministério da Cultura.³¹

A insatisfação ia além das leis de incentivo, referia-se também ao órgão nacional responsável pela política de cinema no país – a Secretaria do Audiovisual (SAV) do Ministério da Cultura. A partir daí, juntamente com o resultado dos trabalhos da subcomissão voltada ao tema no Congresso Nacional, ganha força a ideia de Gustavo

³⁰ Queda de R\$ 73.153,527,00 para R\$ 60.796,467,00. De acordo com dados obtidos do *site* Filmeb, <www.filmeb.com.br>.

³¹ III Congresso Brasileiro de Cinema. *Relatório final*. Porto Alegre, 1º de julho de 2000. Disponível em: <<http://www.cinemabrasil.org.br/congresso/relatorio.htm>>. Acesso em: out. 2013.

Dahl (cineasta, ex-presidente da Embracine e da Associação Brasileira de Cineastas) de uma Secretaria Nacional da Política Audiovisual. De acordo com Alvarenga (2010), o III CBC direcionou a demanda do meio cinematográfico para um diálogo direto do Estado em termos de investimento no setor, além de sugerir diálogo com outras estruturas governamentais para além da SAV no MinC. A criação de uma agência para tratar dos assuntos específicos do cinema, sendo ao mesmo tempo órgão gestor, de fomento e de regulação do mercado, foi uma das demandas do relatório final do evento.

O próximo passo foi a constituição do Grupo Executivo de Desenvolvimento da Indústria do Cinema (Gedic), apoiado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, em 13 de setembro de 2000. Seu objetivo, estabelecido em decreto, era articular, coordenar e supervisionar as ações para o desenvolvimento de projeto estratégico para a indústria do cinema no Brasil. Esse grupo buscava, entre outros fatores, a institucionalização das demandas do Congresso de Cinema. O Gedic era composto por sete ministros e cinco representantes do setor audiovisual brasileiro. Ministros: Pedro Pullen Parente – chefe da Casa Civil da Presidência da República; Aloysio Nunes Ferreira Filho – chefe da Secretaria Geral da Presidência da República; Ângelo Andrea Matarazzo – chefe da Secretaria de Comunicação de Governo da Presidência da República; Francisco Correa Weffort – ministro da Cultura; João Pimenta da Veiga Filho – ministro das Comunicações; Pedro Sampaio Malan – ministro da Fazenda; Alcides Lopes Tápias – ministro do Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio Exterior; representantes do meio audiovisual: Gustavo Dahl, Carlos Diegues, Luiz Carlos Barreto, Rodrigo Saturnino Braga (cineastas) e Evandro Guimarães, representante da indústria televisiva e funcionário da TV Globo.

O documento produzido pelo grupo foi publicado em março de 2001. Ali foi apresentado um sumário executivo do pré-projeto de planejamento estratégico do setor realizado pelo grupo. Uma das principais medidas apontadas foi a criação de uma agência para o setor cinematográfico com uma configuração interministerial. A formação de um fundo financeiro para fomentar a atividade cinematográfica também foi tratada, pois permitiria investimento em toda a cadeia produtiva para a industrialização do setor no país. Ademais, foram propostos também a taxação do faturamento publicitário nas redes de televisão, a taxação de aparelhos audiovisuais, o recolhimento de um percentual sobre as loterias da Caixa Econômica Federal para o audiovisual e o provimento de recursos orçamentários governamentais para financiar todo o setor.

Em setembro de 2001, pouco antes da chegada ao Congresso Nacional do mecanismo legal que instituiria a nova agência, o então ministro da Cultura, Francisco Correa Weffort, em audiência pública sobre as políticas culturais do Ministério, defendeu a existência de mecanismos estatais para fomento do cinema nacional:

A nossa capacidade de competir com os filmes importados, em geral dos Estados Unidos, é pequena. Não podemos imaginar que todos os 25 ou 30 filmes que produzimos terão grande público e êxito. Temos feito número expressivo de bons filmes, a qualidade do cinema brasileiro melhorou muito, mas não podemos pretender que nossos filmes conquistem o mercado sem contraste. Temos um competidor fortíssimo: a indústria de cinema dos Estados Unidos. **Precisaríamos caminhar no rumo de uma nova política de Estado, a da indústria de cinema.**³²

Em 4 de setembro do mesmo mês é enviada ao presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, a Exposição de Motivos Interministerial n. 359, ratificada pela Casa Civil, pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio e pelo Ministério da Cultura, que trata da Medida Provisória n. 2.228/2001. Essa norma criou ao mesmo tempo o Conselho Superior do Cinema (a ser formado por cinco representantes do setor); a Agência Nacional do Cinema; uma política pública específica; o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional (Prodecine); além de estabelecer recursos provenientes dos Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica (Funcines), baseados em renúncia fiscal. De acordo com o documento:

A dimensão estratégica da atividade cinematográfica relaciona-se ao seu poder de transmissão e difusão cultural [...]. À desejável viabilização do intercâmbio da produção simbólica das mais diversas culturas em tempo real contrapõe-se o risco de desagregação social relacionado ao enfraquecimento da produção local e de sua restrita difusão dentro do próprio mercado nacional. A necessidade de fortalecimento da indústria cinematográfica nacional decorre diretamente de sua dimensão essencialmente cultural, mas também do fato de **que a própria indústria cultural é motor do desenvolvimento nacional, seja pelo valor econômico de sua produção e comercialização, seja por seu papel central na difusão da imagem e da marca de cada país no cenário comercial internacional.**

Podemos observar, com base no exposto anteriormente, que o governo brasileiro acatou o discurso dos cineastas de fortalecimento do setor de cinema no país sob a alegação de que se tratava de uma área estratégica, um meio de difundir a cultura e o papel do Brasil internacionalmente.

³² Audiência Pública n. 852/01 da Comissão de Educação, Cultura e Desporto.

A tramitação do projeto no Congresso Nacional, assim como havia ocorrido com as agências de saúde (também criadas por meio de medida provisória), foi relâmpago, e apenas dois meses após sua chegada no Legislativo é sancionada em ambas as Casas em novembro de 2001.

Constata-se, assim, que a chamada crise no setor do cinema nacional se iniciou com a extinção da Embrafilme e do Instituto Nacional do Cinema. A ausência desses órgãos foi suprida durante um período com a sanção das leis de incentivo à cultura, mais especificamente com a chamada Lei do Audiovisual. Contudo, no final da década de 1990 esse mecanismo mostrou-se extremamente vulnerável a fatores externos, quando foi interrompido um período de crescente arrecadação para a produção nacional. Nessa fase, a inexistência de instituições eficientes para o setor (pois suas demandas não eram plenamente atendidas na SAV do MinC) passa a ser questionada, havendo a quebra de monopólio no subsistema e o início de demandas por mudança de rota. Esse questionamento abriu espaço para um novo *outcome*. O processamento paralelo se deu por intermédio de uma subcomissão do Senado voltada ao tema no ano de 1999 e da realização do III CBC, nos quais foram lançadas novas propostas para o setor.

Com o *lobby* dos cineastas tanto no Executivo como no Legislativo teve início o processamento serial com a criação do Gedic, que, com a participação de ministros e membros do setor, como Gustavo Dahl, propôs uma série de novas políticas para o cinema, incluindo a criação de uma agência de fomento, a Ancine. Com a sanção da medida provisória no Congresso podemos afirmar que houve *feedback* positivo, com alterações de rota significativas para o setor do cinema. Houve sucesso da nova *policy image* construída pelos cineastas e acatada pelo governo de que o setor do cinema seria estratégico para o fortalecimento da cultura nacional tanto interna como externamente (conforme podemos observar na exposição de motivos explicitada anteriormente).

Como evidência de que a constituição da Ancine só havia sido possível em razão da organização dos cineastas, principalmente por meio do III Congresso Brasileiro de Cinema, o primeiro diretor-presidente da Agência (de 2001 a 2006) foi Gustavo Dahl, que também havia presidido o III CBC, um ano antes, e a extinta Embrafilme. Podemos apontar esse ator como o empreendedor político do processo, pois foi ele quem propôs a criação de uma instituição de fomento para o setor na conferência supracitada, fez parte do Gedic e posteriormente presidiu a Ancine. Na cerimônia de lançamento da nova política nacional do cinema em outubro de 2001, Dahl afirmou: “A dinâmica dos

mercados não é suficiente para permitir que ele (cinema brasileiro) sobreviva. É necessária e indispensável a presença do Estado”.³³

Assim, a Agência Nacional do Cinema guarda duas particularidades que a diferem das outras agências do setor: é uma agência essencialmente de fomento e resultou de uma demanda dos agentes do próprio setor (cineastas), que, organizados, pleitearam ao Executivo Federal a construção de uma instituição voltada exclusivamente a dar apoio ao cinema comercial.

4.6 A criação da Agência Nacional da Aviação Civil (Anac)

O caso da Anac, como já observado, tem a característica singular de ter se destacado da discussão acerca da Agência Nacional de Transportes (ANT) no ano 2000 devido ao fato de as Forças Armadas não quererem abrir mão da regulação deste setor. Essa também é uma das razões de o projeto de lei que criava a Anac ter sido enviado ao Congresso em 2001 e só ter sido aprovado em 2005, como será discutido a seguir. Em um primeiro momento discutir-se-á a evolução do setor da aviação civil no Brasil e posteriormente a criação da agência em si.

A criação das primeiras empresas aéreas brasileiras data do final da década de 1920. A Varig, grande empresa de aviação, foi criada em 1927, e a Vasp, em 1939. A primeira legislação regulando as atividades do setor foi o chamado “Código do Ar”, decreto-lei promulgado em 1938. Pode-se afirmar que a evolução deste setor é estreitamente ligada a avanços tecnológicos. Na década de 1940, após a Segunda Guerra Mundial, houve um *boom* na aviação brasileira com a chegada de aviões mais rápidos e mais modernos desenvolvidos para o conflito. Em 1941 foi criado o Ministério da Aeronáutica, o qual se tornou responsável pela condução da atividade de aviação civil. Nas décadas de 1940 e 1950 foram criadas diversas novas empresas no país, no entanto não havia uma regulação adequada. Em 1958 existiam 22 empresas aéreas operando em 355 cidades brasileiras. O Departamento de Aeronáutica Civil (DAC), criado em 1931 pelo então presidente Getúlio Vargas, viu suas atribuições crescerem consideravelmente no período (RODRIGUES, 2003).

Em 1950, devido à falta de regulação adequada no setor e à existência de diversas empresas que competiam entre si numa concorrência “predatória”, o setor

³³ “FHC lança agência de cinema”, *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 19 de outubro de 2001. Brasil, p. A 6.

passou pela primeira grande crise. A solução veio com a realização de três encontros para analisar o setor, as denominadas Conferências Nacionais da Aviação Civil, realizadas entre 1961 e 1968. A principal conclusão foi a diminuição da quantidade de empresas no setor, tendo sido estimuladas tanto a associação como a fusão entre elas. O objetivo final era que apenas duas empresas operassem no transporte internacional e três no transporte doméstico. Este foi um marco significativo, pois deu início a um período de regulação forte, que ficou sob o regime de competição controlada pelo DAC, regime este que perdurou até o final da década de 1980 com o fim da ditadura e a abertura do mercado econômico brasileiro. Nesse contexto, o DAC passou a se chamar Departamento de Aviação Civil, denominação que vigorou até a criação da Agência Nacional da Aviação Civil nos anos 2000.

O governo passou a intervir na administração das empresas: na escolha de equipamentos para a frota e das linhas e, principalmente, no estabelecimento do valor das passagens. Também foi criada uma nova política de concessões, a qual resultou no novo Código Brasileiro do Ar, promulgado em 1966 e alterado em 1967.

Com o surgimento de aeronaves maiores e mais modernas, as empresas aéreas viram-se forçadas a mudar sua rede de linhas, servindo apenas as cidades com maior número de habitantes e aeroportos mais modernos, com pistas que comportassem as novas máquinas. Com o objetivo de solucionar essa questão, o Ministério da Aeronáutica, ao qual o DAC era vinculado, criou uma nova modalidade de empresa aérea: a empresa regional, que operaria apenas em voos de cidades de pequeno e médio porte em uma região específica do país, não podendo operar nacionalmente. Os Sistemas Integrados de Transporte Aéreo Regional (Sitar), instituído em 1975 e vinculado ao DAC, seria responsável pela administração das linhas aéreas regionais. Havia então cinco empresas aéreas regionais, uma para cada região do país, e quatro nacionais. Nesse período foi proibida a entrada em operação de novas empresas.

No final da década de 1980, com a crise econômica enfrentada pelo Brasil e pelo mundo e no contexto de abertura e fim da ditadura, o Estado brasileiro foi paulatinamente abandonando a política de controle total do mercado da aviação civil. Contudo, antes disso, com o objetivo de controlar o aumento excessivo das passagens aéreas, que poderia ocorrer no contexto inflacionário enfrentado pelo país, o governo instituiu o congelamento de preços das passagens aéreas (contestado judicialmente até hoje pelas empresas do setor), que vigorou até 1992. Nesse contexto foi promulgado o

novo Código Brasileiro da Aeronáutica (CBA) (Lei n. 7.565/1986), que substituiu o Código do Ar. O CBA vigora até os dias atuais (OLIVEIRA, 2007).

A partir de 1992 teve início o processo de liberalização do setor aéreo, o qual participava do Programa Federal de Desregulamentação instituído no governo Collor para vários setores no contexto de abertura econômica e comercial do país. A desregulamentação foi realizada em três etapas: em 1992, 1998 e 2001. A Primeira Rodada de Liberalização (PRL) promoveu o fim dos monopólios regionais e nacionais, organização que já se encontrava prejudicada pelo fato de algumas empresas regionais estarem operando voos nacionais. Assim, a política de quatro empresas regionais e cinco nacionais foi oficialmente abolida, e pela primeira vez em três décadas foi permitida a entrada de novos concorrentes. A exceção foi a continuidade de monopólios em alguns aeroportos: Brasília, Belo Horizonte, São Paulo e Rio de Janeiro. Esses monopólios regionais foram denominados linhas aéreas especiais. Os preços deixaram de ser diretamente definidos pelo governo, mas não eram livres: havia uma faixa de variação de tarifas definida oficialmente.

Na Segunda Rodada de Liberalização (SRL) foi decretado o fim do monopólio das linhas aéreas especiais, que representavam o maior fluxo de passageiros regionais, o que resultou em um grande surto de novos entrantes no setor e na chamada “guerra das preços”, uma vez que a partir daí a competição era bem-vinda. No entanto, a abolição total da precificação só foi acontecer em 2001, com a Terceira Rodada de Liberalização (TRL), que trouxe o fim da maioria dos mecanismos de regulação econômica que ainda persistiam no setor. Isso coincidiu com a flexibilização da entrada de novas firmas e de pedidos de novas linhas aéreas, frequência de voos e aviões. A TRL ficou conhecida como “quase-desregulamentação” e culminou com a entrada de um novo ator significativo do setor no Brasil: a Gol, em 2001.

No ano anterior, em 2000, durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso e ainda no contexto da mudança do papel do Estado no Brasil, foi enviada ao Congresso Nacional a Mensagem n. 1.795, a qual propunha a criação de uma nova agência regulatória especificamente para regular o setor da aviação civil.

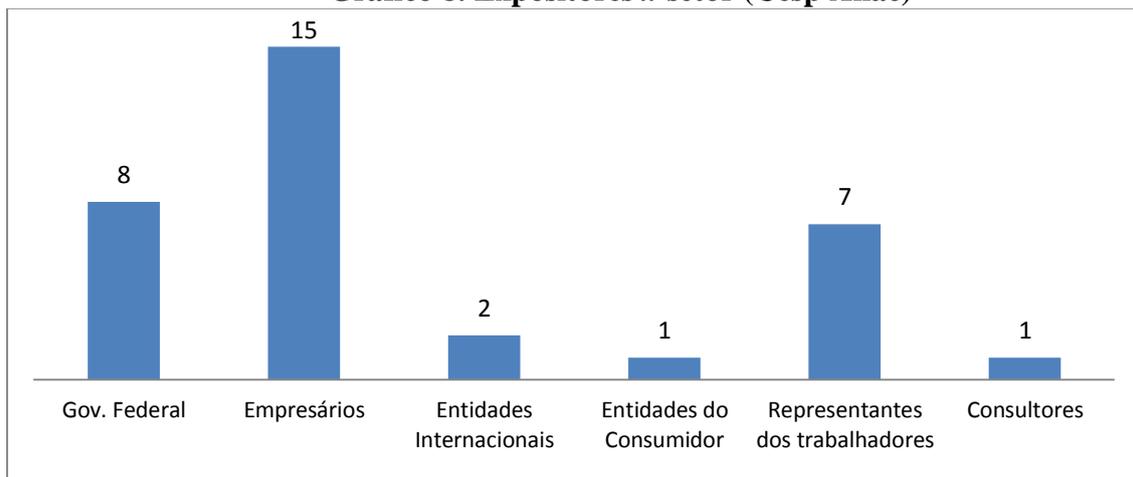
Na Exposição de Motivos Interministerial n. 6.613 dos Ministérios da Defesa e do Planejamento, de 24 de outubro de 2000, a Agência Nacional de Aviação Civil é definida como órgão regulador e fiscalizador das atividades da aviação civil e da infraestrutura aeroportuária. No documento, os ministros discorrem também acerca do novo papel do Estado:

Tal iniciativa, Senhor Presidente, tem como premissa a determinação de Vossa Excelência de fazer com que o Estado, ao invés de prestar serviços, resguarde e garanta a prestação dos mesmos, nos moldes das agências federais reguladoras criadas recentemente, delegando ao setor privado a execução de determinados serviços públicos e a exploração de atividades, em regime de concorrência. Neste aspecto, é imperiosa a atuação da autoridade pública no setor de segurança e na proteção do usuário dos serviços aéreos, sendo o presente Projeto de Lei resultado de intenso e demorado estudo, tanto técnico quanto jurídico.(p. 2)

A referida mensagem chega ao Congresso Nacional em novembro do mesmo ano e recebe despacho em abril de 2001 para as seguintes comissões: Viação e Transportes; Relações Exteriores e Defesa Nacional; Economia, Indústria e Comércio; Trabalho, Administração e Serviço Público; Finanças e Tributação; e Constituição e Justiça. Devido ao alto número de comissões de mérito é formada Comissão Especial para tratar da matéria, sendo seu presidente o deputado Nelson Marchesan (PSDB-RS) e seu relator o deputado Leur Lomanto (PMDB-BA). Foram apresentadas 177 emendas, e entre elas destaca-se a crítica feita pelo deputado Ricardo Fiúza (PPB-PI). Ele afirma que o projeto de lei enviado pelo Executivo é anacrônico, pois como foi produzido pelo Ministério da Defesa com a participação de representantes de organizações militares a ele vinculadas e da empresa estatal que exerce monopólio sobre os serviços de infraestrutura aeroportuária (Infraero), “apenas reflete o pensamento econômico das décadas de 50 e 60, centrada no Estado e nas suas empresas, que resultaram em décadas de estagnação, de contundente e dolorosa memória”.³⁴

A Cesp contou com um total de 24 reuniões e 15 audiências públicas com diversos setores da sociedade civil, conforme o Quadro 8. Houve um total de 34 expositores, sendo o maior número de falas proveniente dos representantes dos empresários do setor (grandes e pequenas companhias aéreas e representante da indústria ligada à aviação), do governo federal (predominantemente o Ministério da Defesa) e das entidades dos trabalhadores (sindicatos dos trabalhadores ligados à aviação civil e à infraestrutura aeroportuária).

³⁴ Emenda Cesp ao PL nº 3.846/2000 n. 60/2001.

Gráfico 8. Expositores x setor (Cesp Anac)

Fonte: Câmara dos Deputados, Avulsos PL 3.846/2000

Após ampla discussão com os interessados, foi apresentado o relatório final da comissão em setembro de 2001, que buscava abarcar os diferentes interesses envolvidos demonstrados nas audiências públicas. No relatório do deputado Leur Lomanto é reafirmada a necessidade de um órgão regulador sob direção civil. Além disso, há uma crítica afirmando que a Anac deveria ter sido constituída juntamente com outras agências de infraestrutura. Segundo o texto, “a regulação da infraestrutura, nos mais diversificados setores, por intermédio de autarquias especiais, tem sido política adotada pelo governo desde meados da década passada”. Declara ainda que apesar de o setor da aviação civil ser distinto de outros com agências porque não houve alteração da personalidade jurídica dos prestadores de serviço, é necessária a criação da agência porque o DAC não oferece as características modernamente exigidas de um órgão regulador, especialmente no que se refere à independência de atuação.

No substitutivo são contempladas diversas alterações ao texto enviado pelo Executivo Federal com base nas emendas apresentadas na comissão. Dentre elas podemos citar a alteração do prazo de outorga para as companhias aéreas de dez anos para 25 anos; a criação de um conselho para administração dos aeroportos; limites de atuação para a Anac; extinção da prorrogação das concessões em vigência por apenas cinco anos, como queria o governo (acatando sugestão das próprias empresas aéreas), aumentando conseqüentemente esse prazo, entre outras.

Em novembro de 2001, o presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, envia mensagem ao Congresso Nacional solicitando a suspensão da tramitação do Projeto de Lei n. 3.846/2000, que criava a Anac), a qual foi acatada pelo então

presidente da Câmara dos Deputados, Aécio Neves. Isso ocorreu no mesmo dia em que foi marcada reunião para votação do parecer apresentado pelo relator da Cesp, Leur Lomanto. Esse fato causou indignação entre os parlamentares membros da Cesp voltada ao tema. O relator afirmou que atitudes como essa prejudicavam o relacionamento entre os Poderes:

Ouvimos todos os segmentos, Sr. Presidente. Não é possível que agora, pelo fato de o substitutivo talvez contrariar alguns interesses de setores do Governo, o projeto seja retirado. Ora, esta Comissão não foi criada com o intuito de apresentar substitutivo para agradar A ou B, muito menos o Poder Executivo. Nosso objetivo era criar uma agência que fosse ao encontro da sociedade brasileira. Para isso, ouvimos todos os setores, dos quais nosso substitutivo recebeu contribuições e aprovação, inclusive de setores do Governo. Não me venha o Governo dizer que não havia unidade de pensamento no próprio Governo. Não podemos aceitar esse tipo de desculpa, Sr. Presidente. Esta Comissão não foi criada para atender a interesses particulares de ninguém!³⁵

Na mesma reunião foram ouvidas outras falas relevantes. Um dos membros da comissão, o deputado Ricardo Berzoini (PT-SP), afirmou que não existia um alinhamento entre os diferentes órgãos do governo federal:

Em muitos momentos, percebemos que não havia entendimento nem diálogo dentro do Governo, entre setores da Fazenda, do Ministério da Defesa e de outros Ministérios e órgãos, que não conseguiram entender-se a respeito do conteúdo do projeto e da opinião sobre o substitutivo apresentado pelo Sr. Relator.

Além de tudo isso, uma revista de circulação nacional levantou suspeitas de que alguns dos parlamentares da comissão haviam sido beneficiados por algumas das principais empresas aéreas do período, conforme fala do presidente da comissão, Nelson Marchesan, que se defende das acusações:

Depois, surpreendeu-me também matéria de revista de grande circulação nacional, que ressaltava o Relator, mas dizia que alguns Deputados estavam envolvidos com lobistas, muitos ligados a esta Comissão, entre os quais eu. A minha reação foi mandar uma carta simples. Aqui está o Presidente da Varig, eu nunca ganhei uma passagem da Varig, essa empresa nunca financiou campanha minha, nunca me pagou nada. O único defeito que tenho é ter nascido no Estado em que a Varig foi instalada, um pouco depois dela. Nós, gaúchos, nos orgulhamos da Varig, eu particularmente. Se isso é lobismo, então eu sou lobista.

³⁵ Comissão Especial – PL n. 3.846/2000 – Agência Nacional de Aviação Civil, Sessão: 001353/012, Data: 20/11/2001 (Câmara dos Deputados, Notas Taquigráficas).

Houve recurso ao plenário da decisão tomada pelo presidente da Câmara. Porém, a mensagem ficou “engavetada” até o ano de 2002, quando voltou a ser efetivamente discutida no Congresso. Em Exposição de Motivos³⁶ enviada ao presidente da República em dezembro de 2005 são descritas as razões da retirada do projeto de lei em questão em 2001:

Da proposta originalmente encaminhada pelo Executivo, constavam dispositivos relativos à regulação do mercado de aviação civil, além daqueles relativos à organização e estrutura da Agência. Os dispositivos relativos à regulação da aviação civil ensejaram a apresentação de diversas emendas e de um projeto de lei substitutivo, cujas disposições contrariavam o interesse público e, também, a instituição de prerrogativas às empresas já estabelecidas no mercado, incompatíveis com a livre concorrência. O Governo de então optou pela solicitação da retirada do Projeto de Lei, o que ensejou uma renegociação com os setores envolvidos que resultou em um substitutivo que excluiu as disposições regulatórias e restringiu-se, essencialmente, a atribuições, organização e estrutura da Anac, o qual foi novamente apresentado, após a reversão da retirada do Projeto de Lei, em junho de 2002, quando foi aprovado pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados.

Com a reversão da retirada, o parecer foi aprovado em agosto de 2002 na Cesp e em plenário apenas no ano de 2004, no primeiro mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva, quando é enviado ao Senado Federal, onde é aprovado apenas em agosto de 2005, em regime de urgência, com rejeição de todas as emendas apresentadas pelos senadores.

Diversos dispositivos do projeto foram vetados quando da sanção pelo presidente Lula da Lei n. 11.182 de setembro de 2005. É enviada ao Congresso Nacional em dezembro de 2005 medida provisória alterando mais dispositivos da lei recém-aprovada. Segundo os pareceres aprovados no Senado Federal (Casa onde não houve nenhuma emenda para evitar retorno do projeto à Câmara dos Deputados), “[...] as impropriedades mais graves poderão ser corrigidas por veto presidencial, e outros aperfeiçoamentos poderão ser feitos posteriormente, por meio de nova proposição legislativa”.³⁷

Tendo em vista a situação das empresas aéreas no período, podemos afirmar que estas viviam uma crise econômica deflagrada pela política de congelamento de preços

³⁶EMI nº 579/MD/MRE/MDIC/MS/MF/MP/C. Civil-PR/GSI-PR.

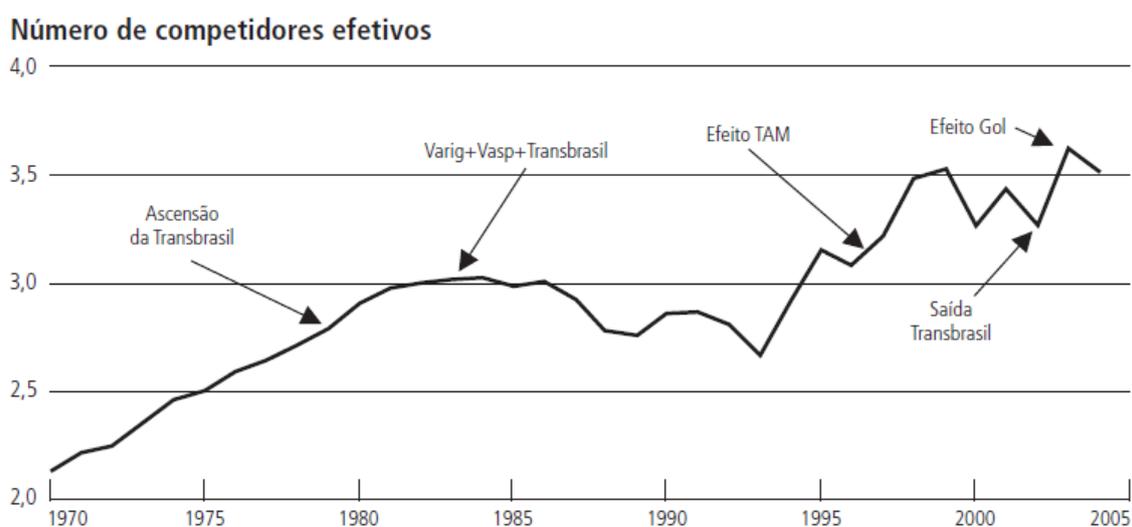
³⁷ Pareceres n. 1.538, de 2005, da Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo e 1.539, de 2005, da Comissão de Serviços de Infraestrutura, Senado Federal, 2005.

ocorrida durante o período ditatorial. Em relatório da Consultoria Legislativa da Câmara, redigido em agosto de 2003, a necessidade da criação da nova agência é atribuída a uma crise observada no setor aéreo:

A aviação civil brasileira encontra-se diante de uma crise, caracterizada pela redução na demanda por viagens e pelo encarecimento dos custos de operação das empresas. Em resposta a esse quadro desfavorável, a maior parte das empresas aéreas diminuiu suas operações mediante redução da oferta de serviços. Consequência dessa reestruturação são a elevação do preço das passagens e o risco de desemprego dos funcionários do setor, além da redução das linhas disponíveis e das localidades servidas. (PINTO, 2003).

Com a abertura efetiva do mercado de aviação, duas das principais empresas aéreas existentes até então declararam falência: primeiro a Transbrasil, e logo em seguida a Viação Aérea São Paulo (Vasp). A terceira, a Viação Aérea Rio-Grandense (Varig), chegou à eminência da falência nesse mesmo período.

Gráfico 9. Número de empresas aéreas competitivas no Brasil x ano



Fonte: IPEA (2008)

A Transbrasil, a Varig e a Vasp foram, durante a década de 1980 e até meados da década de 1990, os três maiores *stakeholders* do setor. Contudo, não conseguiram sobreviver à competição iniciada com as três rodadas de liberalização. Outro fator que prejudicou essas empresas foi o congelamento de preços ocorrido no final da década de 1980, que as obrigou a operar no vermelho durante algum período. Por fim, essas companhias não usaram, com a mesma rapidez que outras companhias, tais como a TAM e a GOL, as novas tecnologias para modernizar seu sistema de vendas e de

operação. Assim, a falência da Transbrasil ocorreu em 2001, a Vasp deixou de operar em 2005 e a Varig foi vendida em 2006, o que evitou sua falência efetiva.

Em meio à crise do setor em 2005, como vimos, foi aprovada a lei que determinou a criação da Anac. Esse fato sinalizou o início de um novo período para a aviação civil brasileira, em primeiro lugar pelo fato de esse setor ter sido controlado durante muitos anos por militares do DAC (o responsável por regulá-lo desde sua criação na década de 1930), órgão primeiramente subordinado ao Ministério da Aeronáutica e posteriormente ao Ministério da Defesa. Na época da criação da Anac a imprensa argumentou que haviam sido os militares do Comando da Aeronáutica os principais opositores da instituição da agência. Esta teria sido a razão da lentidão na aprovação no Congresso Nacional.³⁸

Durante os primeiros meses de atuação, a primeira tarefa da Anac foi auxiliar no processo de reconstrução da Varig, o que mostra a importância deste *stakeholder*, assim como das outras grandes empresas aéreas, para o setor aéreo brasileiro e a estreita ligação e forte influência destes *stakeholders* com os órgãos governamentais responsáveis por sua regulação.

Podemos observar que entre todas as dez agências federais já estudadas aqui o processo de criação da Agência Nacional da Aviação Civil foi o mais longo de todos. O projeto de lei elaborado pelo Executivo é enviado ao Congresso Nacional em 2001 e tramita pelas duas Casas por um período de cinco anos, sendo finalmente aprovado em 2005. Sob o ponto de vista teórico, podemos afirmar que não havia monopólio no subsistema da aviação civil e ocorreu uma mudança de *policy image* no sentido de que diversos *stakeholders* passaram a defender o fim do controle do subsistema pelos militares do Departamento de Aviação Civil do Ministério da Defesa. Porém, não havia consenso sobre os moldes dessa transição do controle do setor para civis nem sobre o que ocorreria com as empresas já existentes, que ao mesmo tempo se beneficiaram do protecionismo do Estado (com o impedimento de novos entrantes) e foram prejudicadas com políticas de congelamento de preços. Havia de fato uma crise no setor: empresas aéreas encontravam-se à beira da falência, passageiros reclamavam dos altos preços das passagens e os empregados da aviação civil temiam o desemprego.

Analisando-se o projeto enviado pelo Executivo, podemos verificar que os militares (do Ministério da Defesa) influenciaram fortemente na construção do projeto

³⁸ Folha de S. Paulo. Comissão do Senado dá aval para Agência Nacional de Aviação Civil. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1908200518.htm>>. Acesso em: jun./2013.

de lei da Anac. Na Câmara dos Deputados, todavia, esse projeto é: a) considerado anacrônico por deputados, pois não estimularia a competição de forma plena; b) excessivo, ao se referir às atribuições da nova agência; c) restritivo em relação aos privilégios das empresas já existentes. Estas, por sua vez, pressionam os parlamentares, que incluem no substitutivo benefícios a elas. O Executivo, ainda sob o comando de FHC, fica descontente com substitutivo, pois este altera substancialmente o previsto inicialmente, e suspende sua tramitação a contragosto de parlamentares.

No governo Lula, ainda diante da necessidade de novos investimentos e do cenário de crise, o PL é aprovado sob a forma do substitutivo da Câmara. Mas existe uma série de vetos, sendo então editada uma medida provisória alterando-o segundo os interesses dos militares do Ministério da Defesa e do Executivo. Assim, podemos afirmar que a grave crise no setor causou o fim do processamento paralelo para o serial. Entretanto, em vários momentos a falta de consenso em torno da nova *policy image* que agradasse os diferentes *stakeholders* do subsistema causou um atraso com a quebra de trajetória e a construção da nova política (agência e regulação civil). Além disso, podemos observar a ausência de um empreendedor político suficientemente influente que pudesse acelerar o processo e construir acordos entre os diferentes interessados. Tudo isso tornou o processo de criação da Anac o mais conturbado entre as agências reguladoras federais estudadas aqui.

5 OBSERVANDO O CONTEXTO GERAL DE CRIAÇÃO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS FEDERAIS BRASILEIRAS

No capítulo anterior apresentou-se a criação das agências de segunda e terceira geração. Foram analisados o histórico do setor de cada uma delas (saúde, meio ambiente, transportes, cinema e aviação civil), os *stakeholders* envolvidos e o respectivo agendamento tanto no Executivo como no Legislativo, com foco no segundo. No final de cada tópico foi realizado um estudo sobre o que proporcionou a criação de cada uma das dez agências federais e se determinou se houve ou não empreendedor político facilitando todo o processo. O capítulo 5 pretende demonstrar a visão geral de todo o período, comparando os agendamentos das agências das três gerações. Em um primeiro momento será realizada uma análise dos atores políticos envolvidos no processo (predominaram partidos governistas ou da oposição?), explicitando o contexto em que se encontravam,³⁹ os pontos em comum entre os agendamentos e as distinções. Por último, o capítulo buscará identificar se houve ou não isomorfismo institucional na criação das agências nacionais.

5.1 O panorama político

Durante a tramitação dos projetos de lei das agências de primeira geração, todos os relatores e os presidentes de Comissão Especial no Congresso Nacional pertenciam a partidos da base aliada do governo. Essa base representava mais de 70% da composição do Congresso Nacional em ambas as Casas. As primeiras agências (Aneel, ANP e Anatel) foram criadas entre 1995 e 1997, portanto podemos concluir que o fluxo político era bastante favorável à aprovação de projetos originados no Executivo Federal, sob o comando do presidente Fernando Henrique Cardoso, em seu primeiro mandato.

³⁹ É importante ressaltar aqui que apesar de existir uma agência criada no primeiro governo Lula, a Anac, este não vai ser amplamente apresentado aqui porque toda a discussão e o desenho do projeto, conforme se observa no tópico dedicado a esta agência, foram realizados no segundo governo FHC, tendo em vista que nenhuma emenda foi aprovada no Senado Federal.

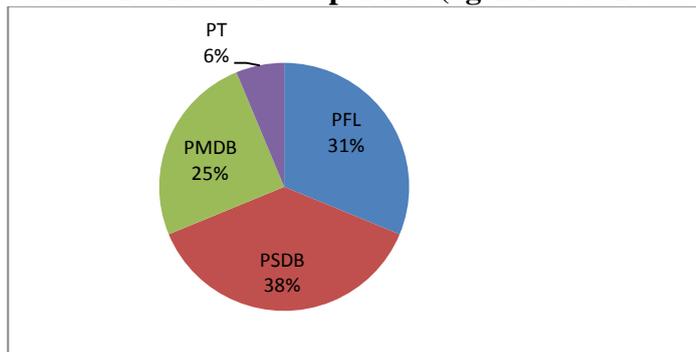
As agências de segunda e terceira geração (Anvisa, ANS, ANA, ANTT, Antaq e Anac⁴⁰) surgiram no segundo governo de FHC, entre 1999 e 2001. O cenário do segundo mandato era distinto do do primeiro, porque, apesar de a bancada governista ainda ser maioria em ambas as Casas, a coesão existente no primeiro mandato de Fernando Henrique foi sendo dissolvida ao longo dos quatro anos de seu governo, conforme Abrúcio e Couto (2003) :

Ao final do governo, reconfigurou-se por completo a teia de relações entre os atores situacionistas e toda a coalizão soçobrou. O primeiro a romper foi o PTB. Seu divórcio do governo FHC foi mais um elemento a caracterizar a desagregação da aliança situacionista e a perda de prestígio do governo. Diferentemente do PFL, o PTB não rompeu com o governo em virtude de seus atritos com o PSDB, mas devido ao fracasso substantivo do mesmo em implementar uma agenda positiva que apontasse para a retomada do crescimento.

Já o PMDB manteve-se fiel porque sua ala majoritária, que já era governista, preferiu seguir como aliado, em vez de dilacerar-se na definição de uma candidatura própria ou ainda associar-se a um PFL cada vez mais “oposicionista” e com o qual havia travado lutas acerbadas no Senado e por mais espaço no interior da coalizão. Finalmente, o PPB apenas não concorreu à presidência em 2002 (sozinho ou coligado) por conta da verticalização das alianças.

Esse fato refletiu na forma com que os projetos foram discutidos e aprovados em cada mandato. Apesar de os principais atores no Congresso Nacional (relatores e presidentes de comissão) ainda serem em sua maioria membros da base parlamentar, conforme podemos constatar no Gráfico 10, o Executivo observa os projetos serem profundamente alterados em relação ao previsto inicialmente no interior dos ministérios, no caso das agências de segunda e terceira geração.

⁴⁰ Apesar de não pertencer a nenhuma geração segundo a literatura sobre o tema, esta agência é colocada aqui neste tópico junto com as outras porque o projeto de lei que a previa surgiu contemporaneamente às agências de terceira geração (apesar de só ter sido aprovado em 2005).

Gráfico 10. Relatores x partido (agências de 2ª e 3ª geração)⁴¹

Fonte: elaboração da autora

Isso pode ser verificado nos tópicos deste trabalho dedicados à criação da ANT e da Anac. A primeira agência foi dividida em duas agências distintas: uma dedicada aos transportes terrestres e a outra dedicada aos transportes aquaviários, a contragosto do governo, que manifestou claramente sua insatisfação nas audiências públicas. A segunda, a Anac, teve o projeto inicial tão profundamente alterado nas discussões do Congresso Nacional, principalmente na Câmara dos Deputados, que o Executivo, para não permitir que o substitutivo do projeto fosse levado adiante, o tirou de tramitação, cessando sua discussão no Legislativo, que foi reiniciada somente no ano seguinte.

Os anteprojetos das agências enviados pelo Executivo que não sofreram drásticas alterações em seu escopo foram aqueles enviados sob a forma de medidas provisórias e que tiveram tramitação relâmpago, sendo aprovados em menos de um ano e sem a realização de audiências públicas no Legislativo para discussão (com exceção da ANA). Este foi o caso de ambas as agências de saúde, ANS e Anvisa, e da Ancine.

Sob o ponto de vista das teorias utilizadas para compreender o processo de criação das agências neste trabalho, pode-se concluir que durante o primeiro governo Fernando Henrique Cardoso o fluxo político se encontrava mais favorável a alterações mais significativas nas políticas públicas vigentes, isso explica o porquê do surgimento da figura institucional agência reguladora no Brasil.

No segundo mandato, apesar de o cenário político (no Congresso Nacional) ser ainda favorável ao governo, o predomínio foi das instituições, principalmente das regras que regem o processo legislativo brasileiro e que permitem a influência dos *stakeholders* interessados na elaboração das leis brasileiras. Nesse sentido, podemos observar que por intermédio de sua participação no processo, principalmente nas

⁴¹ A indicação de parlamentar do Partido dos Trabalhadores para a relatoria de projeto ocorreu em 2005, no caso da Anac, quando este partido se encontrava à frente da Presidência da República.

audiências públicas realizadas, esses *stakeholders* puderam expor suas opiniões e determinar mudanças de rotas (principalmente nos casos da ANT e da Anac).

No entanto, há um fator indicativo da força do Executivo e que aponta para certo desequilíbrio na relação entre os Poderes: na grande maioria dos projetos analisados, apesar das demandas dos senadores, estes não aprovaram emenda alguma nos projetos provindos da Câmara dos Deputados. Esse episódio demonstra que existe uma sobreposição do Executivo sobre o Legislativo. Nos casos estudados, isso ocorreu principalmente devido à urgência constitucional solicitada pela Presidência da República. Para evitar o retorno dos projetos de lei à Câmara dos Deputados, foram tomadas duas medidas: 1) votação em regime de urgência, como no caso dos projetos das três agências de infraestrutura (Aneel, ANP e Anatel) e da ANA, da ANT e da Anac; 2) impedimento de aprovação de emendas pelos membros do Senado Federal – nas nove tramitações estudadas (todas as dez agências federais) não é aprovada uma emenda sequer de senadores. Este evento é explicado a seguir por Silveira e Silva e Araújo (2010, p. 4):

Como destacam diferentes autores (PEREIRA; MUELLER, 2000; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; AMORIM NETO, 2003), no Brasil a preponderância do Executivo é explicada por regras que asseguram ao Presidente da República exclusividade na iniciativa dos projetos de lei em matérias como a organização da administração federal e o orçamento, a possibilidade de adoção das medidas provisórias, bem como o poder de solicitar urgência da tramitação de uma determinada matéria. Além disso, esses instrumentos são reforçados pela capacidade de centralização do processo decisório pelos líderes dos partidos da coalizão majoritária dentro do Congresso. **Esse conjunto de fatores permite que o Presidente molde ou até mesmo defina a agenda legislativa.**

Assim, podemos afirmar que apesar de ter havido ganhos pelas Casas do Legislativo no segundo mandato de FHC, ao conseguirem alterar em parte alguns dos projetos enviados, ainda houve sobreposição do Executivo em todo o processo de agendamento das agências reguladoras no Brasil.

5.2 Pontos em comum entre os agendamentos

O primeiro ponto em comum entre os agendamentos é o contexto no qual estes ocorreram: reforma do Estado e transição do Estado positivo (no caso brasileiro, nacional-desenvolvimentista) para o regulador. Estas foram iniciadas com o Plano

Nacional de Desestatização em meados dos anos 1990 e se estenderam até o final do segundo mandato de FHC, representadas pelo PDRAE. Entre os fatores que levaram à criação das agências reguladoras federais nesse contexto de reforma e transição podemos destacar dois: a extinção de diversas estatais e/ou a abertura de mercado. Na grande maioria dos agendamentos esses dois tópicos apareceram de alguma forma. As exceções foram apenas a ANA e a ANS, em ambas não houve privatização ou abertura de mercado. Estas tinham em comum o fato de não haver estatais voltadas especificamente à questão da água ou da saúde suplementar e de serem mercados já parcialmente abertos

Quadro 7. Alterações nos setores regulados

AGÊNCIA	ALTERAÇÃO OCORRIDA NO SETOR REGULADO
Aneel	<ul style="list-style-type: none"> • Privatização de estatais de energia (ex.: Escelsa e Light) • Abertura a investimentos privados na geração de energia
Anatel	<ul style="list-style-type: none"> • Privatização da Telebras
ANP	<ul style="list-style-type: none"> • Abertura de mercado: possibilidade de participação privada na área de pesquisa, prospecção e refino do petróleo
Anvisa	<ul style="list-style-type: none"> • Abertura do mercado farmacêutico nacional – Projeto Inovar, que tinha como objetivo diminuir a interferência do Estado no setor
ANTT/Antaq	<ul style="list-style-type: none"> • Extinção de diversas estatais: RFFSA, Fepasa (setor ferroviário); Portobras, Sunamam (setor aquaviário). • Abertura de mercado – concessão de ferrovias
Ancine	<ul style="list-style-type: none"> • Extinção da Embrafilme e do Instituto Nacional do Cinema
Anac	<ul style="list-style-type: none"> • Abertura do mercado de aviação no Brasil – liberalização de tarifas, de linhas operáveis e possibilidade de novos entrantes

Fonte: elaboração da autora

Em relação às agências de primeira geração, a abertura do mercado ao capital privado deu-se quase simultaneamente à criação da agência reguladora. Nas agências de segunda e terceira geração houve uma grande defasagem de tempo entre esses dois eventos. Quanto à extinção de estatais (como no caso do cinema e dos transportes), o

problema agravou-se porque foi criado um vácuo institucional nos setores: estatais desapareceram sem que houvesse entidade pública para a regulação da área. Nos casos da Anac e da Anvisa houve apenas a abertura de mercados, surgindo uma nova realidade, e os órgãos que tratavam dos setores (departamentos ligados aos Ministérios da Saúde e da Defesa) não estavam capacitados tecnicamente a operá-los.

O segundo ponto em comum foi a cobrança de taxas, participações ou contribuições pelas agências para seu próprio financiamento. Nos casos em que havia órgãos responsáveis pela regulação endógena da atividade antes da criação das autarquias sob regime especial (as agências reguladoras), os recursos obtidos para o financiamento da atividade provinham diretamente do Orçamento da União, por isso eram limitados. Com a criação das agências, um dos objetivos principais de cada uma delas era o aumento de recursos para a atividade de regulação com o intuito de capacitar as entidades tanto em recursos humanos (contratação de especialistas) como em recursos materiais. Em todos os dez casos aqui estudados, foram verificados fonte de financiamento próprio, além dos recursos provenientes do Orçamento Geral da União:

Quadro 8. Financiamento das novas agências: taxas

Aneel	Taxa de fiscalização sobre serviços de energia elétrica
Anatel	Taxa de fiscalização de instalação e funcionamento devida pelas concessionárias, permissionárias e autorizadas de serviços de telecomunicações e de uso de radiofrequência
ANP	Participações governamentais nas concessões: <i>royalties</i> , participação especial, pagamento pela ocupação ou retenção da área
Anvisa	Taxa de fiscalização de vigilância sanitária
ANS	Taxa de saúde suplementar
ANA	Taxa de fiscalização e regulação dos serviços de adução de água bruta
Antaq e ANTT	Taxa de fiscalização da prestação de serviços de exploração de infraestrutura
Ancine	Percentual do produto da arrecadação da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine)

Anac	Taxa de Fiscalização da Aviação Civil
------	---------------------------------------

Fonte: elaboração da autora

O terceiro ponto em comum a ser destacado aqui é o desenho institucional bastante similar adotado pelas dez agências reguladoras federais e a forma jurídica destas, criada com a primeira agência reguladora: a autarquia em regime especial. Inédita no direito administrativo até então, essa denominação destaca que essas entidades da administração indireta são dotadas de mais autonomia que seus pares. Assim, ainda se tratando do arranjo institucional, há algumas características presentes em todas elas:

- Direção colegiada; nomeação dos dirigentes pelo presidente da República; aprovação da indicação pelo Senado Federal; estabilidade dos dirigentes (regras rígidas a serem cumpridas para tirá-los do cargo); autonomia financeira; mandatos dos dirigentes não coincidentes entre si; quarentena para ex-dirigentes (não podem exercer atividades na área regulada por certo período após saírem da agência).

Há ainda algumas características presentes na maioria das agências reguladoras federais (mas não em todas), são estas:

- Audiência pública antes de decisões que afetem direitos dos atores; proibição de interesse econômico na área regulada aos diretores; existência de ouvidoria na entidade.

Por último, podemos citar um dos principais pontos em comum, o qual está diretamente ligado ao fato de as agências reguladoras federais terem formatos bastante similares: todas elas foram desenhadas no Executivo, mais especificamente no ministério diretamente ligado à área regulada. Este assunto, juntamente com o seguinte, será retomado em tópico posterior deste capítulo que analisará se houve ou não isomorfismo na criação das agências reguladoras nacionais.

5.3 Distinções entre as agências

As agências reguladoras nacionais diferem entre si pelas seguintes questões: algumas servem à regulação econômica e outras, à regulação social; o ministério a que estão vinculadas difere de acordo com o setor ao qual pertence a agência; algumas foram criadas por meio de medida provisória e outras, por projeto de lei; algumas tiveram sua criação debatida em audiência pública no Congresso Nacional.

Também vamos avaliar nesta seção se houve a participação de regulocratas no processo de criação das agências e a existência ou não de empreendedor político. Por último, vamos observar se havia ou não crise no setor a ser regulado quando do agendamento.

Até o início dos anos 2000, na América Latina e na Europa 74% das agências reguladoras ocupavam-se com a regulação econômica, e apenas 26% com a regulação social (JORDANA; LEVI-FAUR, GILARDI, 2005). Uma das diferenças apontadas aqui é entre esses dois tipos de regulação. Assim como no âmbito mundial, podemos observar que no Brasil há agências voltadas tanto à área econômica como à social, conforme visualizamos no Quadro 9. Estatisticamente, 60% delas estão ligadas à regulação econômica e 40%, à social. É importante ressaltar aqui que a ANS tem uma característica *sui generis* – exerce ao mesmo tempo regulação econômica e social, pois regula os preços praticados pelos convênios e atua na promoção da saúde pública.

Em relação ao ministério a que estão vinculadas, duas encontram-se associadas ao Ministério de Minas e Energia (Aneel e ANP), uma ao Ministério das Comunicações (Anatel), duas ao Ministério da Saúde (Anvisa e ANS), uma ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), duas ao Ministério dos Transportes (Antaq e ANTT), uma ao Ministério da Cultura (Ancine) e uma ao Ministério da Defesa (Anac). Portanto, são dez agências federais atreladas a sete pastas distintas.

As diferenças acerca da forma com que foram criadas, projeto de lei ou medida provisória, e da ocorrência ou não de audiência pública estão diretamente ligadas, conforme podemos observar no Quadro 9. Todas as agências aprovadas por meio de projetos de lei contaram com a ocorrência de audiências públicas. Isso é significativo, porque as agências foram construídas no Executivo Federal (geralmente pelo ministério ao qual estão vinculadas atualmente), com pouca ou nenhuma participação dos *stakeholders* interessados. Quando o projeto de lei ou a medida provisória chegavam ao

Legislativo, a participação desses atores se dava nas audiências públicas, pois era nelas que podiam expressar suas opiniões e dar novos rumos ao projeto.

Em termos teóricos, podemos afirmar que a participação do subsistema como um todo era possível no âmbito do Congresso Nacional, e por meio da pressão exercida podemos verificar se havia ou não monopólio em torno da política pública (agência) desenhada no Executivo. Nos capítulos anteriores vimos que quanto maior a participação de grupos diferentes nas audiências públicas maior a chance de alteração do projeto de lei desenhado inicialmente. Isso pode ser comprovado numericamente no Quadro 9: os projetos de lei que tiveram mudança de rota mais significativa no Congresso foram os da ANT, que inicialmente só previa uma agência, mas, por pressão dos *stakeholders*, foi dividida em duas, e da Anac, que foi tão densamente alterado (em parte devido à pressão externa) que foi tirado de tramitação pelo Executivo por mais de um ano. Esses dois projetos foram os que tiveram o maior número de audiências públicas: 16 e 15, respectivamente.

Quadro 9. Principais distinções entre os agendamentos

Agência	MPV ou projeto de lei	Ministério vinculado	Audiências públicas (nº)	Tipo de regulação	Atividade regulada
Aneel	PL n. 1.669/1996	Minas e Energia (MME)	1	Econômica	Produção, transmissão e distribuição de energia elétrica
Anatel	PL n. 821/1995	Comunicações (MC)	8	Econômica	Telecomunicações
ANP	PL n. 2.142/1996	Minas e Energia (MME)	9	Econômica	Indústria do petróleo

Anvisa	MPV n. 1.791/1998	Saúde (MS)	0	Social	Produção ecomercialização de produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária
ANS	MPV n. 2.012/1999	Saúde (MS)	0	Econômica e social	Assistência suplementar à saúde
ANA	PL n. 1.617/1999	Meio Ambiente (MMA)	1	Social/ ambiental	Recursos hídricos
Antaq	PL n. 1.615/1999	Transportes (MT)	16	Econômica	Infraestrutura de transportes aquaviários
ANTT	PL n. 1.615/1999	Transportes (MT)	16	Econômica	Infraestrutura de transportes terrestres
Ancine	MPV n. 2.228	Cultura (MinC)	0	Social	Indústria cinematográfica
Anac	PL n. 3.846/2000	Defesa (MD)	15	Econômica	Aviação civil

Fonte: elaboração da autora

Em relação ao papel dos regulocratas, de acordo com Jordana, Levi-Faur e Gilardi (2005), estes constituem uma rede transnacional de profissionais do âmbito público e privado que defende, em diferentes instâncias, a necessidade de mais regulação. São profissionais com autonomia e elevado conhecimento derivados de suas credenciais acadêmicas.

Em um primeiro momento, os regulocratas apareceram no Brasil quando da contratação de consultorias internacionais para a criação das agências de primeira

geração ou para a instituição de novos marcos regulatórios nos setores aos quais pertenceriam as agências. Este foi o caso da Aneel e da Anatel. Esses atores não apareceram diretamente no caso da ANP, pois não houve contratação de consultoria.

No caso das agências de segunda e terceira geração, esses atores apareceram nas audiências públicas: eram professores universitários especialistas no tema ou membros de organismos internacionais. Contudo, esses atores, apesar de permearem todo o processo de agendamento das agências reguladoras nacionais, só foram determinantes quando do desenho inicial das agências reguladoras, tendo em vista que a regra do agendamento nacional das agências foi sua criação nos ministérios aos quais estão ligadas atualmente.

Podemos afirmar que a regulocracia nacional só foi criada após a instituição efetiva das agências, pois a partir daí foram efetivamente contratados especialistas nos temas regulados, por meio de concursos públicos que exigiam credenciais acadêmicas na área e remuneravam de forma adequada esses profissionais, os quais podiam contar com a autonomia própria das agências reguladoras.

Quanto aos empreendedores políticos, em alguns casos estes foram mais significativos que em outros. Nas agências de primeira geração foi observado o importante papel desempenhado por Fernando Henrique Cardoso no surgimento da figura institucional agência reguladora. Este era um ator que mesmo antes de sua eleição à Presidência da República já demonstrava acreditar numa maior participação da iniciativa privada na prestação de determinados serviços públicos e que eram necessárias entidades para regular tal prestação. Ele foi um ator fundamental para o agendamento das três agências reguladoras de infraestrutura.

Em relação aos outros seis agendamentos, cada um era constituído de uma realidade particular. Na criação das agências reguladoras da saúde (ANS e Anvisa), o papel definitivo coube ao então ministro da Saúde, José Serra. No caso da ANA, apesar da participação do então ministro do Meio Ambiente no processo, concluiu-se que o determinante ao agendamento da agência foram fatores institucionais, principalmente uma determinação constitucional que deliberou sua criação. Com relação à ANT, foi notado que não havia um grande empreendedor político costurando todo o processo, tendo sido constatado como fator mais relevante as instituições, principalmente as regras do Legislativo que permitiram uma ampla discussão do tema e a consequente cisão da ANT em duas agências. Na ANCINE, percebemos a importância do cineasta Gustavo Dahl, que fez parte da concepção da agência tanto fora como dentro do

governo, ajudando a alavancar todo o processo. Por último, durante a concepção da Anac não foi identificado nenhum empreendedor político. Tal situação é apontada neste trabalho como um dos fatores que fizeram com que a tramitação dessa agência no Legislativo fosse tão extensa. Neste caso predominaram, assim como na ANT, as instituições.

Ainda em relação às diferenças entre as agências, discutiremos a existência ou não de um diagnóstico de crise, que levou ao fim do processamento paralelo do tema e ao início do serial, possibilitando assim o surgimento de uma nova política pública, no caso, de uma nova agência reguladora.

Um momento de crise é caracterizado pelo modelo do Equilíbrio Pontuado (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 2007), como quando há quebra de uma certa imagem de política pública e o fim de seu monopólio em um determinado subsistema, isso geraria um *feedback* positivo, que é a mudança em uma política pública, no caso estudado, a criação de uma agência reguladora.

Nesse contexto, a primeira grande quebra de imagem ocorreu com a ascensão das ideias de mudança na concepção de Estado – este deveria deixar de ser nacional-desenvolvimentista e tornar-se regulador. Esse entendimento está presente na maioria das exposições de motivos apresentadas ao presidente da República sobre a necessidade de criação de cada uma das agências. O Estado deveria deixar de prestar serviços diretamente à população, passando apenas a regulá-los. Nas agências de primeira geração, o momento de crise ocorreu devido ao grande déficit das estatais de infraestrutura: era necessário capital privado para aumentar o investimento em infraestrutura nacional, que se encontrava sucateada no período.

Em relação às agências de segunda e terceira geração, cada uma seguiu trajetória diferenciada, conforme as especificidades de seu subsistema, mas todas, de alguma maneira, foram caracterizadas pela ausência de monopólio no subsistema e em um contexto de crise:

- **Anvisa:** abertura de mercado; desregulamentação do setor; falta de competência técnica e econômica do órgão da administração direta voltado a atender as demandas da vigilância sanitária brasileira.
- **ANS:** a crise devia-se à total falta de regulação social dos planos de saúde (só havia regulação econômica, feita pela Susep). Os planos só prestavam os serviços que desejassem.

- **ANA:** divulgação de estudo da Organização das Nações Unidas que alertava para a iminente escassez de água – falta de regulação específica para o setor no Brasil.
- **ANT:** abertura econômica, liberalização e privatização de alguns dos subsetores dos transportes e, principalmente, extinção de diversas estatais, gerando um vácuo institucional para o tema.
- **Anac:** abertura econômica; liberalização do mercado; falência de diversas companhias aéreas; altos preços e incapacidade do órgão da administração direta responsável pela aviação civil de prover regulação adequada à nova realidade.

Dessa forma, apesar de todos os setores estudados estarem inseridos em algum contexto de crise, isso foi colocado como distinção porque, mesmo tendo pontos em comum, cada crise enfrentada pelos setores tinha suas particularidades, conforme observado antes. No tópico a seguir, com base nas comparações realizadas durante este capítulo 5, será analisado se na propagação do modelo agência reguladora entre diferentes setores no Brasil houve ou não isomorfismo e de que tipo.

5.4 O isomorfismo e as agências reguladoras brasileiras

Segundo Di Maggio e Powell (1983), uma vez que um conjunto de organizações emerge como um campo específico, surge um paradoxo: ao tentar alterar suas organizações, atores racionais transformam-nas em similares a outras dominantes no campo organizacional. Nesta dissertação podemos considerar as agências reguladoras como um campo organizacional específico, próprio do Estado regulador. Departamentos e órgãos da administração direta foram transformados em agências reguladoras bastante similares entre si.

São três os tipos de isomorfismo: coercitivo, normativo e mimético. O primeiro resulta tanto de pressões formais como informais exercidas nas organizações por outras organizações das quais estas são dependentes. Essas pressões podem ser sentidas como força, como persuasão ou como convites para participar de associações do mesmo campo. O segundo tipo é causado pela profissionalização dos trabalhadores. Estes recebem o mesmo alicerce de educação numa base cognitiva produzida por especialistas das universidades. Além disso, esses profissionais formam redes nacionais e internacionais, espalhando assim procedimentos em comum. O terceiro tipo de

isomorfismo é o mimético. os autores afirmam que a incerteza também é uma força poderosa que encoraja imitação. Quando os objetivos são ambíguos, quando o ambiente cria incerteza simbólica, organizações modelam elas mesmas em outras organizações vistas como mais bem-sucedidas em seu campo de atuação.

Ao analisarmos especificamente o caso da criação das agências reguladoras brasileiras, percebemos aspectos do segundo tipo de isomorfismo, o normativo, com a existência dos regulocratas, principalmente no surgimento das agências de primeira geração, quando especialistas em regulação de outros países fizeram sugestões sobre o modelo de agência que deveria ser adotado aqui (por meio de consultorias e organismos internacionais). Especialistas de universidades brasileiras que participaram das audiências públicas sobre o tema na Câmara também desempenharam o papel de regulocratas. Podemos afirmar assim que o isomorfismo predominante entre as agências brasileiras, que “copiaram” o modelo de autarquia especial umas das outras, é o mimético.

O objetivo da criação de cada uma das dez agências reguladoras foi dar mais seriedade ao tema regulado. Di Maggio e Powell (1983) afirmam que “organizações tendem a modelar elas mesmas como organizações nos seus respectivos campos, percebidas como mais legitimadas ou bem-sucedidas”. No Brasil, as agências reguladoras de primeira geração surgiram como entidades mais autônomas e com mais recursos do que as demais. Conforme vimos, todas instituíam uma taxa específica para seu autofinanciamento. Além disso, as agências de infraestrutura apareceram para dar mais confiabilidade ao investidor, buscando atrair capital privado. Essa justificativa esteve presente em diferentes exposições de motivos apresentadas aqui e nos discursos nas comissões no Congresso Nacional.

Meyer (1977) afirma que é fácil prever a organização de uma nova nação emergente sem saber nada sobre ela: nações emergentes são isomorfônicas tanto na forma da administração pública como na economia. A justificativa para essa afirmação é a busca de legitimidade e a atração de investimentos estrangeiros. Diante de incertezas tais como abertura econômica, concessão de serviços para a iniciativa privada, crises decorrentes da incapacidade técnica de regulação endógena, estabeleceu-se no contexto brasileiro uma resposta padrão que supostamente traria mais eficiência para a área: a criação de uma agência reguladora. Porém, Di Maggio e Powell (1983) defendem que o

isomorfismo não traz necessariamente mais eficiência para o setor. Essa informação pode ser confirmada pelo que afirma Santos (2009, p. 37):

Ainda não temos uma boa qualidade da regulação, o Brasil continua numa posição não tão boa quanto poderia estar, comparando-se com países do primeiro mundo, ou até mesmo com o Chile (de acordo com um índice de qualidade de regulação publicado anualmente pelo Banco Mundial). O Chile tem, entre os países da América Latina, a melhor posição, e o México já se encontra em uma posição comparativamente melhor que o Brasil.

O índice é desenvolvido pelo projeto do Banco Mundial chamado *Worldwide Governance Indicator* (WGI), que reporta indicadores de governança para 215 economias entre 1996 e 2012. São seis índices distintos: voz e *accountability*; estabilidade política e ausência de violência; efetividade do governo; força da lei; controle de corrupção; e qualidade regulatória. Este último captura as percepções sobre a habilidade do governo de formular e implementar políticas públicas e regulações que permitam e promovam o desenvolvimento do setor privado. O índice de qualidade regulatória⁴² varia de -2,5 (fraca) a 2,5 (forte). A Tabela 1 compara Chile, Brasil e México.

Tabela 1. Índice de qualidade regulatória: Brasil, Chile e México

País/ano	1996	2002	2008	2012
Brasil	0,41	0,29	0,07	0,09
Chile	1,64	1,44	1,54	1,54
México	0,39	0,46	0,33	0,47

Fonte: BANCO MUNDIAL (2012)

O que se pode constatar com base nos dados anteriores é que a criação das dez agências reguladoras (entre 1996 e 2006) não constituiu melhora para o ambiente de negócios no Brasil, medido pelo índice, nem evitou a queda na qualidade regulatória no país. Nesse sentido, a reforma regulatória empreendida no Brasil, ao menos em termos de promover e facilitar o desenvolvimento do setor privado, ainda não trouxe o resultado esperado, qual seja, melhor desempenho, de fato, do que o modelo anterior, de Estado positivo.

⁴² Dados obtidos no sítio oficial do Projeto *Worldwide Governance Indicator* (WGI): <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>.

6 Conclusão

Este trabalho buscou analisar e compreender o complexo fenômeno do surgimento do modelo de agências regulatórias no Brasil contemporâneo. A motivação para o estudo foi a inexistência na literatura de um quadro geral acerca do tema, abarcando o surgimento de todas as agências reguladoras. Essas agências emergiram em um quadro de alteração da concepção do Estado tanto no Brasil e na América Latina como em todo o mundo. O contexto era de ascensão do modelo do Estado regulador, com o fim do papel deste de prestador direto de serviços, o chamado Estado nacional-desenvolvimentista, ou Estado positivo. Com isso, o que se observou foi um crescimento no número de agências reguladoras em todo o mundo, principalmente na década de 1990. No Brasil, essas ideias ganharam força com alguns programas governamentais: o PND no governo Collor e o PDRAE no governo FHC.

Nesse contexto surgiram as três agências reguladoras de primeira geração, voltadas à infraestrutura. A primeira conclusão a que podemos chegar, tendo em vista todo o processo de agendamento das agências federais, é que sua construção não foi linear, apesar de um esforço inicial, observado pela atuação do Mare e do Conselho de Reforma de Estado para estabelecer um desenho institucional comum para a regulação independente. O que se pode observar é que a criação dessas novas instituições reguladoras e seu próprio formato não seguiram um plano estatal predefinido.

Em relação às hipóteses levantadas, demonstradas no capítulo 2 deste trabalho, o que pudemos perceber foi que: 1) de fato, alterações no fluxo político, mais especificamente o resultado das eleições de 1994, foram determinantes para a criação das agências de primeira geração. Isso porque o presidente eleito, Fernando Henrique Cardoso, já se mostrava favorável ao novo modelo de Estado e já sinalizava a realização de concessões na área de infraestrutura e a criação de entidades para regulá-las. Além disso, o Congresso Nacional eleito no período era de maioria governista, contando então este presidente da República com uma média de 70% de apoio em ambas as Casas; isso teve diversas consequências, como o predomínio de relatores e presidentes de comissão de partidos da base aliada; 2) em relação ao fluxo de ideias, podemos afirmar que, sim, este influenciou a criação das agências brasileiras, pois, como bem observado no capítulo 1, os princípios do Estado regulador e da *New Public Management* rodaram o mundo e estavam muito presentes também na América Latina. No entanto, no Brasil não foram os consultores internacionais que desenharam diretamente as agências de

primeira geração, estas foram concebidas nos ministérios por técnicos do próprio governo, principalmente das pastas voltadas ao tema da agência a ser criada; 3) por fim, podemos assegurar que Fernando Henrique Cardoso foi de fato o empreendedor político que costurou todo o processo de criação das agências de primeira geração, aproveitando a janela de oportunidade proporcionada pela junção dos fluxos políticos, de problemas e soluções, possibilitando o agendamento inicial das agências reguladoras brasileiras.

Com relação às agências de segunda e terceira geração, podemos concluir que o panorama político no período já não estava tão favorável no Congresso Nacional. O governo FHC já começava a amargar derrotas no agendamento das agências. Apesar de estas também terem sido desenhadas nos respectivos ministérios aos quais seriam posteriormente vinculadas, o que podemos considerar é que em todos os casos, conforme as hipóteses para as agências do período sugerem, houve: 1) demanda dos próprios membros do subsistema pela criação de uma agência reguladora (apesar de não haver consenso inicial em torno da *policy image* da nova agência); e 2) momentos de crise nos setores (saúde, transportes, meio ambiente e cinema) causaram o fim do processamento paralelo e a entrada do tema no processamento serial; conforme vimos no capítulo anterior, foram essas crises que causaram o fim do monopólio em torno do *status quo* nos subsistemas e a demanda por mudanças.

Podemos concluir que as três agências iniciais – Aneel, Anatel e ANP – tiveram um agendamento conjunto e similar, e as agências criadas nos anos posteriores, de segunda e terceira geração, seguiram trajetórias distintas, com agendamentos particulares próprios de cada um dos diferentes setores a serem estudados, a saber, saúde, transportes, cultura e aviação civil. Assim, em um primeiro momento, teria predominado o interesse estatal, e em um segundo momento, após o surgimento do desenho institucional das primeiras agências, atores de diferentes setores interessaram-se por esse desenho, e com base em uma demanda de subsistema haveria ocorrido quebra de trajetória.

Apesar do interesse estatal nas agências de segunda e terceira geração, o que se observou no segundo momento foi uma presença mais marcante dos *stakeholders* envolvidos nos subsistemas, como pode ser facilmente observado nos casos da ANT e da Anac descritos neste trabalho. Respondendo à questão de pesquisa, o que se pôde observar no agendamento das agências reguladoras nacionais foi a ação do empreendedor político, com a superposição do Executivo nos agendamentos iniciais, principalmente na figura do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, e a interação

entre construção de imagens e instituições em um segundo momento. No agendamento das agências de segunda e terceira geração, quando já não se via a figura do empreendedor político em todos os agendamentos, o que predominou, em muitos casos, foi a interação entre as imagens construídas no subsistema pelos *stakeholders*, principalmente a imagem de agência reguladora como solução de crises de eficiência para os diferentes setores e a interação destas com as regras (instituições) de agendamento de políticas públicas brasileiras, sendo essa interação predominante no Congresso Nacional). Como observado por Nunes et al. (2007, p. 272):

No presente, agências, por sua legibilidade, mais do que o conhecimento das consequências materiais de sua existência, são apresentadas e aceitas como solução para problemas de desgoverno nas áreas privatizadas, para crises e problemas emergentes, para a solução de matérias até então não sanadas.

Portanto, existiu uma trajetória similar nas agências de primeira geração (Aneel, Anatel e ANP) e padrões de agendamento distintos nas agências de segunda e terceira geração, acarretados pelas particularidades dos próprios subsistemas e pela diversidade de atores envolvidos, os quais já teriam maior *expertise* e conhecimento acerca do tema que era inédito para os envolvidos na criação das agências de infraestrutura.

Em relação ao formato institucional dessas agências, podemos concluir que o que ocorreu foi o chamado isomorfismo mimético. Como as agências de primeira geração foram criadas sob uma forma inédita no direito administrativo brasileiro, o de autarquia especial, detendo uma autonomia ímpar entre as entidades governamentais, os outros setores (saúde, transportes, cinema, aviação civil), ao buscar maior legitimidade (e também recursos) para suas áreas, acabaram por pleitear agências no formato daquelas criadas no início do primeiro mandato de FHC.

Este trabalho apresentou um panorama geral da criação das agências reguladoras nacionais, uma novidade institucional surgida em meados da década de 1990 e que se expandiu para diversos setores. Tendo em vista futuros estudos, há diversos temas a serem pesquisados, tais como: qual a qualidade da regulação no Brasil? Houve evolução passados aproximadamente vinte anos de criação da primeira agência reguladora no país? Conforme o último capítulo deste trabalho, os indicadores do Banco Mundial sobre governança regulatória apontam para a direção contrária. Como são aprovadas as políticas públicas no país e qual o papel do Senado nesse processo? Um dos achados inesperados desta pesquisa foi a participação quase irrisória do Senado Federal no

processo de surgimento das agências; os fatores que levaram a isso devem ser identificados. As agências reguladoras significaram melhorias nos setores regulados? Como visto, o diagnóstico no período era de crise em todos eles; as agências conseguiram solucionar tais crises? Por último, como se dá a participação dos *stakeholders* nas normas estabelecidas por essas agências? Foi vista a ampla participação dos atores interessados na construção das agências de segunda geração. Contudo, ainda não foi realizado um amplo levantamento dos mecanismos de *accountability* e transparência das agências reguladoras federais.

Por fim, não se pretende esgotar a análise da chamada reforma regulatória com este estudo, mas pelo menos demonstrar em parte como se deu o *agenda-setting* do ainda incipiente Estado regulador no Brasil e quais atores interferiram nesse processo.

Referências

- ALKIMIM, Viviane Alonso. **Agências reguladoras: o histórico da extração e exploração do petróleo no Brasil e o novo marco regulatório do pré-sal**. In: FÓRUM BRASILEIRO SOBRE AS AGÊNCIAS REGULADORAS, 7., 2011. Rio de Janeiro: Emerj, 2011. 103 p. (Série Aperfeiçoamento de Magistrados, 1).
- ALMEIDA, C. **O mercado privado de serviços de saúde no Brasil: panorama atual e tendências da assistência médica suplementar**. Brasília: Ipea, 1998 (Textos para discussão, n. 599).
- ALVARENGA, Marcus Vinícius Tavares de. **Cineastas e a formação da Ancine (1999-2003)**. 2010. Dissertação (Mestrado em Imagem e Som, na linha História e Políticas do Audiovisual) – São Carlos, Centro de Educação e Ciências Humanas, UFSCar, 2010.
- AMANN, E.; BAER, W. From the developmental to the regulatory State: the transformation of the government's impact on the brazilian economy. **The Quarterly Review of Economics and Finance**, n. 45, p. 421-431, 2005.
- BAHIA, L. Planos privados de saúde: luzes e sombras no debate setorial dos anos 1990. **Ciênc. Saúde Coletiva**, n. 6, p. 329-39, 2001.
- BADRAN, A. The rationale behind the creation and diffusion of independent regulatory agencies: the case of the telecommunications sector in Egypt. **International Journal of Public Administration**, n. 35, p. 204-213, 2012.
- BALDWIN, R.; CAVE, M. **Understanding regulation**. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- BAUMGARTNER, Frank R; JONES, Bryan D. **Agendas and Instability in American Politics**. Chicago: University of Chicago Press. 1993
- BERNAUER, Th.; CADUFF, L. European food safety: multilevel governance, re-nationalization or centralization. **CIS Working Paper**, n. 3, ETH, University of Zurich, 2004.
- BERNSTEIN, M. H. **Regulating business by independent commission**. Princeton: Princeton University Press, 1955.
- BIGLAISER, Glen; DANIS, Michaëlle. Privatization under democracy versus authoritarian rule. **Comparative Political Studies**, 25(1), p. 83-102, 2002.
- BRAITHWAITE, J. The regulatory State?. In: BINDER, S.; RHODES, R.; ROCKMAN, B. (Ed.) **Oxford handbook of political institutions**. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

———. **Lei n. 8.808**, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, a proteção e a recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Portal da Legislação: Leis Ordinárias. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18080.htm.>

———. Projeto de Lei n. 1.669/1996.. Brasília, Câmara dos Deputados, 1996.

———. **Exposição de Motivos n. 023/MME; Anteprojeto de Lei do Petróleo**, de 25 de abril de 1996. Brasília, Ministério de Minas e Energia, 1996.

———. **Exposição de Motivos n. 231/MC**, de 10 de dezembro de 1996. Brasília, Ministério das Comunicações, 1996.

———. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. O Conselho de Reforma do Estado. **Cadernos Mare de Reforma do Estado**, n. 8. Brasília, 1997.

———. **Exposição de Motivos Interministerial n. 009/MT/MP/MPAS; Anteprojeto de Lei do Executivo de Criação da ANT**. Brasília, Ministério dos Transportes, Ministério do Planejamento e Ministério da Previdência e Assistência Social, 1999.

———. **Projeto de Lei do Senado n. 179**, de 18 de outubro de 1990. Dispõe sobre o regime de prestação de serviços públicos pela iniciativa privada, previsto no art. 175 da Constituição, e regula a concessão de obra pública. Portal do Senado Federal: Projetos e Matérias Legislativas. 2014. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=29077>.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, 47 (1), p. 58-64, 1996.

BONAVIDES, Paulo. Curso de direito constitucional. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>, 2003

BURKE, Joseph C.; MINASSIANS, Henrik P. The new accountability: from regulation to results. **New Directions for Institutional Research**, n. 116, p. 5-19, 2002.

CABRAL, Bernardo. A Agência Nacional de Águas (ANA). v. I e II. **Caderno Legislativo**, n. 005/2001. Brasília: Senado Federal, 2001.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Mãos à obra Brasil**: proposta de governo. Brasília, 1994.

CHONG, A.; BENAVIDES, J. Privatization and regulation in Latin America. In: LORA, E. (Ed.). **The State of State reform in Latin America**. Palo Alto: Stanford University Press, 2007. p. 263-290.

COOK, Paul et al. (Ed.). **Leading issues in competition, regulation and development**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2004.

COELHO, Denilson Bandeira. Political Competition and the Diffusion of Conditional Cash Transfers in Brazil. **Brazilian Political Science Review**, v. 6, n.2, p. 56-87, 2002.

COUTO, Cláudio; ABRÚCIO, Fernando. O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. **Tempo Social – revista de sociologia da USP**, v. 15, n. 2, p. 269-301, nov. 2003.

CUBBIN, J.; STERN, J. Regulatory effectiveness: the impact of regulation and regulatory governance arrangements on electricity industry outcomes. **World Bank Policy Research Working Paper**, n. 3536. Washington, World Bank Publications, 2005.

DI MAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. the iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. **American Sociological Review**, v. 48, n. 2, p. 147-160, Apr. 1983.

DUARTE, Eduardo Jorge Araújo. **As operadoras de planos privados de assistência à saúde no marco do novo modelo de regulação**. 2003. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2003.

DUBASH, N.; MORGAN, B. Understanding the rise of the regulatory State in the south. **Regulation & Governance**, n. 6, p. 261-281, 2012.

EDWARDS, Sebastian. **Crisis and reform in Latin America**. Oxford: Oxford University Press, 1995.

EVANS, Peter. O Estado como problema e como solução. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 28/29, p. 107-156, 1993.

FADUL, Élvia M. Cavalcanti. Regulação de serviços públicos num contexto de reforma do Estado e privatização no Brasil: impactos no setor de energia elétrica. **Revista Gestão e Planejamento**, Salvador, ano 5, n. 10, p. 48-62, jul./dez., 2004

FOLHA DE S. PAULO. **Comissão do Senado dá aval para Agência Nacional de Aviação Civil**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1908200518.htm>>. Acesso em: jun./2013.

———. José Sarney Filho. **A água para o futuro**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz1010200009.htm>>. Acesso em: outubro 2013.

FORNAZARI, Fabio Kobl. Instituições do Estado e políticas de regulação e incentivo ao cinema no Brasil: o caso Ancine e Ancinav. **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 4, Rio de Janeiro, jul./ago. 2006.

FRANCO, Augusto de. Três gerações de políticas sociais. Separata da Revista **Aminoácidos**, v. 5. São Paulo, 2003.

FREITAS, M. de; RANGEL, D.; DUTRA, L. Gestão de recursos hídricos no Brasil: a experiência da Agência Nacional de Águas. In: Gobierno de Chile; Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Agua, Vida y Desarrollo. **Anais...** Santiago de Chile, out. 2001, p. 1-10.

GARRIDO, R. J. S. Alguns pontos de referência para o estágio atual da política nacional de recursos hídricos. **O estado das águas no Brasil 2001-2002**. Brasília: Agência Nacional de Águas, 2003.

GERADIN, D.; McCahery, J. Regulatory co-opetion: transcending the regulatory competition debate. In: JORDANA, J.; LEVI-FAUR, D. (Ed.). **The politics of regulation**. Cheltenham: Edward Elgar, 2004. p. 90-123.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GILARDI, Fabrizio. Policy credibility and delegation to independent regulatory agencies: a comparative empirical analysis. **Journal of European Public Policy**, v. 9, n. 6, p. 873-893, 2002.

GOMIDE, Alexandre. **A gênese das agências reguladoras de transportes: o institucionalismo histórico aplicado à reforma regulatória brasileira dos anos de 1990**. Brasília: Ipea, 2012 (Texto para discussão n.

HAGGARD, Stephan; KAUFMAN, Robert (Ed.). **The politics of economics adjustment**. Princeton: Princeton University Press, 1992.

HORWITZ, Robert Britt. **The irony of regulatory reform: the deregulation of american telecommunications**. Nova York: Oxford University Press, 1991.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Panorama – as distâncias das telecomunicações no Brasil. **Desafios do Desenvolvimento**. Brasília, versão online. Acesso em: 10/06/2013.

JORDANA, Jacint; LEVI-FAUR, David; GILARDI, F. **Regulatory revolution by surprise: on the citadels of regulatory capitalism and the rise of regulocracy**. Paper presented at the 3 rd ECPR Conference, Budapest 8-10 September 2005, Secton 3.

JORDANA, Jacint; LEVI-FAUR, David. The diffusion of regulatory capitalism in Latin America: sectoral and national channels in the making of a new order. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 598, n. 1, p. 102-124, 2005.

JORDANA, Jacint; LEVI-FAUR, David; MARÍN, Xavier Fernández. The global diffusion of regulatory agencies channels of transfer and stages of diffusion. **Comparative Political Studies**, v. 44, n. 10, p. 1343-1369, 2011.

JAYASURIYA, Kanishka. Globalization, law, and the transformation of sovereignty: the emergence of global regulatory governance. **Ind. J. Global Legal Stud.**, v. 6, p. 425, 1998.

———. Globalization and the changing architecture of the State: the politics of the regulatory State and the politics of negative co-ordination. **Journal of European Public Policy**, 8 (1), p. 101-123, 2001.

KINGDON, John. **Agendas, alternatives, and public policies**. Nova York: Harper Collins, 2011, 1984.

LARRINAGA, Carlos et al. Accountability and accounting regulation: the case of the Spanish environmental disclosure standard. **European Accounting Review**, v. 11, n. 4, p. 723-740, 2002.

LEVI-FAUR, D. The global diffusion of regulatory capitalism. **The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences**, v. 598, p. 12-32, 2005.

LEVY, Brian; SPILLER, Pablo T. Institutional Foundations of Regulatory Commitment: a comparative analysis of telecommunications regulation. **JL Econ. & Org.**, v. 10, p. 201, 1994.

LINDBLOM, Charles E. The science of muddling through. **Public Administration Review**, p. 79-88, 1959.

MAJONE, Giandomenico. The rise of the regulatory State in Europe. **West European Politics**, n. 17, p. 77-101, 1994.

———. **Regulating Europe**. London: Routledge, 1996.

———. From the positive to the regulatory State: causes and consequences of changes in the mode of governance. **Journal of Public Policy**, 17(2), p. 139-167, 1997.

———. Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e consequências de mudanças no modo de governança. **Revista do Serviço Público**, v. 50, n. 1, jan./mar. 1999.

MARCH, J. G. **Como as decisões realmente acontecem: princípios da tomada de decisões nas organizações**. São Paulo: Leopardo, 2009.

MELO, Marcus André. As agências regulatórias: gênese, desenho institucional e governança. In: ABRÚCIO, F.; LOUREIRO, M. R. (Org.). **O Estado numa era de reformas: os anos FHC**. Brasília: Seges-MP, 2002.

———. **Instituições e regulação na América Latina**. São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso, 2007.

MEYER, J. W.; R. Brian. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. **American Journal of Sociology**, 83 (2), p. 340-363, 1977.

MEYER, J. W. et al. World society and the Nation-State. **American Journal of Sociology**, 103 (1), p. 144-181, 1997.

MEYER, Marshall. **Persistence and change in bureaucratic structures**. Paper presented at the Annual Meeting of the American Sociological Association. Toronto, 1981.

MINOGUE, M.; CARINO, L. (Ed.). **Regulatory governance in developing countries**. Cheltenham: Edward Elgar, 2006.

MONTONE, J.; CASTRO, A. J. W. (Org.). **Documentos técnicos de apoio ao Fórum de Saúde Suplementar de 2003**. v. 3. Tomo 1. Rio de Janeiro: ANS, 2004. p. 49-64.

MORRISON, Alan B. How independent are independent regulatory agencies. **Duke Law Journal**, n. 2/3, p. 252.

MUELLER, Bernardo; PEREIRA, Carlos. Credibility and the design of regulatory agencies in Brazil. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 22, n. 3, p. 65-88, 2002.

NUNES et al. **Agências reguladoras e reforma do Estado no Brasil: inovação e continuidade no sistema político-institucional**. Rio de Janeiro: Garamond Universitária, 2007.

NUNES, Edson. **Agências reguladoras: gênese, contexto, perspectiva e controle**. Trabalho apresentado no II Seminário Internacional sobre Agências Reguladoras de Serviços Públicos. Instituto Hélio Beltrão, Brasília, 25 de setembro de 2001. Série Estudos de Políticas Públicas, outubro de 2001.

O'DONNELL, Guillermo A.; SCHMITTER, Philippe C.; WHITEHEAD, Laurence. **Transitions from authoritarian rule**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986.

OLIVEIRA, Alessandro V. M. Performance dos regulados e eficácia do regulador: uma avaliação das políticas regulatórias do transporte aéreo e dos desafios para o futuro.

LAZZARINI, Marilena. A voz dos consumidores nas agências reguladoras. **Desafios da Regulação no Brasil**, p. 59. Brasília: Aneel, 2009.

MOTTA, Ronaldo Seroa da; SALGADO E SILVA, Lucia Helena(Org.). **Regulação e concorrência no Brasil: governança, incentivos e eficiência**. Brasília: Ipea, 2007.

PAGNOCCHESCHI, Bruno. A Política Nacional de Recursos Hídricos no cenário da integração das políticas públicas. In: MUÑOZ, H. G. (Org.) **Interfaces da gestão de recursos hídricos: desafios da lei de águas de 1997**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente; Secretaria de Recursos Hídricos, 2000.

PECI, Alketa. Regulatory impact assessment: how political and organizational forces influence it's diffusion in a developing country. **Regulation & Governance**, n. 5, p. 204-220, 2011.

———. Novo marco regulatório para o Brasil da pós-privatização: o papel das agências reguladoras em questão. **Revista Brasileira de Administração**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 4, 1999.

PEDROSO, Marcel de M. ; CALMON, Paulo C. **Informação geográfica e processo decisório em modelos de análise de políticas públicas: a perspectiva integradora da análise multicritério de decisão espacial**. Trabalho apresentado no Encontro de Administração Pública e Governança. Anpad, Espírito Santo, 2010.

PHILLIPS, N. States and modes of regulation in the global political economy. In: MINOGUE, M.; CARINO, L. (Ed.). **Regulatory governance in developing countries**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2006. p. 17-38.

PINHEIRO, Armando Castelar; GIAMBIAGI, Fábio. **As empresas estatais e o programa de privatização do governo Collor**. Brasília: Ipea, 1992.

PINTO, C. V. **A crise na aviação brasileira**. Brasília: Senado Federal da República Federativa do Brasil – Consultoria Legislativa, 2003.

PIOVESAN, M. F. **A construção política da Agência Nacional de Vigilância Sanitária**. 2002. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2002.

PÓ, Marcos Vinicius; ABRÚCIO, Fernando Luiz. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e *accountability* das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 4, p. 679-698, 2006.

PRATA, José; BEIRÃO, Nirlando; TOMIOKA, Teiji. **Sérgio Motta: o trator em ação**. Geração Editorial, 1999.

RADAELLI, C. Policy transfer in the European Union: institutional isomorphism as a source of legitimacy. **Governance**, 13(1), p. 25-43, 2000.

RAMALHO, Pedro Ivo Sebba. Regulação e agências reguladoras: reforma regulatória da década de 1990 e desenho institucional das agências no Brasil. *Regulação e Agências Reguladoras*, p. 125, 2009.

RODRIGUES, R. A. Aviação comercial no Brasil: a necessidade de um novo marco regulatório. **Revista Res Publica**, 5. ed., mar. 2003.

ROGERS, Everett M. **Diffusion of innovations**. 5. ed. Nova York: Free Press, 2003.

SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher M. The advocacy coalition framework: innovations and clarifications. **Theories of the policy process**. Boulder: Westview Press, 2007. p. 189-220.

SANTANA, Ângela. Agências executivas e agências reguladoras – o processo de agencificação: pressupostos do modelo brasileiro e balanço da experiência. **Balanço da reforma do Estado no Brasil: a nova gestão pública**. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão /Seges, 2002.

SANTOS, I. S. **Planos privados de assistência à saúde no mundo do trabalho**. 2000. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2000.

SANTOS, LUIZ A. **Mesa Redonda: PAC e PDP – desafios regulatórios e marcos regulatórios no Brasil: é tempo de rever regras**. In: SALGADO, L. H.; FIUZA, E. (Org.). Rio de Janeiro: Ipea, 2009.

SARRE, Rick; PRENZLER, Tim. The regulation of private policing: Reviewing mechanisms of accountability. **Crime Prevention & Community Safety**, v. 1, n. 3, p. 17-28, 1999.

SCHATTSCHEIDER, E. E. **The Semi-Sovereign People**. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1960.

SILVEIRA E SILVA, Rafael; ARAÚJO, Suely M. de. **Apropriação da agenda do Legislativo: como aferir esse fenômeno?**. Brasília: Senado Federal, 2010.

SIMON, Herbert A. Models of bounded rationality. **Economic analysis and public policy**. v. 1. Cambridge: MIT Press, 1984.

SINHA, A. Rethinking the developmental State model: divided Leviathan and subnational comparisons in India. **Comparative Politics**, n. 35, p. 459-476, 2003.

SOUZA, C.; CARVALHO, I. M. M. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 48, p. 187-212, 1999.

SPADA, Paolo. **The Economic and Political Effects of Participatory Budgeting**. Yale University, 2009.

SPILLER, Pablo T. Positive political theory of regulatory instruments: contracts, administrative law or regulatory specificity. **A. S. Cal. L. Rev.**, v. 69, p. 477, 1995.

STALLINGS, Barbara; PERES, Wilson. **Growth, employment and equity: the impact of the economic reforms in Latin America and the Caribbean**. Washington, D. C: Brookings Institute, 2000.

SUGIYAMA, Natasha Borges. Ideology and Networks: The Politics of Social Policy Diffusion in Brazil. **Latin American Research Review**, v. 43, n. 3, p. 82-108, 2008.

THATCHERR, Mark. Institutions, regulation, and change: new regulatory agencies in the British privatised utilities. **West European Politics**, v. 21, n. 1, p. 120-147, 1998.

TIEBOUT, C. A pure theory of local expenditures. **The Journal of Political Economy**, 64(5), p. 416-424, 1956.

TRUE, James; JONES, Brian; BAUMGARTNER, Frank. Punctuated-Equilibrium Theory: explaining stability and change in public policy making. **Theories of the Policy Process**. In: SABATIER, Paul (Org.). Boulder: Westview Press, 2007.

TUPPER, Henrique Cesar; RESENDE, Marcelo. Efficiency and regulatory issues in the Brazilian water and sewage sector: an empirical study. **Utilities Policy**, 12 (1), p. 29-40, 2004.

VOGEL, K. S. **Freer markets, more rules**. Ithaca: Cornell University Press, 1996.

WAMPLER, Brian. A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: "boas práticas" devem ser promovidas?. **Opinião pública**, v. 14, n. 1, p. 65-95, 2008.

WHITEHEAD, Laurence. State organization in Latin America since 1930. In:

BETHELL, Leslie (Ed.). **The Cambridge History of Latin America**, vol. VI. Cambridge: Cambridge University Press, 1994. p. 3-95.

YEAGER, Peter C. Structural bias in regulatory law enforcement: the case of the US Environmental Protection Agency. **Social**. Los Angeles: University of California Press, 1987. p. 330-344.

ANEXOS

Anexo 1. Participantes das audiências públicas

Audiência sobre a criação da Aneel de 1996 – Câmara dos Deputados, Brasília (DF)

Claude Breyvogel – representante do secretário executivo da Associação Brasileira de Produtores Independentes de Energia Elétrica.

Airton Abreu – presidente da Associação Nacional das Empresas Estaduais de Eletricidade.

Mário Custódio de Oliveira Pinto – representante da Associação de Construtoras de Centrais Energéticas (ACCE).

João Morganti – vice-presidente da Associação Brasileira de Grandes Consumidores Industriais de Energia (Abrace).

Eraldo Tinoco Melo – secretário de Energia do Estado da Bahia.

David Zylberztajn – secretário de Energia do Estado de São Paulo.

Peter Greiner – secretário de Energia do Ministério de Minas e Energia.

Sérgio Malta – presidente do Sindicato de Energia Elétrica do Rio de Janeiro.

Luiz Pinguelli Rosa – representante da Federação Nacional dos Urbanitários – CUT.

Audiências da Cesp das Telecomunicações de 1997 – Câmara dos Deputados, Brasília (DF)

Sérgio Roberto V. Motta – Ministério das Comunicações.

Fernando Xavier Ferreira – presidente das Telebras.

Cristiano Roberto Tatsch – presidente da CRT.

Rui Salgado Ribeiro – presidente da Ceterp.

Luiz Alberto Garcia – presidente da Companhia de Telecomunicações do Brasil Central.

Dílson Dalpiaz Dias – vice-presidente da Companhia de Telecomunicações do Brasil.

Raul Antonio del Fiol – diretor da Promon Eletrônica.

Márcio Wohlers de Almeida – Instituto de Economia da Unicamp.

Luiz Carlos M. de Barros – presidente do BNDES.

Verner Dittmer – diretor da Associação Brasileira das Indústrias Elétrica e Eletrônica (Abinne).

Almir Munhoz – presidente da Federação Nacional dos Trabalhadores em Telecomunicações (Fenatel).

Ricardo Queiróz – coordenação da Federação Interestadual dos Trabalhadores em Empresas de Telecomunicações (Fittel).

Marcelo Beltrão – diretor de Pesquisa e Tecnologia da Fittel.

Carlos Ari Sundfeld – jurista e consultor do setor de telecomunicações.

Sávio Pinheiro – consultor do setor de telecomunicações.

Luis di Benedetto – representante da telefônica da Argentina.

Roderick Porter – representante da Comissão Federal de Comunicações.

Paulo Lopes – representante da CEE.

Renato Navarro Guerreiro – secretário executivo do Ministério das Comunicações.

Audiências da Cesp do Petróleo de 1997 – Câmara dos Deputados, Brasília (DF)

Raimundo Mendes de Brito – ministro de Minas e Energia.

Joel Mendes Rennó – presidente da Petrobras.

João Pedro Gouveia Viera Filho e *István Vámos* – presidente e vice-presidente do Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Combustíveis e Lubrificantes.

Antonio Carlos Spis – coordenador da Federação Única dos Petroleiros.

Fernando Leite Siqueira – presidente da Associação dos Engenheiros da Petrobras.

Antonio Brito – governador do Rio Grande do Sul.

Marcello Alencar – governador do Rio de Janeiro.

David Zylberztajn – presidente do Fórum dos Secretários Estaduais de Energia.

José Augusto Marques e *José Eduardo Frasca Poyares Jardim* – presidente e vice-presidente da Associação Brasileira para o Desenvolvimento das Indústrias de Base (Abdib).

João Geraldo Piquet Carneiro – membro do Conselho Consultivo de Reforma do Estado.

Izidério de Almeida Mendes – contra-almirante da Marinha.

Sebastião Luiz Alberto Faria – prefeito de São Sebastião.

Francisco Rútilo Coelho – presidente da Associação dos Proprietários de Terras Produtoras de Petróleo.

Audiências da Cesp sobre a criação da ANT de 1999 a 2000 – Câmara dos Deputados, Brasília (DF)

Eliseu Padilha – ministro de Estado dos Transportes.

Affonso Camargo, Alberto Goldmann, Odacir Klein e Cloraldino Severo – ex-ministros dos Transportes.

Heinz Georg Herwig – presidente do Fórum dos Secretários de Transportes dos Estados.

José Carlos Gomes Carvalho – vice-presidente da Confederação Nacional da Indústria (CNI).

Antônio Carlos Valente – conselheiro da Anatel.

José Mário Miranda Abdo – presidente da Aneel.

Eloi Fernández y Fernández – diretor da ANP.

Eduardo Bogalho Pettengill – presidente da Infraero.

Marcos Antônio de Oliveira – diretor-geral do Departamento de Aviação Civil do Comando da Aeronáutica.

Bernardo Figueiredo – presidente interino da Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários.

José Ferreira David – representante da Federação das Associações dos Engenheiros Ferroviários (Faef).

Etevaldo Pereira dos Santos – presidente da Federação Nacional das Associações dos Ferroviários Aposentados e Pensionistas.

Waldemar Pires Ribeiro – presidente da Associação dos Engenheiros da Estrada de Ferro Leopoldina.

Valmir de Lemos – presidente do Sindicato dos Ferroviários da Central do Brasil.

Nazareno Afonso – vice-presidente da Associação Nacional dos Transportes Públicos (ANTP).

Moacyr Servilha Duarte – presidente da Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias.

Cláudio Roberto Fernandes Décourt – vice-presidente do Sindicato Nacional das Empresas de Navegação Marítima (Syndarma).

Severino Almeida – presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Aquaviários e Aéreos na Pesca e nos Portos (Conttmaff).

Carlos Acatauassu – presidente da Associação Brasileira das Entidades Portuárias (Abep).

Wilen Manteli – representante da Associação Brasileira de Terminais Portuários Privativos (ABTP) e da Federação Nacional dos Operadores Portuários (Fenop).

Abelardo Whickam Fernandes – presidente da Federação Nacional dos Estivadores.

José Renato Inácio de Rosa – presidente da Federação Nacional dos Portuários.

Oscar Conte – presidente da Associação Brasileira das Empresas Rodoviárias Intermunicipal, Interestadual e Internacional de Passageiros.

Alfredo Peres da Silva – diretor executivo da Associação Nacional das Empresas de Transportes Rodoviários de Carga.

Carlos Alberto Wanderley – presidente do Geipot.

Genésio Bernardino de Souza – diretor-geral do DNER.

Almir Lopes Calmont de Andrade – presidente da Associação Brasileira de Engenheiros Rodoviários (Aber).

José Alberto Pereira Ribeiro – presidente da Associação Nacional das Empresas de Obras Rodoviárias (Aneor).

Luíz Fernando Santos Reis – presidente do Sindicato Nacional da Indústria da Construção Pesada (Sinicon).

Alberto Oliveira Freire Neto – presidente do Fórum de Secretários Municipais de Transportes.

Anísio Brasileiro de Freitas Dourado – Departamento de Engenharia Civil da Universidade de Pernambuco.

Joaquim Aragão – Departamento de Engenharia Civil da Universidade de Brasília.

José Eugênio Leal – Associação Nacional de Pesquisa e Ensino em Transporte.

Rômulo Orrico – Programa de Engenharia de Transportes da Coordenação do Programa de Pós-Graduação da UFRJ (Coppe).;

Adriano Murgel Branco – consultor da Secretaria de Estado dos Transportes de São Paulo.

Frederico Bussinger – ex-secretário executivo do Ministério dos Transportes e ex-diretor de Gestão Portuária da Companhia Docas de São Paulo.

Josepb Barat – consultor de entidades públicas e privadas e livre docente pela UFRJ.

Brigadeiro Mauro José Miranda Gandra – presidente do Sindicato Nacional das Empresas Aeroviárias.

Com. Gelson Daguimar Fochesato – presidente da Associação de Pilotos da Varig.

Grazziela Baggio – presidente do Sindicato Nacional dos Aeroviários.

Audiências sobre a criação da Anac de 2001 – Câmara dos Deputados, Brasília (DF)

Geraldo Magela da Cruz Quintão – ministro da Defesa.

Venâncio Grossi – diretor-geral do Departamento da Aviação Civil.

Fernando Perrone – presidente da Infraero.

Caio Luiz de Carvalho – presidente da Embratur.

José Augusto Varanda – secretário da Organização Institucional do Ministério da Defesa e secretário executivo do Conselho de Aviação Civil (Conac).

Embaixador Valdemar Carneiro Leão – diretor-geral do Departamento Econômico do Ministério das Relações Exteriores.

Everardo Maciel – secretário da Receita Federal.

Goiaci Alves Guimarães – presidente da Associação Brasileira de Agentes de Viagens (Abav).

Francisco Leme da Silva – Fórum de Agentes de Viagens Especializadas em Contas Comerciais.

George Ermakoff – presidente do Sindicato Nacional das Empresas Aéreas.

José Afonso Assumpção – presidente do Sindicato Nacional das Empresas de Táxi-Aéreo.

Alfredo Rodrigues – presidente da Junta de Representantes das Companhias Aéreas Internacionais.

Rui Aquino – presidente da Associação Brasileira de Aviação Geral.

Wagner Canhedo Azevedo – presidente da Viação Aérea São Paulo.

Ozires Silva – presidente da Varig.

Antonio Celso Cipriani – presidente da Transbrasil.

Constantino de Oliveira Júnior – presidente da GOL.

Percy Lourenço Rodrigues – presidente da Rio Sul.

Rolim Adolfo Amaro – presidente da TAM.

Walter Bartels – presidente da Associação das Indústrias Aeroespaciais do Brasil.

Carlos Heitor Belleza – presidente do Sindicato Nacional das Empresas de Aviação Agrícola.

Ulrich Schulte-Strathaus – vice-presidente da Lufthansa.

Patrício Sepúlveda – diretor da iata.

Renato Cláudio Costa Pereira – secretário-geral da Organização da Aviação Civil Internacional (Oaci).

Carlos de Almeida Baptista – comandante da Aeronáutica.

Sandra Assaly – presidente da Associação Nacional de Vítimas de Acidentes Aéreos.

Graziella Baggio – presidente do Sindicato Nacional dos Aeronautas.

Pedro Azambuja – presidente da Federação Nacional de Aeroviários e Aeronautas.

Norival Costa de Souza – coordenador-geral da Federação Nacional dos Trabalhadores Aéreos.

Selma Balbina – presidente do Sindicato Nacional dos Aeroviários.

José Gomes de Alencar – presidente do Sindicato Nacional dos Aeroportuários.

Jorge Carlos Botelho – presidente do Sindicato Nacional dos Trabalhadores na Proteção ao Voo.

Cláudio Toledo – consultor econômico da Federação Nacional de Aeroviários e Aeronautas.

Mário Bittencourt Sampaio – presidente da Multiplan Projetos Técnicos.