



**observatório
universitário**

***O Governo Lula e as Mudanças
nas Agências Reguladoras***

*Mapeamento do noticiário sobre as Agências Reguladoras no
período
de 01/12/2002 a 30/11/2004.*

Documento de Trabalho 17

*Edson Nunes
Cátia Costa
Helenice Andrade
Patrícia Burlamaqui*

Janeiro de 2005

O **Observatório Universitário**, é um núcleo do instituto **Databrasil – Ensino e Pesquisa**, que se dedica ao desenvolvimento de estudos e projetos sobre a realidade socioeconômica, política e institucional da educação superior.

O **Observatório Universitário** alia, de forma sistemática, pesquisas acadêmicas, multidisciplinares, com a execução de iniciativas voltadas à solução de problemas práticos inerentes às atividades da educação superior. A série **Documentos de Trabalho** tem por objetivo divulgar pesquisas em andamento e colher sugestões e críticas para aperfeiçoamento e desdobramentos futuros.

Observatório Universitário

Databrasil – Ensino e Pesquisa

Autoria

Edson Nunes

enunes@databrasil.org.br

Cátia Costa

Helenice Andrade

handrade@candidomendes.edu.br

Patrícia Burlamaqui

pburlamaqui@candidomendes.edu.br

Coordenação

Edson Nunes

Paulo Elpídio de Menezes Neto

Equipe Técnica

Ana Beatriz Gomes de Mello Moraes

André Magalhães Nogueira

David Moraes

Enrico Martignoni

Fabiana Coutinho Grande

Helena Maria Abu-Mehri Barroso

Leandro Molhano Ribeiro

Márcia Marques de Carvalho

Wagner Ricardo dos Santos

Rua da Assembléia, 10/4208 – Centro

20011-901 – Rio de Janeiro – RJ

Tel./Fax.: (21) 3221-0550

e-mail: observatorio@observatoriouniversitario.org.br

<http://www.observatoriouniversitario.org.br>

SUMÁRIO

<u>1. MAPEAMENTO DO NOTICIÁRIO SOBRE AS AGÊNCIAS REGULADORAS E O GOVERNO LULA.</u>	4
<u>2. O INÍCIO DOS DEBATES: A FORMAÇÃO DE UMA EQUIPE DE TRANSIÇÃO FHC-LULA.</u>	6
<u>3. O DEBATE PÚBLICO SOBRE AS AGÊNCIAS REGULADORAS NO BRASIL.</u>	8
<u>4. AS MUDANÇAS NO DISCURSO DO GOVERNO LULA SOBRE AS AGÊNCIAS.</u>	13
<u>SOBRE OS AUTORES:</u>	21
<u>DOCUMENTOS DE TRABALHO DO OBSERVATÓRIO UNIVERSITÁRIO</u>	22

1. Mapeamento do noticiário sobre as Agências Reguladoras e o Governo Lula¹.

O objetivo deste trabalho é o de identificar os posicionamentos do governo Lula sobre o marco regulatório instituído nos anos 1990, durante o governo FHC, para, assim, tornar inteligíveis as mudanças que se pretendem implementar na área de atuação das três principais agências reguladoras brasileiras, a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), e a Agência Nacional de Petróleo (ANP).

Para isso, foram analisadas, no período entre 01/12/2002 e 30/11/2004, um total de 3.325 edições de 5 dos principais jornais de grande circulação no país, sendo 4 de circulação nacional – O Globo, Valor Econômico, Jornal do Brasil e Folha de São Paulo – e 1 de circulação local – O Dia. Nesse material foram identificadas 517 matérias referentes às agências reguladoras, de forma direta ou indireta. São notícias sobre o funcionamento das agências, ações sobre as empresas concessionárias, participação em seminários sobre o tema, debates com integrantes do governo e ainda as críticas feitas ao seu funcionamento.

Nos meses de junho e julho de 2003, em função da revisão das tarifas de telefonia, ocorreu um considerável aumento no volume de matérias publicadas envolvendo a Anatel, o Ministério das Comunicações e o Presidente da República, tornando pública a polêmica criada entre a Anatel e o Governo Federal, em função da autorização de aumentos nas tarifas telefônicas de até 41,7%; fato que desagradou profundamente o governo Lula, gerando polêmica sobre a quem caberia decidir sobre o aumento e em que bases ele deveria ser negociado com as empresas concessionárias do setor de telefonia. No entanto, por ser a revisão das tarifas de

¹ Versão anterior deste trabalho, com compilação de dados até 16 de maio de 2003 foi apresentada no seminário Avaliação e Desafios da Regulação no Brasil, em 20 de maio de 2003, no auditório do Ministério do Planejamento, Brasília, DF.

telefonía uma questão setorial, optamos por não incorporá-la na tabulação das matérias veiculadas, deixando para fazer uma análise posterior das diferenças de funcionamento entre os setores de energia e de telecomunicações e do diálogo entre os ministérios setoriais (Telecomunicações, Minas e Energia) e suas respectivas agências reguladoras (Anatel, Aneel e ANP) no governo Lula.

Assim, para a pesquisa, foram selecionadas as matérias referentes às mudanças propostas pelo Governo Lula sobre o funcionamento das agências. Foram relacionadas, nesse sentido, 198 matérias, aproximadamente 39% do total de notícias veiculadas na imprensa nesse período, conforme demonstra a tabela 1.

Tabela 1 – Número de matérias sobre Agências Reguladoras publicadas nos jornais (01/12/2002 à 30/04/2004)

Número total de edições analisadas*	Matérias selecionadas sobre as Agências Reguladoras **	O governo Lula e as Agências Reguladoras ***
3.325	517	198

Fonte: NAIPE/ Databrasil – Ensino e Pesquisa, novembro de 2004.

*Valor Econômico; O Globo; Jornal do Brasil; Folha de São Paulo; O Dia.

** Enfoque nas três primeiras agências criadas e vinculadas ao setor de infra-estrutura: Aneel, Anatel e Anp. Além do debate sobre o modelo instituído no governo Fernando Henrique Cardoso.

*** Debate sobre o modelo político institucional constituído no governo Fernando Henrique Cardoso: funções e limites das agências reguladoras.

Dentre os jornais analisados, aquele que oferece maior cobertura sobre os debates que vem sendo travados dentro do governo Lula e deste com diversos atores (partidos e parlamentares de oposição, especialistas em regulação, juristas e simpatizantes da gestão anterior, organizações da sociedade civil) é o jornal *Valor Econômico*, com 81 matérias publicadas, em 507 edições - mesmo tendo observado que seu número de edições é inferior aos outros jornais de circulação nacional, uma vez que nos finais de semana as edições referentes às sextas-feiras, sábados e domingos compõem apenas um exemplar. Em segundo lugar, está a *Folha de São Paulo*, com 52 matérias publicadas em 727 edições e em terceiro lugar o jornal *O Globo*, com 38 matérias em 727 edições no período analisado. O *Jornal do Brasil* é o menos expressivo dentre os demais jornais de amplo alcance no que se refere a matérias sobre o tema, com apenas 25 matérias em 727 edições.

O jornal de circulação local, *O Dia*, apresentou apenas 2 matérias sobre o assunto, em 637 edições.

Tabela 2 - As Agências Reguladoras e O Governo Lula.

Jornal	Edições analisadas	Matérias selecionadas por jornal*
Valor Econômico**	517 edições	81
Folha de S. Paulo	727 edições	52
O Globo	727 edições	38
Jornal do Brasil	727 edições	25
O Dia***	637 edições	02
Total	3.210 edições	198

Fonte: NAIPE / Databrasil – Ensino e Pesquisa, novembro de 2004.

Debate sobre o modelo político institucional constituído no governo Fernando Henrique Cardoso: funções e limites das agências reguladoras.

** As edições de finais de semana do Valor Econômico são compactadas (sexta-feira, sábado e domingo) em apenas uma exemplar. Isso justifica o número menor de edições analisadas.

*** O jornal O Dia passou a ser coletado a partir de 01/03/2003.

2. O INÍCIO DOS DEBATES: A FORMAÇÃO DE UMA EQUIPE DE TRANSIÇÃO FHC-LULA

No final do ano de 2002, a lei nº 10.609 institucionalizou e organizou o processo de transição governamental permitindo a formação de um arranjo político entre a equipe designada pelo Presidente eleito, Luiz Inácio Lula da Silva, com a equipe de administração do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. O objetivo manifestado pela equipe de transição era garantir à nova Administração a oportunidade de atuar no programa de governo do novo Presidente da República desde o primeiro dia de seu mandato, preservando a sociedade do risco de descontinuidades de ações de grande interesse público.

A estruturação do processo de mudança administrativa contou com a criação de cinquenta Cargos Especiais de Transição Governamental (CETG), com autorização para serem efetivados dois dias úteis após o resultado oficial das eleições, ou seja, no dia 29 de outubro de 2002. Mas os CETGs deveriam ser

extintos obrigatoriamente no prazo de até dez dias contados da posse do candidato.

Com acesso “às contas públicas, aos programas e aos projetos do governo federal²”, os técnicos que compunham os CETGs tiveram aproximadamente um mês para visitar ministérios, secretarias e programas da administração FHC, com o objetivo de traçar um retrato do país que o novo presidente encontraria no dia 1º de janeiro de 2003. Para atingir os objetivos propostos, Lula designou um coordenador geral, a quem competia requisitar as informações relativas às contas públicas da Administração Pública Federal; um coordenador-adjunto, que apoiaria o primeiro; e um coordenador específico para cada grupo de trabalho totalizando cinco sub-equipes de caráter administrativo com a função de produzir relatórios setoriais³ e um relatório final para o Presidente da República. As áreas de concentração dos grupos de trabalhos foram: gestão e governo; desenvolvimento econômico, políticas sociais, empresas públicas e instituições financeiras do Estado; e infra-estrutura.

Apesar do grupo de trabalho de infra-estrutura ficar responsável pela avaliação de setores de competência das agências reguladoras (energia, petróleo e telecomunicações) o debate sobre a situação e o papel a ser desempenhado por essas entidades não transpareceu na mídia, mesmo havendo, paralelamente, um debate entre parlamentares petistas colocando sob suspeita a funcionalidade do modelo regulatório existente.

Como conclusão preliminar sobre a questão do papel das agências reguladoras no Governo Lula, pode-se dizer, a partir do material obtido em noticiário, que os trabalhos da equipe de transição resultaram em um mapeamento dos principais problemas que estavam sendo deixados pelo governo FHC. Somente com a

² Art.3º; ph 1º; Lei nº 10609, de 20 de dezembro de 2002.

³ É importante ressaltar que os relatórios foram divulgados apenas parcialmente pela imprensa na época (dezembro/2002). Além disso, os órgãos e atores do governo com quem a equipe de pesquisa do Naípe entrou em contato não deram resposta concreta sobre o destino final desses documentos.

finalização dos relatórios produzidos pela equipe de transição e a posse dos novos ministros em janeiro de 2003 é que começam a ser divulgadas, de forma mais específica, notícias sobre a visão do novo governo a respeito das falhas no modelo regulatório brasileiro e se iniciam os debates em torno da construção de um novo marco regulatório para o setor de infra-estrutura, a partir da revisão do papel das agências e dos ministérios.

3. O DEBATE PÚBLICO SOBRE AS AGÊNCIAS REGULADORAS NO BRASIL.

Dentre as matérias selecionadas para a análise e acompanhamento dos debates, pode-se identificar o seguinte confronto de concepções: por um lado, a idéia de que a criação das agências reguladoras em áreas de serviços públicos foi um importante passo para a modernização do aparato estatal brasileiro. Por outro lado, a leitura predominante do governo Luiz Inácio Lula da Silva acusava o processo de liberalização ocorrido no ambiente institucional brasileiro de propiciar uma espécie de “terceirização do Brasil”, sob o diagnóstico de que as agências teriam excessiva autonomia política e, conseqüentemente, seriam insensíveis às demandas sociais.

O diagnóstico que ganha mais visibilidade é que, em razão da imprecisão do arcabouço jurídico responsável pela atividade regulatória, correr-se-ia o risco de uma excessiva concentração de poder nos órgãos reguladores, além do risco de falta de transparência nas relações entre reguladores e regulados, com sérios prejuízos para os cidadãos-consumidores. Afirmava-se, na ocasião, a ausência de mecanismos institucionais capazes de garantir a accountability e o exercício democrático das atividades das agências reguladoras, aliada à falta do devido processo judicial para revisão de decisões formuladas e implementadas por elas, sacramentava assimetrias de poder entre, de um lado, os cidadãos e, de outro, as entidades (ou grupos) interessadas.

A recorrência de alguns temas (ver tabela 3) — a crítica do Governo Lula à “excessiva autonomia das agências”, a substituição e interferência nos mandatos

dos diretores das agências, a necessidade de fortalecimento dos ministérios de Infraestrutura (Comunicações, Minas e Energia) — fortaleceu a crença de que era necessário rever a legislação do setor. De fato, entre os meses de março e maio de 2003, a imprensa noticiou o surgimento de um Projeto de Lei elaborado pelo PSDB, um outro apresentado pela deputada Telma de Souza, do PT, além da requisição, pela Casa Civil da Presidência da República, de um projeto destinado a corrigir as distorções percebidas pelo governo no modelo regulatório existente.

Tabela 3 – Principais temas tratados nos jornais.*

Tema	Recorrência
Críticas ao funcionamento das Agências/excesso de autonomia.	46
Substituição dos diretores das Agências /interferência nos mandatos.	49
Revisão da legislação das Agências/Projeto de Lei do PT.	81
Fortalecimento dos Ministérios/revisão do papel das Agências.	71
Críticas às propostas do Governo Lula para as Agências/Defesa das agências.	60

Fonte: NAIPE/ Databrasil – Ensino e Pesquisa, novembro de 2004.

A separação das matérias por assuntos para identificar quais são os temas mais recorrentes ou que causam maior polêmica implica em uma diferenciação em relação ao total de matérias selecionadas, uma vez que uma mesma matéria pode conter mais de um tema.

No entanto, as inúmeras críticas às ponderações do governo, aliada à defesa das agências por alguns setores da sociedade e a sua adequação à demanda política dos ministérios, contribuíram para a reformulação do discurso e das propostas de alteração pretendidas.

No final do mês de abril de 2003⁴, a imprensa divulgou que o governo teria tomado conhecimento de que as leis que criaram as agências não permitiam alterações na sua estrutura por medida provisória, o que impediria a reformulação da estrutura básica das agências com a finalidade de produzir efeitos imediatos.

⁴ NOGUEIRA, Aguinaldo. “Governo desiste de tirar poder de agências: mudanças não poderiam ser feitas por medida provisória.” **Jornal do Brasil**, 29/04/2003, p. 11.

Outro obstáculo para as mudanças pretendidas pela administração do governo Lula foi o receio das novas lideranças políticas em desestimular os investimentos estrangeiros no Brasil, tendo como consequência a fuga de capitais já aportados no país. Isso ocorreria, em hipótese, se o governo insistisse em alterar o sistema de mandato dos diretores das agências.

O aumento das discussões no Congresso sobre a Reforma da Previdência e a Reforma Tributária desviaram a atenção do governo, e da imprensa, para as chamadas ‘causas urgentes’, restando ao grupo de trabalho interministerial formado na Casa Civil, e coordenado pelo sub-chefe de assuntos gerais, Luiz Alberto dos Santos Rodrigues, preparar um relatório — iniciado em março — e encaminhá-lo ao Presidente da República⁵.

A polêmica sobre as agências reguladoras foi reativada em setembro de 2003, quando o grupo de trabalho interministerial divulgou o relatório “*Análise e Avaliação do Papel das Agências Reguladoras no Atual Arranjo Institucional Brasileiro*”. Este relatório traçava diretrizes e recomendações sobre a questão mais geral das agências reguladoras e tocava especificamente nos aspectos de: a) reforço do sistema de mandato dos dirigentes (presidentes e demais diretores), não coincidentes com o do Presidente da República; b) ativação e aperfeiçoamento dos órgãos colegiados de definição de política (e.g., Conselho Nacional de Política Energética – CNPE e Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte – CONIT) e c) definição de novos mecanismos de controle social, especialmente no aprimoramento dos mecanismos de consulta e informação públicas e de prestação de contas ao Legislativo. Ainda de acordo com o sumário executivo do relatório, também foram validados os critérios e parâmetros para justificar as agências reguladoras.

⁵ Segunda a **Folha de São Paulo** de 16/07/2003, os estudos feitos pela Casa Civil já estariam prontos para serem encaminhados para o Presidente da República. Em contato feito pelas pesquisadoras do Naípe com de assessor especial da Casa Civil, Rodrigo Augusto Rodrigues, foi informado por e.mail, no dia 31/07/2003, que “os estudos relativos as agências reguladoras foram concluídos, ao nível de ministros, e encaminhados à consideração do Excelentíssimo Sr. Presidente da República, a quem cabe acatar ou não, integral ou parcialmente, as recomendações apresentadas. Apenas após a aprovação e autorização do Sr. Presidente é que poderemos encaminhar cópia com a versão aprovada do referido documento”.

Em outubro são divulgados e encaminhados para consulta pública dois anteprojetos de lei elaborados pela Casa Civil, resultantes das discussões e do relatório do grupo interministerial: um projeto de lei para definir a gestão, a organização e o controle social das agências reguladoras, alterando a Lei nº 9.986, de 18/07/2000 e um outro projeto de lei alterando especificamente as leis de criação da Aneel, Anatel, ANP e Antt.

As propostas do governo de instituição de ouvidorias em cada agência, assinatura de contratos de gestão entre as agências e os respectivos ministérios e a transferência do poder de concessão das agências reguladoras para os ministérios causou grande polêmica entre os vários segmentos interessados direta ou indiretamente no modelo de regulação do setor de serviços públicos concedidos no Brasil. Especialistas contrários à proposta governamental alertavam para o perigo de reestatização dos setores privatizados, para a centralização do comando nos ministérios e para os riscos regulatórios que a interferência do governo poderia causar no nível de investimentos estrangeiros no Brasil. No período de consulta pública, os projetos receberam 127 sugestões, as quais foram encaminhadas para a Casa Civil para apreciação.

Uma nova polêmica surgiu em dezembro de 2003 e janeiro de 2004, atraindo novamente a atenção da mídia. Em dezembro de 2003, com a saída de um conselheiro da Anatel, o Ministro das Comunicações obteve a indicação e aprovação de Pedro Ziller, secretário de telecomunicações do ministério, para o Conselho da Anatel e em janeiro de 2004 o presidente Lula substituiu Luiz Guilherme Schymura por Pedro Ziller na presidência da Anatel, gerando muito desconforto e preocupação entre os investidores. A indicação de Ziller só acalmou os ânimos após o seu comprometimento de que não haveria alterações nos contratos do setor de telefonia. De qualquer forma ficava evidente, neste caso e também em outras indicações políticas de pessoas ligadas ao PT, uma tentativa de “rearrumação” das agências, com a inserção de pessoas ligadas ao presidente da República em cargos de confiança.

Posteriormente, verificou-se uma queda acentuada nos debates em torno das agências reguladoras e, em abril de 2004, com o envio do Projeto de Lei nº 3.337/2004 do Executivo para o Congresso Nacional, os debates novamente se acirraram. O projeto de lei apresentou algumas diferenças em relação aos anteprojeto, como, por exemplo, a manutenção dos mandatos de diretores das agências não coincidentes com o mandato do presidente da República e a estabilidade dos diretores. A proposta de contratos de gestão permaneceu inalterada, assim como a criação de ouvidorias em cada agência para atender às reclamações dos cidadãos que se sentissem mal atendidos pelos órgãos reguladores, sendo o ouvidor alguém indicado pelo presidente da República.

No gráfico abaixo podemos verificar que no início da administração do governo Lula as declarações de membros do governo sobre questões polêmicas fizeram o debate ganhar espaço na mídia impressa. Pode-se dizer que a cada declaração do governo atacando as agências, criticando o seu funcionamento ou o modelo regulatório criado no governo FHC, emergiram várias declarações em defesa das agências ou ainda corroborando as declarações do governo. Assim, o tema só saiu de evidência após a obtenção de informações de impedimentos legislativos, somados à conjuntura política (Reforma da Previdência e Tributária) e aos interesses de investidores internacionais, retornando, depois, nos momentos em que as propostas de alteração das regras de funcionamento e de mudança nas atribuições das agências vieram a público.



4. AS MUDANÇAS NO DISCURSO DO GOVERNO LULA SOBRE AS AGÊNCIAS.

Uma análise mais detalhada do discurso da equipe de governo no período compreendido pela pesquisa mostra a mudança do pensamento do governo em relação às agências reguladoras. Inicialmente pode-se dizer que houve um verdadeiro bombardeio sobre as agências, quando se pensou na renúncia dos dirigentes das agências para que o novo Presidente da República pudesse indicar uma outra equipe de dirigentes. A crítica fundamental era que as agências estariam extrapolando seus poderes, havendo um “excesso de autonomia decisória”. A idéia de centralizar poder nos ministérios de infraestrutura estava presente. No período seguinte, ocorreu uma bifurcação no pensamento da equipe de governo já empossada. O Presidente Lula criticou fortemente as agências em função do aumento nas tarifas públicas de energia elétrica e telefonia, porém os ministros das Minas e Energia e das Comunicações iniciaram um diálogo com os dirigentes das agências e amenizaram as críticas – embora ainda afirmassem a necessidade de fortalecimento dos seus ministérios. Em meio à fase crítica, os ministérios resolveram intervir nos setores, como no caso da redução do aumento da tarifa de energia elétrica.

Apesar do discurso mais ameno por parte dos ministérios, da identificação de que estes não tinham estruturas e técnicos para realizarem o trabalho que as agências vinham realizando e da redução das críticas por parte do Presidente Lula, ainda permanecia o desejo de mudanças na relação das agências com o governo e criou-se um grupo de trabalho na Casa Civil para tratar do assunto. Uma das principais questões que este grupo de trabalho deveria analisar era a incompatibilidade das agências de licitarem, fazerem concessões de serviços públicos e ao mesmo tempo fiscalizarem as empresas concessionárias.

As variações no discurso do governo Lula no sentido indicado acima, ou seja de uma postura inicialmente muito crítica em relação ao modelo regulatório definido

no governo FHC para um posicionamento mais conciliador, podem ser observadas no quadro abaixo.

Quadro 1 – Variações no discurso do Governo Lula sobre as Agências Reguladoras.

Período	Variações no discurso da equipe de governo	Estratégias para resolução dos problemas
Fev/2003	<p>Em função dos aumentos nas tarifas públicas de energia e telefonia o tom de críticas às agências reguladoras se intensifica, principalmente por parte do Presidente da República. Lula alega tomar conhecimento do aumento das tarifas pelos jornais, ao que ele denominou de “<i>terceirização do Estado</i>”. Outra crítica feita pelo Presidente foi à indexação das tarifas à cotação do dólar. Lula considera haver uma excessiva autonomia nas agências, um verdadeiro poder paralelo e pede ajuda ao Congresso para intervir nessa estrutura. As críticas feitas pelo Presidente encontraram apoio entre os líderes aliados que questionam a impossibilidade do Congresso de convocar os dirigentes das agências para prestação de contas.</p>	<p>Com o objetivo de limitar a autonomia das agências, os ministérios passam a intervir no processo de revisão tarifária. A ministra das Minas e Energia, Dilma Rousseff, determina que a Aneel considere tarifas módicas no reajuste da energia elétrica e pressiona a ANP para que faça a divulgação dos postos que vendem combustíveis adulterados. Já o ministro das Comunicações, Miro Teixeira, avisou a Anatel que o ministério terá voz ativa na regulação de acesso à internet. Uma outra decisão tomada pelo ministério das Comunicações foi à criação de uma Secretaria de Telecomunicações para centralizar informações, formular políticas e organizar as demandas do setor.</p>
Março/2003	<p>O tom de críticas às agências se torna mais ameno por parte dos ministros dos setores de infraestrutura, uma vez que admitem que seus ministérios estão completamente desaparelhados para estabelecer as diretrizes gerais dos setores e ditar as políticas de preços. A falta de técnicos no Executivo impele o governo a rever a posição de isolar as agências reguladoras. Com relação ao fato das agências estarem extrapolando suas atribuições confirma-se que o governo anterior renunciou às prerrogativas legais em favor das agências, motivo pelo qual elas tomaram a frente da formulação das diretrizes para os setores de infraestrutura. Por outro lado, uma análise mais profunda da legislação das agências estabelecida na gestão FHC, mostra que as agências estão apenas cumprindo o que foi estabelecido em lei.</p>	<p>O discurso mais ameno e a identificação das falhas da gestão anterior, no entanto, não desestimulam o governo Lula a propor mudanças nas agências reguladoras. Forma-se um grupo de técnicos da Casa Civil que deverá elaborar um projeto de lei com as mudanças desejadas na relação do governo com as agências.</p>

Período	Variações no discurso da equipe de governo	Estratégias para resolução dos problemas
Abril/2003	<p>Após um período de intensa crítica sobre as agências por parte do Presidente, os ministros, cujo discurso já vinha sendo mais simpático às agências, passam a considerá-las fundamentais para o Brasil após a quebra dos monopólios. O ministro da Fazenda, Antônio Palocci, acredita que o modelo deve ser aprimorado, o que gera mais segurança entre os investidores privados. Para a ministra das Minas e Energia, Dilma Rousseff, o governo deve investir nas agências para que elas possam cumprir sua missão. Outra mudança verificada nesse período é que o governo desiste de fazer mudanças nas agências por medida provisória, o que é não permitido pela legislação que as criou.</p>	<p>Após as duras críticas recebidas do governo as agências passaram a acatar as determinações dos ministros das áreas.</p> <p>Outra sinalização do governo sobre como resolver os problemas com as agências foi a declaração da ministra das Minas e Energia de que uma mesma instituição não pode realizar um leilão e fiscalizá-lo ao mesmo tempo. A idéia deste ministério é que as agências a ele vinculadas – Aneel e ANP – cuidem exclusivamente da fiscalização das operações.</p> <p>O grupo de técnicos da Casa Civil, criado em março, estuda a possibilidade de uma lei geral para orientar a atuação das agências e sua relação com os ministérios.</p>
Maio/2003	<p>Apesar de ter amenizado o discurso, deixando de lado a idéia de isolamento das agências reguladoras, o governo Lula continua estudando formas de alterar o modelo regulatório criado pelo governo FHC. A partir das críticas realizadas anteriormente, passa a considerar a idéia de que as agências devem ser submetidas a contratos de gestão, que as atribuições de licitação e de concessão dos serviços públicos sejam transferidas para outros órgãos do governo e que a autonomia das agências seja uniformizada, uma vez que há algumas divergências na legislação das agências. Algumas leis tratam as agências como autoridades independentes e outras como autarquias. As linhas gerais de mudança foram discutidas no Ministério do Planejamento, sem a participação das agências, as quais, segundo o governo, já estariam representadas pelos ministérios aos quais estão vinculadas.</p>	<p>O grupo de trabalho interministerial formado na Casa Civil, e coordenado pelo sub-chefe de assuntos governamentais, Luiz Alberto dos Santos Rodrigues, prepara relatório a ser encaminhado ao presidente da República com sugestão para alteração nas atribuições das agências e no formato dos mandatos dos dirigentes. Há também no relatório sugestão de extinção de duas agências reguladoras: a Agência Nacional de Águas (ANA) e a Agência Nacional do Cinema (ANCINE) e de aceleração do processo de criação da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) no Congresso Nacional. O problema do quadro de funcionários das agências deverá ser resolvido através da abertura de concurso público nos ministérios das Comunicações, Minas e Energia, Saúde e Transportes.</p>
Junho/2003	<p>No mês de junho uma nova questão, o processo de revisão das tarifas de telefonia, se sobrepõe a questão mais ampla discutida pelo governo, referente ao funcionamento das agências. Além da questão da revisão das tarifas dos</p>	<p>Não se verifica, nesse período, novas intervenções por parte dos ministérios de infraestrutura nas áreas de atuação de suas respectivas agências reguladoras ou declarações do governo sobre</p>

Período	Variações no discurso da equipe de governo	Estratégias para resolução dos problemas
	telefones, os estudos iniciados em março pela Casa Civil freiam, de certa forma, declarações dos ministros e outros membros do governo sobre as agências e o modelo regulatório.	elas.
Ago/2003	Período de pouco debate sobre as agências reguladoras. Para o Subchefe do Gabinete da Casa Civil, Luiz Alberto dos Santos, os projetos encaminhados ao Presidente da República ainda não englobam um importante aspecto do funcionamento das agências, que é a questão do orçamento, o qual pode ser facilmente contingenciado pelo Poder Executivo Federal.	Conclusão da minuta de dois projetos que alteram o funcionamento das agências reguladoras e envio destes para a Presidência da República. O primeiro projeto muda as atribuições das agências e o segundo altera a estrutura dos órgãos.
Set/2003	Através dos anteprojetos de lei o governo mostra interesse em reduzir o poder das agências reguladoras. Para isso propõe que o poder de concessão seja transferido para os ministérios setoriais (Minas e Energia; Telecomunicações). Propõe também a criação de um contrato de gestão a ser assinado por cada agência com o respectivo ministério da área. Através do contrato de gestão o governo acredita poder obrigar as agências a cumprirem determinadas metas, caso contrário, sofrerem punições. A proposta de transferência do poder de concessão das agências para os ministérios gera fortes críticas por aqueles segmentos (políticos de oposição, especialistas do setor, organizações da sociedade civil, etc.) que consideram um risco o ministério fazer concessão para exploração de áreas em que ainda existem fortes estatais funcionando, como a Petrobrás e a Eletrobrás. O contrato de gestão também é criticado porque retiraria a autonomia das agências.	Os anteprojetos de lei elaborados na Casa Civil são colocados em consulta pública, abrindo-se espaço para emendas e sugestões ao texto original do governo. O Prazo inicial é de apenas uma semana, mas estende-se em função das muitas críticas recebidas e do desejo do governo de tentar deixar o processo mais transparente.
Out/2003	Através do relatório interministerial que serviu de base para a elaboração dos projetos de lei que pretendem mudar a relação das agências com o Poder Executivo, o governo passa a considerar o fortalecimento das agências indispensável para a promoção do bem-estar social, para o sucesso dos investimentos privados e a manutenção	Disputa interna no governo sobre a escolha da diretoria da Anatel, Aneel e ANP. A área econômica é a favor da contratação de técnicos enquanto a Casa Civil defende o preenchimento de cargos por nomes ligados ao governo. Em meados de outubro e Miro Teixeira (Ministro da

Período	Variações no discurso da equipe de governo	Estratégias para resolução dos problemas
	<p>das tarifas e, também, para a disponibilidade e acesso aos serviços.</p> <p>O governo passa a considerar positivamente os mandatos estáveis para os diretores das agências e com duração diferente da do presidente da República. Isso passa a ser avaliado como importantes para garantir a independência das agências. Ressalta-se, ademais, a defesa da necessidade de insulamento das agências das pressões políticas e da captura pelos interesses privados. O governo enfatiza, a necessidade de transparência e controle social sobre as agências.</p> <p>Por fim, tem-se uma defesa da a necessidade dos próprios ministérios fazerem as licitações nos setores. Essa posição sofre alteração a partir de meados de outubro, quando o governo começa a discutir a possibilidade de rever a proposta de retirar das agências reguladoras o poder de outorga. Passa-se a defender o poder das agências em licitar e outorgar serviços prestados em regimes privados, sob forma de autorização, e dos ministérios em ficar com as outorgas de concessões, que dizem respeito aos serviços prestados em regime público.</p>	<p>Comunicações) afirma que todas as indicações para cargos de direção nas agências reguladoras são políticas.</p> <p>O presidente da Anatel teme que um dos efeitos perversos da proposta de mudanças nas agências reguladoras seja a burocratização provocada pelo aumento de audiências públicas.</p> <p>Baseado no argumento de que ao CNPE e ao MME definir a linha e a orientação política do setor, O MME retira das ANP a tarefa de cuidar das licitações de áreas para exploração de petróleo, cabendo à agência executar as decisões tomadas. (posição que passa a ser revista a partir de meados de outubro. Ver quadro ao lado).</p>
Nov/2003	<p>Defesa explícita da ministra de Minas e Energia Dilma Roussef da independência da Aneel e ANP. A ministra criticou a minuta sobre o novo modelo para o setor elétrico que circulou na imprensa. Em seminário sobre o papel das agências reguladoras no Tribunal de Contas da União (TCU), Rousseff destacou que a Aneel terá papel fundamental na nova estrutura, como por exemplo, supervisionar o Operador Nacional do Sistema (ONS).</p> <p>Segundo a ministra um dos principais problemas das agências do setor de energia é que elas foram criadas antes do marco regulatório ser concluído, o que as levou a cumprir um papel que na verdade cabe ao Poder Executivo.</p>	<p>Discussão na Anatel a favor de mudanças técnicas visando maior agilidade às mudanças tecnológicas, sem alteração do marco regulatório. Discussão sobre a questão do aumento da transparência sem aumento da burocracia.</p> <p>Discussão na ANP sobre a reformulação da legislação do setor de abastecimento, especificamente sobre o gás natural. O foco é a questão do recolhimento de tributos do setor, em vista do elevado número de liminares judiciais dadas a empresas que não querem recolher o ICMS e a CIDE e a ausência de fiscais nas agências para controle do setor de</p>

Período	Variações no discurso da equipe de governo	Estratégias para resolução dos problemas
Dez/2003	Através da indicação de conselheiros e diretores, o governo Lula procura ampliar seu poder dentro das agências reguladoras. Mas, apesar das fortes críticas de que com as interferências do Executivo as agências estão perdendo poder e autonomia. O Ministro das comunicações, Miro Teixeira, afirma que não há tentativa de ocupação das agências ou despreço por esses órgãos.	<p>combustíveis.</p> <p>Medida provisória estabelece que o Ministério de Minas e Energia escolherá os dirigentes do Operador Nacional do Sistema (ONS), que antes eram nomeados pelos agentes que integram o órgão. A medida é vista como um risco de interferência política, já que o MME está sujeito a alterações, de acordo com mudanças no governo.</p> <p>Jaime Zilller, Secretário de Telecomunicações, ocupa vaga no conselho diretor da Anatel por indicação do Presidente Lula e aprovação do Senado.</p> <p>Discussão na Anatel sobre as ações conflitivas entre atrair e manter o investidor com regras claras e estáveis ao mesmo tempo em que é preciso acompanhar as inovações do setor de telecomunicações. Especificamente debate-se a necessidade de reestruturar a Anatel para garantir mais condições de competição e controlar a qualidade dos serviços, diante do aumento do número de celulares no Brasil. Segundo o presidente da Anatel, Luiz Guilherme Schymura, a agência tem que se adaptar às mudanças causadas pela inovação da tecnologia e do mercado.</p> <p>O Ministério de Minas e Energia restaura seu papel de poder concedente.</p>
Fevereiro e Março/04	Período sem alterações no discurso do governo sobre as agências reguladoras.	Não se verificam medidas de interferência do governo federal nas agências reguladoras.
Abril/04	Oscilando desde o início do governo entre uma posição mais intervencionista e outra mais flexível no trato com as agências, o Presidente Lula optou pela posição defendida pela área econômica de menor intervenção nas agências.	O Executivo encaminha ao Congresso Nacional o Projeto de Lei 3.337/2004 que dispõe sobre a gestão, a organização e o controle social das Agências Reguladoras.

Período	Variações no discurso da equipe de governo	Estratégias para resolução dos problemas
	<p>O Ministro da Fazenda, Antonio Palocci, temia que regras permitindo maior interferência do governo nas agências viessem ao mercado como perda de autonomia e vulnerabilidade das agências frente ao Executivo.</p> <p>Algumas das modificações propostas pelo governo foram a criação de um contrato de gestão a ser assinado entre as agências e os respectivos ministérios setoriais, a implantação de uma ouvidoria em cada agência para facilitar a comunicação da população com as agências, a adequação dos mandatos das diretorias das agências em 4 anos para todos, sem serem coincidentes entre si ou com o mandato do Presidente da República e a transferência do poder concedente para os ministérios setoriais.</p> <p>Percebe-se uma mudança importante no discurso quanto à questão dos mandatos. Inicialmente pensou-se em usar a perda do mandato do dirigente da agência como forma de punição por descumprimento do contrato de gestão. No entanto esta opção foi descartada por poder ser uma janela para uso político dos cargos de direção nas agências.</p>	<p>O Senado aprova a Medida Provisória (MP) 155, que cria o quadro de pessoal das agências reguladoras. Em função de alterações acatadas pelo Senado o projeto volta para a Câmara dos Deputados para nova apreciação.</p>
Maio/04	Período sem alteração no discurso do governo sobre as agências reguladoras.	Não se verificam medidas de interferência do governo federal nas agências reguladoras.
Junho/04	Período sem alteração no discurso do governo sobre as agências reguladoras.	Segundo a ministra de Minas e Energia ainda em junho o governo irá divulgar quatro decretos para a regulação do modelo do setor elétrico.
Julho/04	Período sem alteração no discurso do governo sobre as agências reguladoras.	A revisão do Projeto Geral das agências reguladoras propõe as seguintes modificações: 1) Encerramento dos mandatos dos diretores e presidentes das agências no segundo ano do mandato do Presidente da República. 2) Redução do poder das diretorias colegiadas. 3) A transferências do poder concedente das agências para os

Período	Variações no discurso da equipe de governo	Estratégias para resolução dos problemas
		ministérios. Além disso, a forma encontrada pelo governo para punir o descumprimento do contrato de gestão que primeiramente seria a perda do mandato do dirigente é substituído por restrições orçamentárias. A ministra de Minas e Energia afirmou que os decretos de regulação do setor elétrico sairá este mês.
Agosto/04	Período sem alterações no discurso do governo sobre as agências reguladoras.	Não se verificam medidas de interferência do governo federal nas agências reguladoras.
Setembro/04	Período sem alterações no discurso do governo sobre as agências reguladoras.	Não se verificam medidas de interferência do governo federal nas agências reguladoras.
Outubro/04	Período sem alterações no discurso do governo sobre as agências reguladoras.	Discussão interna no governo sobre a escolha do cargo de diretor-geral para as duas grandes agências: Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e a Agência Nacional de Petróleo (ANP). Está cotado para o lugar de Sebastião do Rego Barros da ANP, cujo mandato vence dia 15 de janeiro, a secretária de petróleo e gás do Ministério de Minas e Energia, Maria das Graças Foster e para o lugar ocupado por José Mario Abdo da Aneel, cujo mandato vence dia 30 de novembro, o atual diretor de engenharia da Eletrobrás, Valter Luiz Cardeal de Souza. A substituição de ambos os cargos são pessoas de confiança da ministra de Minas e Energia, Dilma Rousseff.
Novembro/04	Período sem alterações no discurso do governo sobre as agências reguladoras.	Não se verificam medidas de interferência do governo federal nas agências reguladoras.

Fonte: NAIPE/Databrasil – Ensino e Pesquisa, janeiro 2005.

SOBRE O(S) AUTOR(ES)

EDSON NUNES

Ph. D. em Ciência Política, U.C. Berkeley, mestre em Ciência Política pelo IUPERJ, graduou-se em direito e ciências sociais na UFF. Foi pesquisador e Vice-Presidente executivo do IPEA, Secretário Geral Adjunto do Ministério do Planejamento, Presidente do IBGE, Representante do Ministério do Planejamento no Rio de Janeiro e membro do Conselho de Administração do BNDES, e da Dataprev. É professor dos programas de mestrado de Direito e de Economia Empresarial da Universidade Candido Mendes e Diretor Geral do DATABRASIL - Ensino e Pesquisa. Atualmente, é presidente da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (CNE) e exerce a função de Pró-Reitor de Planejamento e Desenvolvimento da Universidade Candido Mendes (UCAM). Seus trabalhos recentes incluem artigos de natureza acadêmica e jornalística, bem como relatórios de consultoria para agências brasileiras e internacionais. É conferencista de vários programas de pós-graduação e de desenvolvimento gerencial, onde discute temas relativos à educação, conjuntura política, políticas públicas e o Estado brasileiro. Autor de A Gramática Política do Brasil, A Revolta das Barcas: populismo, violência e conflito político; Reforma Administrativa, Reforma Regulatória: a nova face da relação estado-economia no Brasil. Organizador dos livros A Aventura Sociológica: objetividade, paixão, improviso e método na pesquisa social e State and Society in Brazil: continuity and change. Co-autor de Futuros Possíveis, Passados Indesejáveis: selo de qualidade da OAB, Provão e ensino superior no Brasil; Política Social e Reforma Fiscal: as áreas de saúde e educação no Brasil e Evolução; Institucionalização do Ensino superior Privado no Brasil: 1968-1990 e Dilemmas of State-led Modernization in Brazil.

Cátia Costa

Graduada em Ciências Sociais pela Universidade Federal Fluminense.

Helenice Andrade

Mestre em Ciência Política pela UFRJ e graduada em Ciências Sociais pela Universidade Federal Fluminense. Foi assistente de pesquisa no CPDOC da Fundação Getúlio Vargas e atualmente é pesquisadora do Observatório Universitário - Databrasil de Ensino e Pesquisa.

Patrícia Burlamaqui

Graduada em Ciências Sociais na Universidade Candido Mendes e auxiliar de pesquisa do Observatório Universitário - Databrasil de Ensino e Pesquisa.

Documentos de Trabalho do Observatório Universitário

1. **Agências Reguladoras: Gênese, Contexto, Perspectiva e Controle**, Edson Nunes. *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; também publicado em Revista de Direito Público da Economia, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, p. 1-384, abr/jun 2003.*
2. **O Sistema de Pesquisa Eleitorais no Brasil, Seu Grau de Confiabilidade e Como as Mesmas Devem Ser Lidas por Quem Acompanha o Processo à Distância**, Edson Nunes. *Palestra proferida no seminário: "Elecciones en Brasil: sondeos y programas" , Fundação Cultural Hispano Brasileira e Fundação Ortega y Gasset, Madrid, 25 de junho de 2002. (texto não disponível)*
3. **Sub-Governo: Comissões de Especialistas, e de Avaliação, Política Educacional e Democracia**, Edson Nunes, Márcia Marques de Carvalho e David Morais. *Trabalho apresentado no "II Fórum Educação, Cidadania e Sociedade: A Educação como Fator de Desenvolvimento Social e Econômico". Fundação Cesgranrio, Rio de Janeiro, 12 de dezembro de 2002; versão revista e final, publicada nesta mesma série, no. 16, sob o título "Governando por Comissões".*
4. **Cronologia de Instalações das Agências Reguladoras**, Catia C. Couto e Helenice Andrade. *janeiro de 2003; incorporado ao relatório final da pesquisa sobre as agências reguladoras nacionais (em elaboração).*
5. **Corporações, Estado e Universidade: O Diálogo Compulsório sobre a Duração de Cursos Superiores no Brasil**, Edson Nunes, André Nogueira e Leandro Molhano, *fevereiro de 2003.*
6. **O Atual Modelo Regulatório no Brasil: O Que Já Foi Feito e Para Onde Estamos Indo?**, Edson Nunes. *Seminário "O Atual Modelo Regulatório no Brasil: o que já foi feito e para onde estamos indo?". Escola Nacional de Saúde*

Pública - UCAM / Fiocruz, Rio de Janeiro, 18 de março de 2003 (texto não disponível)

7. **Relação de Agências Reguladoras Nacionais**, Edson Nunes e Enrico Martignoni, março de 2003; incorporado ao relatório final da pesquisa sobre as agências reguladoras nacionais (em elaboração).
8. **Gênese e Constituição da Anatel**, Edson Nunes e Helenice Andrade, março de 2003; incorporado ao relatório final da pesquisa sobre as agências reguladoras nacionais (em elaboração).
9. **O Caso desviante do Ensino Superior Brasileiro: uma Nota Técnica**, Edson Nunes. Palestra proferida na 69ª Reunião plenária do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras – CRUB, Painel sobre os Novos Cenários da Educação Superior: Visão Internacional. Rio de Janeiro, abril de 2003.
10. **Governo de Transição FHC - Lula**, Cátia C. Couto e Helenice Andrade. *Série Estudos de Políticas Públicas*, junho de 2003.
11. **Gênese e Constituição da Aneel**, Edson Nunes e Cátia C. Couto, junho de 2003; incorporado ao relatório final da pesquisa sobre as agências reguladoras nacionais (em elaboração).
12. **Gênese e Constituição da Anp**, Edson Nunes e Helenice Andrade, junho de 2003; incorporado ao relatório final da pesquisa sobre as agências reguladoras nacionais (em elaboração).
13. **Espaços Públicos: Violência e Medo na cidade do Rio de Janeiro**, David Moraes. *Série Estudos de Políticas Públicas*, julho de 2003.
14. **Desconstruindo PNE - Nota Técnica**, Márcia Marques de Carvalho. *Série Educação em Números*, julho de 2003; versão revista e final, publicada, nesta série, sob o título “Expansão do Ensino Superior: Restrições, Impossibilidades e Desafios”. Documento de Trabalho no. 25.
15. **Engenharia Reversa das Condições de Ensino**, Ana Beatriz Gomes de Melo, Enrico Martignoni, Leandro Molhano e Wagner Ricardo dos Santos, julho de 2003.
16. **Governando por Comissões**, Edson Nunes, David Moraes e Márcia Marques de Carvalho, julho de 2003.