

LUCIANE DE ASSUNÇÃO

**REGULAÇÃO ECONÔMICA NO BRASIL: ANÁLISE DAS ATUAÇÕES DA
ANATEL E ANAC NO PROCESSO DE REGULAÇÃO DE SERVIÇOS
PÚBLICOS A PARTIR DE 1997**

**Artigo apresentado à Disciplina de
Trabalho de Conclusão de Curso,
no curso de Ciências Econômicas,
Departamento de Economia, Setor
de Ciências Sociais Aplicadas da
Universidade Federal do Paraná.**

**Orientador: Prof. Dr. Walter
Tadahiro Shima**

**Curitiba
2010**

TERMO DE APROVAÇÃO

LUCIANE DE ASSUNÇÃO

REGULAÇÃO ECONÔMICA NO BRASIL: ANÁLISE DAS ATUAÇÕES DA
ANATEL E ANAC NO PROCESSO DE REGULAÇÃO DE SERVIÇOS
PÚBLICOS A PARTIR DE 1997

Artigo aprovado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:



Orientador: Prof. Dr. Walter Tadahiro Shima



Prof. Dr. Huáscar Fialho Pessali



Prof. Dr. Luiz Alberto Esteves

Curitiba, 08 de dezembro de 2010.

Aos meus pais, e ao meu esposo
Rogério, pela compreensão e
carinho em todos os momentos

AGRADECIMENTOS

À DEUS, que está acima de tudo em minha vida, por me proporcionar a cada dia condições de continuar perseguindo meus objetivos. Sou grata também à todos os professores que estiveram comigo nessa etapa de minha vida, e me fizeram crescer não somente como profissional mas também como ser humano. Em especial, agradeço ao professor Walter Shima, que desde o início de meu interesse neste tema, esteve sempre presente e disposto a contribuir para que este trabalho fosse realizado.

Quero também agradecer àquelas que tornaram minha caminhada mais leve, com muitos dias de diversão e também árduas tardes e noites de estudo, mas que dia a dia foram se tornando mais importantes em minha vida e hoje tenho a certeza que quero que estejam comigo pra sempre, às queridas Domenica, Juliana e Geane.

Um agradecimento muito especial à minha irmã, Viviane, ela me levou ainda quando criança à suas aulas na UFPR, em sua graduação, e isso suscitou em mim o desejo de estar aqui. Ao meu cunhado e “irmão” Julio, pela paciência e companheirismo nas discussões sobre economia. E também ao meu querido sobrinho Giovane, que com a inocência de criança me traz alegria e colabora para tornar a vida mais doce.

Por fim, os agradecimentos aos pilares da minha vida, meus queridos pais. Meu pai, pelos ensinamentos de vida e pela coragem que me passava quando as forças pareciam esgotar-se; minha querida mãe, que com amor incondicional sempre teve a certeza de que eu conseguiria. Ao meu amor, Rogério, a quem não tenho palavras pra descrever tudo que representa em minha vida.

REGULAÇÃO ECONÔMICA NO BRASIL: ANÁLISE DAS ATUAÇÕES DA ANATEL E ANAC NO PROCESSO DE REGULAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS A PARTIR DE 1997

ASSUNÇÃO*, Luciane de
Acadêmica do curso de Ciências Econômicas, UFPR.

RESUMO - Passada uma década das primeiras privatizações ocorridas em importantes setores da economia nacional, passa a ganhar relevância nas discussões a respeito do desenvolvimento econômico do Brasil, a necessidade de um marco regulatório que coordene os interesses privados aos projetos de desenvolvimento do Estado. As Agências de Regulação têm papel de destaque neste processo. O presente artigo realiza uma análise contextualizando o processo de privatização no Brasil e a criação das agências reguladoras, considerando as circunstâncias econômicas que levaram a este panorama. Pela comparação do desempenho da ANATEL- Agência Nacional das Telecomunicações, e ANAC- Agência Nacional da Aviação Civil, constata-se os principais problemas que levam a captura do interesse público por parte do governo e dos agentes regulados, à luz da Teoria Econômica da Regulação. Destaca-se também, uma reflexão sobre a iniciativa do governo federal em aprimorar o modelo regulatório nacional, com a criação do PRO-REG – Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão e Regulação, observando a natureza das propostas do projeto sob a óptica da teoria da captura.

Palavras-chave: regulação econômica; agências reguladoras; setor de telecomunicações; aviação civil e captura;

*Rua Major Vicente de Castro, 890, Fanny - 81030-020 – Curitiba – PR.
e-mail: lucianeassuncao@yahoo.com.br

ECONOMIC REGULATION IN BRAZIL: AN ANALYSIS OF THE ACTIONS OF ANATEL AND ANAC IN PROCESS OF ECONOMIC REGULATION IN PUBLIC SERVICES SINCE 1997

ABSTRACT- A decade of the first privatizations that took place in important sectors of national economy, is gaining momentum relevance in discussions about economic development in Brazil, the need for a regulatory framework that coordinates the interests of private development projects in the state. The Regulatory Agencies have a prominent role in this process, this article provides an analysis contextualizing the privatization process in Brazil and the creation of regulatory agencies, considering the economic circumstances that led to this situation. By comparing the performance of ANATEL, the National Agency Telecommunications and ANAC-National Agency of Civil Aviation, it's clear the main problems that lead to capture the public interest by government and regulated agents, according to the Theory of Economic Regulation. It also stands out, a reflection on the federal government initiative to improve national regulatory model, with the creation of the PRO-REG - Capacity Building Programme for Institutional Management and Regulation, observing the nature of the project proposal from the viewpoint of the theory of capture.

KEY-WORDS: Economic Regulation; regulatory agencies; telecommunications industry; civil aviation and capture.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	2
2 AS BASES TEÓRICAS DA REGULAÇÃO ECONÔMICA.....	4
2.1 Abordagem Normativa.....	4
2.2 Abordagem Positiva	8
3 A REGULAÇÃO NO BRASIL.....	11
4 HISTÓRICO E ATRIBUIÇÕES	15
4.1 ANATEL	16
4.2 ANAC.....	18
5 INDEPENDÊNCIA E EFICIÊNCIA	22
6 PRO-REG.....	30
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	32
REFERÊNCIAS.....	35

1 INTRODUÇÃO

O processo de privatização dos serviços públicos no Brasil, iniciado na década de 90, tornou-se um grande campo de recentes pesquisas; em especial pelo fato de que as privatizações dessas empresas envolvem setores nos quais os serviços ofertados são consumidos por toda a sociedade, e que atualmente podem ser considerados como direitos básicos de cidadania, como serviços de telefonia, saneamento, eletricidade e aviação civil, por exemplo.

Para que a privatização das empresas de serviços de utilidade pública traga vantagens para a economia nacional como um todo, é preciso que se defina um aparato regulatório que possa garantir os direitos dos consumidores e a melhor distribuição dos serviços à população, encorajando investimentos e atualizações tecnológicas para suprir as demandas de uma economia em crescimento.

O processo de regulação econômica de empresas de serviço público é denominado pela teoria econômica como Regulação Ativa, por seu caráter mais diretamente interventivo no que tange à substituição da concorrência por instrumentos e metas administrados publicamente. (POSSAS; PONDE; FAGUNDES, 1996, p. 8)

Sendo assim, deve estar presente nas situações de mediação de conflitos, na busca de sintonizar interesses dos diversos atores envolvidos no setor regulado e principalmente, viabilizando atendimento às solicitações das parcelas mais vulneráveis da população.

No Brasil a função de regulação ativa é cumprida pelas Agências de Regulação; estas possuem natureza jurídica de autarquias com regime especial. Tais agências são responsáveis, entre outras atribuições, pela solução de controvérsias entre os usuários e os agentes regulados. (ARAGÃO, 2003, p.7)

Com isso, este trabalho tem como objetivo realizar uma análise da atuação das agências reguladoras de serviços públicos no Brasil. Tratando-se de instituições de alta complexidade, definem-se como objeto de estudo

apenas duas agências: a ANAC - Agência Nacional de Aviação Civil, e a ANATEL - Agência Nacional de Telecomunicações.

A escolha das duas agências mencionadas deve-se ao fato de que existem fortes ambigüidades no desenho institucional das mesmas que configuram em diferenças no modelo de regulação desempenhado por essas instituições.

A análise busca identificar o desempenho na promoção de bem-estar e eficiência econômica com a atuação dessas agências quer seja pela ótica das atribuições básicas, que são aspectos normativos da existência das mesmas; ou pela ótica política, que é inerente a todos os processos de coordenação econômica e social encetados em nosso país.

Na primeira seção é apresentada a fundamentação teórica que embasa o processo regulatório, com o objetivo de compreender a dinâmica do processo de planejamento das instituições responsáveis pela regulação das atividades em setores de serviços públicos.

Na seqüência é abordada a maneira como foi concebido o processo de regulação no Brasil, faz-se uma descrição das circunstâncias econômicas que levaram o Brasil ao processo de privatização e a criação das agências reguladoras.

Na terceira seção apresenta-se um panorama histórico da formação da ANATEL e da ANAC, seguidas de uma breve exposição de suas estruturas organizacionais.

Na seção 4 se desenvolve uma análise comparativa sobre a autonomia que tais agências conquistaram desde sua formação, a eficiência na execução das metas instituídas no processo de criação desses órgãos e alguns comentários sobre as influências políticas que recaem sobre elas.

Na seção 5 é descrito um programa de aperfeiçoamento do marco regulatório brasileiro o PRO-REG, e a maneira como esse programa pretende atingir seu objetivo.

Nas considerações finais coloca-se uma síntese da análise realizada, comparando questões referentes à instituição das mesmas em seus contextos históricos, considerando a expansão das demandas atendidas pelos serviços por elas regulados. Há também, uma reflexão a respeito do PRO-REG, levando em conta a necessidade de aperfeiçoamento de um modelo regulatório

nacional e observando a natureza da proposta das organizações estruturais por ele colocadas.

2- AS BASES TEÓRICAS DA REGULAÇÃO ECONÔMICA

A análise normativa a respeito do tema apresenta as definições dos princípios da economia da regulação e seus possíveis instrumentos a serem utilizados para evitar a execução de práticas distorcidas no setor regulado.

As agências de regulação são estruturas institucionais e, portanto, estão sujeitas à subordinação política na elaboração de seu plano funcional. Essa questão é tratada pela teoria da regulação sob a abordagem positiva que teve os primeiros debates nos Estados Unidos na Escola de Chicago. Tal corrente teórica levantou a discussão sobre a coexistência de falhas de mercado e de governo. Depreende a partir dessa análise que as primeiras não poderiam ser corrigidas pela ação do estado sem que este estivesse completamente isento em relação à defesa de interesses particulares tanto da indústria como de grupos específicos. (MATTOS, 2004, p.15).

2.1 ABORDAGEM NORMATIVA:

Possas, Ponde e Fagundes (1996) colocam a importância de regulação dos setores de infra-estrutura que geralmente constituem-se de monopólios naturais, afirmando que:

[...] trata-se de preservar tanto quanto possível um ambiente competitivo, favorável à prática de preços não monopolistas e à qualidade dos serviços prestados, bem como à incorporação e difusão de novas tecnologias e serviços mais modernos, tendo em vista favorecer a eficiência econômica e o bem-estar social. (POSSAS; PONDE; FAGUNDES, 1996, p. 3).

Para Viscusi (1995, p. 307) o poder de coagir é um recurso utilizado pelo governo, e a regulação é o uso desse poder com a finalidade de restringir ou direcionar as decisões dos agentes econômicos.

A regulamentação econômica trata, portanto, da imposição do governo, em graus distintos dependendo da atividade, sobre as decisões da empresa a respeito de preços, quantidades, entrada e saída. Essas variáveis compõem a essência da decisão regulatória sobre as empresas, mas os agentes reguladores podem também escolher outras variáveis a serem inspecionadas como, por exemplo, o controle da qualidade do produto ou serviço que tais empresas produzem. De acordo com VISCUSI (1995, p. 310), “A agência reguladora pode especificar padrões mínimos de confiabilidade de um serviço.”

Neste contexto detalharemos as variáveis principais segundo VISCUSI (1995), que estão sob a égide da ação reguladora.

- **Controle de Preços:** Pela regulamentação de preços o governo pode especificar um determinado preço que as empresas devem cobrar ou pode restringir a cobrança de preços pelas empresas dentro de um determinado intervalo.
- **Controle de Quantidade:** O governo pode impor restrições sobre a quantidade de um produto ou serviço que é vendido, e isso pode ser utilizado em conjunto ou não com a regulação de preços.
- **Controle de Entrada e Saída:** Trata-se de restrições impostas à entrada de novas empresas no setor regulado, e a limitações impostas à saída das empresas que já estão operando no setor regulado, para que um grande conjunto de consumidores não seja prejudicado se uma empresa regulada decide abandonar um mercado sem prévia aprovação regulamentar.

Segundo Pires e Piccinini (1999), para que a regulação econômica cumpra com seus objetivos de maneira eficaz faz-se necessário a existência dos seguintes instrumentos:

- **Agências Independentes:** Em um cenário econômico onde as indústrias apresentam características diferentes de acordo com cada setor, e atuam sob a função de fornecer serviços básicos e de infra-estrutura, é extremamente necessário que o órgão regulador tenha autonomia e possa tomar decisões com

discricionariedade a respeito das reivindicações de produtores e consumidores assim como de cada agente interessado. Essa autonomia só é possível se houver orçamento planejado de acordo com os recursos obtidos pela própria agência, de forma que não possa haver risco de subornos, assim como questionamento da destinação de recursos. Outra condição para efetividade no funcionamento das agências é a estabilidade dos cargos de diretoria, de maneira que não possam ser rescindidos por discordância nas decisões entre agência e governo, com intuito de não ocorrer o problema da captura das agências por nenhuma das partes.

- Controle de Entrada e Saída: Nesse sentido é importante ressaltar que sejam respeitados os acordos sobre os contratos de concessão de modo a assegurar o retorno dos investimentos para que haja interesse por parte dos produtores em realizá-los, ao mesmo tempo em que estes garantam a realização da atividade para que as empresas obtenham ganhos de economia de escala. Eles também impedem que tais empresas deixem a atividade por motivos de desistência e possam vir a trazer prejuízos aos consumidores.
- Regulação da Concorrência: Busca-se com isso estabelecer um ambiente mais competitivo possível, que possa equilibrar as diferenças de informações entre as empresas que já estão atuando e as empresas que venham a querer competir no mesmo setor, nesse sentido a tarefa é acompanhar o acesso de novas empresas e também acompanhar os programas de fusões e aquisições, para que não incorram em prejuízos para os consumidores.
- Definição de Tarifas e Mecanismos de Incentivos: Recai sobre a dificuldade de se estabelecer tarifas que garantam preços módicos ao consumidor concomitantemente a garantir a eficiência produtiva, extração máxima de rendimentos na atividade dada à estrutura de mercado, e também eficiência dinâmica de maneira a criar condições propícias à inovação pra que se possa obter

redução constante de preços e melhorias de qualidade dos produtos.

- Monitoramento dos Contratos de Concessão: Este monitoramento deve ocorrer de maneira que se possa fiscalizar a prestação de serviços, e também garantir que sejam cumpridas as metas de universalização e qualidade, é importante que tais contratos definam multas ao descumprimento das cláusulas que possam ferir os códigos de conduta para com os consumidores.

A abordagem normativa a respeito da teoria da regulação econômica nos indica os objetivos da intervenção, sendo eles: superar falhas de mercado, promover o bem-estar e assegurar a eficiência econômica; também nos revela a dinâmica própria das instituições reguladoras, que devem se estruturar de acordo com as motivações dos agentes que as compõe. (SALGADO, 2003, p. 16)

Sendo assim a existência de um ambiente regulatório confiável garante a defesa do interesse público, quer seja assegurando a lucratividade dos investidores e assim viabilizando os investimentos, como também garantindo os direitos dos consumidores em relação à qualidade, preço, e fornecimento de serviços.

Seguindo estes princípios a atividade reguladora tem como objetivo:

- Buscar a eficiência econômica, garantindo o serviço ao menor custo para o usuário;
- Evitar o abuso do poder de monopólio, assegurando a menor diferença entre preços e custos de forma compatível com os níveis desejados de qualidade do serviço;
- Assegurar o serviço universal;
- Assegurar a qualidade do serviço prestado;
- Estabelecer canais para atender a reclamações dos usuários ou consumidores sobre a prestação dos serviços;
- Estimular a inovação (identificar oportunidades de novos serviços, remover obstáculos e promover políticas de incentivo à inovação);

- Assegurar a padronização tecnológica e a compatibilidade entre equipamentos;
- Garantir a segurança e proteger o meio ambiente (PIRES E PICCINNI, 1999).

2.2 ABORDAGEM POSITIVA

Salgado (2003, p.4), define a análise positiva a respeito da teoria da regulação econômica como uma abordagem que procura atender sobre como de fato se daria o processo de regulação econômica em oposição à análise normativa que se restringe na definição das condições e princípios da intervenção regulatória no ambiente econômico.

A análise positiva aponta para os seguintes riscos: captura por parte dos regulados; desvio do interesse público (em razão de motivações próprias por parte da burocracia); a propensão à discricionariedade; e a tendência ao inchaço das agências, dentre outros males. A qualidade do desenho institucional é, pois, condição sine qua non para garantia de eficiência e da eficácia da agência regulatória, no cumprimento dos objetivos previstos em lei. (SALGADO, 2003, p.16)

Os aspectos positivos da regulação econômica atentam sobre o problema da assimetria de informações. Geralmente essa diferença no conhecimento dos mercados favorece os produtores, resultando o que se entende por *risco moral*, situação na qual somente os produtores detêm informações relevantes sobre o processo produtivo; (por exemplo, custos, medidas administrativas entre outras, que acabam por gerar vantagens para as empresas). A assimetria de informações pode também resultar no que é tratado pela teoria econômica como *seleção adversa*, ou seja, existem informações inerentes às firmas que são desconhecidas pelo sistema regulatório, sobre comportamento da demanda, tecnologia, eficiência produtiva etc.

O trabalho precursor a respeito da teoria econômica da regulação sob a óptica do comportamento político foi desenvolvido em 1971 por George J. Stigler, autor que desenvolve sua análise baseado na experiência norte-

americana em regulação econômica. Para Stigler (1971, p.1), “a regulação é adquirida pela indústria e é desenhada e operada primeiramente para seu benefício”.

Em *The theory of economic regulation*, G.J. Stigler (1971) indica que o interesse dos produtores prevalecerá na determinação dos serviços de uma agência regulatória. Este autor entende que qualquer grupo que se apresente de maneira organizada, mais compacta, teria maior poder de persuasão nos processos regulatórios. A análise de Stigler remonta à idéia de que grupos mais organizados tendem a possuir informações mais simétricas e a organização diminui os custos para que possam defender seus interesses; dessa maneira o interesse econômico de alguns grupos políticos ou industriais poderia capturar o corpo regulatório para auferir interesses particulares.

A afirmação de que a regulação econômica é utilizada para permitir que alguns setores empreguem a máquina da política para defesa de seus interesses particulares é baseada em duas diferenças existentes entre o processo de decisão político democrático e o processo de decisão de mercado:

a) O processo político exige simultaneidade de decisão, dessa forma as decisões devem ser tomadas ao mesmo tempo por um grande número de pessoas. Como essa prática pode ser dispendiosa no sentido da alocação de um grande número de pessoas para que se promova a votação, os eleitores exigem representantes que devem apresentar ampla discricionariedade e que devem evitar as decisões em que demonstrem alterações marginais de suas preferências.

b) O processo de tomada de decisão democrático deve envolver toda a comunidade e não somente os que estão preocupados diretamente com a decisão. Sendo assim, o processo político não pode excluir o eleitor desinteressado e não deve admitir a participação de cada um de acordo com seu nível de conhecimento. A maneira utilizada para se enfrentar tais dificuldades no processo decisório de interesse público é o emprego de representantes em tempo integral que são organizados por partidos políticos. (STIGLER, 1971)

Em seu artigo, *Toward a More General Theory of Regulation*, S. Peltzman (1976) aperfeiçoou a teoria da regulação econômica de Stigler a partir da idéia de que não há como algum interesse econômico capturar

exclusivamente o corpo regulatório. Assim, o político que é também um agente maximizador de utilidade procura alocar da melhor maneira suas estratégias para auferir benefícios sobre alguma atividade. Com isso se um grupo de consumidores estiver em condições de conceder vantagens para que se possam desencorajar as práticas de cartel por parte dos agentes reguladores, a proteção não cairá somente sobre a indústria, mas também sobre outros grupos organizados, como no caso, os consumidores.

Os modelos apresentados por Stigler e Peltzman são de fundamental importância para se analisar o desenho institucional das agências e com isso acompanhar se há eficiência na operação e apontar o grau de autonomia.

Os elementos fundamentais apontados por VISCUSI (1995), sobre a formulação de Stigler e Peltzman são:

- a) A legislação reguladora tem a função de redistribuir riqueza para Viscusi, o principal determinante dos modelos de Stigler/Peltzman é a maneira como a regulação promove a transferência de riqueza entre os membros da sociedade.
- b) A legislação reguladora é projetada de forma a maximizar o apoio político e o comportamento adotado pelos legisladores é impulsionado pelos desejos de manutenção do cargo que ocupam.
- c) Há competição entre os grupos de interesse para oferecer apoio político em troca de uma legislação favorável.

Dessa maneira a regulação tende a beneficiar grupos de interesse que estejam mais bem organizados, portanto favorece pequenos grupos já que nestes as preferências são mais fortemente compartilhadas, em detrimento de grandes grupos, geralmente os consumidores, que pela falta de organização e limitação de conhecimento sofrem os prejuízos da regulação mal executada; os efeitos negativos da má regulação se dissipam pela população o que faz com que sejam menos evidentes devido ao efeito distributivo. (VISCUSI, 1995, p. 330).

3 A REGULAÇÃO NO BRASIL

Durante a década de 1990 o Brasil enfrenta um vigoroso processo de transformações políticas e econômicas. A forte pressão inflacionária que assolou o país na década anterior fez surgir a necessidade de novas medidas para que se iniciasse um processo reverso da estagnação, bem como para promover o alinhamento das políticas internas ao receituário neoliberal imposto ao Brasil em função da renegociação da dívida externa.

Dentre as iniciativas adotadas, a privatizações das empresas estatais foi uma das principais medidas. Isso ocorreu em alguns dos setores chaves para o crescimento econômico, como é o caso dos setores de infra-estrutura. A necessidade da privatização se fazia pela carência de investimentos em tais setores durante o período de estagnação, o que passou a comprometer a eficiência das atividades. (PINHEIRO, 2005)

Pinheiro e Giambiagi (2000) revelam que as empresas estatais responsáveis por boa parte dos setores mais importantes da economia brasileira começaram a dar sinais de seu esfacelamento já no início dos anos 1980, quando passaram a ser instrumentos de políticas macroeconômicas, e tiveram seus investimentos interrompidos para auxiliar no controle de gastos públicos, além de terem os preços dos serviços ofertados ajustados de acordo com interesses relacionados ao processo inflacionário.

Somente no início dos anos 1990 foi instituído sob a medida provisória 115, que mais tarde se transformou na Lei 8.031, o Programa Nacional de Desestatização (PND). O BNDES (Banco Nacional do Desenvolvimento) exerceu a função de administrar o programa em conjunto com a Comissão de Privatização, responsável pela indicação ao governo federal das empresas passíveis de privatização. (PINHEIRO E GIAMBIAGI, 2000)

Todas as receitas provenientes da estatização das empresas públicas federais estavam voltadas para a quitação da dívida pública federal. Nesse sentido destaca-se que os principais objetivos do PND eram:

- a) redução da dívida do setor público e encargos, e a diminuição da necessidade de financiamento do setor público;
- b) fomentar a competitividade da economia nacional;

c) aumentar a democratização do capital das empresas nacionais.

A legislação do PND sofreu algumas alterações nos anos seguintes relativas às garantias trabalhistas e à legislação ambiental como regras a serem conduzidas pelas empresas concessionárias. (SAURIN E PEREIRA, 2008)

A eliminação dos monopólios públicos e a concessão à entrada de empresas privadas (nacionais e multinacionais) na prestação de serviços de utilidade pública, no mercado brasileiro se deram de fato após a aprovação da Lei de Concessões nº 8.987 de 13 de fevereiro de 1995, que tinha como objetivos principais.

- Eliminar as reservas de mercado, buscando a atenuação das características monopolísticas dos serviços e aumentar substancialmente a capacidade de atuação das empresas privadas.
- Instituir políticas tarifárias calculadas no valor da proposta vencedora, de acordo com critérios contratuais e não mais na garantia de remuneração fixa, visando estimular a eficiência das empresas concessionárias.
- Estabelecer regime de controle e fiscalização do serviço, do qual o próprio usuário possa participar, graduando ou impondo penalidades às faltas cometidas com a intenção de elevar os padrões de eficiência do serviço público.
- Atribuir à concessão de serviços públicos, mediante processo licitatório, com prazo determinado para o término da concessão. (MORAES 1997)

O processo de privatização colocava um complexo desafio para os formuladores de políticas públicas, pois ao invés da intervenção direta do estado, empresas de setores importantes da economia, passaram a ser geridas pelo setor privado. Para que este processo ocorresse de forma eficiente desenvolveu-se um arcabouço de mecanismos e instituições que tinham como objetivo fomentar os incentivos necessários à atuação eficiente do setor privado, garantindo o bem-estar social.

As instituições criadas neste cenário com a função de passar credibilidade ao processo de transferências dos monopólios governamentais

para o setor privado foram as agências de regulação, naquele momento o estado com características altamente intervencionistas nas ações econômicas do país, passa a exercer o caráter de estado regulador, comprometido com a intenção de garantir os investimentos por meio de contratos estabelecidos. Trata-se de órgãos do estado, dotados de independência financeira, estrutural e funcional, o que lhes garante autonomia decisória, fundamental para a adoção de soluções técnicas eficientes.

A estruturação funcional das agências contava com um quesito importante que mostra que o governo continua a exercer, porém de maneira diferente, o controle sobre os setores privatizados: a indicação pelo presidente da república dos dirigentes das agências.

Não obstante, para que a iniciativa dos investidores não seja abortada a gosto das intempéries políticas, a instituição das agências deve limitar a ação do governo sobre suas atividades.

A atividade regulatória pode sofrer restrições impostas pelo poder executivo por inúmeros motivos. O principal deles é a interferência de legisladores e governantes na ação das agências, devido à incoerência de alguma medida adotada por estas com as políticas governamentais.

Mesmo havendo constitucionalmente os âmbitos de ação do poder bem delimitados, há indícios de que exista relativa preponderância do poder executivo sobre as ações do legislativo. Isto é equilibrado pela ação do judiciário com seu poder de veto. (SILVA, 2009)

Frente a essas características na estrutura governamental brasileira, é importante que o desenho institucional das reguladoras preze pela independência deste órgão em relação às pressões políticas, assim como da possibilidade de captura regulatória por parte dos entes regulados.

Segundo Oliveira, Fujiwara e Machado (2003) as principais características institucionais das agências reguladoras são:

- 1) a indicação dos dirigentes de cada agência é realizada pelo Presidente da República e pelo Congresso Nacional. Existem cláusulas previstas em lei, embora reduzidas, que permitem a destituição dos dirigentes, isso visa garantir a autonomia técnica e reforça as características do mandato;

2) as agências reguladoras possuem também um Procurador Geral que está incumbido de realizar a defesa da agência em ações judiciais e também em analisar os processos em trâmite interno;

3) está previsto na constituição das agências um órgão colegiado que visa dar maior discricionariedade às deliberações de maneira a dificultar o processo de “captura” da agência;

4) algumas agências apresentam a figura de um ouvidor que atua como fiscalizador das atividades de maneira a aproximar a entidade reguladora da população;

5) a autonomia financeira das agências é garantida por recursos vindos de acordos celebrados com órgãos públicos ou privados, além de multas impostas como penalidades ao descumprimento de normas. As agências recebem também recursos advindos do orçamento geral da união, porém os recursos próprios descritos anteriormente as defendem de influências nas decisões por pressões de *lobbies* que ocorrem no âmbito do governo. (OLIVEIRA; FUJIWARA; MACHADO, 2003, p.3-5)

A oferta de bens e serviços públicos deve ser em última instância responsabilidade do Estado, pois se tratam de atividades fundamentais para o bem-estar e desenvolvimento da nação. Para tanto a existência das agências reguladoras é imprescindível, já que dá ao estado garantia de poder concedente de modo a garantir segurança e controle sob normas a serem seguidas por prestadores e usuários, garantindo assim os investimentos necessários à manutenção do crescimento.

Inicialmente as reguladoras foram implantadas com o objetivo principal de regular o fornecimento de serviços considerados monopólios naturais, porém a criação de agências como ANAC (Agência Nacional de Aviação Civil), ANVISA (Agência Nacional de Vigilância Sanitária), ocorreu para regular a prestação de serviços utilizados por grande parte da população.

Apesar de ter de se levar em conta para comparação, as diferenças entre setor de telecomunicações e de aviação civil, a análise é construída de maneira a abordar os dois setores, pois a regulação nestes casos está respaldada sob o único marco regulatório existente no Brasil.

Constantes investimentos são necessários para a manutenção das instalações existentes e para a ampliação da capacidade dos dois setores em

questão, de modo a acompanhar as demandas, evitando assim que o crescimento econômico esbarre em entraves gerados pelos gargalos estruturais.

Segundo Pinheiro (2005) o caso mais bem sucedido de privatização foi o ocorrido no setor de telecomunicações que teve sua capacidade produtiva ampliada significativamente. Entende-se que este desempenho deve-se à reforma regulatória no setor - com a instituição da ANATEL como agência reguladora - e a criação da Lei Geral das Telecomunicações terem sido instituídas antes mesmo de haver de fato a privatização.

No entanto, no que concerne ao transporte aéreo no Brasil, regulamentado pela ANAC, Barat (2007) atenta para o fato de que o recente crescimento da demanda de passageiros a taxas anuais superiores a 15% evidenciou o processo de degradação física e operacional dos aeroportos e dos sistemas de proteção ao vôo. Segundo ele restrições na infra-estrutura aeroportuária e aeronáutica têm afetado o transporte aéreo, tanto de passageiros, quanto de cargas.

Neste contexto cabe-se ressaltar que o gerenciamento da atividade de aviação civil no Brasil se dá pela ANAC sob a influência de outros mecanismos de controle ligados diretamente ao poder executivo. Além disso, a organização do setor de aviação civil carece de uma legislação específica.

4. HISTÓRICO E ATRIBUIÇÕES

Nesta seção é apresentada a origem das agências abordadas neste estudo e as principais atividades atribuídas a elas para a execução do objetivo da regulação.

4.1 ANATEL

Segundo Lehfeld (2002) a privatização do setor de telecomunicações no Brasil ocorrida na década de 1990 acontece em resposta à saturação do Sistema Telebrás vigente desde 1974, que era responsável pela exploração do setor de telecomunicações, sendo que este detinha cerca de 90% da rede existente no país, com a União como controladora acionária com mais de 50% de suas ações ordinárias.

Na década de 1990 ocorreram significativas evoluções na área de telecomunicações, e o sistema presente no Brasil via-se diante de dificuldades para acompanhar o ritmo de aumento da demanda pelos serviços. Estima-se que nesse período cerca de 18 a 25 milhões de usuários não possuíam telefone ou não tinham acesso a estes. Além das dificuldades que existiam para a manutenção da capacidade instalada não havia projetos que visassem aumentar a estrutura de serviços.

O setor de telecomunicações caracteriza-se pela necessidade de vultuosos investimentos para sua operação. Diante disso, o paradoxo da ausência de investimentos neste setor pode ser explicado pelas seguintes causas:

- I) o critério para formulação de tarifas não era de acordo com parâmetros que garantissem o retorno do capital investido ou ao menos cobrissem os custos da atividade, já que o governo estabelecia tarifas com intenção principal na contenção do processo inflacionário;
- II) a gestão empresarial que era conferida às empresas estatais e estavam assoladas por burocracias que impediam a empresa a atuar a tempo das transformações do mercado;
- III) a acomodação do poder de monopólio também impedia o interesse em investir no setor. (LEHFELD, 2002).

Dessa maneira com a emenda constitucional nº 8 de 15 de agosto de 1995 foi eliminada a exclusividade de concessão na exploração de serviços públicos de telecomunicações somente pelo estado. Essa medida tinha como objetivo aumentar a competição no setor, visando redução nas tarifas e a

ampliação do atendimento para que o serviço se estendesse a parcelas maiores da população. (ANATEL 2009)

Posteriormente instituiu-se a Lei Geral das Telecomunicações (Lei nº 9742/97), que entre outras cláusulas previa a criação de um órgão regulador para o setor, a Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL - que tinha como objetivo estabelecer regras quanto à exploração, organização, fiscalização de execução, assim como sobre a comercialização e implantação dos serviços de telefonia.

Com a privatização, outras medidas além da criação da ANATEL foram tomadas com a intenção de se definirem políticas públicas que dessem condições efetivas ao desenvolvimento das telecomunicações. Dessas destacam-se: a) o Plano Geral de Outorgas, que estabeleceu as diretrizes para os serviços de telefonia fixa, visando garantir, dentre outros objetivos, a interconectividade das redes; b) as metas de universalização, que, na maioria dos casos, foram cumpridas antecipadamente e incluíam, por exemplo, a determinação de que toda localidade com mais de 100 habitantes teria pelo menos uma linha telefônica até dezembro de 2005; e c) as metas de qualidade, cujo desempenho foi deficiente nos anos iniciais, devido, sobretudo, à defasagem tecnológica da infra-estrutura de telefonia à época da privatização. (ARAUJO, 2003)

Com sua criação, as competências da ANATEL ficam assim definidas:

- implementar, em sua esfera de atribuições, a política nacional de telecomunicações;
- representar o Brasil nos organismos internacionais de telecomunicações, sob a coordenação do Poder Executivo;
- expedir normas quanto à outorga, à prestação e à fruição dos serviços de telecomunicações;
- administrar o espectro de radiofrequências e o uso de órbitas, expedindo as respectivas normas;
- expedir normas e padrões a serem cumpridos pelas prestadoras de serviços de telecomunicações quanto aos equipamentos que utilizarem;
- expedir ou reconhecer a certificação de produtos, observados os padrões e as normas por ela estabelecidos;

- deliberar, na esfera administrativa, quanto à interpretação da legislação de telecomunicações e sobre os casos omissos;
- reprimir infrações dos direitos dos usuários; e exercer, relativamente às telecomunicações, as competências legais em matéria de controle, de prevenção e de repressão das infrações da ordem econômica, ressalvadas as pertencentes ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) (ANATEL 2009).

A Anatel possui um conselho diretor composto por cinco conselheiros com mandato fixo de cinco anos, cada conselheiro tem de ser necessariamente brasileiro livre de qualquer ocorrência que comprometa sua reputação, deve possuir formação universitária e ser bem conceituado na sua área de especialidade. Os conselheiros são escolhidos pelo presidente da república e nomeados por aprovação do Senado Federal, a perda de mandato dos membros do conselho só poderá ocorrer pelo fato de renúncia, condenação judicial ou processo administrativo disciplinar. O presidente do conselho é também o presidente executivo da agência. (ANATEL 2009)

4.2- ANAC

O primeiro órgão governamental responsável por orientar, regular e planejar as atividades ligadas à aviação civil foi instituído em 22 de abril de 1931 pelo então presidente da república Getulio Vargas. Tratava-se do Departamento Aeronáutico Civil, órgão submetido ao ministério da aviação. (ANAC 2010)

Desde 1941 este departamento passou a ser subordinado ao Ministério da Aeronáutica e em 1969 foi reformulado, passando a ser denominado Departamento de Aviação Civil (DAC).

“[...] as competências do DAC eram estabelecidas no art. 18 do Anexo I do

Decreto nº. 5.196, de 26 de agosto de 2004, que dispunha: “Ao Departamento de Aviação Civil compete planejar, gerenciar e controlar as atividades relacionadas com a aviação civil”. Portanto,

em virtude dessa competência, qualificava-se como “autoridade aeronáutica”, exercendo, por via de consequência, as atividades relacionadas a essa função pelo Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986). (BARAT 2007, p.2).

O DAC ficou designado para promover o controle e regulação da aviação civil no Brasil até que, seguindo uma tendência mundial, fossem tomadas as medidas necessárias para reformulação do sistema aéreo no Brasil. Dessa maneira no ano de 1991, durante a V Conferência Nacional de Aviação Comercial (Conac), foram instituídas as primeiras instâncias da reforma pela qual passaria a aviação civil brasileira nos últimos anos. Em ocasião da Conac, deram-se as bases para reformulação da sistemática de competição no setor aéreo no Brasil, sendo de início as principais providências a serem tomadas: a) abolição dos controles de preços; b) simplificação dos trâmites para a autorização de novas linhas ou alteração das linhas existentes; c) eliminação da segmentação do mercado doméstico em rotas regionais e nacionais, que não podiam ser exploradas por uma mesma empresa; d) facilitação do processo de entrada de novas empresas no mercado. (ARAUJO JR, 2003)

Durante a Conac surge a proposta de criação da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), porém este projeto ficou nos trâmites do Congresso Nacional até a aprovação da Lei nº 11.182, que criou a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), em 27 de setembro de 2005. No entanto o início das atividades da agência ocorreu somente em março de 2006. A estrutura organizacional da ANAC é composta por uma diretoria que opera em regime colegiado, além de uma Procuradoria, Corregedoria, Conselho Consultivo e Ouvidoria que atuam em conjunto. (ANAC 2010)

Segundo Barat (2007), algumas das competências atribuídas ao DAC foram mantidas no regimento de coordenação da ANAC. Dentre essas competências destacam-se:

- Outorgar concessões de serviços aéreos e de infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária;
- Regular essas concessões;

- Representar o Brasil em convenções, acordos, tratados e atos de transporte aéreo internacional com outros países ou organizações internacionais de aviação civil;
- Aprovar os planos diretores dos aeroportos;
- Compor, administrativamente, conflitos de interesse entre prestadores de serviços aéreos e de infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária (arbitragem administrativa);
- Estabelecer o regime tarifário da exploração da infra-estrutura aeroportuária;
- Contribuir para a preservação do patrimônio histórico e da memória da aviação civil e da infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária;
- Reprimir e sancionar infrações quanto ao direito dos usuários.

Porém com a criação da ANAC o regimento do antigo DAC teve seu espectro de atuação sobre o setor aéreo no Brasil ampliado, de forma a exercer também o controle econômico e de mercado do setor pelo qual é responsável. Entre as novas atribuições destacam-se:

- Promover a defesa da concorrência, estando a Agência a atentar quanto a fatos que configurem ou possam configurar infrações contra a ordem econômica, ou que possam comprometer a defesa e a promoção da concorrência, de modo a noticiá-los ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE;
- Definir prioridades na exploração e na utilização de serviços aéreos e de infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária, de acordo com as diretrizes estabelecidas na política de aviação civil;
- Promover e divulgar regularmente estudos específicos sobre as condições do mercado, tráfego e demanda por serviços de transporte aéreo;

- Implementar programas de incentivos para o aumento da produtividade do setor aéreo e para viabilizar o acesso às infra-estruturas e ao transporte para as localidades não atendidas;
- Buscar harmonia com as demais instituições reguladoras, cujos sistemas de regência interfiram na produção dos serviços regulares;
- Assegurar a liberdade tarifária;
- Zelar para que as empresas de prestação de serviços mantenham regularidade com suas obrigações fiscais e previdenciárias (arts. 8º, 9º e 10º do Decreto nº 5.731, de 2006). (BARAT, 2007)

Em um país de dimensões continentais como o Brasil é fundamental que haja eficiência no transporte tanto de passageiros como de cargas. O estado tem responsabilidade direta sobre essa questão, não só para assegurar o direito básico de locomoção do cidadão, mas também para garantir o dinamismo das atividades econômicas.

As razões primordiais para a necessidade de regulação do setor de aviação estão pautadas em duas ordens distintas: uma de natureza técnica e a outra de natureza econômica. Como ordem técnica é de fundamental importância a inspeção sobre as operações visando que cumpram a requisitos rígidos de segurança e treinamento de mão de obra visto que estão envolvidos na atividade milhares de passageiros além das pessoas que operam o sistema. A razão de ordem econômica diz respeito à necessidade de se otimizar os serviços oferecidos de forma a garantir qualidade e regularidade a preços condizentes com a realidade de mercado. Para isso a manutenção de um ambiente competitivo em conjunto com o aumento da demanda e redução nos custos operacionais resulta em êxito nos objetivos ao que se refere à regulação. (ANAC 2008)

5 INDEPENDÊNCIA E EFICIÊNCIA

A concessão da prestação de serviços essenciais ao setor privado tem que estar em consonância com políticas públicas de desenvolvimento nacional de longo prazo, visto que as privatizações se deram em setores responsáveis pela manutenção e aprimoramento da infra-estrutura do país. É de extrema importância o acompanhamento do desempenho dos órgãos reguladores sobre as empresas concessionárias com vistas a garantir que a operação das atividades esteja de acordo com os interesses maiores do Estado, no sentido de assegurar a maximização de bem-estar da população.

A independência das agências reguladoras lhes permite diferenciar as atividades de governo e de Estado, de modo a garantir a autonomia decisória em relação ao governo que as deu origem, para configurar assim um ambiente institucional confiável e promover os investimentos necessários para o desenvolvimento dos setores regulados. (SANTOS, 2009)

Neste sentido a definição de um marco regulatório precedente à concessão do serviço público à iniciativa privada é de suma importância para garantir a eficiência da atividade, tanto no sentido econômico quanto no âmbito de promover eficiência social.

A tendência mundial de reforma de governança regulatória tem sido a designação de autoridades regulatórias independentes com poderes bem definidos e cujo exercício de sua missão seja baseado em marcos regulatórios previamente definidos, especialmente no que concerne a regimes tarifários, aos fóruns para arbitrar controvérsias e ao papel da autoridade antitruste existente para o monitoramento do acesso às redes e da concorrência nos mercados de serviço liberalizados. (PIRES; GOLDEINSTEIN, 2001, p.5).

Segundo Considera (2002) o modelo ideal para o processo de privatização das empresas estatais deveria considerar a criação prévia de agências reguladoras com normas claras e bem definidas a serem implementadas por estas nos setores regulados, sendo indispensável também a realização de concursos públicos a tempo de prover as vagas das novas agências com as devidas qualificações técnicas dos funcionários, evitando assim que estes novos cargos passassem a ser ocupados por candidatos

oriundos de indicação política. O mesmo autor coloca ainda que no processo de criação das agências brasileiras a ANATEL apresentava maiores indícios de independência em relação ao governo e relativamente nenhuma captura pelas empresas envolvidas nas atividades do setor regulado.

Lins (2004) corrobora com a visão de Considera sobre a ausência de evidências substanciais que comprovem a captura da agência no caso da ANATEL. Ele coloca que a conduta da agência nesse sentido está respaldada na Lei Geral das Telecomunicações, que prevê cláusulas que impedem de alguma maneira a tendência a captura, como por exemplo, os procedimentos de discussão pública e de fiscalização social, que dificultam as pressões e limitam os efeitos de lobby sobre as agências. Além da quarentena dos conselheiros, que impede que por um período de um ano após o desligamento do funcionário da ANATEL, este exerça a representação de qualquer pessoa ou interesse junto à agência.

De acordo com Pinheiro (2003), a regulação das telecomunicações tinha como elemento fundamental o comprometimento das empresas concessionárias em atingir as metas quantitativas e relacionadas também à qualidade na prestação dos serviços em um breve período de tempo, assegurando também o estímulo à competitividade no setor.

Os contratos de concessão, assinados em 1998, incluíam uma expansão no número de linhas fixas de 15,3 milhões para 50 milhões, e no de linhas celulares de 4,0 milhões para 26,2 milhões, respectivamente, em dez anos. Também se fixou uma série de indicadores de qualidade, como a proporção de chamadas não-completadas e o prazo para solucionar problemas dos consumidores, de acordo com um cronograma bastante estreito, a fim de garantir uma rápida melhora na qualidade dos serviços. (PINHEIRO, 2003, p. 6)

A competição no setor foi considerada desde o início da regulamentação como um dos principais instrumentos para atingir as metas determinadas. Para tanto houve ressalvas no aparato regulatório que contemplaram a assimetria pró-entrantes, ou seja, diferenciação de direitos e deveres entre os prestadores de serviço, com a intenção de incentivar a entrada de novas empresas no setor e reduzir o poder das empresas incumbentes. (PIRES, 1999, p. 16)

Os investimentos no setor dois anos após a implementação das reformas quadruplicou em relação ao período de 1994. Foram cerca de 12

bilhões de dólares contra apenas 3 bilhões do período citado, sendo que se considerarmos a desvalorização do real no período esse montante representa um volume ainda maior de investimentos. (CARNEIRO BORGES, 2002, *apud* PINHEIRO, 2003)

Segundo Pinheiro (2005), a expansão do número de linhas telefônicas fixas no segundo ano de privatização já alcançara o número de 35 milhões de linhas e as linhas móveis alcançaram a marca de 21,5 milhões, sendo que estes números passaram a aumentar ano após ano até que fossem cumpridas as metas de universalização. Lins (2004) revela que existe grande ociosidade no uso efetivo da infra-estrutura do setor que pode ser considerada como resultado das metas de universalização terem sido atingidas antecipadamente ao tempo previsto, porém os custos de manutenção dessa rede ociosa recai de alguma maneira sobre o consumidor quer seja no momento de reajuste das tarifas ou sobre a cobrança de assinatura básica de telefonia.

O Serviço de Telefonia Fixa Comutado (STFC), que agrega os serviços de chamadas telefônicas realizadas por telefones fixos em âmbito local, nacional e de longa distância atingiu ao final de 2009 o total de 41,5 milhões de acessos, mais do que o dobro do que foi registrado em 1998, logo após entrar em vigor a Lei Geral das Telecomunicações (Lei nº 9742/97), conforme observa-se no GRÁFICO 1.

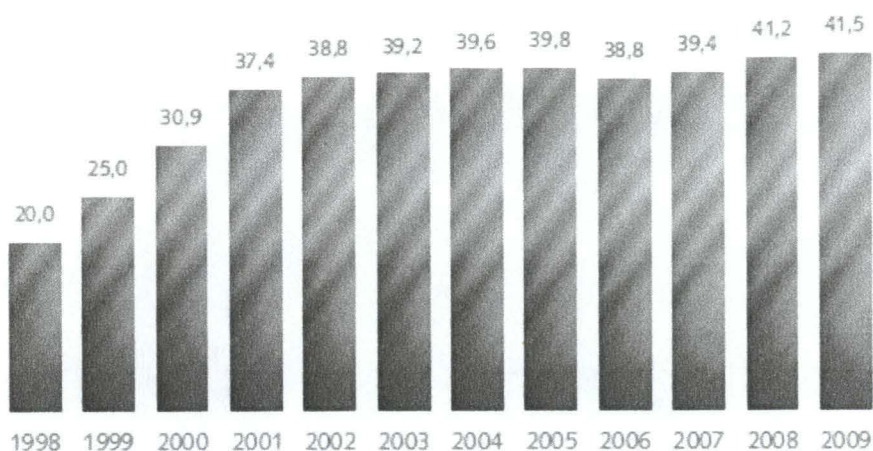


GRÁFICO 1 – EVOLUÇÃO DOS ACESSOS DO SERVIÇO FIXO COMUTADO (EM MILHÕES) FONTE: ANATEL (2009)

Dados divulgados pela ANATEL em seu relatório de desempenho de 2009 mostram também um elevado crescimento do acesso à telefonia móvel no Brasil. O Serviço Móvel Pessoal (SMP) registrou um crescimento no número de acessos em relação ao ano de 2008 de 15,5%, sendo utilizado por um número de 173,9 milhões de pessoas (ANATEL, 2009). Essa evolução na utilização dos serviços de telefonia móvel (GRÁFICO 2) mostra-se como uma tendência mundial e deve-se em grande medida à preferência do consumidor pelos celulares pré-pagos, que oferecem condições mais flexíveis relacionadas às tarifas.

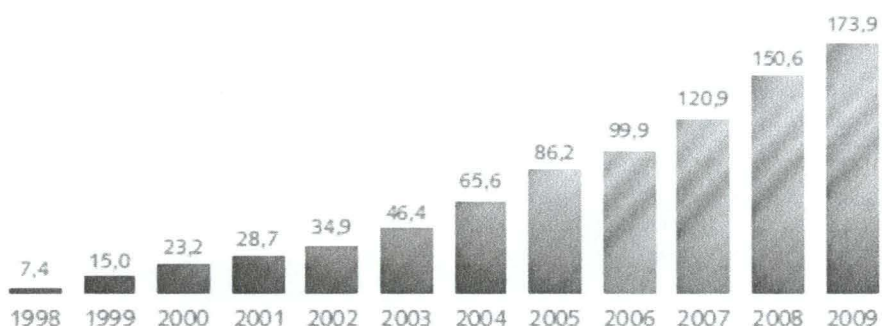


GRÁFICO 2 – EVOLUÇÃO DOS ACESSOS DO SERVIÇO MÓVEL PESSOAL (EM MILHÕES)
FONTE: ANATEL 2009

A vantagem do uso do serviço móvel, por não incidir o pagamento de assinatura básica, traduz-se em uma insatisfação das empresas concessionárias do setor de telefonia fixa. Estas consideram que a grande alavancagem da utilização dos celulares se deu pela cobrança de altas taxas nas chamadas fixo-móvel, que geraram receitas suficientes para subsidiar a oferta de aparelhos móveis e incrementar o crescimento do setor (LINS, 2004).

A ANATEL é responsável também pela universalização e fiscalização dos serviços de transferência de dados multimídia, conexão banda larga, que registrou em 2009 um crescimento da ordem de 14% em relação a 2008. Isso significa o total em 2009 de 13 milhões de acessos fixos de internet banda larga em todo Brasil.

Apesar do cumprimento das metas estipuladas em ocasião da formulação do Plano Geral de Outorgas, e, portanto do significativo avanço da atividade de telecomunicações no Brasil após a instituição da concessão e da

consequente regulação, os esforços para se aprimorar o aparato regulatório da ANATEL devem ser constantes devido à complexidade que envolve este setor e aos grandes avanços tecnológicos que são inerentes a atividade e, portanto exigem aprimoramento técnico também do agente fiscalizador das ações das concessionárias.

É inerente aos setores regulados a complexidade que surge na condução de suas atividades, pois é justamente esse motivo que justifica a regulação, como já citado anteriormente. Porém o setor de aviação civil, que será abordado na seqüência, apresenta-se em fase de regulação muito incipiente em relação ao setor de telecomunicações. Esse fato pode ser resultado da regulação ocorrer sem o respaldo de uma lei geral, como é o caso das telecomunicações, para orientar as várias questões decorrentes do processo regulatório.

O setor de aviação civil é dotado de características particulares não só por concentrar atividades de cunho econômico e social, mas também pelo fato de que a ANAC não é a única instituição de atuação pública responsável pelo setor. A atuação da ANAC depende de políticas setoriais coordenadas entre a agência e outras instituições mantidas na esfera do poder público. São elas:

- INFRAERO: empresa pública nacional responsável pela administração dos aeroportos e parte dos procedimentos da navegação aérea;
- DECEA: organização do estado brasileiro responsável pelo controle do espaço aéreo nacional;
- CINDACTA: unidades executoras do controle de trafego aéreo: normas e procedimentos de navegação, aerovias, radares. (ANAC 2008)

As particularidades do setor de aviação civil fazem dele o mais complexo dos setores a ser regulado, pois neste caso não é conveniente que sejam adotados padrões rígidos de regulação submetendo o setor a burocracias pouco flexíveis e também não é adequada uma desregulamentação ao passo de que isso pode fomentar a competição predatória incidindo o ônus sobre o consumidor (BARAT, 2007).

[...] Em síntese, há dois tipos de regulação que devem ser levados em conta: 1) a econômica: deve ser continuamente modificada em função da dinâmica do mercado, bem como do desenvolvimento e amadurecimento do transporte aéreo de passageiros e cargas,

considerado o seu ambiente cada vez mais competitivo. 2) a de segurança: esta tem caráter mais rígido e deve tornar-se mais rigorosa justamente na medida em que a primeira se flexibiliza em função da competição. (BARAT, 2006, p. 29)

O que se verifica na aviação nacional é que a atuação da ANAC em conjunto com entidades sob controle direto do governo sensibiliza a agência a interferências governamentais em seus processos decisórios, gerando um vazio regulatório no setor que culminou no acidente da aeronave da companhia Gol em 2006 e menos de um ano depois no acidente da aeronave da companhia TAM com a morte de 199 pessoas.

A diretoria da agência em ocasião do acidente tinha em seu quadro a presença de Denise Abreu, acusada de conceder uma autorização inválida que permitia pouso de aviões em dias chuvosos no aeroporto de Congonhas, situação na qual ocorreu o acidente. A diretora em questão é advogada, sem nenhuma experiência em aviação civil, e fora indicada para o cargo por apadrinhamento político. (JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO, 2007)

O "caos aéreo" revelou outro problema enfrentado pela aviação civil brasileira, a sobrecarga nos aeroportos. A demanda pelo serviço de transporte aéreo atingiu um volume maior que 30 milhões de passageiros por quilômetros em duas décadas e meia (GRÁFICO 3), crescendo muito mais que proporcionalmente aos investimentos realizados em infra-estrutura e especialização de equipe neste mesmo período (controladores de tráfego sob a tutela do DECEA). (REVISTA VEJA, 2006)

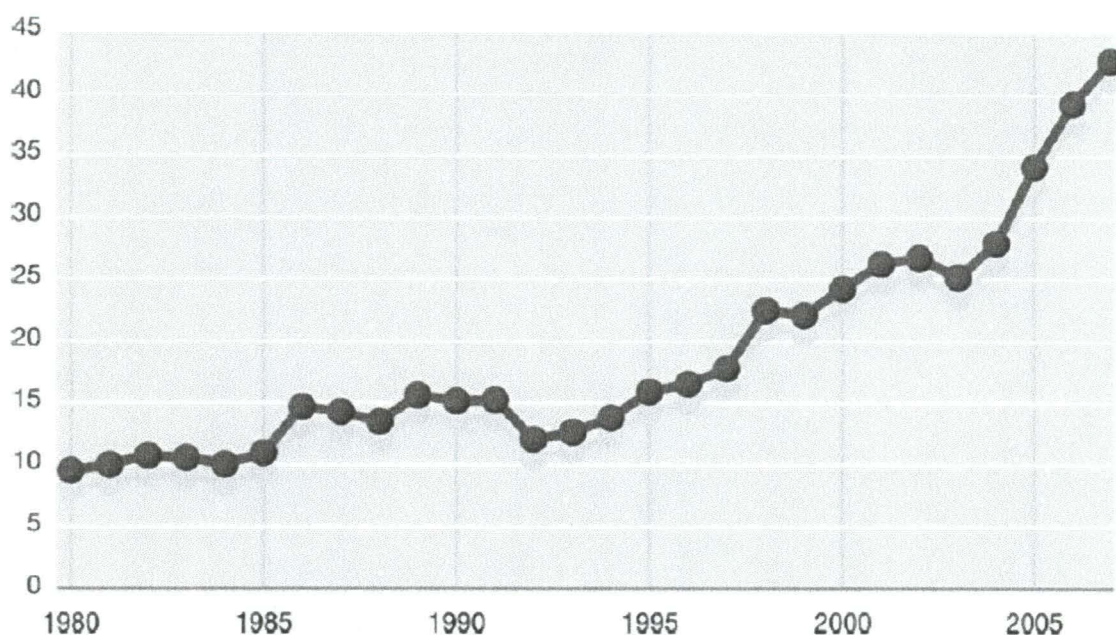


GRÁFICO 3 – EVOLUÇÃO DO VOLUME DE PASSAGEIROS TRANSPORTADOS (MILHÕES PAX.KM)

FONTE: ANAC 2008

As resoluções da V Conac em 1991 promoveram a maior flexibilização das práticas no setor aéreo, confrontando-se com o modelo rigoroso de controle da infra-estrutura utilizada pela operação. Sendo assim, devido à maior competitividade no mercado, as empresas aéreas intensificam o emprego de suas frotas com o intuito de obter ganhos de produtividade ao aumentar a capacidade produtiva para atender a crescente demanda pelos serviços. (OLIVEIRA; VASSALO, 2008, p.3).

Ainda para Oliveira e Vassalo (2008) a concessão de maior liberdade estratégica por parte da agência reguladora para as empresas aéreas resulta na anulação de outra atribuição da agência, a de promover a universalização territorial dos serviços prestados, pois este "afrouxamento" do marco regulatório traduz-se em busca incessante por parte das empresas em ganhos de produtividade concentrando suas frotas nos aeroportos localizados nos grandes centros urbanos.

A estrutura organizacional da ANAC é composta por uma diretoria como órgão de deliberação máxima, tendo um diretor presidente e quatro diretores que atuam em regime colegiado. Os diretores cumprem um mandato de cinco

anos, que poderá somente ser reduzido caso haja renúncia, ou condenação judicial tramitada e julgada, e salvo também demissão ocorrente de pena por medida administrativa disciplinar (ANAC 2008). Há no momento um grande questionamento da capacidade técnica dos diretores, isso porque a agência tem como foco principal de atuação a garantia de segurança das operações, portanto, entende-se que sua diretoria deveria ser composta por membros com comprovada experiência de atuação no setor.

5.1 ANÁLISE CONJUNTA

A atual legislação brasileira rege que para assumir o cargo de diretoria das agências reguladoras o candidato após ser indicado pelos ministérios passa pela aprovação do senado. O fato da nomeação de candidatos à diretoria dos órgãos colegiados das agências restringirem-se apenas em critérios políticos, leva ao problema das instituições reguladoras passarem a ser alvo fácil da captura de interesses tanto pelos agentes regulados, quanto pelo governo.

O critério de autonomia financeira das agências é conferido na legislação que instituiu a ANATEL e também está previsto na instituição da ANAC, porém apesar dos recursos provenientes da cobrança de taxas, homologação de pareceres e dos serviços prestados por parte das agências gerarem receitas significativas para as instituições, estas receitas acabam retidas pelo Tesouro Nacional, prática essa realizada desde a concepção desses órgãos, ainda no governo Fernando Henrique Cardoso.

Em 2005 foi apurado que a ANATEL arrecadava cerca de 1 bilhão de Reais por ano oriundos do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações. Esta mesma agência tinha um orçamento previsto para 2005 de 377 milhões de Reais, mas foram liberados pelo tesouro apenas 150 milhões. Parte desses recursos retidos pela união são destinados a equilibrar as contas públicas. Tal ação acaba prejudicando as agências em suas funções de fiscalização. (REVISTA VEJA, 2006)

As ingerências apontadas a respeito da ANAC são reflexos de uma falta de coordenação nas ações governamentais com vistas a um planejamento de longo prazo, que possibilita uma visão de crescimento da economia nacional. As falhas que ocorrem na gestão da ANAC, e a limitação das atividades da ANATEL, pelo contingenciamento de verbas, comprometem os investimentos no setor e a integridade dos contratos, o que se mostra como um retrocesso no modelo de concepção sob o qual agências foram criadas.

6 PRO-REG

Em março de 2007 o governo federal sob o decreto nº 6.062 instituiu o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação - PRO-REG. Este programa do governo federal surge como uma iniciativa positiva no sentido de promover a definição de um estado regulador que prime pela eficiência nas atividades econômicas que atuam no setor regulado, garantindo o fortalecimento das agências reguladoras e sua independência, considerando sempre que os interesses econômicos do setor regulado estejam em conformidade com as metas de maximização do bem estar da sociedade.

De acordo com o decreto que o originou, o programa tem por finalidade executar medidas integradas que busquem:

a) capacitar os agentes do sistema regulatório de modo a facilitar o pleno exercício de funções por parte de todos os atores;

b) fortalecer a capacidade de formulação e análise de políticas públicas em setores regulados;

c) a melhoria da coordenação e do alinhamento estratégico entre políticas setoriais e processo regulatório;

d) o fortalecimento da autonomia, transparência e desempenho das agências reguladoras, o desenvolvimento e aperfeiçoamento de mecanismos para o exercício do controle social e transparência no âmbito do processo regulatório (BRASIL - Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, 2010).

O arranjo institucional para execução do projeto é composto por:

- Comitê Executor: composto por membros da Casa Civil e o Presidente da República;
- Comitê Gestor: responsável pelo direcionamento estratégico será formado por membros da Casa Civil, Presidente da República, Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão e Ministério da Fazenda;
- Comitê Consultivo: responsável pela prestação de assessoria técnica ao comitê gestor será representado pelas agências reguladoras, e os respectivos ministérios aos quais as agências são vinculadas além do Ministério da Justiça e do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE).

Para que se possa alavancar os investimentos para execução de planejamentos de longo prazo é necessário resguardar o marco regulatório eficiente e independente, pois esta é uma condição primordial. Desta forma, a execução deste projeto atende a uma demanda que se apresenta há mais de dez anos, desde o início do processo de implantação das agências reguladoras.

A Análise do Impacto Regulatório (AIR) é um instrumento que tem por objetivo auxiliar os reguladores a aperfeiçoar a adoção de decisões compatíveis com objetivos previamente estabelecidos, com base em evidências e análises. Essa ferramenta é amplamente utilizada nas atividades regulatórias dos países membros da OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico). (PROENÇA , 2010).

A utilização da AIR no aprimoramento da regulação no Brasil é parte de um intercâmbio de experiências entre países no longo processo de adaptação de suas instituições a uma nova realidade que se configura com a abertura dos mercados mundiais. Devem-se respeitar para a adoção dessa ferramenta as diferenças contextuais de cada país, como por exemplo, renda, tecnologia e número de habitantes.

Proença (2010) coloca que a AIR está em fase de implementação no Brasil como instrumento auxiliar do aperfeiçoamento no processo regulatório proposto pelo PRO-REG. Sua utilização busca principalmente fortalecer a autonomia, transparência e o desempenho das agências reguladoras

A implantação da AIR ocorrerá de maneira gradativa com a intenção de aperfeiçoar o corpo técnico das agências, promovendo a capacitação destes na elaboração de pareceres técnicos para que possam distinguir com maior clareza os problemas regulatórios e seus impactos sobre a sociedade. Esse processo conta também com maior participação dos agentes envolvidos no setor regulado, dentre eles os consumidores. (SALGADO E HOLPERIN, 2010)

Importante salientar que a adoção de melhores práticas regulatórias, já está em fase avançada nos países desenvolvidos. Salgado e Holperin (2010) destacam que o foco principal da ação regulatória nestes países é a participação intensiva do público nos processos de tomada e decisão por parte das agências.

As audiências e consultas públicas devem acontecer de modo a aproximar os consumidores, reguladores e entes regulados, na busca pela solução mais eficiente para questões de interesse nacional.

Salgado (2010) revela o exemplo da decisão tomada em novembro de 2008 pela ANAC, esta teve a iniciativa de colocar em consulta pública a questão referente à otimização do uso do Aeroporto Santos Dumond no Rio de Janeiro.

Para conceder a liberalização das pistas deste aeroporto a ANAC realizou estudos sobre a capacidade de fluxo, assim como dos componentes de operação dos terminais de passageiros.

Após essas análises, foi feito um estudo da demanda pelos serviços do aeroporto para verificar se há compatibilidade com a capacidade instalada. Todas essas preposições foram expostas ao público com a necessidade de salientar os impactos da liberação do aeroporto para grande fluxo de vôos internacionais sobre a mudança no bem-estar do consumidor.

Este caso apontado por Salgado não se trata da aplicação da AIR nas resoluções da ANAC, mas nos dá condições de perceber que é possível a adoção por parte das agências de procedimentos de interação na rotina de suas atividades.

7- CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após mais de uma década do início do processo de privatizações, e da conseqüente criação das agências de regulação verifica-se que não há um arcabouço institucional adequado a esses órgãos que lhes confira garantias funcionais para que possam exercer as atribuições que lhes são conferidas.

A análise realizada aponta para a ausência de um marco regulatório que prime pela eficiência técnica e econômica, assim como, destaca que a ocorrência de interferências políticas neste processo leva à ineficiência do setor regulado, o que representa o comprometimento das políticas de desenvolvimento de longo prazo.

O termo "problemas institucionais" cabe nessa análise pela percepção de que são falhas na formação dessas instituições que comprometem sua atuação. Por se tratarem de agências relativamente novas no contexto nacional, é compreensível que haja certa resistência, por parte do poder central que lhes deu origem, na concessão da autonomia necessária para a primazia de suas funções

A eficiência percebida no cumprimento das metas de universalização do serviço de telefonia divulgada pela ANATEL demonstra que os investimentos em ampliação da rede e tecnologia efetuados em ocasião da privatização surtiram efeitos positivos para a população. Porém a tarefa da ANATEL na fiscalização de qualidade, satisfação do consumidor e aprimoramento técnico necessários para acompanhar o ritmo de desenvolvimento desse mercado podem ser comprometidos com o contingenciamento de verbas a que o poder público submete à agência.

Há questões relativas à ANAC que são de maior complexidade, pelo fato de um setor que obteve maior flexibilização em relação à competitividade e controle de preços continua a atuar em conjunto com instituições subordinadas ao governo federal, que carecem de investimentos.

No caso da estrutura aeroportuária e de segurança aérea, a ausência de investimentos no setor que resultarem em gargalos estruturais, não é o único problema a ser considerado. O desempenho inadequado dos gestores em relação às suas funções caracteriza um problema ainda maior, que pode obscurecer o papel regulador da agência beneficiando interesses de terceiros.

A experiência do Brasil com a regulação é relativamente recente, e pode-se dizer que as propostas de alterações do marco regulatório inicial deram-se somente após mais de uma década das primeiras privatizações, e um contra-senso dessa questão é que essas alterações foram propostas por um governo notoriamente contrário às condutas privatizantes encabeçadas no governo anterior.

Isso nos revela que a ação de aprimorar o marco regulatório está na agenda do governo como parte fundamental do processo de crescimento econômico e deve esforçar-se a atender às solicitações dos agentes no sentido da promoção de um ambiente propício aos investimentos, que valorize o empreendedorismo em consonância com as políticas macroeconômicas de crescimento adotadas pelo estado.

A criação do PRO-REG confirma esse comprometimento do governo, porém observando o esquema estrutural do projeto, constata-se que o corpo técnico, que é representado pelas próprias agências reguladoras, atua de forma secundária. As agências integram o Comitê Consultivo, sendo que suas considerações estão subordinadas ao comitê gestor, este tem sob sua responsabilidade as definições mais importantes a respeito da condução do projeto.

A preocupação reside em até que ponto este programa mostrará legitimidade em promover avanços na regulação econômica no Brasil, ou se configurará em apenas mais um instrumento para facilitar a interferência do governo nas decisões estratégicas dos setores envolvidos.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL (ANAC). Disponível em:

<<http://www.anac.gov.br/>> Vários acessos.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL). Disponível em:

< <http://www.anatel.gov.br/Portal/exibirPortalInternet.do>> Vários acessos.

ARAGÃO, A. S. de. Agências Regulatórias e Governança no Brasil. *In*: SALGADO, L. H; MOTTA, R. S. da. (Org). **Marcos Regulatórios no Brasil: o que foi feito e o que falta fazer**. Rio de Janeiro : Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2003. p. 126-162. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/marcosRegulatoriosNoBrasil.pdf>> Acesso em: 13/06/2010.

BARAT, J. Asas da Liberdade na Aviação Civil Brasileira. **Revista Custo Brasil**, Rio de Janeiro, v.2, n.2, 2007. Disponível em:

<http://www.barat.com.br/artigosrevistas/art_5.asp> Acesso em: 02/11/2010

BRASIL. **Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão**, 2010. Disponível em:

http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/regulacao/pro_reg/070316_REG_Pro_dec_6062.pdf. Acesso em: 26/11/2010.

CONSIDERA, C.M. O Início da Recente Experiência Brasileira em Regulação Econômica: *In*: SALGADO, L. H; MOTTA, R. S. da. (Org). **Marcos Regulatórios no Brasil: o que foi feito e o que falta fazer**. Rio de Janeiro : Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2003.p.31-40. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/marcosRegulatoriosNoBrasil.pdf>> Acesso em: 13/06/2010.

Justiça aceita denúncia contra ex-diretora da anac, **Jornal Folha de São Paulo**, São Paulo, Matéria on line, 2009. Disponível em:<

<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u494585.shtml>> Acesso em:17/09/2010.

LEHFELD, L. de. **Privatização das telecomunicações no brasil**: questões e perspectivas. Lisboa-Portugal, 2002. Disponível em: <

<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/view/30195/29590>> Acesso em: 30/10/2010.

LINS, B.F.E. **Análise Crítica do Desempenho da Anatel de 2000 à 2003**. Brasília, 2004. Disponível em:
<<http://www2.eptic.com.br/sgw/data/bib/multimidia/f7dd5cfe a9378a4c968ce0e6dd7ca097.pdf>> Acesso em: 17/09/210.

LOURENÇO, R. Caos nos aeroportos: versão oficial, a crise acabou! **Revista Veja**, São Paulo, 2006. Matéria on line. Disponível em:<
<http://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/geral/caos-nos-aeroportos-versao-oficial-crise-acabou/>> Acesso em: 20/09/2010.

MATTOS, P. (Coord). **Regulação Econômica e Democracia**. 1. Ed. São Paulo: 34 Ltda, 2004

MORAES, L. R. de M. **A Reestruturação dos Setores de Infra-Estrutura e a Definição dos Marcos Regulatórios**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1997. Disponível: <
<http://www.ipea.gov.br/pub/infraestrutura/regulacao/parte1.pdf>> Acesso em: 24/09/2010.

OLIVEIRA, G.; FUJIWARA, T.; MACHADO, E. L. **A Experiência Brasileira com Agências Reguladoras**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2003. Disponível em:
<http://www.goassociados.com.br/Papers/Agencias_IPEA_Final.pdf>. Acesso em: 30/10/2010.

OLIVEIRA, V.M.de; VASSALO, M.D. **Determinantes Regulatórios e Concorrenciais da Escassez de Infra-estrutura Aeroportuária e da Concentração da Cobertura do Transporte Aéreo no Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2008. Disponível em:<
http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/Livro_completo.pdf> Acesso em: 22/11/2010.

PELTZMAN, S. Toward a More General Theory of Regulation. **Journal of Law and Economics**, v. 19, n.2, Chicago 1976. Disponível em:<
<http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/philosophy/intranet/modules/honours/ph331/polecon/peltzman.pdf>> Acesso em: 08/09/2010.

PINHEIRO, A.C; GIAMBIAGI, F. Os antecedentes macroeconômicos e estrutura institucional da privatização no Brasil. *In*: PINHEIRO, A.C (Ed.). **A Privatização no Brasil: O Caso dos Serviços de Utilidade Pública**. Rio de Janeiro: Banco Nacional do Desenvolvimento, 2000. p 15-42. Disponível em:
<http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/ocde/ocde01.pdf> Acesso em: 04/10/210.

PINHEIRO, A. C. **Privatização no Brasil: Por quê? Até onde? Até quando.** 1999. Disponível em: < http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro/eco90_05.pdf> Acesso em: 22/10/2010

PINHEIRO, A.C. Reforma Regulatória na InfraEstrutura Brasileira: Em que pé estamos? *In*: SALGADO, L. H; MOTTA, R. S. da. (Org). **Marcos Regulatórios no Brasil: o que foi feito e o que falta fazer.** Rio de Janeiro : Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2005. p. 126-162. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/marcosRegulatoriosNoBrasil.pdf>> Acesso em: 13/06/2010.

PIRES, J. C. L; PICCININI, M. S. **A Regulação dos Setores de Infra-Estrutura no Brasil,** 1999. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro/eco90_07.pdf> Acesso em: 07/06/2010

POSSAS, M. L; PONDE, J. L; FAGUNDES, J. **Regulação da Concorrência nos Setores de Infraestrutura no Brasil:** elementos para um quadro conceitual. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1996. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/grc/pdfs/regulacao_da_concorrenca_nos_setores_de_infraestrutura_no_brasil.pdf>. Acesso em: 29/04/2010.

PROENÇA, J.D. **AIR- A Inportância da Qualidade Regulatória.** Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.revistagestaopublica.com.br/beta/index.php?option=com_content&view=article&id=316:entrevista-&catid=67:outubro2010> Acesso em: 26/11/2010.

SALGADO, L. H. **Agências Regulatórias na Experiência Brasileira:** Um Panorama do atual desenho institucional. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2003. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/2003/td_0941.pdf> Acesso em: 09/06/2010.

SALGADO, L.H; HOLPERIN. M.M. **Análise de Impacto: Ferramenta e Processo de Aperfeiçoamento da Regulação.** Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.regulacao.gov.br/publicacoes/artigos/analise-do-impacto-regulatorio-ferramenta-e-processo-de-aperfeiçoamento-da-regulacao>> Acesso em: 26/11/2010.

SANTOS, C.E.S.R. **Agências Reguladoras Brasileiras**: Contribuições para o Desenvolvimento Econômico e Social do País. Fortaleza, 2009. Disponível em: < <http://www.abar.org.br/biblioteca/textosArtigosRelatorios/> > Acesso em: 13/09/2010.

SAURIN, V.; PEREIRA, B. D. **O Programa Nacional de Desestatização**: Aspectos Relevantes da Política de Privatização. Revista de Ciências da Administração, Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, v.1, 2008. Disponível em: < <http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/7986> > Acesso em: 27/10/2010.

SILVA, M. B. **O Desenho Institucional em Prática**: uma análise da governança regulatória e do desempenho das agências reguladoras brasileiras. Recife: Universidade Federal do Pernambuco, 2009. Disponível em: < regulacao.gov.br/publicacoes/artigos/o-desenho-institucional-em-pratica-uma-analise-da-governanca-regulatoria-e-do-desempenho-das-agencias-reguladoras-brasileiras > Acesso em: 30/10/2010.

STIGLER, G. J. The theory of economic regulation. **Bell Journal of Economics and Management Science**, v.2, n.1, Spring 1971. Disponível em: < <http://www.rasmusen.org/zg604/readings/Stigler.1971.pdf> > Acesso em: 08/09/2010.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. **Citações e Notas de Rodapé: Normas para Apresentação de Trabalhos Científicos**. 2.ed. Curitiba: Editora UFPR, 2007.v.3.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. **Periódicos e Artigos de Periódicos: Normas para apresentação de trabalhos científicos**. 2.ed. Curitiba: Editora UFPR, 2007. v.6.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. **Referências: Normas para Apresentação de Trabalhos Científicos**. 2 ed. Curitiba: Editora UFPR, 2007. v. 4.

VISCUSI, W. K.; VERNON, J. M. e HARRINGTON, J. E. **Economics of Regulation and Antitrust**. Lexington, Mass: D. C. Heath and Company. 1995.