

diálogos



no espaço democrático

AGÊNCIAS

REGULADORAS:

**problemas e
perspectivas**



Conversa com

JOSÉ MÁRIO ABDO

Engenheiro, administrador,
primeiro diretor-geral da Agência Nacional
de Energia elétrica - ANEEL



diálogos no espaço democrático são publicações do Espaço Democrático, a fundação para estudos e formação política do PSD

“A transparência é um princípio do qual o regulador nunca pode se afastar”.

As agências reguladoras brasileiras, criadas para controlar a atividade de setores da economia, sempre estarão submetidas ao risco de fortes pressões, seja de agentes do mercado que deve regular, seja do governo de plantão. “As pressões sobre a Anvisa para aprovar o uso da vacina russa Sputnik V no Brasil são um exemplo recente disto”, disse **José Mario Abdo**, primeiro diretor-geral da ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica.

Para ele, o fato de serem organismos de Estado, e não de governo, deixa as agências, de alguma forma, desprotegidas. “Sendo órgãos neutros, elas correm o risco cíclico de ser influenciadas pelos prestadores de serviço ou pelo poder público, fazendo com que o papel de regulador seja desbalanceado”, disse ele em entrevista ao programa “Diálogos no Espaço Democrático”, produzido em maio de 2021 pela TV da fundação do PSD e disponível em seu canal de Youtube (<https://youtu.be/Pq3CWqz5EIs>)

Abdo foi entrevistado pelo jornalista **Sérgio Rondino**, âncora do programa de entrevistas e debates, com a participação do ex-presidente da CESP, **Andrea Matarazzo**, do gestor **Januario Montone**, primeiro presidente da Agência Nacional de Saúde (ANS), do ex-deputado federal **Vilmar Rocha** e do cientista político **Rogério Schmitt**.

Esta publicação reproduz a íntegra daquele programa.

Boa leitura.



Sérgio Rondino - O que são e para que servem as agências reguladoras? A realidade e as perspectivas dessas instituições são o tema desse nosso programa "Diálogos no Espaço Democrático", produzido para a TV da fundação de estudos e formação política do PSD. Teremos hoje a participação de um especialista no tema, que é o professor José Mário Abdo, consultor e sócio-administrador da Abdo e Associados. Ele é engenheiro eletricista e foi o primeiro diretor-geral da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), de 1997 a 2004. Foi também diretor do Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE) em 1996 e 1997. José Mário Abdo coordenou a implantação e a estruturação organizacional e regimental da ANEEL quando da sua criação, e participou ativamente da concepção dos modelos institucionais do setor elétrico brasileiro de 1998 e de 2003. Professor José Mário Abdo, seja muito bem-vindo ao Espaço Democrático.

José Mário Abdo - É um prazer compartilhar com pessoas desse valor, desse quilate, um tema do interesse nacional, como é caso das agências reguladoras. Muito obrigado.

Sérgio Rondino - Nós é que agradecemos. Registro que temos também a participação de dois especialistas no tema, o empresário Andrea Matarazzo, que foi secretário de Energia no Estado de São Paulo e, como presidente da Companhia Energética de São Paulo, a CESP, conduziu o processo de privatização da empresa. Andrea, seja bem-vindo.

Andrea Matarazzo - Muito obrigado ao Espaço Democrático pelo convite. É um prazer estar com gente da estatura do Januario Montone e do José Mário Abdo, ambos que conheço há tanto tempo e que têm serviços de relevância monumental prestados ao País.



AS AGÊNCIAS REGULADORAS
SÃO AUTARQUIAS ESPECIAIS CRIADAS
COM A FINALIDADE DE SER ÓRGÃOS DE
ESTADO, E NÃO DE GOVERNO. ESSA É UMA
DESCRIÇÃO ESPECIAL MUITO IMPORTANTE
PORQUE MUDAM OS GOVERNOS, MAS NÃO
MUDAM OS DIRIGENTES DAS AGÊNCIAS
REGULADORAS.



Sérgio Rondino - Conosco, também, Januario Montone, que foi o criador e primeiro presidente da Agência Nacional de Saúde Suplementar, a ANS. Ele foi diretor da Anvisa e secretário municipal da Saúde em São Paulo. Atualmente, Januario é consultor na área de saúde e colaborador do Espaço Democrático. Mais uma vez, Januario, obrigado pela participação.

Januario Montone - Rondino, eu é que agradeço a oportunidade de estar discutindo um tema dessa relevância, ainda mais com o meu amigo particular, de quem eu sou muito fã, o Andrea Matarazzo, e o professor Abdo, que eu tive a oportunidade de conhecer quando fomos contemporâneos como dirigentes de agências no nível nacional. É um prazer enorme participar dessa conversa.

Sérgio Rondino - Também participam desse programa o cientista político Rogério Schmitt e o professor da Universidade Federal de Goiás, Vilmar Rocha, ex-deputado federal e coordenador de Relações Institucionais do Espaço Democrático. Agradeço aos dois por terem enviado suas perguntas em vídeo. Antes de nos aprofundarmos no tema, eu gostaria de começar a nossa conversa com um rápido be-a-bá sobre as agências reguladoras, uma explicação bem sucinta. O que são agências reguladoras, para que servem ou para que deveriam servir?

José Mário Abdo - As agências reguladoras são autarquias especiais criadas com a finalidade de ser órgãos de Estado, e não de governo. Essa é uma descrição especial muito importante porque mudam os governos, mas não mudam os dirigentes das agências reguladoras. Elas são órgãos de Estado. E elas têm algumas atribuições importantes que as caracterizam como, realmente, autarquias especiais. Especiais porque tem autonomia adminis-



trativa, financeira e decisória. Não tem tutela, não tem subordinação hierárquica. A agência pode estar vinculada a determinada área - a ANS e a Anvisa são vinculadas ao Ministério da Saúde; a ANEEL, de energia elétrica, ao Ministério de Minas e Energia - porém, sem vinculação hierárquica. Ministros das áreas que eu mencionei não são chefes das agências reguladoras. Então, os dirigentes das agências reguladoras não têm relação de subordinação. Isso caracteriza o que é uma autarquia especial.

E elas foram feitas para quê? Como foram constituídas e qual a finalidade delas? É zelar, de forma sempre baseada no equilíbrio da relação,

pelos direitos dos usuários daquele serviço público - da área de saúde, de infraestrutura - e pelos direitos e obrigações dos prestadores de serviço. A agência não é um Procon. Ela não deve olhar só de um lado, o do consumidor. Necessariamente, deve olhar pelo usuário, mas igualmente olhar pelo equilíbrio, preservando direitos e obrigações dos prestadores de serviço.

Januario Montone - Abdo, como eu falei na abertura, nós vivemos a experiência de uma transição de governo como dirigentes de agências reguladoras. O modelo de agência foi implantado a partir de 1998,



teve um momento de expansão muito forte, associado inclusive ao processo de privatização do setor elétrico, da área de telefonia, da saúde, mas a partir de 2002 as agências sofreram o que eu chamo de um “ataque especulativo”, porque o governo que chegava – eleito e, portanto, com todo o direito de fixar as diretrizes para que as agências em que nós atuávamos seguissem – se ressentiu muito do que considerava um poder exagerado das agências, dos diretores, dos dirigentes. E como não houve a possibilidade de extinguir as agências, não havia força para extinguir, houve um bloqueio muito sério. Nós vivemos isso e os que nos sucederam também viveram.

Pior do que possíveis bloqueios de orçamento e outras coisas que eram mesquinhas, vamos dizer assim, eu gostaria que você avaliasse quanto isso prejudicou o desenvolvimento do modelo. Porque a agência era um modelo novo, e obviamente o modelo tem que ser aperfeiçoado ao longo do tempo – até porque o próprio mercado muda e a agência tem que ter versatilidade. Então, como isso bloqueou o aperfeiçoamento do modelo, por exemplo, em mostrar cada vez mais que a agência é um órgão de Estado, e não um órgão de governo? Ou até expandir o modelo. Até hoje nós não temos uma agência na área de meio ambiente, por exemplo. Qual é a sua

avaliação sobre os prejuízos que tivemos com esse tipo de ataque de bloqueio, digamos assim, ao poder efetivo da agência reguladora? Se é que você concorda com essa avaliação que eu estou fazendo, que é uma visão que tenho a respeito.

José Mário Abdo - Perfeito, doutor Januario, muito boa a sua colocação. Concordo com isso. E nessa fase que já seria desafiadora, que era da implantação das agências reguladoras. Por exemplo, no caso da ANEEL, que é de energia elétrica, quando começou, em 1997, foi a primeira agência a ser estruturada e implantada. Eu estava lá. Nós já tínhamos um desafio próprio que era a construção do novo e da compreensão, pela sociedade e pelos agentes – os agentes diversos, inclusive políticos, de governo – de que tipo de ente novo era aquele. Um ente de Estado, que não era de governo. Um ente que tinha autonomia e independência. Como construir isso a partir do zero? Então, isso, em si, já era um desafio.

Isso prosseguiu pelo ano 2000, por 2001, e na transição de 2002 para 2003, que é exatamente a abordagem do doutor Januario. Eu me lembro: logo no início, em janeiro de 2003, saiu uma manchete na mídia que dizia assim: “terceirizaram o poder, as agências reguladoras terceirizaram o poder”. Aquilo causou impacto. E isso teve um ônus, com certeza, naquele momento. Ônus de natureza interna, de estruturação das agências, e um ônus de natureza externa. Nós estávamos sendo compreendidos, interpretados pela sociedade em geral – não só os agentes, os usuários, os consumidores, todos estavam formando uma imagem do que seria essa tal agência. E aí uma liderança importante, de expressão política, com uma referência dessas, de que as agências terceirizavam o poder, no mínimo lançou o instituto da dúvida sobre o que seria, para que vieram e para que serviriam as agências. Isso foi, vamos dizer, mais um item a ser traba-

lhado nessa construção de firmar uma imagem, de estabelecer uma imagem perante a sociedade. E internamente também.

Éramos todos jovens, inclusive o quadro técnico das diversas agências que estávamos implementando nesse período de 1999 a 2002. E com certeza alguns se abalaram. Alguns ficaram realmente numa posição de questionamento. Tem importância? Estamos fazendo parte de uma instituição que tem relevância no interesse público deste País ou é alguma coisa esdrúxula? Isso causou espécie, levou tempo de reacomodação. Foi importante porque era uma fase de estruturação das agências, de alinhamento de visões. E a gente tinha a catequese interna, quer dizer, de idealismo, de construção do novo e da importância que representa a regulação em outros países, em áreas diversas – de humanidades, de infraestrutura, de saúde e assim por diante.

Então, realmente esse foi o impacto. Agora, é importante notar que também houve evolução. A despeito dessas declarações e a despeito de algumas atitudes, como por exemplo o projeto de lei de estruturação das agências reguladoras, que surgiu nesse momento, de 2003 para 2004, e só foi aprovado agora, no fim da década passada, pelo Congresso Nacional. Mas a primeira proposta do Executivo era altamente preocupante porque era mais restritiva a aspectos que são caríssimos para o regulador, da importância de ele poder ter sustentabilidade para prestar um bom serviço para a sociedade.

Quais são os princípios que ali eram caros e continuam sendo preciosos? Eram da autonomia e da independência, e naquele momento estavam sendo colocados em xeque. E nesse projeto de lei, também o contrato de gestão, a submissão ao Ministério de vinculação, que é coisa que seria de morte à autonomia das agências reguladoras. Isso tudo representou uma dificuldade, mas com o tempo foi importante. Foram passando os meses, os anos nesta década de 2000, e foi-se tendo compreensão. Por

exemplo, a importância das agências reguladoras em relação aos organismos internacionais de fomento, BID e Bird, para fazer financiamentos para os governos ou aos países em áreas importantes, não só de infraestrutura. Nós tivemos que ir a Washington de sobressalto, no início de 2003, e depois em 2004, porque o Banco Mundial exigia que, para discutir metas, programas e linhas de financiamento com o País, era importante que tivesse assento na mesa não só o ente político legítimo, o governo, mas também um agente de Estado, que era representado pelas agências reguladoras. Então, foi-se ganhando consciência e compreensão da importância e da razão de ser das agências no interesse público do nosso País.



Andrea Matarazzo - José Mário, acho que é importante a gente contextualizar um pouquinho, porque quando estamos falando da criação das agências, estamos falando do governo Fernando Henrique Cardoso, que começou o processo de privatizações da infraestrutura brasileira e obviamente as agências teriam um papel fundamental porque agiriam como elementos de Estado, permanentes, assegurando tudo aquilo que tinha sido comprometido dentro desse processo de privatização. No caso da ANS, foi também a continuidade desse processo de dar mais longo prazo às

políticas públicas. Eu participei ativamente do processo de privatização quando a ANEEL estava em implantação. Nós tínhamos previsto um modelo de privatização inicial, era a privatização da geração, da distribuição e a manutenção da transmissão em poder do Estado. A gente sabe que ao longo do tempo o próprio modelo acabou sendo modificado. Qual foi o papel da agência formada e formatada nessa nova definição? Como ela pôde trabalhar no momento em que houve essa mudança de modelo? E ela participou efetivamente, houve algum problema que forçou essa mudança, ou foi só uma mudança conceitual?

José Mário Abdo - Eu diria que foi conceitual, doutor Andrea Matarazzo. E ela exigiu, sim, da parte do regulador, ajustes, adaptações. O papel da agência abrange, além da regulação, também a fiscalização. Mas ela fiscaliza, igualmente, uma entidade, uma empresa, um prestador de serviço privado ou um prestador de serviço público, no caso da energia elétrica. Igualmente uma Light, que é privada, uma Eletropaulo, que é privada, ou uma Cemig ou uma Copel, que são estatais. Então, em termos da fiscalização, isso é indistinto. Agora, no campo da implantação, as agências sempre foram envolvidas porque têm muita especificidade e tivemos lá a felicidade - e isto não é uma peculiaridade só da ANEEL, valeu para a ANS, para a Anvisa, para a Anatel - de reunir técnicos capacitados, preparados ao longo dos anos nos respectivos setores do País.

Então, nós éramos ouvidos. As agências não são, como o amigo bem sabe, formuladoras das políticas públicas, das políticas setoriais específicas de cada área. Mas, a despeito disso, somos ouvidos. Então, quando houve propostas de ajustes e marcos regulatórios da lei, como por exemplo essa questão da transmissão e outros aspectos que se sucederam, as agências sempre foram ouvidas, não só participando de audiências públicas



do Congresso Nacional, mas também em reuniões específicas, em reuniões setoriais, com entidades de governo, com áreas de governo.

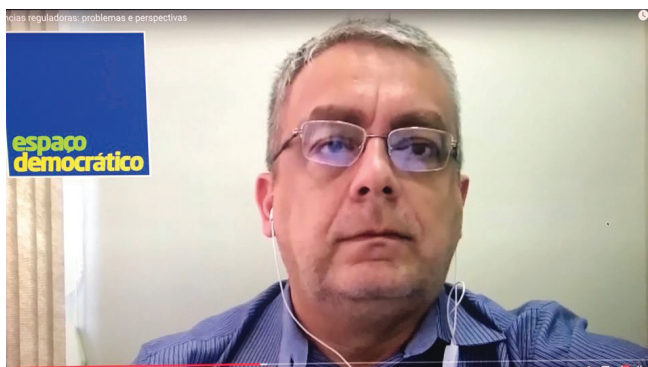
Foi uma transição serena, pacífica. Acabamos desenvolvendo um modelo de sucesso, aqui no Brasil, na transmissão dos sistemas elétricos. Ele acabou sendo reconhecido porque passamos a fazer leilões públicos, leilões na Bolsa de Valores – que hoje continuam sendo realizados na B3, em São Paulo. E, portanto, a concessão para implantar uma usina hidrelétrica ou uma linha de transmissão – com o surgimento das agências reguladoras, por um preceito constitucional, dos artigos 175, 176 da Constituição –, qualquer nova outorga seria mediante licitação e não mais uma ação entre amigos.

E aí as agências, com transparência, que é um princípio importante para o regulador, promoveram esses leilões em praça pública, na Bolsa de Valores. E no caso específico da sua pergunta, Andrea, que é sobre a transmissão, vencia aquele

lote quem oferecesse a menor RAP (*Receita Anual Permitida*). E quanto maior o deságio, maior o benefício para o consumidor, maior eficiência, menor tarifa para o consumidor final. Na transmissão, foi uma solução de sucesso que foi até repetida em alguns outros países.

Andrea Matarazzo - Então, as agências têm um papel muito importante para fiscalizar a boa implementação das políticas públicas definidas pelo governo, e assegurar isso a longo prazo.

José Mário Abdo - Perfeito, Andrea. Fazendo aquilo que nós chamamos de desdobramento da lei na sua regulamentação e regulação, definindo as normas e aplicando mediante a fiscalização que o amigo mencionou. E as empresas prestadoras de serviço, privadas ou não, são igualmente fiscalizadas, igualmente responsabilizadas e multadas se for o caso.



Rogério Schmitt - A minha pergunta é sobre o tema da captura das agências reguladoras. Há toda uma literatura especializada que trata dos riscos de captura dos órgãos reguladores, seja pelos setores econômicos que teoricamente estariam submetidos à regulação, seja por agentes políticos, nesse caso a captura das agências pelo poder público, pelo Estado, pelos políticos. Eu queria que o senhor discorresse um pouco sobre qual dos dois riscos acha mais grave no Brasil, atualmente. Se possível, dando alguns exemplos práticos de captura de agências tanto pelos setores regulados, como também pelo próprio governo.

Mário José Abdo - Esse é um tema - a questão do risco da captura do regulador - da maior importância para as agências reguladoras e para o bom funcionamento delas, da prestação dos seus serviços à sociedade brasileira. Por ser um órgão de Estado, não ser um órgão de governo, o regulador fica sujeito a isso, pois não tem a proteção do governo. Sendo um órgão neutro, corre o risco de ser capturado tanto por agentes de mercado, pelos prestadores de serviço, como pelo próprio poder político, desbalanceando o papel, a atuação do regulador, induzindo, direcionando ou submetendo o regulador a seguir uma linha que seja do interesse do prestador de serviço ou, no outro caso, de um ente político. Isso é indesejável em qualquer das duas áreas, tanto do prestador quanto do segmento político. Você pergunta se esse risco é real, se existe na prática.

Eu diria que a resposta é sim, é um risco real, é um risco relevante. E diria mais: é um risco que é cíclico. Nunca há um equilíbrio estável. Porque ora muda a conjuntura do País, ora mudam os governos, ora mudam os acionistas do lado do prestador de serviço - ora têm um perfil de uma natureza mais acolhedora, de posições independentes e autônomas do regulador, e ora não, tentando fazer uma ingerência no papel do regulador.

Então, é um risco cíclico, recorrente, que varia de setor para setor. Teria algum exemplo real, exemplo concreto? E como seria isso hoje em relação ao passado? O risco da captura do regulador é permanente ao longo do tempo. Muda de intensidade, conforme as circunstâncias. Por exemplo, nesse momento que estamos vivendo, momento grave no quadro da saúde pública do País com a pandemia, é lógico que há pressões sobre a Anvisa. Há riscos de influência. Captura é uma influência que pode ser tanto do poder político quanto do mundo empresarial, daqueles que produzem as vacinas.

Nesse sentido, a Anvisa também foi submetida, é o que se percebe pela mídia. Por exemplo, ela acabou de decidir sobre a vacina de origem russa, a Sputnik. E a Anvisa, neste momento, com as informações que detinha, optou por não fazer a liberação da aquisição dessas vacinas porque não satisfazia protocolos que a Anvisa estabeleceu com autonomia, com a discricionariedade técnica de um regulador, na defesa do interesse público. Decidiram, por unanimidade, que não seria aprovada nesse momento.

É lógico que algumas pressões têm legitimidade, mas têm também que ter o calibre adequado para não passar do limite. Então, houve, por exemplo, ações no âmbito do governo federal, de vários governos estaduais e também municipais sobre a Anvisa, nesse exemplo da vacina Sputnik. Duas prefeituras do Rio de Janeiro manifestaram a intenção de que o uso fosse autorizado pela Anvisa. E ela

decidiu não autorizar nesse momento. No outro prato da balança entram as empresas produtoras das vacinas. Elas também fazem pressão para que seja liberada a compra dessas vacinas e que seja feito o reconhecimento da sua eficácia. Mas é um trabalho de alta responsabilidade e a Anvisa tem sido muito cautelosa, prudente, e buscado dar agilidade. É isso que se percebe pela mídia, pela opinião pública. E esse é um exemplo clássico e bem atual do risco da captura do regulador.

Isso já existiu em outros segmentos e momentos, como por exemplo nas telecomunicações. Foi um processo grande de privatização no final da década de 1990. Havia pressões muito grandes de áreas do governo em relação à Anatel. E certamente tinha também o interesse dos consumidores. Naquele momento havia uma pressão maior do governo, que queria agilidade para avançar nessa mudança estrutural, nessa reforma do aparelho de Estado. É outro exemplo de influência. Mas a agência tem que agir com neutralidade, imparcialidade, serenidade, preservando a sua independência, ou seja, não se submetendo a pressões políticas ou dos segmentos empresariais. É um desafio importante, presente, e ficam aí esses exemplos.



Januário Montone - Exemplos excelentes, inclusive, em relação a essa discussão da captura e

da pressão. Mas eu queria te explorar um pouco em relação a essa nova legislação das agências, que foi aprovada em 2019. As agências vieram como uma política pública no governo Fernando Henrique, basicamente, mas cada uma delas tem lei própria, criada numa circunstância. Elas são bastante diferentes em aspectos internos, de organização. Por exemplo, no caso da saúde, as duas agências mantêm o conceito da independência, mas o contrato de gestão que é obrigatório para todas as agências, no nosso caso chegava a significar perda de mandato do dirigente se ele não fosse cumprido. Era um mecanismo que não existia para outras agências. Essa nova legislação, de uma forma ou de outra, buscou uma maneira de uniformizar um pouco, e inclusive de profissionalizar mais até a discussão das indicações para as direções etc. Eu queria a tua visão. Qual é a tua expectativa a partir dessa nova legislação em relação às agências? Principalmente em relação à transparência do processo decisório, que não é só colocar reunião da diretoria colegiada na internet. É a transparência geral do processo e do impacto regulatório.

José Mário Abdo - Penso que é muito importante essa busca de uniformização da estrutura e atuação das diversas agências reguladoras. Essa lei, que foi finalmente aprovada no final da década passada, teve o condão de trazer, sim, alguns aperfeiçoamentos importantes nesse campo. Além do que o doutor Januário Montone mencionou, colocou a obrigação de que todas as agências, no prazo de um ano da publicação da lei - ela é de meados de 2019 - teriam que passar por uma reestruturação. Então, em meados de 2020 todas deveriam estar com a implantação das reuniões deliberativas públicas da diretoria, ou seja, decidir publicamente. As reuniões poderiam ser assistidas e acompanhadas presencialmente e ao mesmo tempo pela internet, de qualquer lugar do Brasil ou do mundo. Isso foi

uma democratização importante que a ANEEL implantou ainda quando eu lá estava, em 2004.

E realmente significou tomar decisões não a portas fechadas, dentro de uma sala, reservadamente. Mas sim com acompanhamento, e não só acompanhamento visual, mas participação, sustentação oral. E o diretor-relator explicitando o seu voto, as suas razões, os fundamentos jurídicos e assim por diante, dando muito mais transparência para as decisões e muito mais democratização do processo decisório, com direito de contestação e de sustentação oral por parte dos legitimamente interessados no processo.

Essa lei trouxe outros progressos. Por exemplo, instituiu também o compromisso, a obrigação das agências fazerem – algumas por lei, outras não – as consultas públicas. Quer dizer, nem um novo regulamento, nem uma nova norma pode ser produzida na calada da noite. Não pode surpreender nem usuários, nem consumidores e nem prestadores de serviço. Ela tem que ser discutida publicamente. Então, nesse sentido colocou prazos. Que essas consultas públicas sejam disponibilizadas para discussão com prazo de pelo menos 45 dias e que somente depois disso se proceda a análise, receba as contribuições, se dê as explicações, as justificativas. Por que acolher e por que não acolher determinada contribuição, quer seja de um prestador de serviço, quer seja de um usuário do serviço. Isso foi um avanço importante buscando essa uniformização.

Outro ponto importante é que, antes de produzir um novo regulamento, o que robustece também o processo decisório é a explicitação, pela agência, pelo regulador, da AIR, Análise do Impacto Regulatório. Então, se é proposta uma nova norma, que tem lá um determinado objetivo, que vai disciplinar uma política pública ou setorial aprovada no Congresso Nacional ou como um decreto do governo, tem que ser feito esse relatório de Análise do Impacto Regulatório. O que aquilo pode

produzir? Ele tem que dar transparência, mostrar previamente para a sociedade que aquele regulamento leva a um benefício de tal ordem, mas vai ter um reflexo ou vai ter um impacto tal. Qual é o impacto? Ou o que é fundamental, o impacto para o consumidor? O impacto que pode representar para o usuário. Ou seja, coloque a descoberto, não deixe embutido, não deixe escamoteado. Isso virou a obrigação de que o próprio regulador antecipe, antevêja e explicita os possíveis impactos. E que isso subsidie de forma importante as consultas públicas e, por sua vez, a elaboração das normas e dos regulamentos que levarão a processos decisórios mais transparentes, com regras mais democraticamente estabelecidas.

Há outros benefícios importantes, doutor Januario. Por exemplo, a nomeação, a indicação de dirigentes para as agências reguladoras. Foram colocados alguns critérios, alguns crivos, balizas que são importantes. Para que não seja nomeado alguém neófito no setor. Para que cada uma das agências tenha pessoas com formação, com experiência de mercado, que possam contribuir efetivamente ao assumir a posição de dirigente.

E foi preservada também a sabatina a ser realizada pelo Senado. O indicado pelo ministro da área e pelo presidente da República é sabatinado pelos senadores – e aprovado ou não. Quando digo isso, muitas vezes me questionam: mas isso não é um faz de conta? Absolutamente, não é. Há profissionais que foram sabatinados e não foram aprovados.

Andrea Matarazzo - José Mário, o processo de privatização, no caso do Brasil, foi bastante rápido e era de uma dimensão enorme. Então, essas empresas privatizadas passaram a ser agentes econômicos e agentes políticos muito grandes. As agências, como você disse bem, não são um órgão de defesa do consumidor, não foram criadas para isso. Elas têm que defender os interesses do con-

Sigla da agência	Nome da agência	Data de criação (por lei ou MP)	Presidente em exercício
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica	26/12/1996	FHC (1º mandato)
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações	16/07/1997	FHC (1º mandato)
ANP	Agência Nacional de Petróleo	06/08/1997	FHC (1º mandato)
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária	26/01/1999	FHC (2º mandato)
ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar	25/11/1999	FHC (2º mandato)
ANA	Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico	17/07/2000	FHC (2º mandato)
ANTAQ	Agência Nacional de Transportes Aquaviários	05/06/2001	FHC (2º mandato)
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres	05/06/2001	FHC (2º mandato)
ANCINE	Agência Nacional do Cinema	06/09/2001	FHC (2º mandato)
ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil	27/09/2005	Lula (1º mandato)
ANM	Agência Nacional de Mineração	25/07/2017	Temer

sumidor e dos atores do setor. Sabemos o grau de pressão que as empresas são capazes de exercer sobre os entes públicos. Ao mesmo tempo, assistimos no Brasil uma certa cultura de aparelhamento dos órgãos públicos. A agência era para ser uma coisa diferente. A minha pergunta é: como elas conseguiram resistir a isso, se é que resistiram? Elas continuam cumprindo o papel para o qual foram criadas, que é assegurar o equilíbrio do setor e um bom serviço para o consumidor?

José Mário Abdo - Eu diria que sim, Andrea. É um desafio, um ponto importante. Pressões existem, sim. Eu me lembro de quando estava na ANEEL, tivemos uma pressão importante que foi no bojo do processo de privatização, que foi gigantesco. Não foi uma, não foram duas empresas privatizadas no Brasil, foram muitas ao mesmo tempo, com valores muito significativos, ativos muito relevantes. Quando fomos fazer, por exemplo, o primeiro processo de revisão tarifária periódica na agência, que é o momento do reequilíbrio, momento de reposicionar a tarifa, muitos agentes, muitos grupos controladores desses agentes pressionaram a agência no sentido de aplicar cálculos de tarifa que engordariam a receita desproporcionalmente e sem razão de ser.

Foi uma pressão incrível que recebemos. E tudo no começo, no quarto ano da agência. Tínhamos uma crença forte na regulação, na importância dela para o País, mas éramos cristãos novos, era um processo de aprendizado. Não foi fácil, viu, Andrea? Mas resistimos. Houve até judicialização dessa questão. Nós negamos administrativamente, em reunião da diretoria colegiada, considerar os ágios pagos na privatização dentro da receita a ser remunerada pela tarifa. A questão foi judicializada e o ganho de causa foi da agência reguladora. Isso não foi para a tarifa.

Então, pressão existe, é um processo cíclico, e daí a importância do regulador nunca se afastar dos seus princípios. Os princípios da transparência, da independência e da autonomia. Independência para essas pressões externas. E autonomia é a prerrogativa do regulador, da sua discricionariedade técnica para decidir sobre as tarifas.

Houve um momento importante, inclusive, em relação ao TCU (*Tribunal de Contas da União*). Foi um fato histórico, relevante, em 2004. O TCU questionou uma decisão sobre tarifas da ANEEL e determinou naquele momento - em que nós tínhamos reajustado várias tarifas no Brasil - que elas fossem reconsideradas, que fossem aplicados outros índices. Tínhamos uma decisão a tomar: acatávamos de pronto aquela determinação do TCU ou entraríamos com recurso. Ali estava em jogo essa sua colocação, Andrea. Quem efetivamente regula as tarifas? Era o regulador ou não? Ele tinha autonomia ou não? Entendemos que não deveríamos retroceder naquele momento e fizemos um embargo de declaração junto ao TCU. O tema voltou para o plenário do tribunal e o assunto foi rediscutido. Eu próprio fiz uma sustentação oral no plenário do TCU. Foi uma votação muito dividida entre os ministros, mas ao final veio o veredito: por maioria de votos, não por unanimidade, o TCU acatou o recurso da ANEEL. E o TCU reconsiderou seu acórdão, recomendou à ANEEL que reexaminasse o assunto. Nós reexaminamos e mantivemos a decisão tomada originalmente.

Lembro que até saíram na mídia várias manchetes naquela época, em 2004. Uma delas era assim: "Quem regula as tarifas é a agência". E assim se implantou. Então, eu digo: há pressões de várias ordens, são pressões políticas, de grupos empresariais, até institucionais, como é o caso dessa. Eu sei que com boa intenção, com intenção legítima do

TCU, mas que acabou tendo esse desfecho. Em outras palavras, o papel de uma agência eu diria que é nobre para um país, é o papel de um órgão de Estado. Ele é extraordinário para o país. Mas é uma missão árdua, porque ele não tem e não deve ter padrinhos. É um órgão do Estado brasileiro, não depende de governos, e assim sofre pressões.

Agora mesmo, em São Paulo, a Arsesp (*Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo*) orientou que as consultas públicas, os regulamentos novos que venham a afetar o interesse do governo do Estado, sejam submetidos previamente ao Estado, discutidos. Isso é uma coisa que não vai ao encontro da preservação da autonomia e da independência dessa entidade do Estado. Mudam os governos, podem mudar os presidentes da Caixa Econômica Federal, do Banco do Brasil e não sei de onde mais, mas os dirigentes de agências têm mandatos fixos, aprovados em sabatina no Congresso Nacional. E isso é para preservar e defender, sim, os consumidores. As agências têm que defender os direitos dos consumidores, dos usuários e também os direitos e obrigações que estão no contrato de concessão por conta dos prestadores de serviço.

Andrea Matarazzo - As agências conseguiram manter a independência e, com tudo o que a gente viu acontecer, conseguiram ficar fora desse tipo de aparelhamento do Estado, que infelizmente virou um pouco da cultura brasileira?

José Mário Abdo - Eu diria que sim, que positivamente conseguiram resistir. Porque, nas agências, o acesso ao quadro de técnicos não é uma ação entre amigos, não é uma indicação para cargos comissionados. Há muita restrição em relação a isso nos estatutos de estruturação das agências reguladoras. São concursos públicos e tem todo um plano de carreira, de ascensão dentro das agências reguladoras. Penso que o aparelhamento das agências

está blindado de forma adequada. Mas é um ponto que requer vigilância, requer estado de atenção porque não é órgão de governo, é órgão do Estado brasileiro. Para poder ter neutralidade, imparcialidade para ajudar a quem? Ela presta serviço a quem? Presta serviço ao Estado brasileiro. Tudo aquilo que for para a melhoria do nosso País e para o cidadão brasileiro. Não é simples, não é fácil, mas é de um mérito extraordinário.

E se aprende a cada dia, não se nasce sabendo aquilo. E essas pressões, esses riscos, são cíclicos, retornam. Num governo é mais brando, no outro é mais tênue, em um grupo empresarial é mais explícito, mais ostensivo. Mas quando há apego aos princípios, resiste-se a esse processo.



Vilmar Rocha - José Mário, na sua avaliação, quais são os principais desafios para consolidação das agências reguladoras no Brasil?

José Mário Abdo - Os desafios, eu diria que são recorrentes. Muitos deles voltam. O desafio da captura, por exemplo, é permanente, ora mais, ora menos intenso, mas é permanente. Tanto por parte do governo quanto por parte dos agentes prestadores de serviço. E tem até o risco de captura da própria corporação, quer dizer, a postura

corporativa de algumas equipes do próprio ente regulador. É um risco que um ex-diretor geral da ANEEL citou. O próprio técnico regulador se colocar frente ao risco de captura da decisão da diretoria de forma colegiada.

O certo é o seguinte: o risco é cíclico e deve-se ter, em relação a ele, uma postura de vigilância permanente. Outro desafio importante é a busca do equilíbrio da atuação do regulador. Ele deve primar pela busca do equilíbrio. A palavra-chave na missão do regulador é o equilíbrio. Equilíbrio entre defender e assegurar os direitos dos usuários e, ao mesmo tempo, buscar assegurar o cumprimento das obrigações e os direitos dos prestadores de serviço. A busca desse equilíbrio vem de dentro para fora, é um papel da própria agência, internamente, atuando na sua busca. É uma disciplina na forma de sua atuação.

Outro desafio seria a busca recorrente, persistente, do propósito das agências. Então, a sua pergunta inicial, Rondino: qual é o propósito, qual é o objetivo, elas nasceram para quê? Foram criadas para quê? As agências estão lá para serem catalisadoras, facilitadoras e não dificultadoras de processos de várias naturezas, quer seja o de defesa de direitos de consumidor, quer seja de direitos do prestador de serviço, para que os seus investimentos, a realização das melhorias nas suas respectivas áreas, possam fluir com naturalidade. Eles estão lá para dar clareza e para fazer a prática sustentável, para tornar os contratos de concessão e as concessões sustentáveis, porque é assim que se poderá levar a uma melhor qualidade na prestação do serviço ao consumidor. Esses são desafios importantes, que têm a ver diretamente com a missão, com o objetivo de ser e do funcionamento de uma agência reguladora.

Um desafio importantíssimo do agente regulador é estar sempre se aprimorando no princípio da transparência. A transparência é um princípio

do qual o regulador nunca pode se afastar. Quer dizer, não é só decidir com transparência, mas agir com transparência nas fiscalizações, nos processos para dirimir conflitos, dando livre acesso às suas posições, às suas instruções, porque não há outro modo de conquistar a confiança e a legitimidade, tanto de usuários como de prestadores de serviço, da sociedade em geral, se não seguindo rigorosamente os princípios da transparência.



Sérgio Rondino - Professor, como eu disse no início, o Espaço Democrático é uma fundação para estudos e formação política. Nesse sentido, posso dizer que o senhor deu hoje uma grande contribuição para todos nós. Agradeço muito pela sua participação nesse programa, agradeço ao Januario Montone, ao Andrea Matarazzo, ao Rogério Schmitt e ao Vilmar Rocha pela colaboração, e agradeço, como sempre, a você, que nos acompanhou nesse programa até aqui. Muito obrigado a todos e até o próximo programa.

José Mário Abdo - Muito obrigado.

.....



Fundação para Estudos e Formação Política do PSD

Presidente Alfredo Cotait Neto Coordenador Nacional de Formação Política Raimundo Colombo Coordenador Nacional de Relações Institucionais Vilmar Rocha Secretária Ivani Boscolo Diretor Superintendente João Francisco Aprá	Conselho Consultivo Presidente Guilherme Afif Domingos Conselheiros Alda Marco Antonio André de Paula Antonio Anastasia Cláudio Lembo Georgiano Neto Otto Alencar Ricardo Patah	Conselho Superior de Orientação Presidente Gilberto Kassab Conselheiros Antonio Brito Belivaldo Chagas Carlos Massa Ratinho Junior Domingos Aguiar Neto Guilherme Campos Letícia Boll Vargas Omar Aziz Robinson Faria Samuel Hanan
---	---	--

diálogos no espaço democrático - Coleção 2021 - "AGÊNCIAS REGULADORAS"

ESPAÇO DEMOCRÁTICO - Site: www.espacodemocratico.org.br Facebook: **EspacoDemocraticoPSD** Twitter: **@espdemocratico**

Coordenação - Scriptum Comunicação - Jornalista responsável - Sérgio Rondino (MTB 8367)

Projeto Gráfico - BReeder Editora e Ass. de Com. Ltda - Marisa Villas Boas - Fotos - Scriptum e Shutterstock



www.espacodemocratico.org.br