



Casa Civil da Presidência da República

Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais

Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para a Gestão em Regulação

DIAGNÓSTICO DO PROCESSO DE FORMULAÇÃO E ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM MERCADOS REGULADOS

Relatório Final

Humberto Falcão-Martins

Melissa Andrade

Fevereiro de 2013.

**Este documento é de propriedade da Casa Civil da Presidência da República.
As informações nele contidas não poderão ser utilizadas, copiadas ou de
alguma forma reveladas sem prévia autorização da Casa Civil da Presidência
da República.**



SUMÁRIO

1. Escopo do trabalho e deste relatório.....	4
2. Aviação civil.....	8
2.1. Contexto e desafios: grandes questões	8
2.2. O processo de formulação e avaliação de política pública.....	9
2.3. Políticas Públicas e Atuação Regulatória	12
2.4. Resultados para a Sociedade	13
3. Energia	13
3.1. Contexto e desafios.....	13
3.2. O processo de formulação e avaliação de política pública.....	14
3.3. <i>Políticas Públicas e Atuação Regulatória</i>	16
3.4. Resultados para a Sociedade	17
4. Telecomunicações	18
4.1. Contexto e desafios.....	18
4.2. O processo de formulação e avaliação de política pública.....	19
4.3. Políticas Públicas e Atuação Regulatória	20
4.4. Resultados para a Sociedade	20
5. Audiovisual.....	21
5.1. Contexto e desafios	21
5.2. O processo de formulação e avaliação de política pública.....	22
5.3. Políticas Públicas e Atuação Regulatória	25
5.4. Resultados para a Sociedade	26
6. Transportes	26



6.1. Contexto e desafios.....	26
6.2. O processo de formulação e avaliação de política pública.....	27
6.3. Políticas Públicas e Atuação Regulatória	30
6.4. Resultados para a Sociedade	32
7. Saúde	32
7.1. Contexto e desafios	32
7.2. O processo de formulação e avaliação de política pública.....	33
7.3. Políticas Públicas e Atuação Regulatória	36
7.4. Resultados para a Sociedade	37
8. Recursos Hídricos	38
8.1. Contexto e desafios.....	38
8.2. O processo de formulação e avaliação de política pública.....	38
8.3. Políticas Públicas e Atuação Regulatória	40
8.4. Resultados para a Sociedade	41
9. Análise geral consolidada.....	42
9.1. Uma categorização das relações entre formulação de políticas e atividade regulatória.....	42
9.2. Um diagnóstico consolidado do processo de formulação e análise de políticas públicas em mercados regulados.....	44
9.3. Recomendações.....	55



1. Escopo do trabalho e deste relatório

O projeto no âmbito do qual este relatório se insere tem como escopo a realização de um diagnóstico sobre a capacidade dos ministérios de formular e analisar políticas públicas em mercados regulados, compreendendo 3 etapas:

- elaborar um modelo analítico específico, a partir de modelos de análises de processos de políticas públicas e de regulação, definindo as principais variáveis para a análise;
- operacionalizar o modelo por meio de entrevistas, essencialmente envolvendo alguns atores-chave das agências reguladoras, ministérios envolvidos, Casa Civil/PR, empresários dos setores regulados e especialistas; e
- consolidar a análise, elaborar relatório final e realizar apresentação final à Casa Civil/PR.

A figura 1 ilustra o modelo analítico desenvolvido, que proporcionou o roteiro para a definição de variáveis que, por sua vez, embasaram os roteiros de entrevista.



Figura 1: Modelo Analítico detalhado

O Quadro 1 a seguir apresenta as variáveis analíticas, agrupadas em 3 blocos.



Casa Civil da Presidência da República
Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais
Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para a Gestão em Regulação
DIAGNÓSTICO DO PROCESSO DE FORMULAÇÃO E ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM MERCADOS REGULADOS

Blocos	Variáveis
Qualidades e Capacidades Institucionais	Domínio de competências Prontidão Desenho ou modelo institucional Recursos envolvidos Liderança Legitimidade
Políticas Públicas e Atuação Regulatória	Clareza e explicitação da política pública Clareza e explicitação da estratégia regulatória Agentes e seus papéis Relacionamento entre os agentes Coalizões Procedimentos
Resultados para a Sociedade	Impactos diretos e indiretos

Quadro 1: Variáveis de análise.

Estas variáveis foram operacionalizadas por meio de entrevistas e, posteriormente, seus conteúdos foram objeto de análises.

O Quadro 2 elenca o conjunto das entrevistas realizadas, discriminando o setor, o entrevistado e seu cargo (seja em ministérios, agências reguladoras ou outras instituições). Os consultores contaram com essencial apoio do PRO-REG para o agendamento das entrevistas e, não obstante a absoluta disposição dos potenciais entrevistados, nem sempre suas agendas permitiram a realização de todas as entrevistas originalmente previstas. Todavia, a prevalência do critério da acessibilidade não gerou problemas de representatividade nem de abrangência.



Casa Civil da Presidência da República
Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais
Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para a Gestão em Regulação
DIAGNÓSTICO DO PROCESSO DE FORMULAÇÃO E ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM MERCADOS REGULADOS

Setor	Entrevistados	Instituição/Cargo
Especialista jurídico	Alexandre Aragão	Consultor
Audiovisual	Ana Paula Dourado Santana	Secretária do Audiovisual, Ministério da Cultura
Recursos Hídricos	Anna Flavia de Senna Franco	Assessora de Planejamento, Agência Nacional de Águas
Aviação Civil	Cláudio Passos	Diretor Substituto, Agência Nacional de Aviação Civil
Transportes	Dino Antunes Dias Batista	Diretor do Departamento de Concessões da Secretaria de Fomento para Ações de Transporte
Saúde	Dirceu Brás Aparecido Barbano	Diretor-Presidente, Agência Nacional de Vigilância Sanitária
Telecomunicações	Emília Ribeiro	Conselheira, Agência Nacional de Telecomunicações
Telecomunicações	Francisco Eugênio R. Vasconcelos	Diretor, Assuntos Regulatórios Huawei
Meio Ambiente	Francisco Gaetani	Secretário Executivo do Ministério do Meio Ambiente
Saúde	Gustavo Henrique Trindade da Silva	Chefe do Núcleo de Regulação e Boas Práticas Regulatórias, Agência Nacional de Vigilância Sanitária
Recursos Hídricos	Horácio Figueiredo	Chefe de Gabinete, Agência Nacional de Águas
Saúde	João Luis Barroca de Andrea	Secretário-Executivo, Agência Nacional de Saúde
Especialista	José Luiz Lins	Presidente, Associação Brasileira das Agências de Regulação - ABAR
Saúde	Márcia Aparecida do Amaral	Secretária Executiva, Ministério da Saúde
Telecomunicações	Maurício de Albuquerque Wanderley	Secretário SEFID, Tribunal de Contas da União
Telecomunicações	Maximiliano Salvatori Martinhão	Secretário de Telecomunicações, Ministério das Comunicações
Transportes	Nara Kohlsdorf	Gerente de Atos Normativos e de Outorga, Agência Nacional de Transportes Terrestres
Especialista	Pablo Silva Cesário	Gerente-executivo, Unidade de Relacionamento com o Poder Executivo, Confederação Nacional das Indústrias.
Energia	Ricardo Martins	Superintendente de Planejamento e Gestão, Agência Nacional de Energia Elétrica
Aviação Civil	Rogério Teixeira Coimbra	Secretário de Política Regulatória, Secretaria de Aviação Civil
Audiovisual	Rosana dos Santos Alcântara	Superintendente Executiva, Agência Nacional de Cinema
Especialista	Teresa Liporace	Assessora de Projetos, Instituto de Defesa do Consumidor

Quadro 2: Atores entrevistados.



O conteúdo das entrevistas foi registrado predominantemente em áudio e, complementarmente, em notas dos entrevistadores.

Consoante o Termo de Referência nº 003-2012, que embasa este trabalho, o documento em tela constitui o Relatório Final e busca apresentar análises sobre:

- o processo de formulação e avaliação de políticas públicas em mercados regulados no Brasil, incluindo:
 - os pontos fortes e os fracos;
 - a transparência e o controle social e de que maneira esse processo afeta os consumidores e usuários de bens e serviços regulados;
 - a clareza, a consistência e a previsibilidade, inclusive o grau de abertura para tanto e a coparticipação de atores e/ou representantes de grupos de interesse, sejam da academia, sejam do sistema brasileiro de defesa da concorrência, dentre outros;
 - as capacidades existentes;
 - as ferramentas utilizadas; e
 - a influência de marco regulatório geral, setorial existente, ou suas ausências;
- a fronteira entre a formulação de política setorial e a regulação econômica, destacando-se eventuais sobreposições funcionais ou disfuncionais entre a atividade de regulação desempenhada pelas agências e a formulação de políticas setoriais por parte de ministérios supervisores; e
- os efeitos de políticas públicas, ou sua ausência, em mercados regulados sobre a competitividade e o ambiente de negócios no Brasil.

O texto está estruturado em nove seções. As sete seções que seguem esta introdução apresentam análises específicas sobre o processo de formulação e avaliação de políticas, sobre a relação entre política pública e atividade regulatória e sobre seus efeitos sobre os mercados e a sociedade em geral por



blocos setoriais (de políticas públicas): aviação civil, energia, telecomunicações, audiovisual, transportes, saúde e recursos hídricos. Uma última seção apresenta um exercício de categorização das relações entre ministérios e entes reguladores no que se refere às capacidades percebidas sobre o desempenho de seus respectivos papéis predominantes de formuladores e reguladores; um diagnóstico consolidado do processo de formulação e análise de políticas públicas em mercados regulados; e recomendações.

2. Aviação civil

2.1. Contexto e desafios: grandes questões

A área de aviação civil vive um momento de crescente pressão. O Brasil possui a terceira indústria de aviação civil no mundo e uma das maiores redes de aeroportos do planeta. Nos próximos anos o país será sede da Copa do Mundo (2014) e das Olimpíadas (2016), dois eventos internacionais de grande vulto.

A aviação civil brasileira cresceu de forma extraordinária nos últimos anos, chegando a 12,5% ao ano (entre 2003 e 2011). Ademais, a tendência é de crescimento contínuo, pois enquanto o Brasil tem uma média de 0.3 viagens/habitante ao ano, mercados de países desenvolvidos chegam a 1.7 viagens/habitantes ao ano.

Tamanha demanda e um estrangulamento na qualidade dos serviços prestados ao usuário motivou uma reformulação do modelo de gestão dos aeroportos no Brasil, fazendo com que o Governo elaborasse um plano de concessão dos principais aeroportos. No primeiro semestre de 2012, foram concedidos para a iniciativa privada os aeroportos de Guarulhos, Viracopos e Brasília e outros ainda estão previstos para o início do segundo semestre de 2013, tais como os aeroportos do Galeão no Rio de Janeiro e de Confins em Belo Horizonte. Apesar da participação privada, a Infraero vai participar da gestão dos aeroportos como parte do consórcio, com 49% das ações, tomando parte no



processo decisório. Não obstante, o setor de aviação civil brasileiro sofre pela carência de pessoal especializado.

A agenda da Aviação Civil para os próximos anos vai se ocupar das concessões, dos grandes eventos, das aviações executivas e das aviações agrícolas - nichos crescentes de mercado. Um outro desafio é interiorizar mais o transporte aéreo, tema que já está na pauta da Presidência e deve compor o novo plano de concessões do governo. Além disso, com o protagonismo brasileiro, será necessário aumentar a presença do país no processo decisório da Organização de Aviação Civil Internacional (OACI).

As entrevistas indicam que o maior gargalo na área de aviação civil que prejudica a concorrência e o consumidor é a carência de infraestrutura. Outro aspecto importante e que se constitui em gargalo é a concentração do mercado. No Brasil, apesar da queda nas tarifas, há apenas duas empresas que dominam o mercado nacional que são a TAM e a GOL. Essa concentração pode fragilizar o acesso aos serviços aeroviários em eventuais situações de insolvência de uma dessas duas empresas.

Com a concessão dos aeroportos de Guarulhos, Viracopos e Brasília, e em breve o Galeão e Confins, o Governo espera complementar os investimentos públicos com os privados de modo a melhorar a infraestrutura dos aeroportos, tendo em vista o crescimento do setor e a realização dos dois maiores eventos esportivos globais em 2014 e 2016.

2.2. O processo de formulação e avaliação de política pública

O Conselho Nacional de Aviação Civil (CONAC), órgão responsável por formular política pública no setor, não é muito atuante. O órgão mais atuante no setor é a CONAERO - Comissão Nacional de Aeroportos - responsável por gerenciar conflitos entre os vários órgãos e entidades governamentais que operam em aeroportos. Este Fórum é composto por nove ministérios, onde são tomadas as decisões e elaboradas as diretrizes. A Secretaria Executiva cabe à Secretaria de Aviação Civil (SAC).



A Política Nacional de Aviação Civil (PNAC), datada de 2009, é o principal documento formal que orienta as políticas do setor, além das resoluções do CONAC. A PNAC contém, com efeito, um amplo conjunto de diretrizes e objetivos, vários deles cobrindo temas tais como direitos dos usuários, mas não há registro de que tais direcionamentos tenham sido convertidos em metas para as partes envolvidas. A natureza da política de aviação civil, por comportar questões tecnológicas e mercadológicas em um ambiente complexo, torna muito longo um período de quatro anos sem atualizações, sem contar que a dinâmica dos processos de formulação de políticas públicas tende a tornar as disposições legais peças de retórica muito vagas (embora não possuam apenas valor simbólico e tampouco este seja desimportante) fazendo com que os verdadeiros direcionamentos e redirecionamentos sejam mesmo dados no bojo de processo de decisão estratégica de governo.

Já lei de criação da ANAC trata do aspecto regulatório, das tarifas e da organização da forma de voos no Brasil. O Código Brasileiro de Aeronáutica (7565/1996) regia todo o sistema dentro do Ministério da Aeronáutica.

Dentro do espaço da política de aviação civil, o mandato institucional da ANAC é o de regular a parte econômica e a segurança de voo, sendo esta última o foco estratégico que ocupa a maior parte da força de trabalho.

A ANAC é resultante de seis órgãos que formaram a agência por justaposição, a partir de distintas culturas organizacionais. Enquanto o Comando da Aeronáutica apresentava uma arquitetura organizacional verticalizada e estratificada em vários níveis hierárquicos, a conformação da ANAC é mais horizontal como oito superintendências, todas segmentadas por processos organizacionais, sendo quatro destinadas às atividades finalísticas. O grande desafio deste desenho é fortalecer a sua governança e integração internas.

Hoje existe um Programa de Fortalecimento Institucional, que tem por objetivo o aperfeiçoamento do modelo de gestão da ANAC. Parte deste processo de remodelagem institucional, foi criada uma superintendência de Capacitação e Desenvolvimento de Recursos Humanos, no intuito de equacionar a questão a partir do quadro de pessoal – embora o problema transcenda esta dimensão.



A quantidade de pessoas na ANAC não parece ser suficiente para o cumprimento de sua missão institucional, mas não existe um diagnóstico técnico e formal do dimensionamento da força de trabalho. Uma das questões que influenciam o *turnover* decorre da oferta de cargos públicos por meio de concursos, além do recrutamento por parte da iniciativa privada. Como não há muitos profissionais nesta área, os que existem são muito disputados. Não obstante, a associação de servidores alega que o clima organizacional é desfavorável. Como agravante, a operação Porto Seguro, deflagrada pela Polícia Federal em novembro de 2012, promoveu o indiciamento de servidores da agência.

Os recursos disponíveis estão muito aquém do necessário, segundo a análise dos informantes das entrevistas. Aparentemente, a arrecadação é suficiente, pois com a incorporação do Adicional de Tarifas Aeronáuticas (ATAERO), o Fundo Nacional da Aviação Civil arrecada, hoje, cerca de R\$ 2 bilhões por ano. Não se trata de reivindicar que esses recursos sejam integralmente revertidos para a ANAC, mas também não há informações objetivas sobre planos de investimentos e seu cotejamento com o atual ou possível orçamento. Em todo caso, os recursos são contingenciados, aumentando o risco regulatório.

Na sua atuação, a ANAC tem buscado evitar o recurso da multa, olhando para a empresa como um todo. As multas, na realidade, são instrumentos muito pouco efetivos em todas as áreas de regulação, pois de maneira geral, as empresas possuem assessorias jurídicas fortes que fazem com que as multas se judicializem e gerem longas disputas. Na avaliação do Tribunal de Contas da União, em geral pouquíssimas multas são realmente pagas.

A ANAC utiliza dos mecanismos de participação tradicionais previstos na legislação, tais como as consultas públicas, mas não possui ainda uma tradição consolidada nesta área, sendo avaliada como uma das agências mais fechadas, segundo a opinião de entidades da sociedade civil, como o Instituto de Defesa do Consumidor.

Apesar disso, há associações bastante mobilizadas, como a Associação Brasileira de Pilotos da Aviação Civil e a Associação dos Servidores da ANAC.



Em 2012, a Comissão de Infraestrutura do Senado criou uma subcomissão Temporária para a Aviação Civil (CISTAC) e promoveu audiências públicas com os entes do setor para discutir o futuro da aviação civil no país. Não há registros das consequências deste evento.

2.3. Políticas Públicas e Atuação Regulatória

A ANAC se afigura como um órgão técnico que, além de suas funções regulatórias, assessora o Executivo nos diversos segmentos. A ANAC encontra-se em um setor complexo e com alto nível de especialização técnica, o que, por vezes, dificulta a percepção desse universo para os outros integrantes do Governo. Nesse contexto, a agência precisa aperfeiçoar os meios de comunicação, qualificando o conteúdo para os interlocutores que não sejam do setor.

De maneira geral, há uma boa relação entre ANAC e a Secretaria de Aviação Civil, até porque os secretários da SAC foram oriundos da ANAC. Noutro polo, isso pode se tornar também uma fragilidade, na medida em que se estabeleça uma certa acomodação institucional em relação aos papéis de cada órgão. A tendência é que os papéis vão se acomodando gradualmente e sendo normatizados por meio de portarias.

A propósito, a definição de papéis entre a ANAC e a SAC ainda não está muito clara, pois as duas instituições são recentes. O trabalho da SAC é principalmente de direcionamento político, supervisão e coordenação, enquanto que cabe à ANAC a operacionalização das diretrizes propostas, por meio das atividades regulatórias. A SAC vem implementando políticas associadas a muitos pleitos empresariais, como a desoneração tributária e o investimento em aeroportos. Mas o maior desafio de gestão da SAC é o de mitigar a centralização excessiva do poder decisório na Presidência da República, que avoca mesmo as menores decisões para si.

Um aspecto recorrente nas entrevistas que subsidiaram este relatório foi o distanciamento das agências em relação à formulação de políticas, muitas vezes



ficando totalmente alheias a este processo. Ainda que não lhes caiba a responsabilidade central do processo de formulação de política pública, seu envolvimento é absolutamente necessário como contribuição técnica, tanto quanto seu papel instrumental como serviço de assessoria às instâncias decisórias de governo.

2.4. Resultados para a Sociedade

Os mecanismos de avaliação e análise do impacto regulatório são ainda muito insipientes na área da aviação civil, o que gera um vácuo em termos de informação que possa avaliar o trabalho da ANAC e de outras organizações do setor. A ANAC recebeu capacitação do PRO-REG sobre impacto regulatório, mas ainda há muitas carências a serem enfrentadas consideradas prioridades. Apesar disso, já foram instituídas perguntas básicas de impacto a serem feitas no início da instituição de um novo mecanismo de regulação.

No caso da SAC, não existe quantificação de benefícios versus custos esperados de qualquer medida. Existe a percepção de que impacto regulatório é algo válido para todos, mas o estreitamento de prazos decisórios inviabiliza estudos prévios de impacto.

3. Energia

3.1. Contexto e desafios

Os maiores desafios do setor energético, no que diz respeito à regulação, são o de promover maior coerência regulatória, buscando-se alcançar modicidade tarifária, a regulamentação e exigência de padrões técnicos que elevem a qualidade do serviço prestado e na expansão da rede elétrica por meio de contratos de gestão.



É necessário adequar o estoque regulatório a estes direcionamentos. No tocante às tarifas, os encargos setoriais são altos, o que encarece os valores para os consumidores. Já a qualidade do serviço deve ser medida com indicadores de qualidade e ser promovida por meio de uma fiscalização descentralizada que permita mais eficiência na gestão desta atividade. Analogamente ao setor aeroviário, o recurso da multa não tem sido suficiente para induzir a qualidade dos serviços no setor elétrico.

Assim como o setor de transportes, as concessões de várias distribuidoras findarão a vigência contratual em 2015 e 2017. Nesse sentido, faz-se necessário ações urgentes que mitiguem uma já existente insegurança jurídica decorrente da falta de clareza sobre as concessões. A Medida Provisória nº 579, de 11 de setembro de 2012, estabeleceu que as concessões de geração de energia hidrelétrica alcançadas pelo art. 19 da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, poderão ser prorrogadas, a critério do poder concedente, uma única vez, pelo prazo de até trinta anos, de forma a assegurar a continuidade, a eficiência da prestação do serviço e a modicidade tarifária.

O texto dessa MP também estabelece novas regras de compra de energia e diminui encargos para abaixar o preço final da conta de luz ao consumidor. A medida polêmica coloca em disputa as indústrias, as empresas concessionárias e os governos dos estados, em função da arrecadação do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).

3.2. O processo de formulação e avaliação de política pública

O Conselho Nacional de Energia é responsável por elaborar as diretrizes para o setor elétrico. O Código de Águas foi criado ainda na década de 1930. Na década de 1990, houve uma reformulação do setor elétrico com o Departamento de Energia e Águas do Ministério de Minas e Energia. Em 1996, foi criado o Mercado Atacadista de Energia (MAE), onde a comercialização de energia foi dividida em ambiente regulado e ambiente livre. Depois, em substituição ao MAE, foi criada a Câmara de Comercialização de Energia Elétrica.



Mais recentemente, em 2001, com o apagão, foi feito um planejamento integrado na área de Energia. Em 2004, foi promulgada a Lei nº 10.847, de 15 de março de 2004, criando a Empresa de Pesquisa Energética (EPE). É a EPE que elabora o Plano Nacional de Expansão de Energia que é decenal e vai até 2020.

O Setor de energia elétrica possui um nível de organização considerado razoável. A ANEEL foi a primeira agência constituída e é considerada a mais avançada na área de regulação. No entanto, percebe-se uma necessidade de consolidação das normativas da ANEEL.

Há grande interação entre o Ministério de Minas e Energia (MME), a ANEEL e outros atores (Ministério do Meio Ambiente, Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação e a Agência Nacional de Águas). A tarifa social ajuda a gerar interface com outros ministérios.

O público em geral não conhece a ANEEL. Mas, apesar disso, pode ser destacada a participação social na agenda regulatória, a transparência (reconhecidamente importante para a ANEEL) e a participação de atores do setor. Há reuniões públicas de Diretoria e a agenda é antecipadamente disponibilizada na Internet. Interessados podem participar das reuniões, via Internet, às terças-feiras.

Como é prática nas agências, a ANEEL promove audiência ou consultas públicas e, nestas audiências, a participação maior é da sociedade organizada - as concessionárias, os consultores e representantes das entidades de defesa do consumidor, tais como o IDEC, PROTESTE e PROCONs. Percebe-se que os mecanismos de diálogo, participação e transparência são considerados satisfatórios e estão em processo de aperfeiçoamento.

A ANEEL tem uma fonte de custeio que é a taxa de fiscalização sobre serviços de energia elétrica (instituída pela Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996), embutida na tarifa de energia elétrica e que arrecada cerca de R\$500 milhões por ano. Mas, como as agências de maneira geral, sofre contingenciamentos orçamentários - sem que haja dados objetivos que permitam inferir o grau de gravidade destes contingenciamentos.



Apesar das restrições orçamentárias, a ANEEL investiu muito em formação de pessoal. Há muitos técnicos com mestrado e doutorado. Aliás, o Brasil tem sido reconhecido pelas suas experiências bem-sucedidas na construção de barragens e na engenharia elétrica de linhas de alta tensão. A operação do sistema elétrico brasileiro é referência internacional e a caracterização de subsistemas é um exemplo disso.

A força de trabalho atualmente gira em torno de 700 servidores e mais 300 prestadores de serviço. Apesar do alto nível de qualificação, segundo os entrevistados, o efetivo não é suficiente. Existe previsão para expansão da Agência e a construção de um novo prédio para suas instalações.

3.3. Políticas Públicas e Atuação Regulatória

De maneira geral, percebe-se uma espécie de transferência de responsabilidade da ANEEL para o MME, transferência que desloca o centro do poder para o MME. O MME está, por exemplo, realizando as concessões, cuja responsabilidade havia sido passada para a ANEEL na Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, que criou a Agência. A Lei nº 10.848, de 15 de março de 2004, revogou a responsabilidade da agência de promover as licitações destinadas à contratação de concessionárias de serviço público para produção, transmissão e distribuição de energia elétrica e para a outorga de concessão para aproveitamento de potenciais hidráulicos e manteve a responsabilidade de gerir os contratos de concessão ou de permissão de serviços públicos de energia elétrica, de concessão de uso de bem público, bem como fiscalizar, diretamente ou mediante convênios com órgãos estaduais, as concessões, as permissões e a prestação dos serviços de energia elétrica.

O modelo de gestão e a estrutura organizacional da ANEEL encontram-se em constante aperfeiçoamento. A recente mudança na modelagem da gestão estabeleceu seis macroprocessos que ordenam a horizontalização da estrutura em 20 superintendências, todas elas organizadas por processos e sem linha de comando pre-estabelecida em relação aos diretores. Trata-se da arquitetura



organizacional mais segmentada dentre as agências e que tem o objetivo funcional de especialização. Se por um lado esta segregação pode oferecer maior capacidade de construção do conhecimento e de agilização dos serviços em cada área, por outro pode estabelecer - se não for bem organizada a coordenação - a fragmentação dos processos e a conseqüente fragilização da governança.

3.4. Resultados para a Sociedade

A ANEEL avançou na busca por medir a qualidade do seu trabalho. Há hoje uma busca pelo *Total QualityControl* - que afere o controle de qualidade de toda a instituição, verificando os interesses da sociedade e dos processos internos que geram seus produtos. Houve um esforço para caracterizar todos os níveis de regulamentação onde a Agência deveria atuar. Existe ainda um esforço para medir a qualidade dos serviços das prestadoras via o Índice ANEEL de Satisfação do Consumidor (IASC).

A agência está discutindo, com o apoio do PRO-REG, a implantação de uma norma que torne obrigatória a realização de AIR previamente à expedição de qualquer ato normativo. Em março de 2012, foi criada uma Comissão Técnica de Apoio à AIR que avaliou as práticas adotadas na União Europeia, México, Reino Unido, Estados Unidos e OCDE. O Grupo se debruçou ainda sobre a experiência da ANVISA. Neste processo, foi realizada consulta pública, que ficou aberto período de agosto e novembro de 2012 (tendo recebido 20 contribuições), finalizando com uma audiência pública para obter subsídios à proposta.



4. Telecomunicações

4.1. Contexto e desafios

O setor de telecomunicações é muito dinâmico, pautado por rápidas inovações tecnológicas e integração de serviços. É generalizada a percepção de distintos entrevistados de que a ANATEL tem dificuldades em acompanhar a evolução do setor - até porque o marco institucional da telefonia brasileira foi feito dentro de uma concepção de telefonia fixa e não móvel, o que exige uma razoável adaptação institucional.

No presente momento, o Governo está acelerando a implantação da Banda Larga de 4ª geração. Será preciso, também, planejar-se para o vencimento das concessões. A concessão de telefonia fixa comutada vence em 2025, mas até lá serão feitas 2 revisões contratuais.

Toda a questão de rentabilidade do setor também vai permear a discussão na área de telecomunicações, pois a remuneração na área de conteúdo é muito maior do que na área de infraestrutura de telecomunicações.

O instrumento mais utilizado pela ANATEL é a multa, mas sua eficácia é baixíssima - levantamento do TCU aponta que a ANATEL arrecada apenas 4% do valor das multas. É necessário pensar em novos mecanismos que incluam termos de ajustamento de conduta, intervenção e medidas cautelares.

Também o monitoramento do mercado é outro grande desafio. Um modelo que poderia ser pensado é uma espécie de SISBACEN - o sistema de informações do Banco Central para a área de telecomunicações. É preciso tornar a área de telecomunicações mais transparente ao usuário comum e gerar formas mais efetivas de alinhar o mercado às demandas públicas, para além das multas que não geram resultado em termos de arrecadação, tampouco em termos de mudança de comportamento.



4.2. O processo de formulação e avaliação de política pública

O grande marco legal do setor é a Lei Geral de Telecomunicações (Lei nº 9.472 de 1997) que determinou a privatização do sistema Telebrás. O marco regulatório foi então bem estabelecido, mas os problemas estão em regulamentos que ainda não foram feitos e que não acompanharam as rápidas mudanças tecnológicas. Há um descompasso, portanto, entre a tecnologia e a sua regulamentação. Há uma dinâmica muito grande na mudança de equipamentos, o que tornam as mudanças de difícil acompanhamento. É preciso gerar um novo Plano Nacional de Banda Larga, que seja atualizado e flexível o bastante para ser atualizável.

O controle social da ANATEL aumentou com a abertura paulatina da Agência que passou a fazer com que os processos fossem acessíveis aos cidadãos. Apesar desta abertura, a imagem pública da organização não é boa. O IDEC, com apoio institucional do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do PRO-REG, coordenou um projeto-piloto com a ANVISA e a ANATEL, fazendo um diagnóstico interno de espaços de participação - avaliando se a consulta pública pode ser melhorada e preparando interlocutores. No caso da ANATEL, constatou-se que não há planejamento estratégico nem esforço de monitoramento e avaliação. A Agência trabalha com uma estrutura para telefonia fixa que está obsoleta. Os Regulamentos muitas vezes se contradizem e não há clareza sobre quem cuida de cada processo.

Um dos grandes problemas na gestão da Agência é que cada superintendência possui estruturas semelhantes em seu desenho organizacional. O modelo de gestão dificulta a integração entre os processos organizacionais. A ANATEL passou por uma reestruturação recente, mas sem estudo ou apoio técnico especializado que alinhasse as necessidades de estrutura a partir da estratégia e desta aos macroprocessos. Há muitos processos de reclamações de consumidores na ANATEL e não há política de fiscalização.

O Plano Nacional de Banda Larga migrou da Casa Civil da Presidência da República para o Ministério das Comunicações em 2010, o que promoveu a



realocação das equipes e, com o passar do tempo, o fortalecimento do Ministério. Apesar disso, o MC ainda apresenta déficit na composição da força de trabalho. Espera-se que com o concurso realizado recentemente, hajam quadros disponíveis.

Em termos de tecnologia da informação a capacidade da ANATEL é considerada fraca: falta modernização, qualificação técnica e prioridade de investimento.

Não foi reportada a existência de recursos orçamentários na Agência.

4.3. Políticas Públicas e Atuação Regulatória

A relação entre Ministério das Comunicações e a ANATEL mudou muito ao longo do tempo. Antes eram distantes e hoje estão completamente atrelados. Antes, o Ministério não formulava política e a ANATEL atuava sem orientação.

Com a privatização em 1998, muitas das atividades do Ministério foram designadas para a ANATEL e, por muito tempo, o Ministério ficou silente na área de telecomunicações. Em 2005, houve revisão de contratos de concessão que promoveram mudanças na postura do Ministério – procurando olhar para o setor e fazer propostas de políticas.

Não existe um fórum estruturado e formal para a relação institucional entre a Agência e o Ministério supervisor, apesar de o MC estar representado no Conselho Consultivo da ANATEL. Não há um Conselho Nacional de Política de Telecomunicações. Também a ANATEL não possui contrato de gestão.

Existem algumas áreas em que não há clareza de papéis entre Ministério e Agência. Uma das áreas cinzentas é a política de gestão de radiofrequência.

4.4. Resultados para a Sociedade

No caso da ANATEL, não há estrutura que cuide do impacto regulatório. Dentro do Plano Nacional de Banda Larga a meta é ter até 2015 70% dos



domicílios com banda larga. O Ministério está monitorando esta meta e acredita que a mesma deve ser cumprida ainda em 2014. O Ministério está agora pensando no passo seguinte, o Plano Nacional de Banda Larga 2.0, definindo metas para 2016 e 2022. Apesar disso, restam ainda 25.000 localidades sem nenhuma comunicação no País.

O mercado nutre uma percepção mista em relação à ANATEL, de que é ágil por um lado, para atender às demandas do Governo, e omissa e lenta em áreas que demandam regulamentação. A alegada lentidão da Agência e decisões equivocadas em termos de tecnologia podem gerar atrasos ao País. Como as áreas reguladas demandam um conhecimento técnico muito específico, as agências não conseguem acompanhar esta evolução tecnológica e são as empresas que acabam pautando o encaminhamento das questões.

5. Audiovisual

5.1. Contexto e desafios

O mercado do audiovisual tem crescido de maneira significativa. Novos formatos têm sido desenvolvidos para a TV (videoclipes, reality show etc.), o que coloca novos desafios para a regulação de um setor que se torna cada vez mais dinâmico em termos de tecnologia e conteúdo.

O Ministério da Cultura avalia que os maiores gargalos do setor estão na inexistência de dados, carência de mão-de-obra, falta de qualificação, insipiência da gestão empresarial, falta de articulação entre os elos da cadeia, deficiência na inserção da lógica de mercado, vício de apoio estatal, desconhecimento do risco e sustentabilidade econômica, falta de reserva de mercado para o produto nacional, falta de internacionalização, tributação excessiva e pirataria.

Há muitos desafios institucionais por parte do Ministério, como a ampliação da estrutura, orçamento, participação efetiva das linhas do fundo setorial do



audiovisual e apoiar o desenvolvimento de novas linguagens, tecnologias, *games*, animação, capacitação etc. Houve uma mudança recente na forma de se dar apoio ao setor, rompendo a lógica de apoio a projetos.

No tocante à ANCINE, há muitos desafios – desde a consolidação da ampliação e diversificação dos serviços à facilitação do acesso aos mesmos. A agenda do setor para o futuro prevê desenvolver arranjos regionais.

Tomando por base um diagnóstico situacional, a ANCINE envidou esforços para a melhoria da gestão em 2012. Em pouco mais de seis meses a entidade promoveu uma análise do seu modelo de gestão, das suas práticas e da sua cultura organizacional. As iniciativas tiveram relevo em debates e práticas.

A atuação do Governo sobre o fomento do audiovisual brasileiro é crucial e publicamente reconhecida como necessária para a consolidação da indústria cinematográfica no país. Poucas indústrias sobrevivem sem apoio público no mundo, como no caso dos EUA. Os filmes exigem investimentos altos que se viabilizam pelas leis de fomento como a Lei Rouanet e a Lei do Audiovisual.

5.2. O processo de formulação e avaliação de política pública

As grandes diretrizes para o setor do audiovisual estão no Plano Nacional de Cultura (PNC), instituído pela Lei Nº 12.343, de 2010, que também estabelece um sistema de informação e indicadores. O PNC encontra-se em consulta pública.

Existem duas políticas estruturantes: a de preservação da memória e de formação e suporte à produção independente brasileira. O grande marco do setor foi a criação em 2001 da ANCINE, que estava inicialmente vinculada à Casa Civil da Presidência da República e, posteriormente, se vinculou ao Ministério da Cultura.

Em 2001, houve uma reestruturação do segmento audiovisual. Foi criado um Conselho Superior de Cinema, paritário com membros da sociedade civil e do Governo Federal – que tem 9 ministérios representados.



No caso da ANCINE, a Agência nasceu com uma competência específica de fomento que a faz singular perante as outras agências do Governo Federal. A ANCINE é uma das agências menos conhecidas, no entanto, em razão do marco legal da TV por assinatura e em função da lei de acesso à informação, a Agência está recebendo mais demanda.

Na ANCINE, existe uma razoável relação de transparência com as empresas. Na área de fomento, as empresas conseguem acompanhar o funcionamento dos processos. A Agência tem adquirido o hábito de realizar consultas públicas de todas as instruções normativas e tem feito audiências públicas para todos os grandes regulamentos. No entanto, não fazem audiências públicas com as instruções pontuais.

A Estrutura do Ministério apresenta uma área de sobreposição de atribuições com a própria missão da ANCINE. A Secretaria do Audiovisual (SAV) e a ANCINE atuam sobre o mesmo foco temático e, apesar das poucas diferenças de competências entre a Secretaria e a ANCINE, observa-se que a redundância fragmenta a coordenação do tema.

A ANCINE avalia que o quadro de pessoal é um ponto crítico, que foi subdimensionado quando de sua criação. Hoje, a Agência está no limite de ocupação de seus servidores e está discutindo com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão a autorização para a realização de um novo concurso. Anteriormente, havia uma demanda mais clara ligada à fiscalização e monitoramento. Ao longo do tempo, novas especialidades foram sendo adquiridas para lidar com TV aberta, TV por assinatura, internet, jogos eletrônicos, voz e novas mídias, demandando também novos perfis profissionais.

A questão do monitoramento e avaliação é um dos gargalos do modelo de gestão atual. A Agência ainda está construindo as bases para identificar e priorizar as informações e a estrutura que ordenará a gestão do monitoramento.



No tocante às instalações físicas, a sede no Rio de Janeiro está ficando sobrecarregada, mas a Agência está trabalhando na ampliação do seu espaço físico, tendo em vista os novos servidores.

Na área de Tecnologia da Informação (TI), optaram por desenvolver sistemas próprios. Estão construindo um grande sistema que é o ANCINE Digital (SAD). As definições estratégicas no âmbito da gestão de informações são gestadas a partir de um grupo interno de coordenação, intitulado Comitê de Governança do SAD, composto por representantes de diversas áreas. Apesar da estruturação de um planejamento de trabalho, da definição de produtos, da pactuação de resultados e da coordenação de um grupo intersetorial de governança, o processo de desenvolvimento dos sistemas ainda não conseguiu atender todas as expectativas de entrega das diversas áreas da Agência.

Já no Ministério, a área de TI é frágil, apesar de contar com a parceria da Rede Nacional de Pesquisa.

A ANCINE está buscando mais produção e circulação das produções independentes brasileiras e buscando fortalecer as empresas que atuam no audiovisual, dando apoio a projetos de produção e projetos de distribuição. As empresas de audiovisual tiveram que se reestruturar para adquirir produtos que cobrissem a cota de produções audiovisuais independentes.

O marco regulatório avança, mas as organizações envolvidas no processo de elaboração da política pública e sua execução têm capacidade limitada. Existe um diálogo intenso entre a Agência, Ministério e sociedade civil que demanda apoio. No entanto, esta relação é instável, varia em função do apoio dado pelo Governo. As organizações apoiadas pelo poder público muitas vezes não reconhecem este apoio publicamente, apesar das normativas neste sentido. É necessário que o diálogo amadureça e ajude a reduzir a instabilidade das empresas do setor, cuja atuação é muito pautada por projetos pontuais. O Governo tem procurado mudar uma mentalidade quase “assistencialista” na área do audiovisual para gerar uma cultura de mercado que seja mais autossustentável. Vale mencionar também que o diálogo entre as empresas e os



órgãos de controle tem ajudado a minimizar problemas em vários projetos de fomento.

5.3. Políticas Públicas e Atuação Regulatória

Existe uma tríade institucional: duas organizações governamentais (SAV e ANCINE) e um órgão híbrido (Conselho Superior de Cinema) que tem por objetivo formular, discutir e aprovar a política de desenvolvimento para indústria do audiovisual.

O diálogo entre o Ministério e a ANCINE se estabelece diretamente com a Ministra. Existe um trabalho conjunto tanto nas instâncias comuns como na definição da política de desenvolvimento da indústria do audiovisual.

Na avaliação do Ministério, a sociedade não entende o papel fomentador da ANCINE. O Decreto nº 4.456, de 4 de novembro de 2002, deixa claro o que é competência da ANCINE e da SAV. Mas, há indefinições como por exemplo, sobre a representação do Governo fora do País. A ANCINE atua mais em questões comerciais e a SAV mais no lado experimental, autoral, de formação. Pela legislação, não há superposição, mas na prática, elas acontecem com frequência.

Na realidade, existe uma incapacidade do Ministério de exercer poder de supervisão sobre a agência. Não há contrato de gestão que possa dispor de metas claras. A ANCINE se ocupa mais do fomento e menos na questão da fiscalização e regulação do setor. Além do Fundo Setorial do Audiovisual, trabalha com a Lei de Incentivo Específica do Audiovisual. A primeira agenda regulatória foi publicada recentemente e uma das proposições da ANCINE é trabalhar com câmaras técnicas.

Em síntese, a regulação econômica é pouco exercida pela ANCINE na área do audiovisual, tendo em vista seu foco no fomento. A ANCINE, pelo fato de ser o agente fomentador alocador de recursos, tem maior interface com a sociedade e desfruta de bom prestígio político.



5.4. Resultados para a Sociedade

Não há pesquisa sobre impacto ou resultados para sociedade no caso das políticas e da atuação regulatória no setor do audiovisual. Está no planejamento de 2013 do Ministério realizar avaliação e levantar novos desafios e tendências para políticas públicas.

A ANCINE faz parte das agências que têm projetos-piloto de impacto regulatório, coordenados pelo PRO-REG. Há três grupos de trabalho, trabalhando na aplicação da metodologia *Standard Cost Model*, desenvolvendo sistema de controle de bilheteria (a proposta é homologar sistemas informatizados utilizados pelos exibidores para permitir uma coleta de dados mais confiável e padronizada que permita o fortalecimento do setor) e definindo modelo de classificação de empresas (a lei estabelece limites de acesso a empresas em relação ao montante de recursos de incentivos fiscais, cabendo à ANCINE construir parâmetros para isso).

6. Transportes

6.1. Contexto e desafios

As grandes tendências para o setor de transportes são o fortalecimento do planejamento de forma integrada com todos os operadores do sistema (portos, aeroportos, hidrovias etc.) e a ampliação da participação do setor privado de modo a viabilizar investimentos necessários para a infraestrutura do país, tendo em conta, dentre outros fatores, a exploração do petróleo no pré-sal.

No caso da ANTT, os próximos anos serão dedicados fortemente ao programa de concessões rodoviárias e ferroviárias. A ANTAQ também está envolvida em novos arrendamentos de terminais em portos e será preciso ampliar contratos já efetuados, além de fomentar empresas brasileiras de navegação interior, marítima, portuária, de longo curso e de cabotagem. A ANTAQ tem atuado



fortemente como árbitro de conflitos entre Companhias Docas e operadores portuários, e na criação de Terminais de Uso Privado, os TUPs.

A navegação de interior, por meio da utilização de hidrovias, também deverá ser um outro foco. Com o aumento do comércio, além das ferrovias, será necessário ter mais vias de navegação interior. Não há hoje política de navegação interior.

6.2. O processo de formulação e avaliação de política pública

A ausência de marcos regulatórios claros abre espaço para um contexto de instabilidade e insegurança jurídica e um processo de negociação caso a caso, onde as empresas recorrem aos Ministérios e não às agências dentro de processos que cabem a elas executar. Está em curso um processo de construção institucional entre as agências, ministério, Casa Civil da Presidência da República e outros órgãos que atuam no setor. Para atração de investimentos da iniciativa privada, como é claramente o objetivo do Governo, será necessária a construção de canais de diálogo mais claros e ainda a sinalização de uma estabilidade institucional que permita inclusive a atração de recursos de grupos nacionais e internacionais.

O Decreto Nº7.717, de 4 de abril de 2012, reestruturou o Ministério dos Transportes e colocou as principais diretrizes para o setor. O Plano Nacional de Logísticas e Transportes (PNLT) elaborou uma avaliação geral do setor e dos transportes terrestres, mais voltado à definição de empreendimentos e obras e fornecendo uma indicação de quais são as obras necessárias no longo prazo.

Existem empreendimentos da iniciativa privada, especialmente na definição do Programa de Investimentos em Logística (PIL). Ainda assim, a ANTT se ressentiu da ausência de políticas claras na área de transportes, senão diretrizes gerais imbuídas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Na área de Transportes Aquaviários, o Decreto Nº66.20 de 29 de outubro de 2008 é o que regulamenta a política para o setor portuário e trata da emissão de outorgas, do arrendamento de áreas portuárias e dos terminais privativos. No entanto,



não há algo específico para o setor aquaviário, exceto um plano de Outorgas da ANTAQ.

Na elaboração de políticas públicas, há uma percepção de que o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (CONIT) nunca funcionou. A ANTAQ por exemplo, não possui cadeira no CONIT. Recentemente, a Empresa de Planejamento e Logística (EPL) tornou-se secretaria executiva do CONIT.

A ANTAQ publica no seu site as resoluções, as atas de reuniões e possui informação sobre portos, empresas e anuário, além de um passo-a-passo para a outorga. A Agência é vista como “cabeça pensante do setor”.

No caso dos órgãos de controle, estes supervisionam de perto as obras públicas e concessões. Há muita relação entre o Ministério e os sistemas de controle interno e externo. Esta relação tem melhorado, passando de uma relação de extrema desconfiança para uma relação mais amistosa e apoiadora.

No caso da sociedade civil, há audiências públicas tanto relacionadas às obras quanto às concessões, mas de maneira geral, a relação com os usuários finais é muito tímida. Há vários atores interessados, mas não devidamente mapeados. Há outros processos de participação, tais como reuniões e tomadas de subsídios. No caso da ANTT, há um manual tratando deste assunto. No caso da iniciativa privada, o Ministério tem forte relação com as empresas em todas as áreas.

O controle social e a transparência na área dos transportes estão em processo de aperfeiçoamento. Recentemente, a ANTT fez um louvável esforço para ouvir os grupos organizados de cada setor atendido. O Ministério também tem sofrido muitas mudanças no seu corpo dirigente. A Agenda regulatória é ainda uma novidade para o setor, o que ainda garante pouca previsibilidade destes órgãos em relação ao setor empresarial. Faltam metas claras de longo prazo e um processo de aproximação com o setor privado que seja cada vez mais estruturado e transparente.

O transporte ferroviário de passageiros faz parte de um dos importantes desafios para a ANTT. Será realizado sob novos paradigmas a partir da



completa implantação do Trem de Alta Velocidade (TAV). Está prevista a criação de um conjunto de estações entre Rio de Janeiro, São Paulo e Campinas para o atendimento de uma demanda estimada de 33 milhões de passageiros por ano. As atividades de regulação, acompanhamento e fiscalização dos serviços estão e permanecerão a cargo da ANTT, o que impacta significativamente na capacidade operacional da Agência.

Outro importante desafio diz respeito ao desenvolvimento de um modelo de concessão para a malha ferroviária da Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (VALEC). Esta é uma ação que visa otimizar a operação, além de oferecer incentivos econômicos à interoperabilidade, bem como estabelecer um sistema que permita a utilização de trechos da malha por operadores não detentores de seus ativos. Os estudos para esse novo modelo evidenciam que a ANTT precisará ampliar sua capacidade de fiscalização, monitoramento e avaliação dos serviços ofertados, o que significa robustecer a estrutura e incorporar maior força de trabalho.

Para lidar com estas e outras responsabilidades, a Agência está atualmente estruturada com um desenho menos horizontalizado, priorizando a “função” em detrimento da “área”. São oito superintendências, sendo cinco finalísticas e três da área-meio (SUDEG, SUEXE e SUEPE).

O terceiro concurso de pessoal da Agência está sendo elaborado. O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão autorizou 138 vagas. Os funcionários são qualificados, e existe comprometimento, mas também existe o sentimento geral de desvalorização em face da relevância da regulação. Percebe-se que a ANTT tem como pontos fortes o nível técnico, a ocupação de cargos de direção por cargos efetivos de carreira, processos de participação social, análise de impacto, agenda regulatória e revisão dos marcos regulatórios (por influência do PRO-REG).

O Ministério está passando por mudanças, a partir, principalmente, da consolidação de um corpo de dirigentes com perfil mais técnico. Também o Ministério dos Transportes está realizando o programa de modernização de gestão pública apoiado pela Câmara de Gestão Pública, com apoio do



Movimento Brasil Competitivo. O Ministério tem tentado ampliar a quantidade e qualidade de servidores.

Os recursos financeiros e orçamentários para obras são em grande volume, mas o orçamento para outros quesitos não é tão prioritário, tal como para capacitação de servidores. As instalações são consideradas boas. Mas, os sistemas de informação estão muito aquém do necessário, embora façam parte do programa de modernização.

No caso da ANTAQ, a Agência possui um corpo técnico qualificado em função da seleção rigorosa. Além de 300 servidores na casa, há 14 unidades regionais. A ANTAQ está elaborando sua agenda regulatória e acabou de passar por um planejamento estratégico.

A ANTAQ também é um dos projetos-piloto de AIR do PRO-REG. Foi criado também o Prêmio ANTAQ e a Carta de Serviços da Agência. Mas há um problema generalizado de banco de dados. Foram criados programas com linguagens diferentes e cada superintendência usa vários sistemas diferentes. Não obstante, a ANTAQ tem avançado no uso de dados. Criou o Sistema de Gerenciamento Ambiental e o Índice de Desenvolvimento Ambiental que estão sendo utilizados nos portos.

6.3. Políticas Públicas e Atuação Regulatória

A Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (GEIPOT) era até 2002 a entidade do sistema de transportes responsável pela integração de políticas de transportes. Fazia o planejamento setorial. A Lei Nº 12.743, de 19 de dezembro DE 2012 criou a Empresa de Planejamento e Logística (EPL). A proposta é que a EPL tenha um papel parecido com o GEIPOT, mas atuando de forma mais ampla no PNLT, abarcando portos e hidrovias e integração com aeroportos.

Há uma agenda regulatória na ANTT. Na eventual ausência de diretrizes claras, a ANTT ocupa espaços da formulação de políticas. Uma demanda da ANTT é o direcionamento formal e mais explícito em termos de políticas públicas de transporte. A ANTT está trabalhando na revisão dos marcos regulatórios.



Na relação entre Ministério dos Transportes e ANTT, hoje, os papéis estão muito mais claros. A Relação entre a Agência e o Ministério dá-se entre a Diretoria e a Secretaria-Executiva, mas a relação interinstitucional ainda está em construção. Nos processos de licitação de novas concessões, por exemplo, a Agência fazia tudo; agora, nas novas concessões, o Ministério tem participado bastante.

No caso da ANTAQ, a interface maior é com o Departamento de Outorgas do Ministério e com a Secretaria de Portos. A maior interface com o Ministério é na parte orçamentária, pois não há autonomia da Agência nesta área. Há um sombreamento de papéis, pois a Agência muitas vezes faz política e a Secretaria de Portos e Ministério dos Transportes fazem regulação. A relação entre estes atores é constante e diária, mas sem fórum formal de interlocução.

O setor está esperando um pacto portuário a partir de iniciativa da Presidência da República, mas a ANTAQ não está participando desta elaboração. É a Casa Civil da Presidência da República que está coordenando o novo plano.

A fronteira entre a formulação de política setorial e a regulação econômica não é clara, tanto na área de transportes terrestres quanto aquaviários, pois faltam diretrizes claras para o setor. As agências atuam elaborando políticas na ausência de marco regulatório e diretrizes claras. Este é um processo que está em construção e passa pelas mudanças institucionais que começaram no Ministério, para que este possa ter sua capacidade fortalecida e melhor dialogar com as Agências.



6.4. Resultados para a Sociedade

Não há esforço no sentido de analisar o impacto da ação do Ministério. A partir do momento em que o *Balanced Scorecard*¹ se estabelecer, espera-se que haja objetivos e indicadores de impacto.

A ANTT fez um formulário preliminar de impacto regulatório. As fases 01 e 02 foram unidas. Há uma primeira parte de priorização e planejamento de cenário e uma segunda etapa de análise propriamente dita e escolha da opção. Uma parceria com o IPEA gerou um estudo específico sobre o assunto.

Análise de impacto avançado é feita apenas para temas que tem um custo muito alto. No caso da ANTAQ, o impacto regulatório é um dos projetos estratégicos no planejamento recentemente elaborado. Servidores elaboraram uma proposta de implementação de análise regulatória. Fizeram um estudo de caso da portaria que trata de taxa para os terminais para uso do espelho d'água. A Agência está tendo o auxílio de uma consultoria para fazer este trabalho. Foi feito um fluxo para os instrumentos normativos constando os momentos de decisão sobre normas.

7. Saúde

7.1. Contexto e desafios

O Brasil é o 6º mercado farmacêutico do mundo. O mercado tem crescido e está pressionando o setor público para que ocorram respostas mais ágeis na atividade regulatória. O modelo de regulação brasileiro na área da saúde é focado na fase pré-mercado. Existe uma fragilidade grande em fiscalizar o mercado após a aprovação dos produtos.

¹ O *Balanced Scorecard* é uma ferramenta de medição e gestão de desempenho. Aplicado no setor público, analisa o desempenho das organizações nas áreas da sociedade; de clientes; processos internos e de aprendizado e crescimento.



Outro desafio é a descentralização de serviços para estados e municípios. Observa-se que os indicadores de saúde tendem a melhorar quando os órgãos locais assumem as ações de prevenção, vigilância e fiscalização. Hoje, ainda existem muitas atividades que podem ser desenvolvidas pelos estados e municípios, mas que dependem de revisões no marco legal e no apoio coordenado do nível federal para a implantação das ações no contexto dos entes federados.

Para cumprir seu mandato, estima-se que a ANVISA deverá se tornar maior e mais forte. Será necessário desenvolver uma discussão sobre o modelo de vigilância - até para que o Governo possa se certificar se uma única instituição regulatória abrangente neste segmento constitui o melhor desenho. Já no caso da ANS, a agenda para o futuro vai tratar da expansão da portabilidade de planos, a implantação do chamado “*pool* de risco”.

7.2. O processo de formulação e avaliação de política pública

As diretrizes para política pública na área da saúde estão bem consolidadas. Muitas foram dadas pela Constituição Federal e regulamentadas pelas leis complementares que estruturam o SUS. No tocante à responsabilidade sanitária, como não há lei específica, o trabalho é feito de forma pactuada. As atuais diretrizes gerais são ampliar o acesso à saúde, melhorar a qualidade do atendimento e gerar a integralidade da atenção. O compromisso da Presidenta é que saúde seja uma área prioritária de Governo. O Ministério da Saúde possui 16 objetivos estratégicos. Há uma estrutura de gestão que envolve todas as secretarias estaduais e municipais. O Conselho Nacional dá as macro diretrizes. O Plano Nacional de Saúde tem a vigência para o período 2011-2014. Tal como estabelece o SUS, o foco é nos princípios da integralidade e equidade. Hoje, o momento é marcado pelo alinhamento estratégico que o MS promoveu no ano passado em torno da garantia do acesso aos serviços e bens e da busca por agregar o elemento da qualidade neste acesso.



No caso da ANVISA, o foco é na questão de medicamentos e dispositivos médicos. Foi criada, na área de medicamentos, uma coordenação específica de medicamentos de interesse do SUS. No caso de equipamentos, há um ato normativo que estabelece que produtos estratégicos sejam priorizados e há uma interlocução estreita com o Ministério da Saúde. Uma das vulnerabilidades que comprometem o acesso a medicamentos é a dependência de tecnologias não fabricadas no Brasil.

No caso da ANS, em 1988 a ideia do constituinte era que a saúde suplementar se tornaria residual. A CF aponta que a saúde é de livre iniciativa privada, além de ser uma obrigação do estado. Ao mesmo tempo o Estado tem a obrigação de regular. Entre 1988 e 1998 foi editada a Lei dos Planos de Saúde.

Houve uma ampliação da articulação da agenda regulatória com diálogos intersetoriais no caso da ANVISA.

O IDEC, com apoio institucional do BID e do PRO-REG, coordenou um projeto-piloto com a ANVISA, fazendo um diagnóstico interno de espaços de participação - avaliando se a consulta pública pode ser melhorada e preparando interlocutores. De acordo com a ANVISA, parceira da iniciativa, como resultados do projeto no caso da saúde podem-se mencionar: a reorganização e maior representatividade dos setores sociais no Conselho; alterações do novo Contrato de Gestão entre a Anvisa e o Ministério da Saúde e o Termo de Cooperação firmado entre a Anvisa e o Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor.

A ANS tem criado instâncias de comunicação com o consumidor. Em 2011-2012, informação ao cidadão é um dos eixos da agenda regulatória da ANS. A Agência também fez uma abrangente reformulação do seu portal.

Os mecanismos de diálogo com a sociedade, especialmente no caso da ANVISA, também avançaram muito. Há um esforço tanto do ponto de vista de organizações como o IDEC e a Confederação Nacional da Indústria. Há canais formais de diálogo, inclusive para organizar a demanda de setores que são muito diversos e envolvem muitas empresas diferentes.



A alegação da ANVISA é que a morosidade dos processos não se deve tanto ao mal funcionamento da Agência, mas a sobrecarga da demanda que é crescente e não há uma estrutura capaz de dar vazão a ela de maneira adequada. A reclamação do setor empresarial é grande quanto à demora nos processos e muitas vezes a falta de diálogo interno dentro das várias áreas. Como esta área afeta muitos grupos organizados, é foco de muitas iniciativas pioneiras de diálogo.

Há uma forte percepção de que é preciso aperfeiçoar instrumentos e métodos de gestão, aumentando a coerência no contrato de gestão com os objetivos estratégicos do Ministério da Saúde. Apesar disso, a área da saúde é privilegiada por ser uma das poucas que possuem contrato de gestão que oriente a atuação das agências e fóruns regulares e institucionalizados de diálogo entre Ministério e Agência.

A Tecnologia da informação é insuficiente para atender a demanda. Apesar disso, houve avanços em recursos humanos. Olhar para a missão ajudou na discussão do planejamento dentro do Ministério. A proposta é gerar um modelo de atenção onde a equipe esteja atenta ao cuidado com o paciente. Foi criado o Índice de Desempenho do SUS (IDSUS) com vistas a trabalhar com a gestão no município. A Secretaria Executiva faz um monitoramento semanal dos projetos prioritários com os gestores do Ministério.

No tocante à capacidade institucional da ANVISA, não se imaginava que o país fosse crescer tanto. A estrutura física e de pessoal é considerada adequada. A grande questão é que, desde 2007, os segmentos que a ANVISA trabalha cresceram duas ou mais vezes mais que o crescimento do PIB. ANVISA possui 2.250 colaboradores, dos quais 2.000 são concursados. Há um quadro definido e um programa de capacitação dos servidores - onde são gastos R\$1,5 milhão em capacitação, valor considerado insuficiente para o atendimento das demandas internas.

Na questão de tecnologia da informação, há vários sistemas focados em registro, concessão de autorizações e monitoramento e controle de eventos adversos. No entanto, sistemas também sofrem a necessidade de atualizações,



pois, além do crescimento do volume, as tecnologias se tornaram mais complexas. Equipamentos fazem duas ou três coisas diferentes – sistemas vem sendo atualizados para conseguir dialogar com toda a evolução tecnológica. Há processos acumulados e prazos vêm aumentando. Foi feita uma pesquisa de imagem da ANVISA há um ano e meio. A Imagem é de instituição rigorosa, importante do ponto de vista da saúde, porém morosa e burocrática.

No caso da ANS, a Agência tem um déficit de pessoal. Na questão orçamentária, a taxa cobrada pelo setor gera uma baixa arrecadação e a Agência sofre com baixa informatização. A ANS está trabalhando agora para fazer a Agência Eletrônica e diminuir tempo de repostas e consulta a processos.

O modelo de vigilância e regulação é eficiente, mas ele custa muito em alguns aspectos e pode se tornar inviável. De maneira geral, impera a percepção de que o modelo de vigilância sanitária e regulação precisa ser repensado em função do tamanho da demanda existente.

7.3. Políticas Públicas e Atuação Regulatória

Na área da saúde, os papéis do Ministério e Agências estão razoavelmente bem definidos em função do contrato de gestão e de todo o histórico de política pública e diálogo no setor.

A sobreposição entre Ministério e Agências diminuiu em função do contrato de gestão. No caso da ANVISA, a participação da Secretária Executiva no seu Conselho é um elemento facilitador. Já no caso da ANS, a relação é mais distante, apesar de haver também um contrato de gestão, participação no conselho e um monitoramento do Ministério. Na realidade, ainda persiste uma dificuldade dentro do próprio Ministério de se entender a necessidade da regulação da saúde suplementar, entendendo que o Sistema Único de Saúde deveria ser suficiente para atender a todas as necessidades de atendimento à população. No caso da saúde suplementar, é importante considerar que os gastos com saúde privada são maiores que os gastos com saúde pública.



Assim, torna-se fundamental fazer uma integração e rediscutir o papel da saúde suplementar, discussão esta polêmica no âmbito do SUS.

Com as empresas, o diálogo é relativamente transparente – tanto as áreas técnicas quanto a diretoria atendem as empresas na ANVISA. O que é ainda frágil é a estruturação do diálogo. O Setor regulado também carece de organização e é difícil estabelecer agenda estratégica. O diálogo individualizado em cada segmento da indústria torna-se inviável e fragmentado, pois cada setor também tem várias entidades.

A Câmara de saúde suplementar já possui mais de 50 membros e funciona desde 1998. Já houve 72 reuniões e as reuniões setoriais são para discutir a própria regulação. É como se fosse o Conselho Nacional de Saúde para a saúde suplementar.

Espera-se um prontuário único integrado entre as áreas pública e privada, o que vai gerar mais diálogo entre os dois setores. Já foram mandados para o Ministério da saúde mais de 31 milhões de cadastros identificados.

7.4. Resultados para a Sociedade

A ANVISA foi a primeira Agência que incorporou o manual de práticas regulatórias. Há um manual de boas práticas, onde, dependendo da complexidade da norma, há uma gradação na área de análise. O Núcleo de regulação possui a definição das competências estabelecidas em Regimento Interno. Este trabalho pioneiro já existe desde 2001.

Foi elaborado um fluxograma para tratar da análise de impacto. Hoje, o processo de análise do impacto regulatório está em revisão. Foi instituído na ANVISA um nível de “*soft analysis*” há cerca de 2 meses.

Há uma decisão tomada que está em fase de implementação – a não publicação de normas sem indicador que possa medir o impacto da implantação da norma. Há um trabalho pré e pós impacto regulatório. Na ANS, houve a adesão ao PRO-REG como um “campo de teste”, onde a Agência recebeu mais de uma



semana de treinamento. Há um grupo de funcionários fazendo treinamento avançado em análise de custo-benefício. Neste ano, cada nova norma deverá ter uma medida de impacto regulatório.

8. Recursos Hídricos

8.1. Contexto e desafios

Na área de recursos hídricos, o maior desafio hoje é o arranjo institucional do modelo de gestão descentralizado. A busca é pelo estabelecimento de um pacto de gestão dentro do Sistema entre os vários agentes envolvidos e unidades da Federação. Existem hoje muitas Cartas de Acordo em negociação. Existem pontos de controle entre a União e os estados e a distribuição de recursos se dá de acordo com o patamar de gestão.

O modelo da ANA tem um grande envolvimento da sociedade. Audiência pública é um reducionismo em relação ao que a Agência já pratica. Não é algo estanque como uma consulta pública.

A ANA se apresenta como um órgão muito técnico e altamente especializado, gozando de credibilidade e, ao mesmo tempo, sofrendo um pouco de falta de habilidade política, justamente pelo perfil muito técnico. Apesar de importante e estratégica, a ANA não é uma Agência muito visada tanto politicamente quanto por parte da sociedade. Não é alvo de críticas consideráveis, por lidar com um tema menos polêmico e ao mesmo tempo, envolvendo quantidade menor de recursos.

8.2. O processo de formulação e avaliação de política pública

A ANA não é uma Agência típica. Ela regulamenta um bem público e não o serviço. Existe um sistema de gestão de recursos hídricos dado pela Lei nº. 9.433, de 2007. A Política de Recursos Hídricos traz um sistema avançado para



o Brasil, com caráter democrático e descentralizado. Cria para o modelo regulatório uma série de inovações. Trata-se de um modelo flexível que cria instâncias de representação da sociedade.

Integram institucionalmente o processo de regulação das águas um Conselho Nacional, presidido pelo Ministério do Meio Ambiente e os Comitês de Bacias, nos quais os usuários participam e aprovam o plano da bacia. O grande problema no âmbito das câmaras técnicas ligadas ao Conselho é, na maioria das vezes, a falta de representação de alto nível (em função da baixa importância política muitas vezes atribuída à agência), o que gera um esvaziamento das discussões técnicas.

O arranjo é moderno, mas difícil, pois União e estados são corresponsáveis. As dificuldades são muitas e perpassam várias dimensões, como a vontade política dos representantes estaduais e municipais, como a baixa qualificação técnica dos representantes para a celebração de acordos, compromissos e contrapartidas, dentre outros fatores que estabelecem gargalos na gestão e tornam morosos os processos. Existe, portanto, um grande desafio de gestão. Além do Conselho Nacional, que possui paridade relativa (Governo possui 50% + 1 dos assentos), há os conselhos estaduais. Tudo passa pelo Conselho, inclusive o Plano Nacional de Recursos Hídricos de 2006 que é permanentemente revisado com consulta pública.

Há um regimento para cada comitê de bacia e as agências de água estaduais (quando existem) seguem as diretrizes do comitê. Usam o recurso da cobrança, aplicam, prestam contas e executam. Hoje há uma lei específica (10.881 de 2004) que regulamenta as delegatárias.

No tocante à imagem pública, não há pesquisa sobre a agência, mas ela é vista como um órgão técnico, apesar de faltar ainda habilidade política. A ANA não tem grandes conflitos com consumidores como outras agências, evitando com isto o desgaste que outras agências tem. A questão técnica é o que realmente mais contribui para a boa imagem da Agência que é menos politizada e envolve quantidade menor de recursos. A ANA é reconhecida pela qualidade técnica,



dominando a representação nos comitês das bacias, cujos representantes locais ainda carecem de qualificação técnica.

O modelo da Agência é único em termos de participação. É considerado muito avançado por envolver vários atores no processo político que deliberam inclusive sobre a alocação de recursos. Em contraposição, esse processo deliberativo é lento e fortemente suscetível aos interesses locais.

A ANA assumiu mais a postura técnica e o Ministério ficou mais com o papel de articulação. A Secretaria Executiva do Conselho é do Ministério e a Agência coordena o sistema de informação de recursos hídricos. A ANA e o Ministério estão pactuando conjuntamente com os Estados. A ANA foi chamada quando começou a se discutir o novo código florestal, o que acabou credenciando a organização.

No tocante ao orçamento, a partir de 2010 a receita deixou de ser contingenciada, pois é obrigatória a cobrança do setor elétrico. Há recursos disponíveis, mas não há autonomia. Esta falta de autonomia orçamentária gera um risco regulatório especialmente na área de serviços. Um problema estrutural é a relativa baixa remuneração dos dirigentes.

Em termos de Tecnologia da Informação, o Sistema Nacional de Informação (cadastro de usuário de águas) é bastante complexo. Há dois grandes sistemas operados pela área de TI, o Sistema Nacional de Informação e a Rede Hidrometeorológica.

8.3. Políticas Públicas e Atuação Regulatória

A sobreposição de papéis entre o Ministério e a Agência não é muito significativa. O Ministério está reduzindo seu papel na gestão da política e atua como secretaria-executiva do Comitê. Há nuances na Lei que flexibilizam o papel do Ministério, tornando-o, sobretudo, um negociador. Apesar disso, não há conflitos entre Agência e MMA. O que existe é uma fragilidade de formulação de políticas públicas por parte do Ministério.



A questão da autonomia ainda é problemática. O Ministério do Meio Ambiente, por exemplo, precisa aprovar os contratos da Agência. A luta do setor é por fazer que a agência tenha uma unidade orçamentária própria. Apesar disso, no caso da ANA, o orçamento cresceu de cerca de R\$90 milhões em 2008 para cerca de R\$141 milhões em 2012. O desafio é integrar todos os atores para conseguir um resultado conjunto, levando em conta o pacto federativo. A proposta de instituição de uma Lei das Agências está com o debate parado. Uma reclamação é que o projeto de lei Nº 3.337, de 2004, que foi encaminhado ao Congresso Nacional pela Casa Civil da Presidência da República não ouviu as agências.

Em síntese, os papéis no caso do setor de gestão de recursos hídricos estão bem definidos dentro de uma arquitetura institucional complexa com muitos atores, o que demanda negociação constante, mas que garante uma certa previsibilidade para o mercado, em função da legislação e uma tradição de pactuação que já se estabeleceu na área. É preciso fortalecer a capacidade do Ministério em elaborar política pública.

8.4. Resultados para a Sociedade

No tocante ao impacto regulatório, o sistema é diferente do modelo do PRO-REG baseado na OCDE. A ANA acredita que a *checklist* tradicional não avalia todas as alternativas e não consulta todos os envolvidos. No caso de planos de bacia, trabalha-se com cenários - avaliando quais as possibilidades. É um planejamento mais amplo da bacia, não ato por ato. O modelo da ANA requer uma adaptação da avaliação do impacto regulatório tradicional pelo fato de envolver uma gestão por cooperativismo.

É preciso ainda estar atento quanto ao impacto para o investimento feito em capacitação, dentro do próprio PRO-REG. Muitas vezes, o conhecimento obtido não é aproveitado e/ou revertido para a Agência de forma direta.



9. Análise geral consolidada

Neste segmento final são apresentados um exercício de categorização das relações entre ministérios e entes reguladores no que se refere às capacidades percebidas sobre o desempenho de seus respectivos papéis predominantes de formuladores e reguladores; um diagnóstico consolidado do processo de formulação e análise de políticas públicas em mercados regulados; e recomendações.

9.1. Uma categorização das relações entre formulação de políticas e atividade regulatória

As áreas analisadas foram classificadas em 3 categorias de acordo com as percepções sobre a capacidade de formulação de políticas e ao mesmo tempo a atividade regulatória. Tal classificação seguiu os seguintes parâmetros:

Categorias	Capacidade para Formulação Políticas Públicas	Capacidade para Atividade Regulatória
1	Baixa: diretrizes políticas são apenas formais, não existe fórum de diálogo formal entre Ministério e agência.	Baixa: inexistência ou baixa capacidade de planejamento, atuação reativa, baixo prestígio político e reconhecimento social.
2	Média: diretrizes políticas são reconhecidas por todos os atores, mas há carências de recursos humanos, operacionais ou financeiros no processo de elaboração de políticas públicas.	Média: recursos financeiros, humanos e operacionais em nível mediano, agenda regulatória insipiente e análise de impacto inicial.
3	Superior: setor estruturado com fórum operante para elaboração de políticas públicas, legislação consolidada, diretrizes reconhecidas pelo Ministério, Agência Reguladora e Mercado.	Superior: recursos financeiros, humanos e operacionais em nível adequado ou elevado, agenda regulatória e análise de impacto em operação.

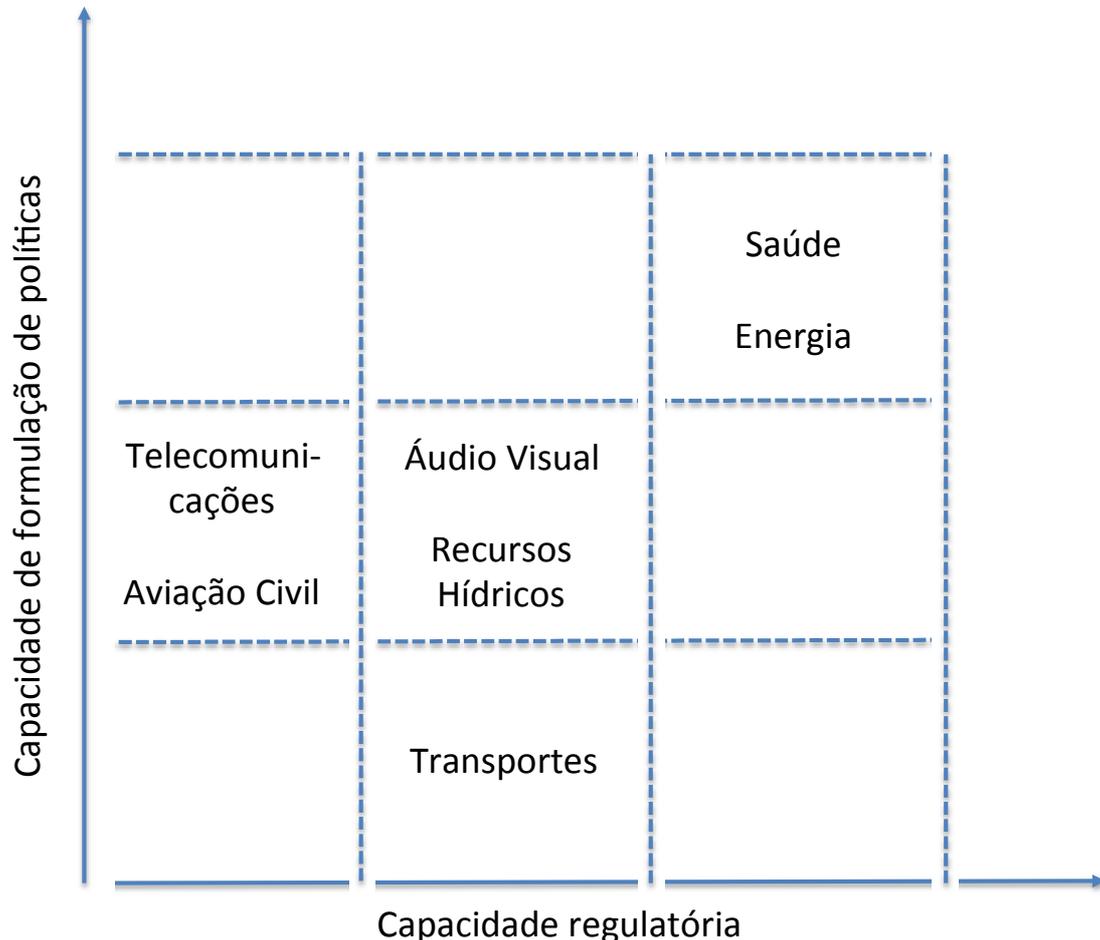


Casa Civil da Presidência da República
Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais
Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para a Gestão em Regulação
DIAGNÓSTICO DO PROCESSO DE FORMULAÇÃO E ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM MERCADOS REGULADOS

A análise mostra o destaque para as áreas de saúde e energia tanto na elaboração das políticas públicas quanto na atuação regulatória, apontando por outro lado, a dificuldades de áreas como telecomunicações e aviação civil para exercer a atividade regulatória. A área de transportes apresenta por um lado, uma baixa capacidade de formulação de políticas públicas e uma atuação regulatória mais forte, onde por vezes, as agências fazem por elas mesmas, política pública, na ausência de um marco legal. A Área de audiovisual possui capacidade mediana nos dois quesitos, da mesma forma como a área de recursos hídricos.

Setor	Capacidade para Formulação Políticas Públicas	Capacidade para Atividade Regulatória
Saúde	3	3
Energia	3	3
Audiovisual	2	2
Recursos Hídricos	2	2
Telecomunicações	2	1
Aviação Civil	2	1
Transportes	1	2

O resultado desta classificação pode ser visto graficamente da seguinte forma:



Muito embora estas diferenças possam ser percebidas pelos diversos agentes públicos e privados entrevistados, há questões gerais, estruturais, que de uma ou outra forma compõem um quadro que se aplica a todas as experiências. Estas questões serão desenvolvidas no próximo tópico.

9.2. Um diagnóstico consolidado do processo de formulação e análise de políticas públicas em mercados regulados

O crescimento do país está gerando uma pressão sobre todos os serviços regulados na medida em que os mercados estão se expandindo – e em alguns deles não apenas as evoluções tecnológicas são muito rápidas, mas também, e por conta disto, assim é a proliferação de novos produtos (bens ou serviços) e



segmentações de clientelas. Este cenário contrasta com a capacidade decisória (de políticas públicas) e regulatória dos governos. As autoridades regulatórias, em particular, são crescentemente pressionadas a atuar de forma rápida, muitas vezes num vácuo de diretrizes e acompanhamento sistemático por parte dos Ministérios.

Por outro lado, nota-se um visível deslocamento de poder decisório para os Ministérios supervisores e, de forma acentuada, para a Presidência da República. Existe uma percepção do mercado de que para se negociar questões regulatórias com o Governo, a melhor interlocução não é com as agências, mas com os Ministérios supervisores das mesmas.

A tendência nas áreas de infraestrutura é o aumento das parcerias com a iniciativa privada, o que vai exigir uma melhoria significativa da capacidade relacional e de planejamento do Governo e também um aumento da transparência e da clareza das regras em processos de concessão de serviços e infraestrutura.

Crescimento, pressão regulatória (positiva ou negativa) e novos atores (ou velhos atores com papéis revitalizados) marcarão o processo de formulação de políticas e sua interação com a atividade regulatória nos próximos anos.

Há claramente uma nova dinâmica das políticas públicas em setores regulados marcada pela alta perecibilidade de parâmetros decisórios (o caráter contingencial das decisões de políticas) e imbricações no processo decisório governamental. As fronteiras entre políticas públicas e regulação tendem a se tornar cada vez mais fluídas.

Por um lado, as macro-políticas deverão se tornar cada vez mais genéricas, voltadas a enunciar princípios gerais, diretrizes e objetivos amplos de prazo relativamente maior. Com efeito, as declarações de políticas públicas contidas em peças legais são genéricas e vagas, além do processo legislativo que as plasmou levar muito tempo - algumas tramitam por anos a fio. Além do valor jurídico formal, que os órgãos de controle frequentemente evocam, há muito valor simbólico e estratégico (de *visioning* e direcionamento).



Por outro lado, a micro-política pública é cada vez mais arrastada para a dimensão operacional, dentre elas, inegavelmente, a atividade regulatória, reproduzindo-se a tendência da burocracia em reduzir e transformar problemas políticos em problemas administrativos. Trata-se da política pública no seu aspecto mais operacional e comezinho que é feita repetidamente pelo próprio ente regulatório para satisfazer a dinâmica de suas atividades, independentemente do grau de supervisão ao qual se submete ou da clareza de papéis.

A fronteira entre a macro e micro políticas é tênue². Não apenas uma avança no território da outra, caso não haja regras e limites, mas parece haver um elo (nem sempre perdido) determinante entre elas: a meso-política. Trata-se do espaço decisório estratégico de governo que existe entre a macro-política e sua micro-operação. Confunde-se com o processo gerencial diuturno de governo: ouvir, perscrutar, responder, reagir, decidir, implementar, controlar.

Os casos analisados revelam uma robusta ampliação do espaço da meso-política a partir do fortalecimento do processo decisório governamental, localizado diretamente na Presidenta da República, e secundariamente na Casa Civil e outros ministérios, num quadro de relativa debilidade das macro-políticas (muitas, embora genéricas, objeto de legislação ultrapassada) numa ponta (de cima), e também relativa debilidade das estruturas regulatórias operacionais na outra ponta (de baixo). A dinâmica *top-down* predominou, no sentido meso-micro, à dinâmica *bottom-up*, no sentido micro-meso - caso emblemático, por exemplo, da ANEEL que possui um importante papel de intermediação entre o mercado e o Executivo. Dessa forma, o Executivo preencheu espaços da macro-política com decisões estratégicas de governo ao mesmo tempo em que avançou sobre a micro-política da forma burocrática usual, por meio de hierarquia (supervisão).

²Veja-se, porexemplo, Meister, A., “The role of regulatory agencies in public policy-making issues”, GWU, 2010; e Brown, A., “Regulators, policy-makers, and the making of policy: who does what and when do they do it?”, *International Journal of Regulation and Governance* 3(1):1-11.



Não fosse a natureza da atividade regulatória, problema nenhum, em princípio, haveria – resguardado o fato de que é sempre desejável que o espaço e o processo de construção de macro-políticas públicas seja de fato amplo e plural, com mecanismos e canais efetivos de representação de interesses, tais como conselhos e comitês legislativos ou executivos atuantes etc., condições estas raras na realidade brasileira. A atividade regulatória requer autonomia, estabilidade e controle, mas é necessário qualificar estes termos, sujeitos à sistemática confusão semântica e conceitual. Autonomia se aplica em duplo sentido: não intervenção, ou independência decisória em questões técnicas que requerem distância e blindagem contra certas interferências e interesses; e auto-suficiência de recursos, os meios (materiais, normativos, coercitivos, simbólicos etc.) necessários a manter as atividades regulatórias.

Muitas entidades regulatórias evocam sua autonomia para reivindicar isenções de controle, como se a condição de autônoma não as obrigasse a prestar contas, no sentido de terem de ser *accountable* perante instâncias governamentais executivas, incluindo as de controle. Parece mais pacífico que o controle de conformidade submete os entes regulatórios; os controles interno e externo tem livre entrada e exercem suas competências a contento – e louvavelmente de forma cada vez proativa e tecnicamente excelente. O que pega é em relação ao controle teleológico, do desempenho, o direcionamento estratégico. O lado menos visível da *accountability* é o controle de resultados e por detrás deste o direcionamento, a necessidade de os entes regulatórios se curvarem ao direcionamento das políticas públicas, o que equivale, na prática, ao direcionamento do executivo (quer via Presidenta, quer via seus ministros e ministérios) como parte de sua atuação, por vezes exacerbada, na camada das meso-políticas públicas – o que poderia indicar problemas nos processos de formulação de políticas, mas não caracteriza uma usurpação da autonomia regulatória (que é muito mais uma autonomia processual que uma autonomia estratégica).

Em síntese, autonomia regulatória não invalida o conceito clássico de supervisão ministerial, tampouco o conceito de governança regulatória, ao



menos no seu sentido direcionador estratégico como forma de controle finalístico no sentido gerencial. É por esta razão que instrumentos de direcionamento estratégico e controle do desempenho tais como contratos de gestão, são sistematicamente rejeitados (sob a alegação de que ferem a autonomia) ou mal utilizados por entes regulatórios e ministérios - porque falta a estes últimos capacidade institucional para definir e acompanhar o desempenho das agências. Existem muitas sobreposições entre Agências e Ministérios, o que é inevitável por um lado, mas, por outro, pode ser minimizado com o estabelecimento de diretrizes claras e ao mesmo tempo com a institucionalização desta relação em bases objetivas.

Dessa forma, o requisito gêmeo da autonomia, a estabilidade, significa um devido direcionamento, que deve ser legítimo (que vá ao encontro dos interesses das distintas partes interessadas de forma não discriminatória) e minimamente duradouro.

Uma outra questão que se situa nos meandros da formulação de políticas e da atividade regulatória é a questão dos papéis predominantes. Da mesma forma que a fronteira entre macro, meso e micro políticas é etérea e rarefeita, assim também é a clássica divisão de papéis burocráticos entre ministérios formuladores e agências reguladoras. Ou seja, agência não opera apenas no domínio na micro-política, no bojo de suas competências operacionais; também participa, em distintas intensidades e formas, da meso e da macro-política - apoiando as estruturas executivas que operam uma e atuando como intermediadoras do mercado para influenciar outra.

Existe uma percepção, especialmente por parte do mercado, de que as agências estão se tornando “assessorias de luxo dos ministérios”, prestando assessoria técnica e pautando a decisão de assuntos menos relevantes. Agendas muitas vezes não são conciliadas - entre Ministério e Agência e, com frequência, o escopo de atuação da agência ultrapassa o limite da regulação em função do vazio de diretrizes.

Com efeito, os casos analisados revelam uma questão essencial que parece ser o alcance de uma situação de equilíbrio entre as funções tipicamente



regulatórias (normatização, fiscalização, monitoramento do mercado, em alguns casos, habilitação, dentre outras), que requerem a devida autonomia operacional; e as funções de apoio à formulação de políticas e ao processo decisório de alto nível, que encartam-se na dinâmica decisória governamental e, portanto, sujeitam-se à hierarquia e a padrões de interação que tornam a fronteira entre autonomia e interferência deveras invisível. Dessa forma, é preciso, mas não é nada trivial, resguardar estas fronteiras de modo que o conceito clássico de captura regulatória não se estenda para uma “captura governamental” nem se converta em “autismo institucional”, impossibilitando o alinhamento, o necessário diálogo e a colaboração técnica intragovernamental.

A quebra de tal equilíbrio é uma característica marcante da experiência brasileira. A predominância da meso-política pública centralizada na Presidência tem a seu favor a agilidade e satisfatória coerência em termos programáticos, mas, por outro lado, gera um ônus em termos de legitimidade e execução da política. Pode gerar omissão dos ministérios supervisores na coordenação das entidades regulatórias e ampliar a vulnerabilidade das agências às pressões externas. Por outro lado, o envolvimento dos ministérios, agências e outros órgãos tem, em princípio, o potencial de gerar mais massa crítica no setor. Além disso, pode ampliar a capacidade de execução da política pública pactuada entre Governo, mercado e sociedade civil de maneira mais sustentável. Mas isto requer um padrão de interação, comunicação e expertise técnica nem sempre correspondido em uma das pontas (seja ministério ou agência).

É evidente que o diálogo público implica em um custo alto em termos de tempo e operacionalização. Mas é necessário combinar ações imediatas com processos de construção de longo prazo, entendendo-se que há uma sociedade forte e capaz de assumir para si, também, responsabilidades em relação a políticas públicas.

O Governo muitas vezes é percebido como pouco confiável e gerindo processos pouco transparentes, apesar de debates públicos e da abertura



presente em todas as agências para receber dirigentes da iniciativa privada. As pessoas são recebidas e muitas vezes, as decisões são tomadas em processos que ainda precisam se tornar mais transparentes, ainda que já tenha havido avanços. Reuniões públicas, atas disponibilizadas na Internet, pautas prévias – são todos instrumentos simples de transparência que facilitam o monitoramento do trabalho das agências, tornando-o mais transparente e menos passível de captura política, seja pública ou privada.

No caso das agências, os mecanismos gerados para transparência e controle social são crescentes e impressionam em alguns casos pela disponibilidade abundante de informação em processos na Internet. A discussão em setores mais específicos pode ser ampliada de forma transversal, incluindo temas tais como impacto ambiental e segurança de produtos. Também é papel da Agência ajudar a diminuir a assimetria entre os agentes, num trabalho de mediação e diálogo. Por outro lado, o diálogo com a sociedade também é muito difícil, pois exige, com frequência, conhecimentos muito especializados em nichos em que poderá haver sub-representação. Este modelo de grupos de interesse e sociedade altamente participativa e ativista, próprio da cultura cívica norte-americana, ainda é uma realidade distante no caso brasileiro.

A propósito, no caso da comunicação com a sociedade, a avaliação de especialistas é que existem agências em diferentes estágios. Há aquelas que estão mais estruturadas – que conseguem transitar e monitorar o mercado, identificando as falhas e os temas prioritários, fazendo um debate na sociedade e respaldando suas decisões. Mas existem outras que deixam muito a desejar.

Um bom caminho para a prestação de contas é, sem dúvida, o de aprofundamento dos estudos envolvidos no impacto regulatório. É preciso identificar o valor que as agências agregam para a sociedade e avaliar a sua atuação. O Projeto de Lei das agências (o PL nº 3.337/2004) tenta regravar estes mecanismos de controle social reforçando os mecanismos de consulta pública, apresentação de relatórios anuais ao Ministério setorial e às duas Casas do Congresso Nacional, a obrigatoriedade do contrato de gestão entre o Ministério



e a Agência e a criação de Ouvidorias em todas as Agências Reguladoras. No último item, o PL fortalece e uniformiza o mecanismo de Ouvidoria nas Agências, prevendo que todas elas tenham um Ouvidor com mandato fixo, sem subordinação hierárquica e nomeado pelo Presidente da República. Nesse sentido, é importante fazer avançar ainda a PEC 81 que trata de uma introdução dentro da Constituição Federal de vários aspectos da regulação.

É preciso ainda considerar a questão subnacional – a regulação das agências federais já está mais encaminhada, mas não no nível subnacional. Presume-se que se as agências federais possuem problemas no marco de sua atuação, as agências estaduais possuem uma deficiência ainda maior.

De volta aos entes regulatórios, suas qualidades e capacidades organizacionais também são determinantes do atual estado de coisas. Do ponto de vista do desenvolvimento institucional, o rol de restrições e deficiências se estende do planejamento à questão orçamentária.

O posicionamento estratégico das agências não é, em geral, nem claro, nem alinhado com as injunções das respectivas macro, meso e micro-políticas públicas. Há uma relativa descrença em abordagens de planejamento estratégico, muitas vezes utilizada de maneira formalista, raramente utilizada como forma de definição alinhada de propósitos (missões e visões institucionais), resultados e iniciativas. Prevalece uma ênfase no “planejamento regulatório”, frequentemente utilizado como recurso contra alegados marcos regulatórios mal definidos, cujo produto mais visível são as agendas regulatórias, uma camada predominantemente tático-operacional do planejamento organizacional. Atualmente, seis agências já adotam a agenda regulatória. Isto é louvável, a agenda traz transparência e previsibilidade para investidores e consumidores. Mas carrega dois principais perigos: gerar desalinhamentos, na medida em que as conexões com a estratégia (organizacional, ministerial, de governo, dos objetivos de políticas públicas) podem não estar claras; e promover um conceito rasteiro de resultados organizacionais, reduzido à execução de ações fiscalizatórias (embora com focos e objetos definidos), distante de noções pré-definidas de eficiência,



eficácia e efetividade regulatórias – como seria desejável, por exemplo, num contrato de gestão. E isto vale mesmo para agências que desenvolvem boas ações de avaliação regulatória. Outrossim, nenhum planejamento dá conta de suprir lacunas ou inadequações de marcos regulatórios – tornando-se mais perigoso em casos de ativismo regulatório.

Do ponto de vista das estruturas organizacionais, as agências se debatem com duas principais questões. A primeira está relacionada à governança corporativa e decorre da configuração colegiada que as diretorias possuem, e que acabam gerando um problema de liderança executiva, na medida em que há dificuldades em se distinguir o caráter deliberativo da diretoria colegiada no processo regulatório (mormente para regulamentar e julgar), do exercício da coordenação e supervisão executiva geral, não obstante agências possuírem a figura de “presidentes” (o que tende a tornar a relação entre presidentes e outros diretores hierarquicamente frouxa). Os atuais desenhos enfraquecem (em casos extremos anulam) a possibilidade de unidade de comando executivo central, gerando múltiplos problemas de coordenação, insubordinação, desalinhamentos etc. A segunda questão está relacionada aos critérios de departamentalização adotados nos desenhos organizacionais e revela o difícil dilema, sem soluções padrão, de conciliar, de distintas formas, unidades especializadas em processos (fiscalização, normatização, habilitação etc.) com outras especializadas em temas e ou objetos de regulação. Como consequência de ambas, já se nota em algumas agências movimentos de fortalecimento das funções executivas na figura de presidentes e superintendentes (usualmente, a nomenclatura do segundo escalão) e delimitação do papel dos diretores em torno de suas funções “legislativas” e “judiciárias” ao longo do processo regulatório.

A questão dos mandatos, característica essencial das agências, merece considerações específicas. Há que se mencionar o conceito e seu uso. Se, por um lado, mandatos são mecanismos de blindagem, por outro a forma como é utilizado acaba levando interferências políticas diretamente para o seio decisório das agências, abrindo oportunidades a interesses sectários e fazendo



com que dirigentes ocupem considerável parte do seu tempo preocupados com a recondução ao cargo ou com a construção de relações com o mercado que garantam boas posições no futuro. Em direção oposta, existe uma mobilização dos servidores das agências para que os dirigentes sejam técnicos de carreira, presumivelmente minimizando interesses políticos menores - mas que poderia levar as agências a um insulamento burocrático. Há a percepção de que no Governo Lula as agências foram submetidas aos interesses partidários, enquanto que no Governo da Presidenta Dilma, a seleção de dirigentes mudou para um perfil mais técnico. Mas, na prática, discussões sobre critérios, perfis e avaliação de dirigentes, importantes elementos na promoção do bom uso dos mandatos, não são notadas.

Na avaliação especialistas, o problema da morosidade das agências e a falta de clareza de procedimentos decorre de uma gestão de processos fragmentada e sistemas de informação muito deficientes. A ausência de diretrizes claras ou a má gestão operacional de processos de concessão e autorização, por exemplo, impacta o mercado pesadamente, pois aumenta o tempo de espera, o custo de diálogo com o Governo e a insegurança jurídica. No que tange à gestão de processos, o atual momento representa o ápice de um conjunto de iniciativas que buscaram, ao longo dos últimos anos, burocratizar (no sentido de hiper-regulamentar) procedimentos de trabalho para tornar as ações regulatórias menos vulneráveis do ponto de vista jurídico (dotando processos tais como fiscalização de maior eficácia). Se, por um lado, estas iniciativas lograram alguma maior segurança jurídica das ações regulatórias, por outro lograram formidáveis “desotimizações” e desalinhamentos de processos vitais. Os casos de efetiva gestão de processos são raros e localizados. Esta situação foi, em geral, muito agravada, pela atuação fiscalizatória e regulamentar de órgãos de controle (principalmente o interno), estendendo-se aos processos de suporte, até como forma de selar entendimentos, de forma predominantemente restritiva, sobre alguns dispositivos gerenciais diferenciadores que algumas agências possuem. Outro severo agravante à fragmentação burocratizante dos processos de trabalho é a relativa incapacidade de incorporação de soluções satisfatórias de tecnologias de informação e comunicações. A informatização



das agências é, em geral, caótica e ineficiente – houve muita informatização custosa de processos desalinhados e não otimizados, reproduzindo o que jocosamente se denomina o fenômeno do “jumento eletrônico”, a partir de problemas múltiplos de obsolescência de hardware e software e interoperabilidade. É evidente que há avanços significativos espelhados em um ou outro caso, mas, em geral, o quadro é preocupante, principalmente quando se especula sobre o custo-benefício das alternativas tecnológicas (sistemas internos, sítios eletrônicos, provimento de serviços de forma remota etc.).

No que se refere aos recursos humanos, as agências representam, em geral, burocracias bem estruturadas dos pontos de vista qualitativo e quantitativo. Deixando de lado questões relacionadas à estrutura das carreiras regulatórias (a dicotomia entre área meio e fim, baixa amplitude e remuneração), não são imunes aos problemas de rotatividade e vocacionamento do qual as carreiras públicas padecem em geral, mas dispõem de melhores condições relativas para enfrentar estes problemas. Queixas de subdimensionamento de força de trabalho são recorrentes, mas, por outro lado, a ausência de dimensionamento e a desotimização dos processos de trabalho impede avaliações fidedignas. Em todo caso, há também problemas internos de gestão de recursos humanos que não tem tido equacionamento satisfatório – exceção da capacitação.

Finalmente, a questão orçamentária. O mito da “exclusividade arrecadatária”, ou a percepção de que as agências teriam “o direito” de reter e a liberdade total para alocar integralmente os recursos que suas taxas e outras fontes de receita arrecadam, como parte inalienável do conceito de autonomia, contraria não apenas o bom senso, mas também os princípios elementares do orçamento público. Mas isto não significa aceitar situações de penúria orçamentária (nenhum caso registrado, apesar de recorrente contingenciamento). Primeiro, é impossível realizar uma boa gestão orçamentária sem planejamento (orçamentário, regulatório, estratégico etc.). Segundo, usualmente, a maior parte dos problemas orçamentários estão relacionados a problemas de gestão de processos (tanto os processos de gestão orçamentária, principalmente no que diz respeito a imbricações com instâncias ministeriais, quanto os



finalísticos). É possível que haja insuficiência de recursos em alguns casos, mas, sobretudo, a situação revelada reforça a hipótese que o que realmente falta é o projeto estratégico por traz das demandas por recursos e formas mais eficientes de alocação de recursos.

Regulação tem um alto custo e deve lograr um alto benefício. A criação das agências é um avanço necessário e importante e há um impacto significativo em vários mercados, mas o processo de consolidação institucional destes entes deve dar um salto de qualidade. De maneira geral, ainda existem poucas pessoas capacitadas para tratar de impacto regulatório nas agências.

Não obstante a contribuição do PRO-REG, as agências precisam melhorar o processo decisório e a metodologia de análise de impacto regulatório. Infelizmente, estima-se que a questão do impacto da ação regulatória ainda vai demorar muito para avançar em nível regional.

9.3. Recomendações

Diante dos dados coletados e da análise feita, algumas recomendações para a melhoria do processo de formulação de políticas públicas e a atividade de regulação são apresentadas a seguir.

1. **Definir de forma mais clara fronteiras, limites e papéis das agências dentro do processo de elaboração e regulação das políticas públicas,** mesmo face a distintas dinâmicas setoriais, preferencialmente no bojo de revisões de marcos regulatórios de distintos setores. O crescimento do país vai exigir uma regulação mais robusta e agências mais fortes, alinhadas e dotadas de alta prontidão operacional. Agências de maneira geral sofrem de falta de autoestima organizacional e reconhecimento do seu papel por parte do Governo e da sociedade.
2. **Instituir para todas as agências o contrato de gestão:** poucas agências possuem este instrumento extremamente útil para guiar a sua atuação e permitir um diálogo estruturado com o Ministério associado. O melhor



exemplo, mesmo com limitações, é a saúde com contrato de gestão na ANS e ANVISA.

3. **Fortalecer os Conselhos:** poucas áreas reguladas possuem conselhos atuantes que realmente coordenam o processo de formulação de políticas públicas. A vantagem dos conselhos é o processo de mobilização e pactuação dos vários setores em torno de projetos comuns que podem ter muito mais força do que quando o Governo atua sozinho.
4. **Rever o instrumento da multa – tornando-o efetivo:** as multas como instrumento de regulação são ineficazes, pois, geralmente, não são pagas. Há os que defendem a sua não utilização e outros o seu uso efetivo. É preciso com urgência rever este instrumento, pois esta lacuna torna as agências sem instrumento real de sanção quanto às ações dos regulados. A experiência da ANATEL de suspensão da venda de celulares é um bom exemplo de um instrumento alternativo com forte capacidade de pressão sobre os regulados. Ao mesmo tempo, é necessário pensar em novos mecanismos que incluam termos de ajustamento de conduta, intervenção e medidas cautelares, como parte de um conceito de regulação punição e regulação apoio, fomento, em rede.
5. **Fomentar processos de modernização e reestruturação institucional:** tanto as agências quanto os Ministérios de maneira geral sofrem da falta de instrumentos básicos de gestão, como por exemplo um planejamento estratégico que seja realmente incorporado por toda a administração. Sofrem também de problemas de gestão de processos, onde regulados dialogam com “várias agências” ao invés de uma só. Ademais, possuem problemas sérios de liderança e recursos humanos, tornando os climas organizacionais muito desfavoráveis para o aumento da produtividade. É preciso gerar processos integrados de transformação organizacional que reformulem os processos de funcionamento destas organizações.



- 6. Aproveitar a experiência internacional na gestão de grandes estruturas e serviços públicos nos diversos setores:** é preciso aproveitar a experiência internacional disponível em áreas de gestão que alcançaram nível de excelência em alguns países. Um exemplo disso é a área de aviação civil que receberá um novo aporte com a presença das concessionárias. A Holanda, para mencionar uma experiência, possui um padrão muito elevado na qualidade de serviços prestados em aeroportos. É preciso utilizar a cooperação internacional como instrumento de aprendizado para a gestão pública brasileira.
- 7. Aumentar o investimento inteligente em sistemas de informação:** na maioria dos casos, os sistemas de informação são fragmentados e precários. Este é um problema recorrente em toda a Administração Pública Federal. São necessários investimentos para tornar o Governo eletrônico uma realidade para as agências, tornando os processos de gestão mais transparentes e eficazes.
- 8. Aprofundamento dos estudos de impacto regulatório:** é preciso aprofundar o processo de avaliação contínua da efetividade dos entes regulatórios, utilizando mecanismos simples que possam ser incorporados ao dia-a-dia do órgão. Sofisticadas análises econométricas são dispensáveis na maioria dos casos. É preciso continuar o processo de troca de experiências entre as agências de modo a tornar o impacto regulatório uma atividade comum e parte da mentalidade de gestão.