



O enfraquecimento das agências reguladoras

Síntese: *As agências reguladoras sempre foram sabotadas pelo PT, mas nos anos recentes a situação ficou ainda mais preocupante. Os dez órgãos reguladores sobrevivem hoje com orçamentos exíguos, sujeitam-se à intromissão do governo nas decisões e exibem baixa capacidade de fiscalizar os agentes de mercado. O elo mais fraco acaba sendo o consumidor, que, sem ter a quem recorrer, torna-se refém de maus prestadores de serviço. A reabertura dos investimentos públicos ao capital privado exige que o sistema regulatório brasileiro seja fortalecido.*

O governo Dilma Rousseff começa a dar sinais de que pretende reabrir os investimentos em infraestrutura no país à iniciativa privada. Embora tardia, a conversão do PT a soluções de mercado para um dos nossos mais crônicos problemas é bem-vinda. É necessário avaliar, porém, qual capacidade o Estado tem hoje para assegurar uma boa prestação destes serviços. A julgar pelas condições a que foi submetido o trabalho das agências reguladoras nos anos recentes, a situação é preocupante: orçamentos exíguos, intromissão do governo nas decisões e baixa capacidade de fiscalizar o mercado.

Nascidas no bojo da reforma administrativa executada pelo governo Fernando Henrique, as agências sempre foram objeto de sabotagem do PT. O partido via nelas uma forma de “terceirização” do Estado e, desde o início da gestão Lula, as transformou num dos alvos prediletos da desconstrução petista. Os últimos oito anos foram pródigos em medidas destinadas a minar a ação dos órgãos de regulação no país, a começar pelo completo loteamento de seus cargos entre apaniguados políticos.

Auditoria divulgada recentemente pelo Tribunal de Contas da União analisou o desempenho das agências ao longo dos anos Lula. Entre as conclusões está a de que os órgãos, que deveriam ter autonomia financeira e decisória, passaram a depender excessivamente de limites impostos pelo governo federal. Em suma, vêm deixando de se comportar como estruturas de Estado para se tornar apêndices do governo. Também dispõem de poucos mecanismos de aferição do cumprimento de suas missões e não dão transparência mínima a seus atos.

Do bolso do consumidor para os juros

Garrotear as finanças dos órgãos reguladores tem sido a forma mais direta de sufocar a sua atuação autônoma. E esta tornou-se uma prática rotineira no governo do PT. Entre 2003 e 2010, somente 23,4% das dotações autorizadas no Orçamento Geral da União (OGU) para as dez agências foram liquidadas. Em outros termos, significa que apenas um de cada quatro reais foi investido.

A dotação total das dez agências reguladoras nos últimos oito anos foi de R\$ 53,1 bilhões, mas somente R\$ 12,5 bilhões foram pagos, de acordo com levantamento feito pela Assessoria de Orçamento da Liderança do PSDB na Câmara. No outro lado da moeda está a chamada “reserva de contingência”, ou seja, o dinheiro do OGU separado pelo governo para fazer superávits fiscais.

Desde 2003, nada menos que 60% dos recursos destinados aos órgãos reguladores foram contingenciados com esta finalidade: R\$ 31,7 bilhões em oito anos. Ou seja, de cada quatro reais disponíveis R\$ 2,40 foram engordar a conta de pagamento de juros do governo central. Quando as agências têm sua verba cortada, seu poder regulador é diretamente comprometido.

Isoladamente, os piores desempenhos foram registrados nas agências que regulam os setores mais poderosos e que dispõem dos orçamentos mais robustos. Na ANP, do setor de petróleo, apenas 8,5% da dotação foi investida entre 2003 e 2010; na Anatel, de telecomunicações, 13%; e na Aneel, de energia elétrica, 38%. Vale lembrar que, nos dois últimos casos, os recursos proveem de parte do que é pago pelos consumidores e deveriam servir para custear atividades de fiscalização e melhoria dos serviços prestados. Se não são empregados nesta finalidade, poderiam, então, ser extintos e deixar de onerar as contas de luz e telefone.

Orçamento das agências (em R\$ milhões)



Fonte: Siafi.

No exercício corrente, a realidade não mudou; na verdade, piorou. Até agosto, dos R\$ 8,4 bilhões destinados às agências pela União, somente 17% haviam sido liquidados. Para a reserva de contingência, o governo Dilma apartou nada menos que R\$ 6,7 bilhões (80%) deste montante. Ou seja, a falta de autonomia financeira dos órgãos reguladores não dá mostra de que deve alterar-se, pondo em risco a garantia de boa prestação dos serviços.

Tudo loteado

A capacidade decisória dos órgãos reguladores – que deveria se dar de maneira impessoal, transparente, autônoma e profissional – também está longe de estar assegurada. Segundo o TCU, a subjetividade de critérios usados para o preenchimento das vagas de comando das agências nos anos recentes “possibilita a indicação de diretores que não possuem os conhecimentos imprescindíveis para o exercício de cargos de natureza técnica”.

Mas não é apenas indicando apaniguados que o governo manietta a atuação das agências. Uma forma mais sutil de prejudicá-las é deixar cargos de direção sem provimento, muitas vezes por longos períodos. Segundo o TCU, desde 2003 a ANTT, por exemplo, atuou durante 26% do tempo com quórum mínimo e a ANP só teve a diretoria integralmente preenchida durante 48% do período.

Com a pauta carregada de definições importantes, quem sofre atualmente é a Anatel: está há 11 meses sem um de seus diretores e corre risco de ver suspenso o funcionamento do conselho diretor com o término do mandato de seu presidente, Ronaldo Sardenberg, previsto para novembro. Com intuito de evitar situações como estas, o TCU sugere que sejam definidos prazos para preenchimento das vagas abertas na direção das agências reguladoras, acompanhados da adoção de critérios mais rigorosos para as indicações.

Queda de qualidade

O golpe de misericórdia no modelo original das agências – autônomas e com poder para harmonizar interesses de consumidores, poder público e empresas – poderá vir de um projeto de lei que tramita há sete anos no Congresso. De autoria do Executivo, a Lei Geral das Agências aumenta o controle dos ministérios sobre os órgãos reguladores, ao impor-lhes contratos de gestão e ao não lhes assegurar autonomia financeira. Com mais de 160 emendas, o projeto (nº 3.337/04) aguarda criação de comissão especial para ser analisado.

Em direção contrária aponta proposta de emenda constitucional apresentada em 2003 pelo então senador Tasso Jereissati (PSDB-CE). Ela inclui no título da Constituição que trata da ordem econômica e financeira artigo específico sobre as agências reguladoras, a fim de evitar mudanças intempestivas de regras e de adotar instrumentos que coloquem o ambiente regulado a salvo das variações de humor dos governantes e da pressão dos partidos políticos. Aprovada em primeiro turno no plenário do Senado, encontra-se hoje arquivada, em razão do fim da legislatura passada.

Um dos reflexos da flacidez que tomou conta das agências reguladoras sob o governo do PT pode ser sentido também na queda de qualidade da prestação dos chamados serviços essenciais. Entre 2005 e 2009, as reclamações explodiram: cresceram 152% nas rodovias federais, 123% na telefonia e 85% em energia. Os padrões mínimos de atendimento exigidos das empresas concessionárias têm se mostrado cadentes, as fiscalizações escassearam e a aplicação de multas e penalidades é irrisória.

A subordinação financeira e a ingerência dos governantes no poder decisório resultam na captura das agências pelo governo, um dos piores males a acometer o modelo de regulação. Com isso, os órgãos reguladores perdem capacidade de buscar o que deveriam ser seus maiores objetivos: eficiência de mercado, melhor qualidade de atendimento ao usuário, preços justos e maior segurança operacional. O elo mais fraco acaba sendo o consumidor, que, sem ter a quem recorrer, torna-se refém de maus prestadores. A reabertura dos investimentos públicos ao capital privado exige que o sistema regulatório seja fortalecido, sob pena de nos depararmos mais à frente com uma situação em que o poder público finge que fiscaliza, o empresário faz de conta que presta bons serviços e ao cidadão resta apenas pagar a fatura.



“Brasil Real - Cartas de Conjuntura ITV” é uma publicação quinzenal do Instituto Teotônio Vilela.

INSTITUTO TEOTÔNIO VILELA – www.itv.org.br

Instituto Teotônio Vilela . Senado Federal Anexo 1 – 17º andar – Sala 1707 . CEP 70.165-900 . Brasília – DF . Tel.: (61) 3311-3986 / 3311-4338 / 3224-5282 / 3323-7990 . Fax: (61) 3311-3891 . itv@itv.org.br