

Pobres, mas cobiçadas

As agências reguladoras receberam neste ano menos de um quarto de seu orçamento. Por que, então, os partidos sempre querem indicar seus diretores?

Isabel Clemente e Murilo Ramos
Brasília

Quando surgem crises como o caos aéreo, a recorrente ameaça de falta de energia ou a onda de falsificação de combustíveis, todos se lembram das agências reguladoras. Criadas na década de 1990 para regular e fiscalizar os setores da economia recém-privatizados, elas costumam então ser criticadas pela falta de poder ou pela incapacidade de ação. Nessas horas, ficam expostas suas fragilidades, como a lentidão do governo para indicar seus diretores ou o loteamento de seus cargos entre os políticos. As agências reguladoras se parecem com dentistas: todos só se lembram deles na hora da dor.



ESPÍRITO LIVRE

Jerson Kelman, da Aneel. Como não foi indicado por nenhum partido, ele reclama abertamente dos cortes no orçamento

Os números sugerem que o governo Lula parece não gostar muito das agências. Do total de recursos previstos no Orçamento federal para todas as atividades, o governo costuma bloquear em média 1,5%. No caso das agências, porém, o aperto é bem maior. Um levantamento do site Contas Abertas mostra que, neste ano, 77% do dinheiro reservado para agências está bloqueado – guardado nos cofres do governo. Conclusão: falta dinheiro para os órgãos encarregados de fiscalizar e regular setores essenciais do dia-a-dia do

brasileiro. As agências reguladoras sobreviveram quase todo este ano com menos de um quarto do dinheiro a que teriam direito.

Em 2003, primeiro ano da gestão petista, o bloqueio foi de 42% do orçamento destinado às agências, quase metade do número atual. Nos últimos cinco anos, o orçamento das agências oscilou entre R\$ 1 bilhão e R\$ 1,3 bilhão, apesar de terem sido criadas novas entidades, como a Agência Nacional de Aviação Civil (no final de 2005), e apesar do crescimento econômico e da arrecadação recorde de impostos. “Sem dinheiro, não dá para ter fiscalização. Se tiver, é inadequada e deficiente”, diz o presidente da Associação Brasileira das Agências de Regulação, Wanderlino Teixeira de Carvalho. Em nota, o governo afirma que o orçamento das agências é garantido por taxas previstas nas leis que as criaram e é maior do que elas precisam. “Se elas executassem livremente a totalidade das suas receitas, haveria um grave desequilíbrio”, diz o texto.

No desenho de um Estado moderno, as agências reguladoras têm papel fundamental. Elas servem para determinar e fiscalizar o cumprimento das regras de mercado em setores estratégicos do país, que contribuem com cerca de 13% do PIB, de acordo com um cálculo conservador do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Elas começaram a ser criadas na década de 1990, para cuidar daqueles setores que saíram das mãos do governo para a iniciativa privada. Num mundo ideal, seriam formadas por equipes especializadas e comandadas por técnicos do setor, sem interferência política do governo de plantão. Do ponto de vista do mercado, isso serve para dar mais estabilidade às regras dos negócios e para atrair investidores.

As agências reguladoras brasileiras foram inspiradas no modelo americano. Esse modelo prevê autonomia, independência e prestação de contas ao Congresso. Nos Estados Unidos, elas existem desde os anos 30 do século passado e funcionam como órgãos de defesa dos interesses dos cidadãos e da sociedade contra as pressões de interesses políticos e empresariais.

No governo Lula, a independência das agências sofreu resistência ideológica. Os petistas as consideravam ninhos de tucanos, que tiravam poder de decisão dos ministérios. Em 2003, o próprio presidente Luiz Inácio Lula da Silva chegou a dizer que os dirigentes das agências “mandavam no país”. Inconformado em não contar com colaboradores indicados por seu governo e por achar as agências pouco transparentes, ele formou um comitê para estudar o assunto. As sabinas dos indicados para as diretorias das agências não são levadas a sério no Senado

De lá para cá, as agências passaram a sofrer de anemia crônica. A Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) chegou a ficar sem telefone por falta de pagamento e sem diretores por um longo período. Seis delas sofreram um golpe mortal em sua independência. Em vez de serem comandadas por técnicos independentes e respeitados em seus setores de atuação, foram lotadas com apadrinhados de políticos. A Agência Nacional do Petróleo (ANP), que regula um setor estratégico, ficou quase um ano com um presidente interino, enquanto os interinos Haroldo Lima, do partido disputavam sua

indicação. Venceu mesmo o PCdoB, criticado por não ter “notório saber” no ramo. Em abril, Lima cometeu uma gafe primária: num seminário no Rio de Janeiro, divulgou dados sobre uma área explorada pela Petrobras que poderia vir a ser o terceiro maior campo de petróleo do mundo. A informação causou furor e propiciou especulação com ações da Petrobras na Bolsa de Valores de São Paulo e em Bolsas do mundo todo. “Isso não é problema meu. É um problema da Bolsa de Valores”, disse Lima na ocasião. “Nem sei onde fica essa Bolsa de Valores.”

A falta de competência técnica é um problema em todas as agências. Há, no Congresso, um projeto para exigir experiência na área do candidato a diretor ou presidente de agência. “Hoje em dia só são cobrados o nível superior e a conduta ilibada”, diz o deputado Leonardo Picciani (PMDB-RJ), relator do projeto, que foi enviado pelo governo e circula na Câmara há quatro anos. O Congresso cumpre mal seu papel em relação às agências. Além de não fiscalizá-las, os congressistas não examinam os candidatos a dirigentes das agências como deveriam. Por lei, o Senado deve sabatar diretores e presidentes indicados pelo governo. Mas essas sabatinas não são levadas a sério. Tome-se como exemplo o interrogatório de Bernardo Figueiredo de Oliveira, presidente da Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT), na Comissão de Infra-Estrutura do Senado. O senador Demóstenes Torres (DEM-GO), da oposição, apresentou um relatório em que o Tribunal de Contas da União (TCU) rejeitava as contas de Oliveira durante sua gestão como diretor da Valec, uma empresa estatal. Os senadores presentes à sabatina o ignoraram.

Assim que o vice-presidente da comissão, Delcídio Amaral (PT-MS), abriu a votação, os senadores da base governista, em maioria, votaram e saíram da sala. Restaram apenas cinco senadores para perguntar a Oliveira sobre rodovias e ferrovias e saber se ele dominava o assunto. Até hoje, só houve dois casos de candidato a diretor de agência rejeitado pelo Senado – ambos por motivos políticos, não técnicos.



DESLIZE

Haroldo Lima, diretor-geral da ANP, em depoimento no Senado. Indicado pelo PCdoB, ele falou demais em um seminário e a Bolsa disparou

O caso mais crítico de agência prejudicada pela politização e pelo descaso foi o da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac). Única agência criada no governo Lula, ela se mostrou inoperante durante o caos aéreo. Seu então presidente, Milton Zuanazzi, era um especialista em turismo indicado pelo PT. Apesar da falta de intimidade com o tema, o ex-deputado Leur Lomanto

(PMDB) era diretor de Infra-Estrutura Aeroportuária. Outra diretora, Denise Abreu, uma advogada ligada ao ex-ministro José Dirceu, foi acusada de editar normas favoráveis a empresas aéreas e de omitir laudos sobre as condições da pista do aeroporto de Congonhas, em São Paulo, onde um avião da TAM derrapou e caiu, matando 199 pessoas em julho do ano passado. No auge do caos aéreo, sob pressão da opinião pública e do próprio governo, toda a diretoria renunciou. Zuanazzi resistiu por alguns dias, mas também acabou pedindo demissão.

A demora de Zuanazzi em deixar o cargo levantou um problema. Os dirigentes das agências têm mandato fixo. Só podem ser removidos em duas hipóteses: se renunciarem ou se ficar comprovada a prática de crime ou infração disciplinar grave. Nem o Congresso, de onde saem aprovados, tem poder para demiti-los. “A idéia dos mandatos fixos, inspirada no modelo americano, é preservar a autonomia das agências e protegê-las de interesses políticos”, diz o advogado Gustavo Binenbojm, professor de Direito Administrativo da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). “Importamos um modelo sem os acessórios, que são os mecanismos para aumentar a transparência e o controle externo.” De acordo com o cientista político e colunista de *ÉPOCA* Fernando Abrucio, o mandato fixo é necessário, mas não basta. “É preciso criar metas e aumentar o controle”, diz ele. “Assim, a sociedade poderia cobrar resultados, acompanhar a eficiência do trabalho e amenizar o risco de um grupo intocável agir como bem entender.”

A estabilidade e a visibilidade tornam os cargos de presidente e diretor de agências bastante atraentes. O salário do presidente é de R\$ 11.500 mensais brutos, mais R\$ 2.200 de auxílio-moradia. Não está entre os maiores da administração federal, mas está acima da média. “Financeiramente, não é nem um pouco atraente, mas é uma grande honra”, diz o embaixador Ronaldo Sardenberg, diretor-presidente da Anatel (Agência Nacional de Telecomunicações). A carga horária é de 12 horas por dia, uma rotina típica de burocratas do primeiro escalão do governo. Há o status e algum poder, que atrai políticos. Estar numa agência significa ter contato direto com grandes empresas, uma oportunidade para uma carreira futura.

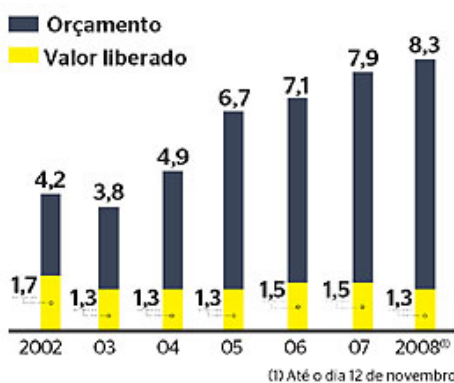
Ex-ministro da Ciência e Tecnologia, Sardenberg, da Anatel, é um caso raro de profissional não-político (e ligado ao governo FHC) indicado pelo governo Lula para um posto nas agências. O outro é o mais experiente dos diretores de agência: Jerson Kelman, da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). Durante o governo anterior, Kelman esteve na Agência Nacional de Águas (ANA). Ele afirma remeter extensos relatórios anuais ao Congresso. Lamenta a falta de retorno. Como não foi indicado por nenhum partido, Kelman é independente a ponto de reclamar em tom elevado quando seu orçamento é cortado.

Kelman caiu nas graças da ministra Dilma Rousseff por seu conhecimento técnico e pragmatismo. O auge de seu prestígio foi em 2001, quando fez um alentado diagnóstico sobre os motivos do apagão, documento conhecido como Relatório Kelman. Ex-aluno de colégio militar, ele acredita ter trazido da caserna seu lado pragmático. “Nem sempre sou bem interpretado. Alguns funcionários não gostam da minha objetividade e das cobranças”, diz. Kelman

é objetivo até ao se vestir. “Tenho apenas dois pares de sapatos para trabalhar: um preto e um marrom. Para que mais?” Na atual situação financeira das agências, é até um luxo.







Orçamento virtual

No papel, o orçamento das agências cresce. Na prática, elas só recebem uma pequena parte – em R\$ bilhões



A missão de cada uma
As agências e seus dirigentes encarregados de fiscalizar alguns dos setores mais importantes da economia

Agência Nacional do Petróleo (ANP)		Poder: regula, contrata e fiscaliza as atividades de petróleo e derivados	Presidente: Haroldo Lima (<i>engenheiro electricista</i>)	Indicado por: PCdoB	Até quando fica: dezembro de 2011
Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)		Poder: regula e fiscaliza o setor de telefonia, rádio e internet	Presidente: Ronaldo Sardenberg (<i>diplomata</i>)	Indicado por: presidente Lula	Até quando fica: novembro de 2010
Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel)		Poder: regula e fiscaliza a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia	Presidente: Jerson Kelman (<i>engenheiro civil</i>)	Indicado por: ministra-chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff	Até quando fica: janeiro de 2009
Agência Nacional de Aviação Civil (Anac)		Poder: regula e fiscaliza a aviação civil e a infra-estrutura aeronáutica e de aeroportos	Presidente: Solange Vieira (<i>economista</i>)	Indicado por: ministro da Defesa, Nélson Jobim	Até quando fica: fevereiro de 2011

Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)		Poder: fiscaliza a produção e venda de produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária	Presidente: Dirceu Raposo (<i>farmacêutico</i>)	Indicado por: PT	Até quando fica: janeiro de 2011
Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)		Poder: regula, normatiza e fiscaliza os planos de saúde	Presidente: Fausto Pereira dos Santos (<i>médico</i>)	Indicado por: PT	Até quando fica: abril de 2010
Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)		Poder: regula e supervisiona a prestação de serviços e a exploração da infra-estrutura de transportes rodoviários e ferroviários	Presidente: Bernardo Figueiredo de Oliveira (<i>economista</i>)	Indicado por: ministra-chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff	Até quando fica: fevereiro de 2012
Agência Nacional de Águas (ANA)		Poder: implementa a política de recursos hídricos	Presidente: José Machado (<i>economista</i>)	Indicado por: PT	Até quando fica: dezembro de 2009
Agência Nacional do Cinema (Ancine)		Poder: regula e fiscaliza a indústria cinematográfica e videofonográfica	Presidente: Manoel Rangel Neto (<i>cinasta</i>)	Indicado por: PCdoB	Até quando fica: maio de 2009
Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq)		Poder: regula e supervisiona a prestação de serviços e a exploração de infra-estrutura de transportes aquaviários	Presidente: Fernando Fialho (<i>engenheiro civil</i>)	Indicado por: PMDB	Até quando fica: fevereiro de 2012

CLEMENTE, I & RAMOS, M. **Pobres, mas cobiçadas.** Revista Época, Brasil, Agências, número 548, pág. 64 a 67, 17/11/2008.