O desenho institucional da reforma regulatória e as falhas de mercado no setor saúde*

Nilson do Rosário Costa**
José Mendes Ribeiro***
Pedro Luís Barros Silva****
Marcos André C. de Melo*****

SUMÁRIO: 1. Regulação e falhas de mercado; 2. Agências regulatórias e serviços de utilidade pública; 3. Regime regulatório por delegação nos serviços públicos; 4. A reforma do Estado e a privatização no Brasil; 5. O desenvolvimento do regime regulatório no Brasil; 6. Aspectos comparativos das agências; 7. Aprendizado do novo regime regulatório no setor de saúde suplementar; 8. Conclusões e recomendações.

PALAVRAS-CHAVE: regime regulatório; privatização; agência independente; inovação organizacional; setor saúde.

Este artigo analisa o desenvolvimento do novo regime regulatório no Brasil na década de 1990, especialmente a configuração organizacional do modelo de agência independente. O artigo mostra que a política pública regulatória está fortemente associada ao processo de privatização dos serviços de utilidade pública. Por meio do exemplo do setor saúde, demonstra como a inovação da função regulatória tem sido difundida e adotada no setor público brasileiro como uma boa norma de gestão para a defesa dos interesses públicos e correção das falhas de mercado.

---

* Artigo recebido em fev. e aceito em ago. 2000. A primeira versão deste artigo foi apresentada como nota técnica ao Projeto Regulação dos Planos e Seguros Privados no Brasil: Institucionalização e Implementação da Legislação, apoiado pela Agência Nacional de Saúde (ANS). Os autores agradecem a João Luís Barroca de Andreia pelas observações ao documento original.
** Doutor pela USP e pesquisador titular da Fiocruz.
*** Doutor pela Escola Nacional de Saúde Pública e pesquisador titular da Fiocruz.
**** Doutor pela Unicamp e professor do Instituto de Economia da Unicamp.
***** Doutor pela Universidade de Sussex e professor da UFPE.

Institutional design of the regulatory reform and market failures in the health sector

This paper analyzes the development of the new regulatory regime in Brazil. It shows the correlation between the new regulatory public policy and the privatization process that has occurred in the last two decades. It discusses how the independent regulatory agency model has been adopted as an administrative norm by the public administration. The health sector's new regulatory functions were used as an example of innovative procedure to deal with market failures and to guarantee the public interest.

1. Regulação e falhas de mercado

Este artigo focaliza o desenvolvimento do novo modelo regulatório na administração pública federal brasileira, analisando as novas funções de regulação dos serviços de utilidade pública, a provisão de bens públicos e a proteção ao consumidor. O conceito de regulação utilizado refere-se ao conjunto diversificado de instrumentos por meio dos quais os governos definem regras de conduta para empresas e cidadãos. As atividades regulatórias incluem leis, portarias, regulamentos formais e regras informais emanadas de todas as instâncias de governo e decisões tomadas por organismos não-governamentais ou de auto-regulação para os quais o governo delega *status* regulatório.

A política pública regulatória pode ser resumida em três categorias: econômica, social e administrativa.

A regulação econômica é expressa pela intervenção direta nas decisões de setores econômicos, tais como formação de preços, competição, entrada e saída do mercado. A orientação regulatória da reforma do Estado tem buscado o aumento da eficiência econômica pela redução dos obstáculos à competição, pela desregulação e pela privatização.

A regulação social consiste na intervenção pública nas áreas de saúde, segurança e meio ambiente para o incentivo ou provisão direta de bens públicos e a proteção do interesse público nacional ou supranacional.

A regulação administrativa compreende os procedimentos administrativos (*red-tape*) por meios dos quais o governo controla e intervém nas decisões econômicas de firmas e indivíduos. Esses mecanismos burocráticos tendem a gerar alto ônus ao desempenho do setor privado. As reformas regulatórias visam eliminar as formalidades desnecessárias, simplificar as necessárias e promover transparência nos mecanismos de tramitação dos processos.

Se analisadas da perspectiva da incidência dos custos e benefícios gerados pela decisão pública, como demonstra Wilson (1995), as políticas regulatórias apresentam uma clara diferença em relação às demais tipologias da intervenção do governo sobre as atividades de empresas e cidadãos (políticas distributiva, auto-regulatória e redistributiva).

A redistribuição, por exemplo, é uma política pública de jogo de soma zero, resultando em vencedores e perdedores da decisão pública. Implica a transferência direta de rendas ou benefícios de um segmento social a outro. As políticas regulatórias têm soma positiva, ou seja, podem ser operadas pelos agentes públicos na expectativa de que todos os setores afetados pela intervenção do governo sejam ganhadores, pelo bem público gerado.

A agenda da eficiência (regulatória) aceita, portanto, soluções de soma positiva, quando todos os grupos afetados pela política têm a ganhar, permitindo soluções ótimas ou unânimes. Ou, ainda, como sugere Majone (1996:294), admite "*second-best alternatives*" na impossibilidade de ampla maioria política.

A percepção de que a regulação é uma arena de políticas que geram benefícios ou que permitem o consenso entre agentes públicos, empresas e consumidores explica a variedade de demandas por sua expansão rápida e sustentável (Wilson, 1995).

No campo da regulação econômica e social, as falhas de mercado têm motivado o crescimento das atividades regulatórias, estimulando a intervenção crescente dos governos em nome de consumidores, na proteção de contratos e na provisão de bens públicos. Com isso, a política pública assume que mercado por si só não gera a alocação otimizada, em termos paretianos,[1] de recursos em qualquer circunstância.

Majone (1996) aponta que a noção de falha de mercado é aplicável quando o teorema fundamental de eficiência gerada pela existência do mercado não produz resultados eficientes.

Para ele, isso se aplica às situações onde a produção se defronta com firmas com poder de monopólio, que, caso não sejam reguladas, irão inibir a produção para favorecer o aumento de preços. Em condições perfeitas de mercado, as firmas expandiriam a produção para atingir o ponto no qual o preço de um dado produto fosse igual ao custo marginal (o custo de produzir uma unidade adicional de seu produto). Pondo os preços em nível outro que não o competitivo, os monopólios distorcem a alocação de recursos. As empresas em situação de monopólio não têm incentivos suficientes para minimizar os custos de produção, em decorrência da ausência de competidores que baixem os preços em busca de maior fatia do mercado. A política pública regulatória tem incidido fortemente sobre os setores de monopólio natural de provisão de utilidade pública, estimulando práticas competitivas e a quebra de monopólios naturais ou organizacionais.

Um outra falha de alocação eficiente do mercado são as *externalidades negativas* originadas das situações onde a atividade de indivíduos ou firmas impõem custos a outros indivíduos ou firmas sem a compensação correspon-

[1] A expressão refere-se ao economista e sociólogo italiano, Vilfredo Pareto (1843-1928), que formulou pela primeira vez a noção de eficiência econômica.

dente. Se as firmas ou indivíduos não arcarem com os custos das externalidades que produzem, tenderão a aumentar cada vez mais essas atividades. As atividades produtivas que poluem a água e o ar são exemplos de externalidades negativas. A regulação governamental é necessária para reduzir a brecha entre o custo privado das atividades poluentes e o verdadeiro custo para a sociedade.

Outra falha na formação do mercado competitivo é a falta de informação suficiente para o consumidor avaliar a qualidade do que lhe é oferecido para compra. Para muitos itens esse poder de escolha é satisfatório. Para outros, a sofisticação dos novos produtos e o processo produtivo excedem a capacidade de avaliação dos consumidores para exercerem diferentes escolhas. Quando a informação para a escolha não existe ou é assimetricamente distribuída — entre firmas e consumidores; profissionais e clientes — define-se a situação de *falha de informação*. Um crescente número de exigências legais dos governos em itens de segurança de produtos, na indústria farmacêutica e na área de seguros, por exemplo, é motivado pela falha de informação, pois acredita-se que o mercado, por si, irá prover pouca informação.

Essa assimetria de informação, quando considerada no campo da saúde, refere-se, de modo mais específico, à questão assinalada por Arrow (1963) sobre a impropriedade do mercado como mecanismo para a provisão de atenção à saúde, principalmente pela inerente distribuição injusta dos serviços. A maioria dos pacientes não detém a informação necessária para guiar as escolhas como consumidor. Nesse sentido, o pressuposto do modelo clássico da troca perfeita em um ambiente de competição entre provedores — que ofereceria aos indivíduos/consumidores a melhor escolha associada ao seu melhor interesse — não funcionaria na demanda por saúde. Na relação médico-paciente, os indivíduos são compelidos a delegar ao profissional médico a decisão sobre o tratamento. Cabe a ele também decidir sobre a provisão dos serviços demandados, originando um potencial conflito de interesses.

Majone (1996) chama a atenção para a existência de certos bens que não serão providos pelo mercado ou, se o forem, serão oferecidos em pequena escala. *O mercado não consegue fazer a provisão adequada de bens públicos.* São exemplos de bens públicos a segurança pública, a proteção ambiental, a saúde pública e a administração pública. Esses bens detêm duas propriedades críticas: primeiro, são de custo zero para que um indivíduo a mais usufrua seus benefícios; segundo, é difícil ou impossível excluir indivíduos do usufruto de tais bens.

Por fim, o problema do *risco moral* (*moral hazard*) aparece, no lado da demanda, refletido no crescimento da cobertura da atenção à saúde, quando os pacientes não arcam com todos os custos marginais do excesso de utilização. No lado dos provedores, aparece no incentivo ao excesso de oferta de serviços médicos quando uma terceira parte (governo ou seguradoras) é res-

ponsável pelo pagamento da maioria dos serviços que os médicos escolhem para o paciente.

Para Majone, a questão crítica das funções regulatórias da política pública é saber se essas categorias normativas do bem-estar econômico são capazes de explicar a realidade decisória da política regulatória, ou seja, se favorecem a atuação adequada das agências de governo em nome do interesse público. A avaliação de casos concretos aponta dois riscos: a captura pelos interesses dos agentes públicos que implementam tais políticas, ou a desfiguração desta missão institucional pela influência do setor econômico regulado. Os riscos potenciais desse processo, comparados aos mecanismos de controle direto, são resumidos no quadro 1.

Quadro 1

Falhas dos dois tipos de regulação de serviços público

Regulação por delegação (agência)	Regulação pela estatização
Captura dos reguladores pelas empresas reguladas	Captura das empresas públicas por políticos e sindicatos
Inflação tarifária (ou supercapitalização)	Excesso de pessoal
Regulação anticoncorrência	Monopólio público
Objetivos difusos (regula em nome do interesse público)	Orientação dos gestores públicos por metas ambíguas e inconsistentes
Pobreza na coordenação entre diferentes reguladores	Pobreza na coordenação entre diferentes empresas públicas
Insuficiente responsabilização política das agências regulatórias independentes	Nenhum controle efetivo das empresas públicas pelo Congresso, tribunais ou ministério gestor

Fonte: Majone (1996).

2. Agências regulatórias e serviços de utilidade pública

A crescente adoção de políticas públicas regulatórias pelos governos nacionais tem uma associação direta com os processos de privatização dos monopólios naturais. A característica central da reforma regulatória é a delegação de expressivo poder decisório a instituições independentes para o controle das empresas de provisão de serviços de utilidade pública e outras atividades de relevância pública. O anexo 1 discute alguns aspectos dessa delegação de poder.

A reforma regulatória é a descrição das mudanças na indústria de serviços de utilidade pública nas economias industriais: de um monopólio de propriedade pública em empresas com novos proprietários, novas instituições regulatórias, novas estruturas industriais, novos competidores e novos métodos de controlar seu comportamento.

Essas reformas regulatórias não resultaram das preferências do mercado ou de grupos de interesse, mas derivaram, em suas características essenciais, da forma como instituições estatais, localizadas no Executivo, mediaram suas relações com os interesses organizados do mercado (Vogel, 1996; Lane, 1997) ou procuraram corrigir as "falhas de mercado" descritas anteriormente.

Os atores estatais têm sido fundamentais no desenho da reforma regulatória por três motivos:

- porque buscam fontes alternativas de receitas para os estados nacionais, levando à privatização de empresas de monopólio público;
- porque objetivam ampliar o padrão de eficiência macroeconômica pela indução à concorrência em áreas de monopólio natural;
- porque definem novos mecanismos para a implementação de políticas públicas no contexto pós-reforma patrimonial do Estado.

A reforma regulatória, ao provocar a reformulação dos mecanismos de implementação política, afeta também a capacidade de os atores estatais desempenharem suas funções.

A regulação pela propriedade pública foi durante décadas o principal meio de regulação na área de infra-estrutura: gás, eletricidade, indústria de água, ferrovias, telégrafos e serviços telefônicos. Essas indústrias exibiam as características de monopólios naturais, porque seria mais eficiente produzir por meio de uma única empresa do que por várias, em decorrência da economia de escala. O apoio público a essas empresas deu ao Estado o poder de impor uma estrutura planejada de economia e de proteger o interesse público contra a intervenção dos interesses privados.

A estatização de indústrias-chave nos séculos XIX e XX foi advogada por várias razões, entre as quais: eliminar o poder político e a ineficiência econômica dos monopólios privados; estimular o desenvolvimento econômico em benefício de regiões ou grupos sociais; proteger o consumidor; promover a responsabilização democrática; garantir a segurança nacional.

A despeito das justificativas ideológicas e dos múltiplos objetivos, o pressuposto central era que a propriedade pública aumentaria a habilidade pública para regular a economia e proteger o interesse dos cidadãos. A propriedade pública configuraria a estrutura econômica diretamente, pelas suas decisões de produção, e indiretamente, pelas decisões na formação de preços.

Nos primórdios da propriedade estatal de empresas de serviços de utilidade pública parecia natural que a imposição de preços e padrões de qualidade em nome do interesse público pudesse ser obtida com maior eficiência pelas facilidades de decisão política no interior da estrutura estatal.

Descobriu-se, *a posteriori*, que propriedade e controle públicos não podem ser assumidos como a mesma coisa. De fato, o problema do controle efetivo sobre as empresas nacionalizadas provou que o principal objetivo para os

quais elas foram criadas era freqüentemente esquecido: a regulação da economia em nome do interesse público (Majone, 1996).

A estatização teria falhado não só com respeito aos objetivos econômicos de regulação e controle, mas também quanto aos objetivos sociopolíticos de proteção ao consumidor — pela negação sistemática de informação ao público — e de responsabilização pública — pela sistemática manipulação de tarifas e apadrinhamento na contratação de pessoal (Vogel, 1996).

Os estudos sobre a experiência do pós-guerra na Europa afirmam que os consumidores europeus tiveram pior proteção com as empresas públicas do que os consumidores americanos diante de monopólios privados objeto de controles legais impostos por organismos regulatórios independentes. Neste cenário tornou-se aceitável a tese de que o interesse público pode ser preservado e desenvolvido frente às atividades de mercado por meio de controles legais e incentivos organizacionais manejados externamente por uma agência (Majone, 1996).

Majone assinala que o debate da privatização focalizou excessivamente os temas da eficiência das empresas públicas e privadas, a despeito dos problemas metodológicos para comparação da superioridade de uma sobre a outra: os governos dirigem seus negócios de modo muito diferente do setor privado. Vários estudos nacionais indicam que não há nada intrinsecamente mais eficiente num ou noutro setor.

O que é verdadeiro na crise das nacionalizações nos países europeus seria menos um problema de eficiência produtiva e mais de falência de um modo particular de regulação. As nacionalizações tenderam a confundir os papéis de gerentes e reguladores, subordinando os últimos aos primeiros — esvaziando da agenda pública a questão do desenho das agências (*agency design*).

A falência da propriedade pública como um modo de regulação explica a grande difusão da concessão ao setor privado dos serviços públicos e de outras atividades de relevância pública, com regulação por comissões ou agências especializadas.

Esses novos entes da gestão pública são usualmente estabelecidos por estatuto como autoridade independente e recebem a permissão para operar fora da linha de controle hierárquico e de supervisão do governo central. Esse modo de regulação representa a nova fronteira da política e administração públicas nas economias industrializadas (Lane, 1997).

A maior complexidade da política pública reduz a efetividade da técnica de governo da administração direta (*control-and-command techniques*). As novas tarefas de governo são dificultadas não só porque lidam com assuntos tecnologicamente complexos, mas porque tentam modificar expectativas e condutas. Daí, a busca por credibilidade tende a substituir o poder coercitivo como recurso essencial da decisão política (Majone, 1996).

Os governos têm delegado poderes para uma instituição independente, como um meio de legitimação das estratégias regulatórias que não teriam credibilidade de outro modo.

São notáveis o poder de arbítrio e a independência concedidos aos novos reguladores nas economias industriais avançadas. Suas atribuições foram para além do monitoramento e autorização para funcionamento, intervindo na estrutura de preços e qualidade de serviço e nas condições de financiamento das atividades concedidas.

O poder de arbitragem tem sido exercitado sem a exigência de procedimentos legais mais gerais e com pouca evidência de "captura" pelos segmentos regulados, o que, de qualquer modo, não deixa de ser um objeto de grande preocupação dos especialistas e entidades de consumidores.

3. Regime regulatório por delegação nos serviços públicos

A principal fonte de aprendizado social sobre a regulação vem do regime regulatório para as empresas de serviços de utilidade pública. A reforma regulatória nesse segmento industrial busca favorecer a competição e diminuir a regulação formal e burocrática.

Além de serem responsáveis pelos processos de transferência da propriedade — técnicas de venda, preços das ações, receitas obtidas, efeitos sobre a divisão de propriedade etc. —, as agências regulatórias devem responder à questão fundamental: qual o desempenho das empresas privatizadas?

Para as empresas privadas livres de "falhas de mercado" significativas, teoria e evidência demonstraram que a propriedade privada tende a ser mais eficiente do que a propriedade pública, porém as respostas são menos conclusivas para as empresas de serviços de utilidade pública.

Nas atividades com poder de mercado ou risco de falhas de mercado, independentemente da natureza da propriedade ou da mudança de propriedade, os incentivos para a eficiência dependem criticamente do regime de competição e regulação com o qual o setor opera.

Armstrong et alii (1995) chamam a atenção para o fato de que esses regimes e sua reforma são cruciais para determinar como a nova forma de propriedade funcionará, se a meta de eficiência da privatização será alcançada e como será o desempenho do setor econômico como um todo, sob propriedade pública ou privada. Em resumo, incentivos para a eficiência dependem do novo regime de propriedade, competição e regulação.

Para os autores, existiriam duas alternativas para superar o problema do poder de mercado. A primeira seria introduzir a regulação para prevenir que a empresa alterasse preços a seu critério e para introduzir competição no mercado. A segunda opção seria oferecer incentivos para que as empresas fizessem sua formação de preços próxima ao custo marginal.

Os mecanismos de competição em geral obrigam as firmas a buscar redução de custos e inovação. Para obter esse resultado por meio de incentivos, é necessário um bom desenho dessa estrutura extramercado.

Quaisquer das alternativas disponíveis sugerem que a regulação delegada deve definir estratégias cooperativas com os agentes privados que harmonizem suas metas regulatórias com as orientações para a eficiência de mercado.

A regulação tem de atentar para alguns princípios dessa orientação para o mercado:

- algumas empresas só cumprem a lei se isto for economicamente racional para elas;
- as empresas são constrangidas por compromissos contraditórios — valores da racionalidade econômica; constrangimentos legais; responsabilidade econômica;
- estratégias baseadas totalmente na persuasão e auto-regulação serão exploradas quando os atores estiverem motivados pela racionalidade econômica;
- as estratégias baseadas principalmente na punição enfraquecerão a boa vontade dos agentes quando eles estiverem motivados pelo senso de responsabilidade;
- a punição é cara, a persuasão é barata;
- uma estratégia baseada puramente na punição dissipa recursos em disputas litigiosas que poderiam ser mais bem gastos no monitoramento e dissuasão;
- uma estratégia baseada principalmente na punição favorece a organização de uma subcultura de resistência à regulação no mundo dos negócios, pela socialização de métodos de resistência legal e contra-ataque;
- a imposição da punição gera um jogo regulatório de gato e rato, por meio do qual as empresas desafiam o espírito das leis, explorando as brechas da legislação, e o regulador escreve mais e mais regras específicas para cobrir essas brechas;
- cooperação, dureza e complacência em relação às rotinas regulatórias devem ser utilizadas considerando as várias audiências para prestação de contas (Ayres & Braithwaite, 1992).

Em que pese às inovações envolvendo a reestruturação do aparelho de Estado, muitas iniciativas de auto-regulação foram implementadas, o que tem preservado a polaridade entre as soluções mais orientadas para o Estado e aquelas voltadas para o mercado. Igualmente, esquemas regulatórios interme-

diários buscam combinar tais orientações e criar soluções específicas para cada nação e cada ramo da indústria ou de serviços. Uma tendência observável é a setorização da regulação conforme os mercados e as indústrias envolvidas. Deste modo, pode-se definir um leque de esquemas, desde soluções do tipo estatal universalista (sujeitas a problemas de captura e baixa flexibilidade) até a desregulação, *laissez-faire* e/ou auto-regulação (sujeitas às imperfeições de mercado). De modo geral, os esquemas regulatórios mais atraentes combinam estratégias diferenciadas e individualizadas, que enfatizam a inclusão de grupos interessados no processo decisório, a indução a condutas responsáveis pelas empresas ou organizações semipúblicas e a maior especialização das agências estatais para focalizar a intervenção normativa *stricto sensu*.

Em linhas gerais, um mercado livre pode significar que a regulação privada organizada por cartéis impedirá a competição. Por outro lado, a regulação estatal indiscriminada pode ser facilmente contornada por realinhamentos de mercado. Evidências sugerem que uma boa política regulatória combina necessariamente aspectos da regulação estatal com a auto-regulação. A regulação é responsiva ao mercado na medida em que diferentes estruturas conduzam a graus e formas diferenciadas de regulação, envolvendo a delegação consciente de certas funções regulatórias (Ayres & Braithwaite, 1992).

A estratégia das agências regulatórias deve considerar especificidades das empresas e dos ramos industriais e de serviços e promover um escalonamento do grau de intervenção estatal direta através de punições. Uma estratégia baseada exclusivamente na persuasão ou na auto-regulação será explorada por agentes puramente orientados pela racionalidade econômica; uma estratégia baseada principalmente na punição enfraquecerá a iniciativa inovadora de agentes socialmente responsáveis.

4. A reforma do Estado e a privatização no Brasil

O curso da reforma do Estado no Brasil decorreu não apenas da interação com a agenda internacional, mas de fatores internos associados à crise fiscal. Como em diversos países, a reforma seguiu-se ao ajuste macroeconômico, associada à expectativa de ganhos de eficiência nas empresas públicas e de maior responsabilização nas relações entre governo e sociedade.

De modo geral, a reforma decorre da crise do Estado desenvolvimentista, do controle direto sobre a indústria e os serviços e da falência do modelo organizacional da burocracia pública orientada pelos procedimentos. A reforma aponta para a privatização de empresas públicas e o estímulo à competitividade em setores monopolizados; assim, em termos de organização institucional, o Estado busca reorientar sua estrutura no sentido de ampliar sua capacidade gerencial, desenvolver estruturas regulatórias e aumentar o grau de responsabilização. As

mudanças propostas levam à redefinição da burocracia estatal, que passa a ter um perfil profissional semelhante ao da burocracia norte-americana, nos moldes definidos por Silberman (1993).

O redesenho das funções do Estado e sua profissionalização influem nas políticas regulatórias, especialmente pela criação de agências em moldes autônomos, visíveis e próximos aos consumidores e agentes econômicos (Conselho de Reforma do Estado, 1996).

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (Brasil, 1995) teve como fatores dominantes na sua implementação as privatizações de empresas estatais e o desenho de novas funções regulatórias dos serviços de utilidade pública recém-privatizados.

Na orientação normativa da política pública, tornaram-se vencedoras as idéias que associam o controle estatal direto de setores da economia à ineficiência, ao alto custo de tarifas, aos baixos investimentos em setores estratégicos (energético, siderúrgico, telefônico) e aos efeitos fiscais perversos.

O plano diretor (Brasil, 1995) estabeleceu um desenho institucional coerente com processos em curso na experiência internacional dos anos 1980 e, internamente, com o Programa Nacional de Desestatização, de 1991, e com as privatizações de empresas estatais da década de 1980. Pelo desenho proposto, o aparelho do Estado apresenta quatro setores diferenciados:

- o núcleo estratégico, que representa o governo propriamente dito e compreende os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário;
- as atividades exclusivas do Estado, não-delegáveis, que envolvem regulação, segurança e arrecadação de impostos;
- os serviços não exclusivos, onde o Estado pode atuar em cooperação com organizações públicas não-estatais voltadas à promoção de justiça social ou preservação de atividades essenciais não providas adequadamente pelo mercado;
- a produção de bens e serviços para o mercado, que representam basicamente monopólios estatais submetidos a programas de privatização.

As funções regulatórias se diferenciam quanto ao foco e às estruturas organizacionais, de acordo com o setor abordado e sua posição no aparelho do Estado.

A reforma no plano institucional implica redefinir as formas de propriedade e a própria natureza jurídica das organizações públicas, o que traz conseqüências para as políticas regulatórias. Adota, além da propriedade estatal e privada, o conceito de propriedade pública não-estatal, materializada em organizações que não têm proprietários e são orientadas para o interesse pú-

blico. Tanto nas agências executivas (voltadas ao desempenho de atividades exclusivas e não-delegáveis) quanto nas organizações sociais (orientadas para o desenvolvimento de atividades essenciais em cooperação com o Estado), as relações devem ser estabelecidas através de contrato de gestão. A privatização das empresas estatais tem sido o componente de implementação mais acelerada da reforma.

O modelo regulatório utilizado no Brasil segue a experiência internacional de intervenção governamental sobre os monopólios naturais e de busca de eficiência alocativa e controle tarifário. O modelo de regulação por agências foi implantado efetivamente a partir de 1997 e funcionam no momento as agências relacionadas aos setores de telecomunicações, energia elétrica, petróleo, vigilância sanitária e saúde suplementar.

O ritmo da reforma regulatória, por sua vez, teria sido mais lento pelo fato de o governo brasileiro permitir que cada ato de desregulação ou privatização gere novas regulações, com risco de captura da agenda regulatória por setores burocrático-corporativos (Abranches, 1999).

O caso brasileiro é semelhante aos de outros países que, pela privatização, buscaram no mercado externo recursos para investimentos em infra-estrutura. Com isso, minimizaram os gastos públicos com empresas próprias e geraram receitas adicionais para fortalecer o desempenho das contas governamentais.

A motivação fiscal foi um fator relevante, por exemplo, para a definição da estratégia de privatização no setor elétrico, o qual envolveu mais diretamente também os governos estaduais. Este modelo foi centrado em criar concorrência entre as empresas privadas na geração e distribuição de eletricidade, ao passo que as linhas de transmissão permaneceriam no setor público. As privatizações ocorreram em ambiente amigável ao investidor, em razão das necessidades fiscais dos governos, o que se refletiu no saneamento das empresas para a privatização e no alinhamento tarifário (Baer & Macdonald, 1997).

A eficiência econômica decorrente da mudança do controle acionário é esperada em função da orientação das decisões internas das empresas para o mercado. Embora a literatura aponte para casos onde estas expectativas não podem ser comprovadas, de modo geral a maior parte dos estudos realizados revela ganhos de eficiência nas empresas desestatizadas. Por outro lado, são menos claros os ganhos sociais advindos destes processos, embora eles também sejam esperados (Nelson, 1992).

Os resultados gerais das privatizações em setores de monopólio público permitem dimensionar o impacto econômico provocado e a relevância da estrutura e dos mecanismos regulatórios em maturação. O Tesouro Nacional arrecadou com privatizações no Programa Nacional de Desestatização (PND), no período de 1991-97, o montante de US$18 bilhões e houve transferência de dívidas das empresas na ordem de US$8,2 bilhões (Almeida, 1998). A tabela 1 apresenta a distribuição por setor.

Tabela 1

Desempenho do PND por setor (1991-97)

Setor	Participação percentual
Siderúrgico	31
Mineração	19
Elétrico	17
Petroquímico	16
Ferroviário	9
Venda de participações minoritárias	3
Fertilizantes	2
Outros	2
Portuário	1

Fonte: Almeida (1998).

Segundo o BNDES, o resultado acumulado das privatizações no período 1991-98 foi de US$68,5 bilhões, que acrescidos a US$16,5 bilhões de transferências de divisas, totalizam US$85 bilhões. Isto é um reflexo da aceleração nos leilões no ano de 1998, especialmente no setor de telefonia, que totalizou R$22,06 bilhões. Os governos estaduais realizaram vendas de cerca de US$11 bilhões, graças especialmente às privatizações do setor elétrico. O perfil dos compradores no PND, no período 1991-97, é mostrado na tabela 2, onde se observa uma participação mais reduzida dos investidores estrangeiros, embora se deva ressaltar que estes tiveram significativa atuação nos leilões de 1998 para o setor de telecomunicações e telefonia, onde representaram 71% dos investimentos.

Tabela 2

Perfil dos compradores no PND (1991-97)

Comprador	Participação percentual
Empresas nacionais	45
Setor financeiro	14
Pessoas físicas	14
Investidores estrangeiros	13
Fundos de pensão	13

Fonte: Almeida (1998).

O período de 1991 até janeiro de 2000 apresenta resultados globais das privatizações próximos a US$90 bilhões, com predomínio das receitas de vendas sobre as transferências de dívidas. A tabela 3 mostra a expressiva participação do setor de telecomunicações nas receitas dos programas.

Tabela 3

Privatizações no Brasil: resultados acumulados em US$ milhões (1991-2000)

Programa	Receita de venda	Dívidas transferidas	Resultado geral
Privatizações federais	46.647	11.326	57.973
Telecomunicações	26.978	2.125	29.103
PND	19.744	9.201	28.945
Privatizações estaduais	25.890	6.641	31.629
Total	71.890	17.787	89.677

Fonte: BNDES, posição em 31-10-2000.

Quando são tomados os resultados setoriais acumulados até 1999, capturando o conjunto dos programas para além do PND, a distribuição mostra o predomínio dos segmentos de energia elétrica e telecomunicações (tabela 4). Os resultados anuais mostram que 1998 foi o ano de maior volume de privatizações e que 1999 teve forte redução.

Tabela 4

Participação setorial acumulada (1991-99)

Setor	Participação percentual
Telecomunicações	35
Energia elétrica	34
Siderurgia	9
Mineração	8
Petroquímica	4
Gás/saneamento	3
Financeiro	2
Ferroviário	2
Outros	2
Decreto nº 1.068	1
Total	100

Fonte: BNDES.

O amplo processo de privatizações, de acordo com o observado em 1999, não atingiu as chamadas "jóias da coroa" (Petrobras, Banco do Brasil e Caixa Econômica), em que pese as licitações para entrada de empresas do setor petrolífero internacional em áreas definidas pela Agência Nacional de Petróleo (ANP) e a venda de importantes bancos estatais, como o Banespa, previstas para o ano 2000.

O efeito da reforma na composição do serviço civil no Brasil foi patente em termos de redução do quadro de pessoal, embora o enxugamento mais significativo tenha decorrido das privatizações de empresas estatais, como mostra a tabela 5.

Tabela 5

Evolução do número de servidores civis da União

Ano	Servidores civis do Poder Executivo	Servidores civis do Poder Executivo + empregados das estatais
1988	705.548	–
1989	712.740	1.488.608
1990	628.305	1.312.682
1991	598.375	1.238.817
1992	620.870	1.261.037
1993	592.898	1.236.538
1994	583.020	1.216.058
1995	567.689	1.140.711
1996	554.736	1.068.063
1997	531.725	994.805
1998	516.241	–

Fonte: Cheibub (1999).

5. O desenvolvimento do regime regulatório no Brasil

Como visto, os setores de telecomunicações, petróleo e energia elétrica foram objeto de reformas patrimoniais do governo federal e dos governos estaduais. A partir dessas mudanças foi definido um novo regime regulatório, configurado em certas idéias e instituições experimentadas internacionalmente.

O desenho das agências e o comportamento do setor oferecem subsídios para a modelagem da atuação das agências vinculadas ao setor saúde, que intervêm em mercados pouco competitivos e junto ao segmento cartelizado da indústria farmacêutica.

Considerando o processo de difusão de práticas bem-sucedidas de política regulatória, foi no setor de telecomunicações que se concentrou o maior volume de inovações organizacionais e aprendizado técnico. No processo de difusão da inovação organizacional, destaca-se o papel das empresas de consultoria, onipresentes nos processos nacionais de modelagem das agências regulatórias (Saint-Martin, 1998). O setor é um bom exemplo da influência das mudanças tecnológicas sobre o setor industrial e sobre as regras da gestão pública.

No setor de telecomunicações a mudança da base tecnológica limita a efetividade de algumas formas de regulação. Na maioria dos países, este setor foi historicamente dominado por um monopólio público ou privado. O operador detinha o monopólio dos serviços local e de longa distância, assim como o controle da provisão de aparelhos e outros equipamentos.

Em todos os países, em síntese, o regime das telecomunicações apresentava alguns princípios gerais:

- o operador deveria ser um monopólio, em razão de as telecomunicações serem um "monopólio natural", significando que a economia de escala seria tão grande que um único operador poderia prover de modo mais eficiente do que dois ou mais competidores;
- o governo, como regulador ou como operador direto, poderia assegurar que o setor de telecomunicações servisse amplamente ao interesse público;
- as telecomunicações deveriam ser integradas em um sistema único verticalizado, para assegurar padrões técnicos uniformes e para maximizar as interconexões — isto é, para garantir que qualquer telefone pudesse ser conectado a outro.

O rápido desenvolvimento da tecnologia de telecomunicação no pós-guerra trouxe um desafio para cada um desses princípios da política de telecomunicação: o avanço da tecnologia dos equipamentos de terminal, o advento da transmissão por microondas e satélites, e a criação de serviços sofisticados, que adicionam valor por combinar processamento de dados com comunicação.

O modelo de regulação por agência adotado no Brasil, diante dessas mudanças de base tecnológica, mirou-se explicitamente nas soluções internacionais. A referência bem-sucedida da reforma regulatória na Grã-Bretanha enfatizou a competição e o controle tarifário através de agências, adaptando cada setor à regulação de preços empregada para a telefonia, denominada

RPI-X. O modelo buscou eficiência alocativa e produtiva e controle sobre as diversas formas de captura pelos agentes econômicos. A firma submetida ao RPI-X deve assegurar que uma média ponderada de aumento de preços em um ano não supere o aumento percentual no índice de preços (*retail price index*), decrescido de um *fator X* exógeno à firma, entre os anos de revisão de preços (Armstrong et alii, 1995). A composição de tarifas na telefonia brasileira, por exemplo, foi reorientada para este sistema de incentivo a ganhos de produtividade, conhecido como *price cap*, onde a empresa apropria ganhos superiores ao do fator *X* (Pires, 1999). Este sistema foi também utilizado ao longo da modelagem regulatória do setor elétrico brasileiro (Gomes & Monnerat, 1999).

A Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) foi criada através da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, que dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações no país e o funcionamento do órgão regulador. A implantação se deu pelo Decreto nº 2.338, de 7 de outubro de 1997, como autarquia especial vinculada ao Ministério das Comunicações, com funções de órgão regulador das telecomunicações.

A Anatel detém amplo poder para regular o setor, implementar políticas nos termos da Lei Geral de Telecomunicações e formular estratégias para ampliar a concorrência, normatizar o mercado e fiscalizar. A amplitude do escopo de intervenção da Anatel envolve o controle, a prevenção e a repressão das infrações da ordem econômica, ressalvadas as pertencentes ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE).

O órgão superior da Anatel é o conselho diretor, composto por cinco conselheiros nomeados pela Presidência da República após aprovação pelo Senado Federal. O presidente do conselho é nomeado para esta função pelo presidente da República para um mandato de três anos, sem recondução. O mandato do conselho diretor é de cinco anos, vedada a recondução. Os conselheiros só poderão perder seus mandatos em caso de ilícitos. Aos conselheiros é vedada qualquer atividade profissional, sindical ou político-partidária, salvo a de professor universitário. A quarentena é de 12 meses após o fim do mandato, envolvendo atividade de representação de interesses junto à agência.

O conselho consultivo destina-se à representação da sociedade e é composto por 12 membros não-remunerados. O Senado Federal, a Câmara dos Deputados, o Poder Executivo, as empresas prestadoras de serviços, os usuários e a entidades com representatividade na sociedade indicam, cada qual, dois membros, cujas competências consistem em: opinar sobre o Plano Geral de Outorgas e as metas para universalização dos serviços prestados em regime público; requerer informações; formular proposições. O modelo objetiva a inclusão de grupos públicos e de parlamentares como mecanismo de controle sobre falhas de regulação.

A agência possui ainda um ouvidor independente, sem relações com o conselho diretor, nomeado pela Presidência da República para um mandato de dois anos, admitida uma recondução.

A procuradoria-geral da agência está vinculada à Advocacia Geral da União para fins de orientação normativa e supervisão técnica.

A corregedoria da agência fiscaliza as atividades dos órgãos vinculados, aprecia representações efetuadas em seu nome, realiza correições, coordena os estágios confirmatórios dos servidores e instaura sindicâncias e processos administrativos disciplinares. As decisões são submetidas ao presidente do conselho diretor.

A estrutura contempla ainda cinco superintendências e comitês dirigidos por conselheiros, conforme necessidade.

As receitas da agência são decorrentes principalmente de dotações orçamentárias (orçamento geral da União) e de recursos do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel), que passam à sua administração exclusiva. Seu quadro funcional pode ser composto por servidores próprios, cedidos por outros órgãos da administração direta, ou por prestadores de serviço temporários. A estrutura de cargos contempla remanejamentos do Ministério das Comunicações, conferindo à agência um caráter substitutivo em termos de burocracia pública. A estrutura funcional prevê 394 cargos comissionados, sendo possível a composição de um quadro terceirizado para consultoria e apoio técnico e administrativo.

O desenho organizacional da Anatel é considerado exemplar pelo fato de sua estrutura ter antecedido as privatizações no Sistema Telebrás (conforme declarou o diretor executivo da ANP, Júlio Colombi, em entrevista dada aos autores em fevereiro de 2000) e pelo caráter inovador em termos da própria experiência internacional (Pires, 1999).

As mudanças tecnológicas no setor de telecomunicações e a alta competitividade nos mercados internacionais, já assinaladas, favoreceram a adoção de inovações que acompanharam o processo de privatização do Sistema Telebrás e as concessões a novas empresas que entraram nos mercados nacionais. Com o desenho de uma agência regulatória com elevado grau de autonomia frente ao Poder Executivo e insulamento em relação aos grupos de interesses privados, pretendeu-se o desenvolvimento de políticas competitivas e a eliminação das características de monopólio natural.

O aprendizado internacional da Anatel na montagem do aparelho regulatório brasileiro foi considerado uma variável que favoreceu as privatizações das empresas do Sistema Telebrás e a licitação para concessões para a banda B da telefonia celular, atraindo operadores internacionais.

O elenco de ações de natureza regulatória orientada à competitividade no setor incluiu proibições de concentração de concessões, limite por cinco anos para fusões e proibição de ampliação do escopo de atuação e de integra-

ção vertical de serviços locais e de longa distância (Pires, 1999). Foram estabelecidas regras de interconexão entre operadoras e concessionárias em consonância com a competitividade dos mercados, sendo os conflitos arbitrados pela agência.

Segundo Pires (1999), uma das características importantes das reformas no setor de telecomunicações no Brasil consiste na adoção dos incentivos à entrada de novos operadores no setor (assimetrias regulatórias pró-entrantes). Trata-se de reduzir o poder de mercado dos primeiros vencedores dos leilões das estatais. Foram definidas seis estratégias com características de assimetrias regulatórias por parte da Anatel: definição do regime de exploração dos serviços e da área de atuação; critérios para expansão de atividades; estrutura de incentivos para a universalização dos serviços; possibilidade de diversificação; uso de novas tecnologias.

Está prevista também como estratégia regulatória, no sentido de assegurar novos agentes nos mercados, a prática temporária do *cream skimming* (autorização para novas empresas atuarem nos segmentos mais rentáveis, obrigando os incumbentes à prática de subsídios cruzados).

Outra estratégia regulatória utilizada foi a adoção do modelo britânico dos anos 1980 anteriormente citado (RPI-X) como forma de regular através de preços (*price cap*), em substituição ao tradicional estabelecimento de preços pelos custos.

O aprendizado internacional da nova gerência pública implica que soluções organizacionais sejam buscadas para definir o atendimento ao cidadão e a responsabilização. A agência contempla a figura da ouvidoria independente, nomeada pelo presidente da República, sob a forma de *ombudsman*. Em relação à responsabilização, a agência, pela sua singularidade, não definiu o contrato de gestão com o ministério supervisor.

6. Aspectos comparativos das agências

Os quadros 2 a 4 e a tabela 6, compostos a partir da análise dos elementos principais da extensa legislação setorial, apresentam as características das agências regulatórias criadas nos últimos anos nos setores de telecomunicações (Anatel), elétrico (Aneel), energético (ANP), e de saúde (Agência Nacional de Vigilância Sanitária, ANVS, vinculada ao Ministério da Saúde). Estas agências têm o monopólio das atividades consideradas essenciais e exclusivas de Estado. O anexo 2 apresenta uma descrição resumida da Aneel, ANP e ANVS, que seguem o modelo da Anatel.

Quadro 2

Desenho organizacional das agências regulatórias: comparação da legislação (1996-2000)

Caracte-rística	Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel)	Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)	Agência Nacional de Petróleo (ANP)	Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVS)
Criação	Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996	Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997	Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997	Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999
Implantação	Decreto nº 2.335, de 6 de outubro de 1997	Decreto nº 2.338, de 7 de outubro de 1997	Decreto nº 2.455, de 14 de janeiro de 1998	Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999
Regime*	Autarquia sob regime especial.	Autarquia sob regime especial.	Autarquia sob regime especial.	Autarquia sob regime especial.
Objetivos	Regular o setor de energia elétrica, conforme políticas e diretrizes do governo federal.	Regular o setor e implementar políticas nos termos da Lei Geral de Telecomunicações.	Regular o setor de petróleo e implementar a política nacional de petróleo.	Regular a produção, comercialização e distribuição de produtos e serviços sujeitos à vigilância sanitária.
Diretoria	Colegiada; diretor-geral e quatro diretores; ouvidor; 25 superintendências.	Colegiada; diretor-geral e quatro diretores; ouvidoria; procuradoria geral; corregedoria; cinco superintendências; comitês.	Colegiada; diretor-geral e quatro diretores; procuradoria geral; superintendências.	Colegiada; diretoria de cinco membros, com um diretor-presidente.
Grau de insulamento	Proibição de vínculo a agentes ou órgãos representativos do setor; mandatos não-coincidentes de quatro anos; exoneração imotivada de diretor permitida apenas nos quatro meses iniciais do mandato; quarentena de 12 meses.	Mandato de cinco anos, vedada a recondução; proibição de exoneração imotivada; proibição de vínculo a agentes ou órgãos representativos do setor e de exercício profissional, salvo como professor universitário; quarentena de 12 meses.	Proibição de vínculo a agentes ou órgãos representativos do setor nos 12 meses anteriores; mandatos não-coincidentes de quatro anos, permitida a recondução; quarentena de 12 meses.	Mandato de três anos, admitida uma recondução; exoneração imotivada apenas nos quatro meses iniciais; proibição de vínculo a agentes ou órgãos representativos do setor, salvo atividades em entidades públicas de ensino e pesquisa; quarentena de 12 meses.
Nomeação	Presidência da República, após aprovação pelo Senado Federal.	Presidência da República, após aprovação pelo Senado Federal.	Presidência da República, após aprovação pelo Senado Federal.	Presidência da República, após aprovação pelo Senado Federal.
Receitas	Orçamento geral da União; taxas de fiscalização; multas; outras.	Receitas do Fistel; orçamento geral da União; multas; outras.	Orçamento geral da União; participações por implementação da legislação; multas; outras.	Orçamento geral da União; taxa de fiscalização sanitária; multas; outras.

Fonte: leis federais.

* A autarquia sob regime especial, parte da administração pública indireta, é caracterizada por independência administrativa, estabilidade de seus dirigentes, autonomia financeira e ausência de subordinação hierárquica.

Quadro 3

Prestação de contas das agências regulatórias: comparação da legislação (1996-2000)

Característica	Aneel	Anatel	ANP	ANVS
Contrato de gestão	Sim	Não	Não	Sim
Interface societária	Ouvidoria na diretoria; Mercado Atacadista de Energia; Operador Nacional do Sistema; Conselhos de consumidores; consumidores livres.	Ouvidoria independente; conselho consultivo na estrutura da agência; interação com o Cade.	Ouvidoria	Conselho Nacional de Saúde, fora da estrutura da agência.
Ministério vinculado	Ministério das Minas e Energia	Ministério das Comunicações	Ministério das Minas e Energia	Ministério da Saúde

Fonte: leis federais.

Quadro 4

Características dos setores regulados

Característica	Aneel	Anatel	ANP	ANVS
Foco da regulação	Mercados	Mercados	Entes públicos e mercados	Entes públicos e mercados
Presença de monopólios	Transmissão e distribuição de energia	Não	Monopólio estatal verticalmente integrado com previsão de concessões	Não
Competitividade do setor	Geração e distribuição de energia	Assimetrias regulatórias para facilitar novas empresas entrantes	Restrita às concessões de blocos de exploração e pesquisa de jazidas. Varejo de combustíveis e distribuição consistem nas áreas de maior competitividade.	Mercados competitivos incluem medicamentos (produção e distribuição), cosméticos e alimentos.
Vinculação às reformas patrimoniais	Alta	Alta	Alta	Baixa

Tabela 6

Pessoal lotado por agência

Discriminação	Anatel	Aneel	ANP	ANVS	ANS*
Ativos permanentes	8	23	–	–	–
Requisitados	320	73	100	102	1
Cargos comissionados	16	17	55	18	6
Cedidos	2	–	-	–	–
Contratos temporários	367	142	114	–	–
Requisitados de outros órgãos	560	11	11	1	1
Natureza especial	–	–	–	–	1
Exer descent carreira	–	–	–	–	7
Total	955	266	280	121	16

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, fev. 2000.
* Agência Nacional de Saúde Suplementar.

A análise da legislação regulatória mostra convergência entre setores bem diferenciados. Primeiramente, a legislação é recente, cobrindo o período de dezembro de 1996 a janeiro de 1999. A implementação das primeiras agência ocorreu a partir de outubro de 1997 e o modelo observado para a Anatel e a Aneel foi reproduzido para as demais agências, estando as diferenças relacionadas aos objetivos e ao grau de interface estabelecido com a sociedade. A composição do corpo técnico-administrativo por agência revela a Anatel com maior volume de pessoal, o que pode refletir a centralidade obtida como modelo para as demais. As outras agências possuem um quadro quase limitado ao número de cargos comissionados definidos nos decretos que as implantaram (tabela 6). A Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) mostra quadro reduzido, embora seja vertical a atuação de consultores, fiscais e pessoal cedido ou próprio do ministério desenvolvendo atividades a partir do Departamento de Saúde Suplementar (MS/Desas). As dimensões adequadas do quadro de pessoal das agências não são evidentes, ainda mais se for considerado o objetivo explícito de não reproduzir uma estrutura burocrática hipertrofiada.

O desenho dos novos entes reguladores obedeceu a um conjunto de recomendações que foram assim resumidas por Nunes (1999):

- autonomia decisória;
- ampla divulgação de decisões e procedimentos;

- celeridade nas relações com os consumidores e agentes econômicos;
- inclusão dos interessados em audiências públicas;
- limitação da ação estatal na provisão de serviços públicos.

As evidências apontam para o desenvolvimento do conjunto das recomendações acima especialmente com relação à Anatel e à Aneel e na modelagem da ANS.

Um aspecto relevante está na adoção do modelo autárquico especial: a autonomia daí decorrente repercute no grau de insulamento dos diretores nomeados. Embora a duração dos mandatos varie, assim como a possibilidade de recondução, existem cláusulas de estabilidade nas funções, assim como regulamentos voltados a isolar as relações entre os diretores e os agentes econômicos e atores políticos no setor. Este grau de insulamento mostra-se marcante quando cotejado com as funções bastante amplas desempenhadas por estas agências. Com exceção do caso da ANVS, onde se explicita a exoneração do diretor-presidente no caso de descumprimento do contrato de gestão com o Ministério da Saúde, não está plenamente estabelecido o grau de controle do Executivo e do Legislativo sobre estes organismos. Por sua vez, a Anatel e a Aneel apresentam grande interface com a sociedade.

Pelo caráter recente deste ordenamento, não existem estudos sobre o seu desempenho nem sobre a implementação dos contratos de gestão estabelecidos para a Aneel e a ANVS. De modo geral, as agências possuem competências bastante amplas para intervir no mercado, fixar parâmetros, fiscalizar o comportamento dos agentes e estabelecer normas para maior competitividade nos setores onde a privatização foi mais acelerada, como nas telecomunicações e energia elétrica.

Com exceção da ANVS, as demais agências têm o seu foco na promoção de incentivos à maior competitividade nos setores regulados e à desconcentração de capitais, associados à orientação normativa pela qual os mercados promovem maiores ganhos sociais na medida em que seus participantes sejam mais numerosos.

7. Aprendizado do novo regime regulatório no setor de saúde suplementar

A Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) foi criada através da Medida Provisória nº 2.012-2, de 30 de dezembro de 1999. A nova agência se encontra em fase de implantação.

A matriz de implementação da ANS é modelada pelas experiências dos serviços de utilidade pública, variando a interface com organismos societários e o grau de mediação dos grupos de interesse. A seguir são apresentadas as ca-

racterísticas da ANS, utilizando os mesmo parâmetros das comparações efetuadas no tópico anterior, devendo ser ressalvado, no caso da ANS, o caráter embrionário de suas estruturas. No entanto, do ponto de vista do desenho institucional, as semelhanças podem ser constatadas com o modelo decorrente de privatização dos monopólios naturais:

- criação — Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998;
- implantação — Medida Provisória nº 2.012-2, de 30 de dezembro de 1999;
- Regime — autarquia especial;
- objetivos — regular os mercados de saúde suplementar nos termos da Lei nº 9.656 e propor políticas e diretrizes ao Conselho Nacional de Saúde Suplementar (Consu);
- diretoria — colegiada; cinco membros, sendo um diretor-presidente; procuradoria; corregedoria; ouvidoria; Câmara de Saúde Suplementar;
- grau de insulamento — proibição de vínculo a agentes ou órgãos representativos do setor; mandato de três anos, admitida uma única recondução; permissão para exoneração imotivada de diretor apenas nos quatro meses iniciais do mandato; quarentena de 12 meses.
- nomeação — pelo presidente da República, após aprovação pelo Senado Federal;
- receitas — orçamento geral da União; taxa de saúde suplementar; multas; outras;
- contrato de gestão — sim; o descumprimento injustificado implicará a exoneração do diretor-presidente;
- interface societária — Câmara de Saúde Suplementar, em caráter consultivo e permanente, designada pelo diretor-presidente da ANS, assegurado um amplo rol de representantes do executivo de entidades representativas no setor saúde e no mercado setorial e do Conselho Nacional de Saúde;
- ministério vinculado — Ministério da Saúde;
- foco da regulação — mercados de operadoras de planos e seguros de saúde;
- presença de monopólios — não;
- competitividade do setor — elevada, com quatro grandes segmentos de prestadores e distribuição nacional, embora se observem concentração regional e riscos de concentração econômica;
- vinculação às reformas patrimoniais — baixa.

Como se vê, a nova agência possui uma grande interface societária, por comparação à ANP e à própria ANVS, em função da atuação da Câmara de Saúde Suplementar. Assim como a ANVS, o contrato de gestão da ANS repercute na atuação da diretoria colegiada, por apresentar cláusula de exoneração. Neste sentido, ao contrário das agências diretamente voltadas aos setores de infra-estrutura, observa-se maior grau de interação com a instância supervisora, o Ministério da Saúde.

Outra peculiaridade da nova agência está nos mercados a serem regulados. No caso da infra-estrutura, a regulação se instituiu em meio a reformas destinadas a formar ou ampliar o grau de competitividade em situações de monopólio natural e estatal. A ANS intervém em um segmento econômico com baixo índice de competitividade que resulta em ameaça aos direitos dos consumidores e à qualidade dos serviços.

8. Conclusões e recomendações

O desenvolvimento institucional da ANS, embora seja favorecido pelo ambiente regulatório da provisão dos serviços de utilidade pública, demanda elevados investimentos no aprendizado organizacional para a correção das falhas de mercado observadas no setor de seguros de saúde brasileiro. Existe pouca experiência internacional de regulação de mercados pulverizados e com características acentuadas de assimetria de informação e baixa mobilidade de escolha dos consumidores.

Como observado pelos diagnósticos do setor, as exclusões e variações no escopo e natureza da cobertura constituem componentes de todos os planos privados, permitindo que uma gama de opções seja oferecida. No entanto, há sérias falhas quanto ao nível de informação e entendimento do consumidor e no que seria a conduta responsável dos planos. Além disso, com freqüência, a cobertura só é oferecida à população de baixo risco (Banco Mundial, 1995).

Essa conduta reativa ao processo de seleção adversa (descrição, para o caso do seguro, da demanda por seguro dos grupos de população que oferecem mais risco de sinistro) permite que as seguradoras ofereçam serviços à população de baixo risco, deixando as clientelas de alto risco sem cobertura ou dependentes do Sistema Único de Saúde. O mesmo se aplica aos segurados que contraem enfermidades de alto custo ou crônicas, como doenças mentais, que não são cobertas pela maioria dos planos (Bahia, 1999).

A correção das falhas de mercado e das condutas oportunistas é legitimada pela falta das modalidades auto-regulatórias, pelas quais as próprias empresas ou associações de empresas poderiam estabelecer padrões e monitoramento de desempenho. Na ausência dessa atividade auto-regulatória, as intervenções da agência regulatória têm-se orientado para garantir o cumprimento dos contratos, a eqüidade nas condições de cobertura e a qualidade mínima nos padrões de atenção.

A criação da ANS é o princípio do estabelecimento de jurisprudência regulatória sobre a medicina de pré-pagamento, das cooperativas médicas e dos planos de empresas. Antes, os planos de seguro-saúde estavam sob a jurisdição da Susep (Superintendência de Seguros Privados). Apesar disso, em todos os segmentos, persistiu a exclusão de segurados de alto risco e de opções de tratamento ou diagnósticos onerosos.

O desenvolvimento da política governamental no mercado de seguro de saúde apresenta as características esperadas para as funções regulatórias. O processo de regulamentação formal tem gerado normas, padrões e sanções aos operadores de planos de saúde e seguros, que podem ser responsabilizados pela qualidade dos contratos, pela seleção do risco e pela adequação da administração financeira, embora não claramente pela qualidade da prestação da atenção à saúde.

Os processos regulatórios em mercado competitivo ou cartelizado (como a indústria de medicamentos) registram a dificuldade de desenvolvimento de capacidade institucional para projetar, implantar e manter um controle efetivo de qualidade de serviços e produtos (Banco Mundial,1995).

Um primeiro desafio normativo para a ANS refere-se à clara definição de suas funções regulatórias. Nos setores industriais, as agências foram desenvolvidas nos marcos da reforma do Estado e na formação e diversificação de mercados. A ANS, ao contrário, surge em função das falhas de mercado observadas entre as operadoras de planos e seguros de saúde e os consumidores. Suas funções se orientam, desta forma, para corrigir desequilíbrios, exigindo, ademais, uma clara definição do padrão de competitividade proposto para o setor. Esse objetivo, embora implícito nas várias iniciativas de regulamentação formal e informal da ANS, tem sido explicitado, como orientação normativa, de forma ainda difusa para os agentes econômicos do setor. Este diagnóstico contrasta com a clara orientação pró-competição que tem sido a base da ação das demais agências da indústria de serviços de utilidade pública.

A avaliação da eficiência organizacional da ANS está diretamente associada à capacidade que possa demonstrar na correção das "falhas de mercado". A filiação à política pública regulatória pressupõe:

- a combinação de estratégias coercitivas e cooperativas para as empresas que atuam no setor econômico, sejam elas orientadas ou não para o mercado;
- a aceitação de que o mercado competitivo pode gerar equilíbrio nas decisões econômicas e favorecer o direito de consumidores e de que as condutas responsáveis das empresas podem gerar benefício público;
- o desenvolvimento de estratégias cooperativas com as estrutura institucionais do SUS e do segmento da saúde supletiva para gerar soluções compartilhadas para a questão do alto custo da atenção de longa duração;

- o monitoramento e avaliação das orientações redistributivas, como o ressarcimento ao SUS, que podem inviabilizar, na etapa inicial de implementação da política regulatória, as condutas cooperativas das operadoras, diluir o foco da atividade da agência e ameaçar os direitos de cidadania dos clientes do setor supletivo ao acesso e utilização dos serviços públicos de saúde.

A experiência das agências regulatórias de primeira geração (Anatel e Aneel) resultou numa orientação pelo mercado, ainda que reservando para a instância reguladora o poder de arbitragem sobre qual o modelo mais adequado de desenvolvimento para o setor. Para isso, as agências se valeram do grande acervo de soluções organizacionais disponíveis na experiência internacional. Para a regulação da saúde suplementar, a orientação como projeto estratégico para um mercado competitivo esbarra na falta de experiências internacionais específicas que sirvam como referência nesse campo. A alternativa do *managed care* oferece poucas respostas satisfatórias para esse desenho regulatório emulado da aprendizagem com a privatização de monopólios públicos (Robinson & Steiner,1998). Os estudos disponíveis não permitem respostas totalmente conclusivas. O arranjo organizacional de regulação da prestação de serviços de saúde pelo desenho de agência delegada, salvo erro, não tem paralelo na experiência setorial. O desenho de um modelo regulatório que gere eficiência, responsabilidade e qualidade na atenção à saúde não deixa de ser um desafio estimulante, pelo aprendizado que trará para a gestão pública.

Referências bibliográficas

Abranches, Sérgio H. de. Reforma regulatória: conceitos, experiências e recomendações. *Revista do Serviço Público*, (2):19-49, 1999.

Almeida, Fernando Galvão de. *Conjuntura Econômica*, jan., set., dez. 1998.

Armstrong, Mark; Cowan, Simon & Vickers, John. *Regulatory reform: economic analysis and British experience*. Cambridge, MIT, 1995.

Arrow, K. J. Uncertainty and the welfare economics of medical care. *American Economic Review*, *53*, 1963.

Ayres, Ian & Braithwaite, John. *Responsive regulation: transcending the deregulation debate*. Oxford, Oxford University Press, 1992.

Baer, Werner & MacDonald. CUT. Um retorno ao passado? A privatização de empresas de serviços públicos no Brasil: o caso do setor de energia elétrica. *Políticas Públicas e Planejamento*, (16):5-38, dez. 1997.

Bahia, L. *Mudanças e padrões das relações público-privado: seguros e planos de saúde no Brasil*. Rio de Janeiro, Escola Nacional de Saúde/Fundação Oswaldo Cruz, 1999. (Tese de Doutorado.)

Banco Mundial. *A organização, prestação e financiamento da saúde no Brasil*. Washington, 1995.

Brasil. Presidência de República. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, 1995.

Cheibub, Zairo, B. *Reforma administrativa e relações trabalhistas no setor público*. Brasília, Enap, 1999. (Cadernos Enap, 18.)

Conselho de Reforma do Estado. *Construção do marco legal dos entes reguladores. Recomendação*. 1996.

Gomes, Frederico Birchal de M. & Monnerat, Suely Barbosa. A questão regulatória nas privatizações da Light e da Escelsa. *Revista do BNDES*, (11), 1999.

Husenman, Samuel & Sullà, Emili. *Relações organizacionais no Serviço Catalão de Saúde*. 1999. p. 7-49. (Cadernos Enap, 13.)

Lane, Jan-Erik (ed.). *Public sector reform: rationale, trends and problems*. London, Sage, 1997.

Majone, G. *Regulating Europe*. London, Routledge, 1996.

Moreira, Maurício Mesquita & Najberg, Sheila. *Abertura comercial e indústria: criando ou exportando empregos*. Rio de Janeiro, BNDES, 1997. (Texto para Discussão, 59.)

Nelson, Joan M. Poverty, equity, and the politics of adjustment. In: Haggard, S. & Kaufman, R. *The Politics of economic adjustment*. New Jersey, Princeton University Press, 1992.

Nunes, Edson. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1997.

———. Reforma administrativa, reforma regulatória: a nova face da relação Estado-economia no Brasil. 1999. mimeog.

Pinheiro, Armando Castelar. Impactos microeconômicos da privatização no Brasil. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 26(3):357-98, 1996.

Pires, José Cláudio Linhares. A reestruturação do setor de telecomunicações no Brasil. *Revista do BNDES*, (11):1-34, 1999.

Robinson, R. & Steiner, A. *Managed health care: state of health*. London, Open University Press, 1998.

Saint-Martin, Dennis. The new managerialism and the policy influence of consultants in government: a historical-institutional analysis of Britain, Canada and France. *Governance, 11*, July 1998.

Silberman, Bernard S. *Cages of reason: the rise of the rational State in France, Japan, the United States, and Great Britain*. Chicago, The University of Chicago Press, 1993.

Stallings, Barbara. International influence on economic policy: debt, stabilisation, and structural reform. In: Haggard, S. & Kaufman, R. *The Politics of economic adjustment*. New Jersey, Princeton University Press, 1992.

Vogel, Steven. *Freer markets, more rules: regulatory reform in advanced industrial countries*. Ithaca, Cornell University Press, 1996.

Wilson, James Q. *Political organizations*. New Jersey, Princeton, 1995.

Anexo 1

Implicações da delegação de poder

Dois problemas decorrem da delegação de poder:

- a extensão em que as lideranças políticas (eleitas) concordam em reduzir seu próprio poder;
- quais as implicações para a legitimidade democrática e para a responsabilização (*accountability*) dessa delegação de poderes.

Se a delegação resolve o problema de credibilidade, cria simultaneamente outro. É base da teoria política que o poder público deva ser outorgado exclusivamente a pessoas que possam ser julgadas e responsabilizadas pelo eleitorado. As agências independentes poderiam representar a violação desse princípio e daí serem vistas com suspeita pelos que defendem a responsabilização direta pelo parlamento. Os executivos dessas agências são dirigentes públicos nomeados — e não eleitos — apesar de deterem grande poder decisório. Como o exercício desse poder deve ser controlado?

Majone (1996) sugere que o problema da delegação de poder seja dividido em duas partes: o tipo de assunto que deva ser delegado à *expertise* independente; os meios indiretos pelos quais a responsabilização possa ser obtida.

Em relação ao primeiro ponto, defende que a delegação de poderes é legítima nos temas relacionados à eficiência que pode gerar bens públicos. Ela é ilegítima quando a política gera resultados redistributivos — ganhos de um grupo à custa de outro, não podendo haver delegação a um grupo de especialistas.

Sobre os instrumentos de responsabilização, uma agência independente deve ser monitorada e mantida por uma combinação de instrumentos de controle, que inclui:

- definição clara e específica de objetivos;
- responsabilização dos resultados;
- impessoalidade no cumprimento das regras;
- grau de profissionalismo;
- transparência;
- forma de participação pública.

Anexo 2

Características da Aneel, ANP e ANVS

As três agências que seguem o modelo da Anatel são descritas a seguir, considerando o desenho organizacional, a competitividade do setor, as estratégias regulatórias e o foco no cidadão e responsabilização.

Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL)

A agência foi criada através da Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, na forma de uma autarquia em regime especial, com o objetivo de regular e fiscalizar o setor de energia elétrica. A implementação foi feita através do Decreto nº 2.335, de 6 de outubro de 1997.

Desenho organizacional

A agência é dirigida, em regime colegiado, por um diretor-geral e quatro diretores, um dos quais tem a incumbência de atuar como ouvidor, responsável, nos termos da Lei nº 9.427, por "receber, apurar e solucionar as reclamações dos usuários". A diretoria é nomeada pelo presidente da República, com prévia aprovação pelo Senado Federal, para cumprir mandatos não-coincidentes de quatro anos, sendo vedada a participação de seus membros em empresas ou grupos atuantes no setor.

As receitas são provenientes do orçamento geral da União e de taxas de fiscalização, rendimentos de operações financeiras, convênios e contratos celebrados, e itens diversos como doações, venda ou aluguel de bens imóveis e móveis.

A agência substituiu estruturas tradicionais da administração pública, como o Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica, vinculado ao Ministério de Minas e Energia (MME), que, ao ser extinto, teve transferido para a Aneel seu acervo técnico e patrimonial, obrigações, direitos e receitas. Houve mudança na configuração tradicional de subordinação das políticas ao Poder Executivo, considerado de baixa eficiência, em função da subordinação a objetivos contraditórios, como eficiência produtiva, ajustes macroeconômicos e universalização dos serviços. Além disso se destaca um "natural desinteresse do Estado em se autofiscalizar" (Pires:1999). A subordinação direta foi substituída pelo instrumento do contrato de gestão com o MME.

A estrutura da agência comporta, além da diretoria colegiada, 20 superintendências. O corpo funcional é composto por funcionários selecionados por concurso público.

O grau de insulamento é elevado. A exoneração imotivada dos dirigentes só poderá ocorrer nos quatro meses iniciais do mandato, após o que fica assegurado o exercício pleno das funções. A quarentena é estipulada em 12 meses após o afastamento do diretor de seu cargo.

Competitividade do setor

As transformações do setor elétrico no Brasil acompanham as tendências internacionais no sentido do redesenho das funções do Estado para atividades regulatórias. Conforme o modelo sugerido por Armstrong et alii (1995), os antigos monopólios naturais tendem a ter parte de suas atividades passíveis de maior competição entre agentes econômicos. No caso das reformas regulatórias do setor elétrico brasileiro, as áreas de monopólio natural ficaram restritas à transmissão e distribuição de energia, sendo as atividades de geração e distribuição de energia destinadas à competição, mediante privatizações e entradas de novas empresas.

Duas inovações foram introduzidas no jogo regulatório, com o objetivo de ampliar a competitividade no setor: criação do Mercado Atacadista de Energia (MAE) e do Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS).

O MAE estrutura as transações de compra e venda de energia elétrica e atua na forma de um mercado regulamentado (Lei nº 9.648/98), que combina contratos financeiros de curto prazo (mais voláteis, *spot*) e de longo prazo (mais estáveis, bilateriais). Pelo modelo difundido pelo BNDES, descrito por Pires (1999), participam do MAE todos os geradores com capacidade a partir de 50MW, todos os varejistas com carga a partir de 100GWh e todos os grandes consumidores com demanda acima de 10MW. A competitividade no setor é buscada não apenas pela mudança da natureza jurídica de estatais ou desmembramento de monopólios, mas pela inclusão de maior número de agentes econômicos.

Quanto à coordenação do sistema de transmissão de energia, no sentido de combater práticas discriminatórias, o modelo importou uma solução internacionalmente difundida, criando a figura do ONS — entidade privada de gestão colegiada. Seu conselho de administração conta com 15 membros, sendo um indicado pela Aneel e outro pelo MME. Os demais 13 membros são eleitos pelos respectivos segmentos, sendo três representantes do segmento de geração, três de transmissão, três de distribuição, um de comercialização, um dos consumidores livres e dois do conselho de consumidores (Pires, 1999).

Estratégias regulatórias

A regulação do acesso ocorre mediante o livre acesso às redes de transmissão e distribuição e a definição de tarifas não-discriminatórias. Quanto à prevenção do abuso de poder, a Aneel desenvolveu o modelo de desagregação vertical, com a separação entre os segmentos de geração, transmissão, distribuição e comercialização, acompanhada de medidas indutoras da ampliação do mercado não-cativo e de progressiva redução do volume de consumidores cativos (Pires, 1999). A regulação técnica da concorrência e de aspectos relativos à segurança é desenvolvida basicamente pelo ONS, do qual a Aneel é apenas um participante.

Um equilíbrio a ser buscado por estas estratégias, apontado a partir da experiência de privatização da Light e da Escelsa, é quanto aos riscos regulatórios que geram retração dos investidores e práticas defensivas (Gomes & Monnerat, 1999).

Foco no cidadão e transparência

A transparência no processo decisório e a inclusão de agentes econômicos e de grupos de interesse públicos buscam corrigir as falhas de regulação, especialmente os riscos de captura (Ayres & Braithwaite, 1992). No modelo do setor elétrico brasileiro foram definidos instrumentos e organismos destinados a ampliar a *accountability* do sistema.

A ouvidoria constitui atividade e especialização no âmbito da diretoria colegiada da Aneel.

O contrato de gestão, que serve de instrumento de avaliação de desempenho, é elemento integrante da prestação de contas do MME e da Aneel. Ele é estabelecido diretamente com o Poder Executivo, representado pelo MME.

Os conselhos de consumidores e os consumidores livres escolhem os seus representantes junto ao MAE e ao ONS.

As audiências públicas são previstas na Lei nº 9.427 e têm caráter obrigatório, devendo ser convocadas pela agência sempre que suas decisões afetarem direitos de agentes econômicos do setor e de consumidores. Tais audiências devem preceder as tomadas de decisão, sendo os resultados publicados no *Diário Oficial da União*.

Agência Nacional do Petróleo (ANP)

A agência foi criada pela Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, em conjunto com o Conselho Nacional de Política Energética, e implantada pelo Decreto nº 2.455, de 14 de janeiro de 1998. O CNPE concentra as funções de formulação política e está diretamente ligado à Presidência da República. A lei assegura o monopólio da União sobre a pesquisa e lavra de jazidas de petróleo e gás natural, refinação,

importação e exportação de produtos e derivados básicos e transporte marítimo de petróleo bruto e derivados básicos. No entanto, a nova legislação autoriza a União a efetuar concessões ou autorizações para empresas desenvolverem atividades sob monopólio estatal. A regulação das atividades públicas e privadas no setor é competência da ANP.

Desenho organizacional

A ANP é uma autarquia sob regime especial vinculada ao MME. Os objetivos consistem em promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo.

Está estruturada em diretoria geral, procuradoria geral e superintendências. A diretoria geral funciona em regime colegiado, sendo composta por um diretor-geral e quatro diretores, todos nomeados pelo presidente da República, após aprovação pelo Senado Federal. A procuradoria geral assessora a diretoria e as superintendências, emite pareceres e representa judicialmente a agência. No ato de implantação da ANP foram remanejados de outros órgãos da administração direta um total de 208 cargos comissionados de diferentes níveis, que compõem o quadro inicial da agência. O decreto de implantação autorizou a ANP a contratar, por prazo máximo de 36 meses, técnicos qualificados e imprescindíveis, levando a uma composição atual de 250 funcionários diretamente vinculados à agência.

As receitas da ANP advêm do orçamento geral da União, de participações por implementação da legislação, de convênios, acordos ou contratos, doações e similares, taxas e multas, venda ou locação de imóveis.

O mandato da diretoria é de quatro anos não-coincidentes, permitida a recondução. É proibida a vinculação dos diretores a empresas ou grupos atuantes no setor e a quarentena é estipulada em 12 meses após o afastamento da direção.

Em termos operacionais, a diretoria estabeleceu um rodízio na gestão administrativa. Apesar do regime autárquico especial, são apontadas limitações em decorrência da aplicação da Lei de Licitações, nº 8.666, na composição de pessoal qualificado e na montagem de uma interface operacional mais direta com a sociedade (segundo Júlio Colombi, diretor da ANP, em entrevista aos autores). Ainda segundo esta análise, a ANP estaria excessivamente envolvida com o MME.

Competitividade do setor

A distribuição de combustíveis em postos no varejo representa a face mais visível de mercados competitivos no setor. Com relação à concessão da exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural, a nova estratégia

regulatória se configurou na assinatura de contratos entre a ANP e a Petrobras, redefinindo as relações entre o Executivo e a principal empresa estatal.

A ANP estabeleceu um sistema de chamadas públicas para licitar concessões de exploração de blocos de jazidas, redefinindo as antigas estratégias de contrato de risco.

Estratégias regulatórias

Em função do monopólio estatal e da concentração, na União, das decisões sobre a exploração e o refino, as estratégias regulatórias no que se refere à fiscalização estão fortemente direcionadas a atividades no varejo de combustíveis (postos de gasolina, álcool e gás natural). A dimensão estratégica da regulação está dirigida para as concessões em geral e para as chamadas públicas para exploração de blocos de jazidas por empresas nacionais e estrangeiras.

Em seu conjunto, a ANP regula as atividades industriais no setor até a distribuição, devendo estimular áreas de livre concorrência, além de arbitrar conflitos.

A ANP encontra-se em processo de implementação de suas diretrizes internas e montagem de equipe profissional. A atuação do quadro de fiscais e as estratégias para definir regulamentos adequados esbarram na impossibilidade de pleno domínio sobre as informações dos regulados e na necessidade de estabelecer parcerias com os agentes que atuam no setor.

O setor apresenta características de monopólio natural, com áreas de exploração, distribuição e comercialização passíveis de maior competitividade, e o desenho regulatório objetiva estruturar incentivos. A composição de grupos privados para concorrer às concessões para exploração de jazidas representa estratégia voltada não apenas para obter recursos financeiros, mas para assegurar competitividade em atividades de prospecção de petróleo, com características de monopólio natural. Até julho de 1999 a configuração deste segmento estava dividida em três grupos: blocos de parceria direta da União, através da ANP, com a Petrobras; parcerias da Petrobras com diversas empresas estrangeiras; blocos arrematados por empresas privadas estrangeiras, com algumas parcerias com a Petrobras, na primeira licitação da ANP.

Foco no cidadão e transparência

Encontram-se em fase de implantação uma ouvidoria e políticas mais próximas aos usuários, como a disseminação de um sistema de consultas telefônicas (0800). Um dos objetivos nomeados da agência está em conferir aos consumidores a capacidade de identificar fraudes na comercialização de combustíveis, porém o tipo de indicador mais adequado não ainda foi escolhido pela ANP.

A agilidade na constituição de uma "interface com a sociedade" é considerada o principal elemento para evitar que a agência tenha suas atividades assemelhadas aos antigos organismos reguladores extintos ao longo da reforma (conforme Júlio Colombi, em entrevista aos autores).

Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVS)

A agência foi criada através da Medida Provisória nº 1.791, de 1998, e regulamentada pela Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, que define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária e implementa a Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Ao contrário dos casos anteriormente descritos, esta agência não se estrutura no interior de privatizações de monopólios estatais nem é voltada para estimular a concorrência e competitividade em mercados. Neste sentido o foco da regulação é fortemente concentrado em funções de fiscalização. No entanto, a atuação recente da agência tem tido repercussão sobre o mercado de medicamentos, na medida em que impulsiona a Lei de Medicamentos Genéricos, em consonância com as atividades do Ministério da Saúde ao qual está vinculada, no sentido de promover a redução de preços ao consumidor de remédios básicos e essenciais.

Desenho organizacional

A agência foi criada como autarquia em regime especial. Seus objetivos consistem no controle sanitário da produção e comercialização de produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária, dos ambientes, dos insumos e das tecnologias, assim como o controle sobre os produtos que passam pelos portos, aeroportos e fronteiras. O controle territorial também diferencia a agência das demais. A agência coordena o Sistema Nacional de Vigilância sanitária, o que implica estabelecer amplo conjunto de normas e ações, estipular padrões técnicos, intervir em empresas e serviços públicos e naqueles privados de caráter estratégico, conferir licenças de produtos e exigir certificados de qualidade e credenciamentos junto ao Sinmetro, entre outras competências.

A criação da agência promove a substituição de estruturas burocráticas do Ministério da Saúde, através da extinção da Secretaria de Vigilância Sanitária.

A agência está vinculada ao Ministério da Saúde e possui uma diretoria colegiada, contando com um ouvidor, um procurador, um corregedor e um conselho consultivo.

A diretoria geral é composta por cinco membros, com um diretor-presidente, todos nomeados pelo presidente da República, após aprovação pelo Senado Federal, para mandato de três anos, admitida uma recondução. A exoneração imotivada de diretores só pode ser feita nos quatro meses iniciais do mandato. É proibida outra atividade profissional ou de representação polí-

tica e sindical dos diretores, e o período de quarentena é de 12 meses após o término do mandato.

A lei define uma estrutura de cargos comissionados e regras de ocupação ou transferência de servidores.

A atuação da agência é regida por um contrato de gestão estabelecido com o Ministério da Saúde e o descumprimento injustificado de seus termos implica a exoneração do diretor-presidente.

As receitas da ANVS decorrem de dotações do orçamento geral da União, da taxa de fiscalização sanitária, de retribuição por serviços prestados, de multas e dívidas, de convênios, contratos ou acordos, de doações e similares e de rendas de bens móveis e imóveis.

Competitividade do setor

O escopo de intervenção da agência é bastante amplo, com incidência sobre diversos tipos de mercados. A regulação, no sentido de conferir qualidade aos serviços públicos ou não-estatais em itens como medicamentos e laboratórios, tem o potencial de definir critérios mínimos de qualidade em diversos destes mercados.

Estratégias regulatórias

Como assinalado, apesar das atividades indutoras da qualidade e da redução de preços, que representam uma regulação indireta de mercados, como no caso dos medicamentos genéricos, o foco da nova agência está concentrado na definição de parâmetros técnicos, normas e fiscalização de setores diversos, não havendo sintonia direta com as reformas regulatórias implementadas nos setores produtivos e estatizados da economia brasileira. Um rol de intervenções recentes da ANVS demonstra o escopo e variedade de mercados e instituições públicas sob sua responsabilidade, como medicamentos, cosméticos, sangue e hemoderivados, toxicologia, laboratórios oficiais, engenharia ambiental, inspeção de alimentos, medicamentos controlados, atividades de centros de vigilância sanitária, afora o controle de portos, aeroportos e fronteiras.

Foco no cidadão e transparência

O contrato de gestão define relação com o Ministério da Saúde, e o não-cumprimento dos termos acordados pode gerar a exoneração do diretor-presidente, ao contrário do que ocorre nas demais agências reguladoras de serviços públicos.