



O PAPEL DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NO BRASIL

Os paradoxos da atuação da Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel

Sayonara Leal

Universidade de Brasília- Departamento de Sociologia/ Programa de Pós-graduação

Resumo: O campo temático deste texto refere-se ao debate sobre o conflito de atribuições entre ministérios e suas respectivas agências reguladoras no Brasil, envolvendo três áreas de infra-estrutura: Minas e Energia, Petróleo e Telecomunicações. Trata-se de setores vitais para o funcionamento da economia brasileira. Por um lado, cabe ao ministério a elaboração de leis e de políticas públicas para o seu setor. Do outro, o papel das agências é regular e fiscalizar o cumprimento das normas estabelecidas pelo poder ministerial. No entanto, no que nos interessa mais de perto, o foco do trabalho são as contradições das políticas nacionais de Comunicações direcionadas às telecomunicações. O fio condutor da reflexão trazida neste texto é a análise do papel de regulação e fiscalização exercido pela Anatel sobre o setor de Telecomunicações.

Palavras-chave: Anatel, regulação e Ministério das Comunicações

1- Introdução

Para a realização deste texto pautamo-nos nas atuais discussões sobre a performance das agências reguladoras estabelecidas na sociedade civil, travadas sobretudo na Imprensa nacional e na esfera pública política, em especial no Congresso Nacional¹. O debate sobre as agências reguladoras na Mídia brasileira nos permitiu constatar um certo consenso a respeito da importância dos órgãos reguladores para a inibição da prática clientelista que orientava o uso político de concessões e prestação de serviços públicos no Brasil. Foram analisadas vinte e sete matérias publicadas pelos jornais: *Correio Braziliense*, *O Globo*, *Gazeta Mercantil*,

¹ A preocupação sobre a atuação das agências reguladoras setoriais no Brasil transpôs as páginas dos jornais e virou também pauta na agenda de discussões no Congresso Nacional, onde foi realizado no dia 29 de abril deste ano, um seminário, Agências reguladoras: avaliação de performance e perspectivas. O evento foi palco de um amplo debate que envolveu representantes da esfera acadêmica, da esfera política e das agências reguladoras.



Folha de São Paulo, O Estado de São Paulo, Isto é Dinheiro, Primeira Leitura, Valor Econômico, Jornal Commercio, Jornal da Tarde, Jornal do Brasil, no período de 12 de dezembro de 2002 a 28 de abril de 2003.

O cerne dos debates está na deturpação da competência das agências no processo de sua atuação, o que tem causado sérios questionamentos sobre a eficiência e continuidade desses órgãos.

O acirramento de debates a cerca desse tema nos remete à necessidade de se repensar a atuação da Anatel a partir da análise do marco regulatório que orienta as suas funções. A atividade fundamental da agência é justamente a defesa do interesse público-social e é pautado nesse princípio que refletiremos sobre a efetividade das políticas de comunicação que norteiam o papel regulador e fiscalizador da Agência Nacional de Telecomunicações.

O estudo apresentado neste texto está pautado em três linhas de análise: 1) o modelo de agência reguladora, trazido com a reforma do Estado brasileiro; 2) a discussão sobre os termos autonomia e independência, características atribuídas à Anatel, inscritas na Lei Geral de Telecomunicações, lei específica que regulamenta o setor e, por último, 3) o conflito de atribuições entre Ministério das Comunicações e Agência, aqui tentamos elucidar a quem cabe a tarefa de elaborar políticas públicas e a de aplicar as determinações resultantes dessas políticas.

É importante esclarecer que o papel do poder Executivo, sob intermédio do Ministério das Comunicações, é considerado neste texto como necessário para o estabelecimento do diálogo entre Estado, Anatel e sociedade civil. No entanto, parece-nos significativo mencionar que as agências reguladoras setoriais brasileiras representam um avanço em termos de Administração Pública trazida com a reforma do Estado brasileiro, a partir do início da década de 1990, o que não quer dizer que o modelo regulatório e atuação desses órgãos não possam ser revistos e discutidos entre as diferentes instâncias do Estado e da sociedade civil.

2. A reforma do Estado no Brasil na década de 1990: a criação das agências reguladoras setoriais pós-privatização

A reforma do Estado brasileiro estabeleceu novos padrões de gestão pública, apoiados aparentemente em projetos de feições democráticas que incidem sobre a América Latina a



partir dos anos de 1980. A reestruturação do ente estatal brasileiro esteve pautada, teoricamente, no redirecionamento, dentre outras coisas, da demanda pela divisão de responsabilidades e participação do Estado, mercado e da sociedade na tarefa de promover o desenvolvimento sócio-econômico e político da nação.

Uma das maiores medidas decorrentes dessa reestruturação estatal é o processo de privatização de setores da economia que promove uma significativa mudança estrutural: a ratificação do modelo de agências reguladoras e executivas, como órgãos que devem promover a descentralização do poder central em relação a setores privatizados ou em vias de privatização.

O movimento pela reestruturação da Administração pública direta e indireta do Estado brasileiro tem, então, como proposta fundamental à promoção da descentralização decisória e de controle da esfera estatal sobre diversas áreas da economia brasileira, sobretudo a partir das agências reguladoras setoriais. O Estado torna-se, então, um dos agentes reguladores de determinados setores, isso acontece no caso das telecomunicações, petróleo e minas e energia. Essas mudanças apontam, inclusive, para políticas públicas de inserção de facções da sociedade civil em espaços decisórios, arbitrados pelas agências.

O processo de redefinição do Estado aponta para a sua função não mais de promotor do desenvolvimento econômico e social, mas passa a assumir a atribuição de provedor e regulador desse desenvolvimento, inclusive incentivando um reordenamento do campo normativo-jurídico de sua estrutura, como a criação de agências reguladoras para apoiá-lo na tarefa de regular ambientes altamente competitivos onde circulam grandes quantidades de capitais estrangeiros. Ou seja, no contexto pós-privatização há um certo fortalecimento do papel do Estado como agente regulador, de forma descentralizada e seu papel de empresário é eliminado.

Em linhas gerais, a regulação pode ser caracterizada, para fins deste trabalho, pela intervenção de uma agência governamental nas atividades de uma firma. Essa intervenção, por sua vez, pode ser externa (controle de preços, etc) ou interna (influência sobre os esquemas de incentivos dados aos administradores, nos atos decisórios sobre emprego, etc).

A empresa pública, nessa perspectiva, não é exatamente alvo principal dessa regulação num cenário de privatizações, mas as empresas privadas, em que os acionistas privados



exercem controle interno, enquanto a agência reguladora exerce controle a partir da articulação entre controles interno e externo.

A regulação diz respeito ao estabelecimento de regras, sejam provenientes do poder Legislativo ou Executivo. Regulamentar significa ditar regras jurídicas, provenientes exclusivamente do Poder Executivo. O poder de regulamentar é exclusivo do Chefe de Estado, conforme estabelece o art. 84, IV, da Constituição Brasileira de 1988.

Para alguns economistas, a regulação se traduz em um conjunto de políticas que se colocam em prática para resolver problemas de imperfeição de mercado, que as forças de mercado não podem resolver e nesse contexto faz-se necessário a presença e atuação estatal, como a imposição de regras que delimitam o marco de ação dos atores em um determinado mercado. Mas, é preciso atentar para que as políticas de regulação variam com o tempo e com os casos e sobretudo obedecem a determinantes econômicos, sociais, políticos e tecnológicos.

Para definir um aparelho regulatório afeito ao universo das privatizações de serviços públicos no qual se insere a economia brasileira são necessários alguns critérios para se constituir um desenho institucional de um marco regulatório: a) proteção contra o poder de mercado dos monopólios; b) estímulo à eficiência e à inovação; c) promoção da competição; d) defesa do interesse social e e) atuação entre entes regulatórios provenientes das esferas estatal, social e econômica.

As políticas públicas de regulação constituídas para arbitrar um ambiente de concorrência abrangem dois universos: o da política de defesa da concorrência (antitruste); para impedir situações que agridam a competição e o da política de regulação das atividades de infra-estrutura, que constituem monopólios naturais, sob controle do Estado.

Segundo Farina, Azevedo, Picchetti (1997), o objetivo central da regulação de atividades econômicas não é promover a concorrência como um fim em si mesmo, mas aumentar o nível de eficiência econômica dos mercados correspondentes, como também corrigir as práticas abusivas dos agentes do mercado que afrontam o poder estatal, as regras do bom funcionamento do mercado e o interesse público.

Em relação à regulação de serviços públicos de infra-estrutura, a especificidade de cada um deles torna o ambiente competitivo de seus respectivos mercados mais propensos a falhas, o que exige uma atuação mais enfática do Estado e modelos regulatórios adequados a particularidades dos diferentes setores.

Assim como desregular quer dizer aparato ora utilizado para a reforma do Estado, no sentido de permitir maior flexibilidade na atividade da iniciativa privada, diminuir a intervenção estatal nas liberdades do cidadão.

A desregulamentação, como lembra Aguillar (1999), é somente uma nova forma de regulação e não menos política do que qualquer regulação normativa concentrada. Trata-se de uma desconcentração regulatória normativa em seu grau mais elevado.

Não é, no entanto, nocivo ao ambiente regulatório o aspecto da descentralização, até porque o Executivo historicamente cometeu alguns excessos ao ser o único agente regulador de serviços públicos, servindo a interesses patrimonialistas; no entanto, pode-se temperar essa desconcentração com a participação do Estado e da população, pois sabemos que o mercado tem seus mecanismos próprios para influenciar o exercício desse controle.

2.1 O surgimento das Agências Reguladora no Brasil: os princípios de autonomia e independência

A instalação das primeiras agências estatais no ambiente regulatório de serviços públicos no Brasil² foi por volta da metade do século XX para conceder maior agilidade na implementação de políticas públicas. Elas surgiram justamente num momento em que havia debates inflamados sobre as relações entre Estado e economia. As agências já nasceram com o compromisso de exercer certo “sentido público”, visando: assegurar serviço adequado, fixar tarifas razoáveis e garantir a estabilidade financeira e econômica da atividade.

A partir da década de 1990, as agências reguladoras setoriais criadas se constituíram em autarquias de regime especial, sendo autarquias, sujeitam-se às normas constitucionais que disciplinam esse tipo de entidade; o regime especial vem definido nas respectivas leis instituidoras, dizendo respeito, em regra, à maior autonomia em relação à Administração Direta; à estabilidade de seus dirigentes, garantida pelo exercício de mandato fixo, que eles somente podem perder nas hipóteses expressamente previstas, afastada a possibilidade de

² O fenômeno de “agencificação” na economia ocidental surgiu no bojo do desenvolvimento capitalista, nos Estados Unidos, na década de 30, do século XX, durante o governo Roosevelt. Esses agentes foram criados para subsidiar o Estado em sua tarefa de regular serviços essenciais, mas, gradualmente, a autonomia requisitada para a atuação da agência foi sendo subsumida pelas intervenções do Poder Executivo e do Congresso Nacional, o que vai comprometer o princípio de despreendimento em relação ao ente estatal e até mesmo ao mercado.

exoneração de apreciação por outro órgão ou entidades da Administração Pública. (Di Pietro, 1999: 131)

Em relação à natureza de atuação, as agências podem ser de âmbito federal, estadual ou municipal. No Brasil, esses órgãos de caráter federal são instituídos para arbitrar um setor em especial, tais como: Agência Nacional de Águas e Energia Elétrica (ANEEL), referente à Lei 9.427/96 e regulamentada pelo Decreto 2.335/97; e a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), instituída a partir da Lei 9.472/97 e regulamentada pelo Decreto 2.338/97, a Agência Nacional do Petróleo (ANP), implementada a partir da Lei 9.478/97. (Cf. Aguillar, 2000: 232)

Mas, a tarefa reguladora só é válida constitucionalmente para as agências previstas na Constituição e, mesmo para aquelas que têm origem na Carta Magna, a função reguladora sofre limitações vindas de regulamentos administrativos ou de organização, em relação aos particulares que estão sujeitos ao Estado. A Anatel e a ANP, por exemplo, só podem regular matérias que tratam exclusivamente de contratos de concessão³, de acordo com princípios e normas previstas em lei.

O que diferencia os órgãos reguladores anteriores dos atuais é o fato destes terem assumido formas de autarquias, com orçamentos próprios e uma relativa autonomia financeira e institucional em relação ao Poder Executivo. Antes, os organismos reguladores dependiam estruturalmente dos Ministérios ou da Presidência da República.

A perspectiva de criação das agências reguladoras, com certo grau de autonomia em relação ao Executivo, só de fato se efetiva a partir de 1995, com a Lei de Concessões⁴, nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que regula as concessões de serviços públicos, de forma generalizada. Embora a Constituição de 1988 em seu artigo 22, XI, já houvesse designado para os setores de Petróleo e o das Telecomunicações a obrigatoriedade de instalação de órgão regulador. (Cf. Aguillar, 1999: 231)

³ A concessão é a exploração de atividade econômica monopolizada e se refere a serviços públicos.

⁴ Os objetivos dessa lei podem ser descritos como: eliminação das reservas de mercado, buscando a atenuação das características monopolísticas do serviço e aumentado substancialmente a capacidade de atuação das empresas privadas, que investem por sua conta e risco e se remuneram através da tarifa; instituição de política tarifária baseada no valor da proposta vencedora, de acordo com os critérios contratuais, e não mais na garantia de remuneração fixa, visando estimular a eficiência das empresas concessionárias; estabelecimento de regime de controle e fiscalização do serviço, do qual o próprio usuário participe, e de graduação de penalidades pelas faltas cometidas, com vistas à elevação dos padrões de eficiência na prestação do serviço público; e atribuição de concessão de serviços públicos, mediante processo licitatório, com prazo determinado para o término da concessão.

A função reguladora concedida às agências é o ponto mais polêmico de suas atribuições, além das funções historicamente desempenhadas pelo Estado. Suas obrigações estão relacionadas à realização de procedimento regulatório para a escolha de concessionário, permissionário, autoritário, controlar a execução e qualidade de prestação de serviços públicos; ouvir reclamações do cidadão, entre outras atividades.

Os princípios de autonomia financeira e independência administrativa em relação aos demais Poderes do Estado, devido ao fato de seus dirigentes desfrutarem de estabilidade em suas funções e por disporem de funções “quase legislativas e quase judiciais” são, de fato, as duas características mais marcantes das agências reguladoras brasileiras. Esses órgãos são entidades autônomas, no entanto, não pode se confundir com autonomia por não terem o poder de editar leis próprias.

Dessa distinção fundamentada no direito público deriva o grande entrave que esses órgãos enfrentam para o exercício de sua plena autonomia ao se confrontarem com o regime constitucional brasileiro. A resolução de seus conflitos internos de cunho administrativo existe, mas o Judiciário pode intervir no âmbito de suas decisões.

A autonomia do órgão regulador é justificada a partir do nível de desvinculação com o Executivo para nomear seus integrantes, sua independência orçamentária e financeira e a garantia de inamovibilidade aos seus membros, ou seja, cumprir mandato por tempo determinado. No entanto, essas agências não são tão autônomas em relação aos Três Poderes, já que a independência desses entes é muito relativa no tocante aos espaços público-estatais e, até mesmo, às esferas privadas, onde circulam interesses corporativistas ou aqueles de fato, de particulares. Nos termos de Farina, Azevedo, Picchetti,

“A autonomia da agência regulatória atende principalmente o objetivo de contornar as demandas de grupos sociais que chegam à agência regulatória pela via governamental, seja por meio de coalizões no âmbito do Poder legislativo, seja pela interferência direta de órgão do Executivo. Conceder autonomia à agência regulatória atenua as demandas canalizadas pelo Legislativo e Executivo, ampliando, porém, a possibilidade de ação direta dos grupos de interesse sobre a agência. Quais seriam, então, os ganhos da autonomia? Seriam decorrentes do fato de que, em uma demanda direta, a agência regulatória posiciona-se com independência, mesmo que ainda possa ser suscetível à corrupção.”(Farina, Azevedo, Picchetti, 1997: 63)

O limite de liberdade de atuação desses órgãos refere-se a três pontos: 1) em relação ao Poder Legislativo, exercem função normativa; 2) ao Executivo, por suas normas e



decisões, não podem sofrer sanções por autoridades estranhas ao órgão e 3) em relação ao Judiciário; gozam do papel quase-jurisdicional por terem a competência de arbitrar litígios entre os vários delegatários que exerçam serviço público mediante concessão, permissão ou autorização.

Os atos normativos não podem conflitar com preceitos que constam na Constituição ou em Legislações. Os órgãos ainda estão sujeitos ao controle do Congresso Nacional, financeiro, contábil e orçamentário exercido pelo Poder Legislativo.

A autonomia das agências é mais aparente em relação ao Executivo, porque seus atos não podem ser revistos por esse Poder, embora as autarquias estejam submetidas ao controle administrativo feito pelo Ministério ao qual se encontram vinculadas.

As competências dos entes regulatórios são ditadas pelo Poder Legislativo, que edita normas de caráter geral. Mas, essas atividades estão relacionadas à fiscalização dos serviços, ao cumprimento das cláusulas dos contratos de concessão, como o controle da fixação de tarifas, além de impor sanções.

De acordo com Luiza Rangel Moraes (1997), a Lei de Concessões⁵ não aponta os princípios, diretrizes e regras gerais que devam ser obedecidas para o reordenamento das agências reguladoras, o que, para a autora, dificultaria o estabelecimento de uma certa uniformidade quanto a pontos essenciais, quais sejam, os concernentes às suas funções, objetivos e principais atribuições, à sua estrutura organizacional e de custeio, à formatação jurídica do órgão e grau de independência em relação ao poder público.

Apesar das funções fundamentais assumidas pelos entes regulatórios, deve ficar claro que esses não têm competência para atuar fora das normas que delineiam as suas atribuições, baseadas geralmente e, sobretudo, na especificidade adequada ao segmento que atuam.

Mas, nessa função regulatória, numa determinada situação em que disposições legais regulamentares e contratuais são burladas e haja infrações à disciplina de abuso do poder econômico, a agência reguladora⁶ deve se dirigir ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica – Cade, enquanto autarquia federal, vinculada ao Ministério da Justiça, mais

⁵ De fato, esse documento- apesar de tratar, em seu artigo 3º, da submissão das concessões, permissões e fiscalizações pelo poder concedente junto à cooperação dos usuários- não aponta com precisão a atuação de entes regulatórios; fica claro que o Estado, a União, municípios e o Distrito Federal, em suas instâncias e domínios, devem estar envolvidos no exercício da regulação de serviços públicos.

⁶ A coordenação dos entes regulatórios, em geral, fica a cargo de órgãos colegiados, como no caso do CADE, que recebem o nome de diretoria e seus membros são dotados de funções específicas de acordo com seus cargos.



especificamente, um órgão estatal especializado em controle da concorrência, com competência de examinar estruturalmente fusões, aquisições, atos e decisões que comprometem a livre concorrência. O órgão age, em geral, em parceria com a Secretaria de Direito Econômico.

Então, a regulação de determinada situação que compromete a ordem econômica do setor deve ser exercida pela cooperação entre os agentes reguladores e o Cade, para haver maior rigor na qualidade da atividade regulatória. Mas essa parceria abre precedentes, em casos específicos, para conflitos de atribuições, assunto que não será tratado aqui, mas merece exame em outra ocasião.

De acordo com Maria Sylvia (1999), contemporaneamente, a estrutura das agências setoriais encontra-se debilitada, sobretudo devido à limitação imposta à sua autonomia e poder regulador e normativo. Sylvia atribui essa crise à disputa travada entre Legislativo⁷ e a Presidência da República para exercer controle sobre aquelas estruturas. Hoje, na verdade, elas são alvo de questionamentos quanto à sua eficiência e aplicabilidade de normas, justamente no momento em que seu modelo é aplicado ao quadro regulatório de setores estratégicos da economia brasileira.

Por um lado, o Legislativo acusa as agências de desfrutarem um grau considerado exacerbado de independência e autonomia, sobretudo por não serem obrigadas legalmente a prestarem conta de suas atividades normativas e financeiras ao Congresso Nacional. Do outro, o atual governo de Luís Inácio Lula da Silva entende que as agências reguladoras assumiram exageradamente atribuições restritas ao órgão do Executivo, no caso os ministérios: a articulação de políticas públicas setoriais.

As agências no Brasil, submetidas aos rigores do Congresso (art. 49, X), não desfrutam de total independência em relação à Administração direta. Pode-se dizer, de acordo com o foi exposto até o momento, que há limites de sua função reguladora. Às agências Aneel, Anatel e ANP está sendo concedido o poder de editar normas com a mesma força de lei e com base em parâmetros, conceitos indeterminados, *standards* nelas contidos. As agências nem podem regular matérias, nem regulamentar leis, porque esta atividade é privativa do chefe do Poder Executivo. As que têm fundamentos jurídico-constitucionais para o exercício da função normativa são a ANP e a Anatel.

1 Trabalho apresentado no Núcleo de **Políticas e Economia da Comunicação**, XXVI Congresso Anual em Ciência da Comunicação, Belo Horizonte/MG, 02 a 06 de setembro de 2003.



As considerações críticas que Maria Sylvia faz à utilização da estrutura de agências reguladoras na economia brasileira deriva da saturação de seu modelo, no país de origem, EUA, de onde fora copiado o formato desse tipo de agência.

No entanto, para essa autora, o modelo norte-americano pode ser admitido mediante a sua conformação às especificidades do sistema jurídico brasileiro. Aqui, não há separação entre Administração Pública e Poder Executivo, porque este dela faz parte integrante. Esse é um dos aspectos que se deve considerar ao se tratar do fenômeno brasileiro de agencificação.

Compartilhamos do questionamento de Maria Sylvia sobre os princípios de autonomia e independência das agências. Sua preocupação está centrada no fato desses órgãos terem ou não função legislativa, com possibilidade de inovar no âmbito jurídico, porque isso contrariaria o princípio da separação de poderes e a norma inserida entre os direitos fundamentais. De acordo com tal norma ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer algo sem que haja uma determinação legal. Qualquer outro órgão ou entidade da Administração indireta não vai se submeter à função normativa das agências.

No entanto, temos que avaliar com certa acuidade a reivindicação de autonomia absoluta do órgão regulador em relação ao Executivo, porque essa questão nos remete à definição do poder regulador competente para arbitrar o universo dos serviços públicos. Na verdade, “não existe neutralidade regulatória”, os interesses sempre estão por trás de atos regulatórios.

E é justamente baseado nessa premissa que pensamos que, ao que concerne, especialmente, aos setores estratégicos, a conformação de uma estrutura regulatória, encabeçada por entes regulatórios dotados de autonomia, deve também contar, como permite os instrumentos jurídicos, com a participação do Estado e da população no ato de controle do setor. Em relação às telecomunicações, o que mais nos interessa tratar aqui, a Anatel se apóia numa lei específica, na qual está claramente previsto o envolvimento do ente estatal e da sociedade civil na tarefa de regulação do setor.

⁷ A função reguladora das agências norte-americanas só pode ser exercida se delegada pelo Poder Legislativo.



3. Agência Nacional de Telecomunicações: perfil e atribuições

Para o sistema de telecomunicações, a reforma do Estado brasileiro significou a quebra do monopólio estatal sobre esse setor, em maio de 1995. Houve uma reestruturação econômica e, sobretudo, regulatória no Sistema de Telecomunicações Brasileiro. O marco regulatório da área deixou de ser o Código Brasileiro de Telecomunicações, de 1962, que ampara legalmente o monopólio do Estado no setor para assumir o seu lugar a Lei Geral de Telecomunicações (LGT), de 1997. O aspecto fundamental para o cumprimento das determinações dessa lei e que fixou uma nova regulamentação para o setor foi a criação da Agência Nacional de Telecomunicações-Anatel, cuja característica principal é ser um órgão autônomo e de controle público. A estrutura funcional e administrativa da agência apresenta um perfil diferenciado em termos de regulamentação no STB, sobretudo por atribuir o direito à sociedade civil de participar das decisões do órgão⁸.

A Anatel arbitra um universo composto por 38 empresas, entre operadoras de Serviço Telefônico Fixo Comutado – STFC, concessionárias e autorizadas.

A Agência Nacional de Telecomunicações foi idealizada para ser um órgão independente de regulação, sem amarras com o Poder Executivo, ou qualquer outro Poder do Estado, mas a Constituição brasileira não prevê um órgão independente. Então, a solução

⁸ A partir da realização, recentemente, de um trabalho de dissertação de mestrado (Os mecanismos de controle-público/social presentes no regulamento do Setor de Telecomunicações no Brasil: a Lei Geral de Telecomunicações e o Regimento Interno da Agência Nacional de Telecomunicações), aprovado pelo Programa de Pós-graduação da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília, estudamos a efetividade da participação do público não estatal e não mercado no âmbito da Anatel. Seleccionamos, cinco consultas públicas que deram origem a audiências públicas, desde a sua primeira versão em 1998, até o mês de julho de 2001, como também alguns desses eventos que não resultaram de consultas. Ao todo, a agência realizou sete audiências. O universo de espaços públicos, com potencial de servir como base para o controle social no Sistema de Telecomunicações no Brasil é amplo. No entanto, o grau de participação de atores privados nas duas instâncias referidas, é comprovadamente mais significativo do que o grau de intervenção dos agentes público-sociais. Para identificar o universo total dos agentes que participaram das audiências e consultas públicas selecionadas, dividimos o público participante em quatro categorias: Público – estatal, Público-mercado (empresas privadas), Público-usuário/cidadão e Órgãos representantes de classe. Devido à inserção maciça de representações da iniciativa privada, tanto nacional como estrangeira, nos processos decisórios arbitrados pela Anatel, distribuímos esses atores em seis sub-categorias: bancos, operadoras de telecomunicações, empresas de teleequipamentos, empresas de radiodifusão, escritórios de advocacia e consultorias. No total, cerca de 157 entidades privadas foram representadas, em diversas ocasiões, durante as audiências e consultas públicas que se realizaram sob o auspício da agência reguladora. Desse universo tem-se: 14 bancos, 64 operadoras de telecomunicações, 30 empresas de teleequipamentos, 24 consultorias, 20 escritórios de advocacia e 14 empresas de radiodifusão. Em relação aos demais atores, relacionamos, 53 usuários-cidadãos, cinco associações de classe e 28 representantes do público estatal.



encontrada pelo governo foi transformar a Anatel em autarquia especial⁹, vinculada ao Ministério das Comunicações, mas não tão independente do Executivo.

O governo federal fica responsável pelo Plano Geral de Outorgas, de organização de mercado, além de controlar os orçamentos do órgão para o seu funcionamento. Os atos de outorgas, fiscalização e cassação serão feitos pela Agência.

A Agência foi espelhada no modelo da Federal Communications Commission-FCC, órgão regulador do mercado norte-americano de telecomunicações, fundado na tradição legal anglo-saxã. Mas, a autonomia do órgão brasileiro é relativa, à medida que a agência além de somente poder executar a política acordada entre Executivo e Congresso Nacional, está, ainda, submetida às diretrizes do governo, apesar da independência financeira e do livre arbítrio para planejar e alocar seus recursos sem a interferência direta do governo federal.

A Anatel está essencialmente ligada ao Executivo, à medida que a determinação de planos financeiros, organização, definição de comissão e funções comissionadas, orçamento estão submetidas aos rigores do governo federal. A agência tem o poder de outorga e extinção do direito de exploração do serviço no regime público. A atuação da Anatel está centrada sobretudo no mecanismo de fiscalização, arbitragem, regulamentação de todos os aspectos e condições de prestação de serviços de TV a cabo, radiofrequência, satélites e serviços básicos e não-básicos de comunicações em território brasileiro.

Para gerir o órgão foi criado o Conselho Diretor, com quatro membros, escolhidos segundo critérios técnicos. Ainda foi prevista a criação do Conselho Consultivo, composto por doze membros do Legislativo, do Minicom e alguns representantes da sociedade civil e da iniciativa privada. Entretanto, o poder de decisão do Conselho Diretor vai até onde não contraria as atribuições previstas na Lei Geral de Telecomunicações e no Regimento Interno da agência e principalmente, a soberania do Estado.

Ao Conselho Consultivo cabe o gerenciamento do plano de universalização dentro da Anatel, entre outras funções. Esse departamento da Agência tem uma das atribuições mais fundamentais e desafiantes que as outras seções: garantir o acesso dos usuários aos serviços

⁹ Regime autárquico quer dizer que é conferida à Agência a independência administrativa, autonomia financeira, ausência de subordinação hierárquica, mandato e estabilidade de seus dirigentes. Outro aspecto que relega à ANATEL certa autonomia de gestão é que sua extinção só ocorrerá mediante lei específica (Decreto, nº 2338, Regulamento da Agência Nacional de Telecomunicações, 1997).



básicos, tarefa que depende essencialmente da prática legal de fiscalização das atividades praticadas no setor.

A regulamentação de serviços prestados na área de telecomunicações no Brasil é pautada, segundo determinação do Art. 63, do Decreto 2338, “*nos princípios de legalidade, finalidade, razoabilidade, proporcionalidade, impessoabilidade, imparcialidade, igualdade, devido processo legal, publicidade e moralidade*” (*Revista Nacional de Telecomunicações*, nº 211,1997:13).

As normas prescritas no Decreto inibem qualquer atitude por parte das novas operadoras de discriminar usuários ou prestadores de serviço de telecomunicações, devendo a Agência “(...) *verificar o cumprimento das obrigações assumidas em decorrência de autorização, permissão ou concessão, especialmente as relativas à universalização dos serviços*” (Art. 64, inciso II, *Idem*:13).

As deliberações da Anatel são em regime de colegiado, não estão submetidas a revisões de outras instâncias administrativas e só podem ser contrariadas por decisão judicial. No entanto, nessa função regulatória, há de se reconhecer também o papel do Cade como autarquia federal vinculada ao Ministério da Justiça. Há uma certa situação de conflito de atribuições entre essa autarquia federal e a Anatel, mas, cabe à agência reguladora instruir, no entanto a decisão sobre infração que fere a Lei 8.884 é do Cade. O que afronta as determinações de domínio de mercado, casos de infrações à Lei de Concorrência, o órgão estatal se sobrepõe à Anatel.

Mas, é importante haver uma integração sistêmica entre os controles que incidem sobre os serviços públicos: social, público-estatal, privado, de órgãos ligados ao Estado, como Cade e Secretaria do Desenvolvimento Econômico. A solução seria ordenar os diversos mecanismos regulatórios existentes e aplicáveis ao STB. Outro ponto que podemos destacar como avanço jurídico no STB é a articulação de atividades da agência com outros entes regulatórios da economia, como o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (art. 19 do Regulamento da Anatel) e o Cade, sobretudo no que se refere à satisfação do usuário, no primeiro caso e o controle do ambiente competitivo, no segundo (art. 18).

Um outro aspecto que se sobressai sobre a autonomia de agência reguladora é o da desvinculação do administrador das atividades objeto de sua regulação, ou seja, diz respeito à esfera dos interesses privados.

“Verifica-se regularmente uma grande promiscuidade na ocupação de cargos públicos por parte de empresários privados ou profissionais liberais, que costumam retornar à iniciativa privada após seus mandatos, para desempenhar a função de consultores de empresas privadas.” (Aguillar, 2000: 240)

É no sentido de reduzir ou erradicar o impacto negativo de certas associações de interesses que o regulamento da Anatel se apresenta potencialmente apto a permitir uma descentralização regulatória normativa equilibrada entre controle público-estatal e controle social/público¹⁰.

3.1 O papel do Ministério das Comunicações na regulação do STB

Como vimos, a regulação é tida como uma força que disciplina e deve ser aplicada, entre outros entes, pelo Estado, capaz de representar as necessidades e interesses sociais, sem sucumbir às forças do mercado e das negociações políticas. A discussão sobre a força e papel regulador da esfera estatal permeia todas as áreas estratégicas de uma economia, no que nos interessa mais de perto, o sistema de telecomunicações.

Nesse sentido, ao considerarmos neste trabalho o termo agência como instância decisória para administrar um universo de interesses difusos que geram conflitos entre interesses privados e públicos fica subjacente o papel fundamental do Ministério, órgão representativo da Administração Pública Direta, como formulador das políticas públicas setoriais para nortear as ações das agências reguladoras.

Nos termos de Carlos Eduardo Souza e Silva (1997), política setorial se traduz em atividade de responsabilidade dos órgãos ministeriais setoriais. A sua principal função é definir as necessidades de investimentos e sua distribuição regional e por tipo de infraestrutura; também permite definir novas concessões a serem licitadas ou objeto de investimento das concessões em vigor, de natureza pública ou privada da exploração dos serviços, das metas de universalização dos serviços de caráter público e, portanto, de fonte de

¹⁰ Por exemplo, o regulamento sobre telecomunicações, aplicáveis pela Anatel, restringe o desempenho da função de conselheiro. O próprio art. 29 do Regimento Interno da agência proíbe que o indivíduo que assuma o cargo de conselheiro tenha interesse direto ou indireto em empresa na área de telecomunicações. No entanto, essa participação em empresa privada de telecomunicações diz respeito a nível de capital que o indivíduo tenha investido no negócio, ou seja, há abertura de precedentes para inserção de qualquer pessoa que trabalhe em uma operadora privada de telecomunicações possa fazer parte da Anatel, basta ser indicada pelo presidente da república. Então, essa restrição se traduz em mecanismo insuficiente para garantir uma maior autonomia do órgão em relação, inclusive, aos interesses privados.



recursos compensatórios (como o recurso do subsídio cruzado); e também dar conta de políticas tecnológicas.

A instauração de um novo marco regulatório para o STB implicou em uma certa modelagem e reestruturação desse mercado com o claro objetivo de definir padrões de eficiência no âmbito de prestação de serviços essenciais e não-essenciais de telecomunicações à população e aos grandes usuários. A Anatel assumiu o encargo de atração de investimentos privados, equilíbrio entre atores envolvidos, manutenção de controle sobre operações críticas para a coordenação do sistema, no intuito de otimizar o funcionamento do setor. A regulação exercida pelo órgão, nesses termos, diz respeito a ações ligadas ao funcionamento dos novos mercados e à preservação dos objetivos gerais definidos para as políticas setoriais, elaboradas no âmbito do Executivo, isto é, pelo Ministério das Comunicações.

As atribuições do Minicom no setor das telecomunicações estão pautadas na competência para a elaboração das legislações que disciplinem e regulamentem as atividades do sistema. O ministério também assume função de intermediar a relação entre Poder Executivo e Anatel, mas respeitando os princípios de certa autonomia e independência do órgão. Por meio de decreto o Poder Executivo pode: I) instituir ou eliminar a prestação de modalidades de serviço no regime público, concomitante ou não com sua prestação no regime privado; II) aprovar o plano geral de outorgas de serviço prestado no regime público; III) aprovar o plano geral de metas para a progressiva universalização de serviço prestado no regime público; IV) autorizar a participação de empresa brasileira em organizações ou consórcios intergovernamentais destinados ao provimento de meios ou prestação de serviços de telecomunicações. (Cf. Art. 18, da LGT)

Para acompanhar ainda mais de perto as atividades de regulação da Anatel, o presidente baixou o decreto no. 4.635, de 21 de março de 2003, que cria nova estrutura regimental e novo quadro de cargos para o Ministério das Comunicações. Dentro dessa nova estrutura surge a Secretaria de Telecomunicações, cujas atribuições são formular, propor políticas e diretrizes, objetivos e metas relativos ao sistema de telecomunicações; orientar e fiscalizar a Anatel; propor regulamentação e normatização técnica para execução dos serviços públicos e privados e estabelecer critérios para alocação dos recursos do Fust (Fundo para Universalização dos Serviços de Telecomunicações) e do Funttel (Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações).



A Secretaria também irá elaborar estudos e propostas que orientem a formulação de programas e projetos visando à universalização das telecomunicações e a inclusão digital; estabelecerá normas, metas e critérios para a universalização dos serviços públicos de telecomunicações. Em relação à agência reguladora, a análise de suas atribuições fixadas no Art. 19 da Lei Geral de Telecomunicações dá margens para pensarmos em certos conflitos de funções entre Anatel e Minicom, sobretudo no que se refere ao acompanhamento do cumprimento das metas de universalização pela Secretaria de Telecomunicações. Outro ponto polêmico entre Anatel e a nova instância ministerial é o relacionamento com administrações e organismos nacionais e internacionais, desde 1997, mediado pela agência setorial.

No entanto, o Ministro das Comunicações, Miro Teixeira, declarou à sociedade que a Secretaria de Telecomunicações não é uma tentativa de submeter a Anatel ao Ministério ou tirar seus poderes de órgão regulador (Cf. *Folha de São Paulo*, de 28/04/2003). Mas, a criação de uma instância ministerial para acompanhar os passos da agência reguladora é discutida na imprensa como uma medida que tenta tornar o órgão regulador submisso ao Ministério, o que contraria a LGT, em seu Art. 8, parágrafo 2º, que determina que a Anatel, como autarquia especial, está livre de subordinação hierárquica. Mas, por outro lado, uma interpretação legal dos incisos I e II, parágrafo único, do artigo 87¹¹ da Constituição Federal admite a "supervisão" dos órgãos reguladores pelos ministros de Estado, embora isso não estivesse até então explicitado nas atribuições da pasta do Ministério.

4. Conclusão

A medida fundamental que vem a partir da reforma do Estado brasileiro e das privatizações de setores que prestam serviços públicos é a elaboração de novos mecanismos de controle e regulação desses serviços. Em decorrência disso, são criadas novas fronteiras

¹¹ **Art. 87.** Os Ministros de Estado serão escolhidos dentre brasileiros maiores de vinte e um anos e no exercício dos direitos políticos.

Parágrafo único. Compete ao Ministro de Estado, além de outras atribuições estabelecidas nesta Constituição e na lei:

I - exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração federal na área de sua competência e referendar os atos e decretos assinados pelo Presidente da República;

II - expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos;

III - apresentar ao Presidente da República relatório anual de sua gestão no Ministério;

IV - praticar os atos pertinentes às atribuições que lhe forem outorgadas ou delegadas pelo

normativas que definem os espaços e situações de atuação dos entes reguladores e dos órgãos de defesa da concorrência, quando se trata de infrações a preceitos econômicos que regem os mercados. Estes são povoados por agentes múltiplos e cada um desses tem variadas condições de concentração de mercado, o que passa a exigir uma complexa estrutura regulatória, tanto para resolver problemas de falhas de mercado e situações de monopólio, quanto garantir que sejam atingidos os objetivos das políticas setoriais para o desenvolvimento dos serviços públicos¹².

A proposta de criação das agências é de início uma salvaguarda para resolver o problema do tamanho do Estado brasileiro e sua sobrecarga de atribuições, no entanto a questão central para o funcionamento satisfatório desses órgãos está antes no estabelecimento de um modelo regulatório bem desenhado, segundo as especificidades de cada setor para condução das políticas públicas criadas pelo Executivo diante da privatização e, sobretudo, a ênfase no atendimento das necessidades do público em geral.

No caso da privatização do Sistema de Telecomunicações Brasileiro, o modelo de agência pública admitido na reforma do setor é o de autonomia total com relação à autoridade do Poder Executivo. A idéia de criação de um agente fiscalizador autônomo, do ponto de vista administrativo, para regular o setor está associado à concepção de independência financeira e decisória.

Para pautar as considerações finais sobre o papel regulador da Anatel estabelecemos cinco aspectos marcantes de sua trajetória regulatória: 1) a origem do modelo adotado para a agência, 2) sua estrutura normativa, 3) manutenção de um quadro de funcionários estável para evitar a “assimetria de informações”; 4) capacidade de arbitrar conflitos entre os atores e 5) inserção político-institucional em uma ordem mais geral de agência com funções regulatórias e fiscalizatórias distribuídas tanto no poder Executivo quanto no Legislativo e Judiciário.

Tanto o primeiro ponto como o segundo nos remetem à modalidade de estrutura jurídica e normativa baseada em um padrão hegemônico de agência reguladora para a área das Comunicações que vem dos Estados Unidos e foi adotado aqui para o setor de telecomunicações. Mas, nesse país as agências reguladoras, em geral, se deparam com o

Presidente da República

¹² “É importante identificar quais serviços constituem essencialmente serviço público, cuja prestação constitui um dever do poder público, que nesses termos o transfere por meio de um contrato de concessões, e detectar quais serviços são de

esgotamento de seu modelo e estas se vêem, obviamente, desacreditadas e não conseguem afastar o Executivo do âmbito decisório e, menos ainda, a influência do mercado.

O terceiro ponto refere-se à necessidade de se manter um quadro fixo de técnicos para que esses vivenciem as experiências do ambiente regulatório e possam acumular conhecimentos e adquirir cada vez mais capacidade para atuar no processo de regulação do setor. Geralmente, as decisões estão pautadas em considerações técnicas, de viabilidade econômica e jurídica. No entanto, a Anatel, até o momento, não conta com um quadro estável de funcionários por não ter sido autorizada pelo Poder Público a realização de concurso público.

O quarto e quinto aspectos dizem respeito à necessidade do equilíbrio de atribuições entre o ente regulador e os órgãos de atuação mais generalizada, que acompanham o comportamento dos mercados e sua atuação econômica, defesa do consumidor e proteção dos direitos reservados aos usuários. O que se propõe, no entanto, é que haja uma espécie de cooperação entre a agência, Ministério das Comunicações e as entidades regulatórias mais abrangentes e a delimitação dos papéis do poder concedente e do poder regulador, a partir da instituição de mecanismos que possibilitem um controle mais amplo dos serviços públicos, contando com a contribuição do usuário cidadão. A falta de fronteiras claras que delimitem as ações regulatórias dos diferentes entes reguladores é essencial para evitar conflitos de atribuições.

O surgimento da Secretaria de Telecomunicações com funções semelhantes as da Anatel pode comprometer a independência de objetivos da agência que lhe permite definir uma agenda de prioridades que devem estar pautadas na otimização dos serviços públicos prestados pelas operadoras e a satisfação do usuário. Entretanto, a Secretaria, em termos de estrutura específica para pensar e elaborar políticas públicas de telecomunicações, representa visivelmente um avanço para o modelo de regulamentação do STB.

A proposta de vigilância pública sobre os atos da Anatel é mais um reforço para evitar distorções das regras legais impostas pela legislação de telecomunicações, mas as funções da agência não podem se confundir com as do Ministério das Comunicações. É igualmente importante evitar a centralização da tarefa regulatória e garantir arranjos legais e legítimos

natureza não pública, apesar de estarem aos primeiros associados por questões operacionais ou de organização da prestação dos serviços.” (Silva, Carlos Eduardo Souza e, 1997: 120)

1 Trabalho apresentado no Núcleo de **Políticas e Economia da Comunicação**, XXVI Congresso Anual em Ciência da Comunicação, Belo Horizonte/MG, 02 a 06 de setembro de 2003.



para adaptar estruturas e marcos regulatórios para atender àquilo que seja socialmente demandado.

Diante desse quadro, o desafio histórico da Anatel hoje é conseguir dialogar com as demais estruturas reguladoras para arbitrar o universo de prestação de serviços públicos pela iniciativa privada e ainda preservar a sua independência legal e real, garantindo a aproximação entre Estado, mercado e usuário. Afinal as agências reguladoras são estrutura fundamental para promover a fiscalização e defesa de interesses públicos no que se refere a setores estratégicos desestatizados. Acreditamos que as perspectivas de atuação da Anatel só podem ser revistas a partir da releitura e debates públicos sobre os seus aspectos estruturais, institucionais e normativos.



5- Bibliografia

AGUILLAR, Fernando Herren (1999). *Controle social de serviços públicos*, São Paulo: Max Limonad.

BARRETO, Maria Inês. “As organizações sociais na reforma do estado brasileiro”, em GRAU, Nuria e PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *O público não estatal na reforma do Estado*, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

BOYER, Robert (1990). *A teoria da regulação: uma análise crítica*, São Paulo: Nobel.

CASSESE, Sabino (1999). “As empresas públicas depois da privatização”, em ZINI, Álvaro Antônio (orgs), *O mercado e o Estado no desenvolvimento econômico nos anos 90*, Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (1999). *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas, São Paulo: Atlas.*

FAGUNDES, Jorge, PONDE, João Luiz e POSSAS, Mario Luiz (1997). “regulação da concorrência nos setores de infra-estrutura no Brasil: elementos para um quadro conceitual”, em RESENDE, Fernando e PAULA, Tomás Bruginski de (1997), *Infra-estrutura: perspectivas de reorganização; regulação*, Brasília: IPEA.

GARCÍA, Olga Gil (1996). "Políticas Públicas de Regulación de Telecomunicaciones: las instituciones políticas, sociales y económicas como condicionantes de la economía", Instituto Universitario Ortega y Gasset: América Latina Contemporânea.

GRAU, Nuria e PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *O público não estatal na reforma do Estado*, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

MORAES, Luiza Rangel de (1997). “A reestruturação dos setores de infra-estrutura e a definição dos marcos regulatórios”, em RESENDE, Fernando e PAULA, Tomás Bruginski de (1997), *Infra-estrutura: perspectivas de reorganização; regulação*, Brasília: IPEA.

PICCHETTI, Paulo, AZEVEDO, Paulo F. e FARINA, Elizabeth (1997). “A reestruturação dos setores de infra-estrutura e a definição dos marcos regulatórios: princípios gerais, características e problemas”, em RESENDE, Fernando e PAULA, Tomás Bruginski de (1997), *Infra-estrutura: perspectivas de reorganização; regulação*, Brasília: IPEA.



SILVA, Carlos Eduardo Souza e (1997). Marcos iniciais da (Re) regulação da infra-estrutura no Brasil”, em RESENDE, Fernando e PAULA, Tomás Bruginski de (1997), *Infra-estrutura: perspectivas de reorganização; regulação*, Brasília: IPEA.

Legislação e demais Documentos

BRASIL. Regimento Interno da Agência Nacional de Telecomunicações. Resolução nº 001, de 17 de dezembro. **Agência Nacional de Telecomunicações**. Disponível em: www.anatel.gov.br/biblioteca, Brasília – DF. Acesso em setembro de 1997.

BRASIL. Regulamento dos Serviços de Telecomunicações. Anexo à Resolução nº 73, de 25 de novembro. **Agência Nacional de Telecomunicações**. Disponível em: www.anatel.gov.br/biblioteca, Brasília – DF. Acesso em outubro de 1998.

BRASIL. Decreto nº 4.635, de 21 de março de 2003. Estabelece as atribuições do Ministério das Comunicações de orientar, acompanhar e fiscalizar as atividades da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 de março de 2003. Disponível em: <http://www.in.gov.br>.

REGIMENTO INTERNO DA AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES. Resolução nº 197, de 16 de dezembro de 1999. **Agência Nacional de Telecomunicações**.

LEI GERAL DE TELECOMUNICAÇÕES. Ministério das Comunicações. Disponível em: www.mc.org.br. Acesso em: julho de 1997.

Jornais e revistas

O GOVERNO contra as agências”. **Folha de São Paulo**, São Paulo. 28 de abril de 2003.

“BOAS” notícias pós-carnaval. **Correio Braziliense**, Brasília. 11 de março de 2003.

AÇÃO necessária. **O Globo**, Rio de Janeiro. 09 de março de 2003.

OS VÁCUOS regulatórios. **Gazeta Mercantil**, Brasília. 07 de março de 2003.

AS AGÊNCIAS reguladoras e a terceirização do governo. **Folha de São Paulo**, São Paulo. 07 de março de 2003.

AS AGÊNCIAS na berlinda. **O Estado de São Paulo**, São Paulo. 06 de março de 2003.

MINISTÉRIOS de mãos atadas. **O Globo**, Rio de Janeiro. 02 de março de 2003.



- NEO-Intervencionismo?. **O Estado de São Paulo**, São Paulo. 02 de março de 2003.
- O ATAQUE às agências. **Isto é Dinheiro**, São Paulo. 01 de março de 2003.
- REGULAÇÃO – Bolsa de futuros. **Primeira Leitura**, São Paulo. Março de 2003, No. 11.
- MENOS recursos para fiscalização. **O Globo**, Rio de Janeiro. 28 de fevereiro de 2003.
- AS AGÊNCIAS reguladoras não são obstáculos para o governo. **Valor Econômico**, Brasília. 24 de fevereiro de 2003.
- PAÍS de terceiros. **Folha de São Paulo**, São Paulo. 24 de fevereiro de 2003.
- ROTEIROS – Banco Central deve ter autonomia para zelar pela estabilidade da moeda. **O Estado de São Paulo**. 24 de fevereiro de 2003.
- RECAÍDA de Lula?. **Jornal da Tarde**, Brasília. 24 de fevereiro de 2003.
- AS AGÊNCIAS precisam de autonomia. **Jornal da Tarde**, Brasília. 24 de fevereiro de 2003.
- AGÊNCIAS reguladoras – Fiscais da sociedade. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro. 23 de fevereiro de 2003.
- CRÍTICAS às agências põem privatização em debate. **O Estado de São Paulo**, São Paulo. 23 de fevereiro de 2003.
- TARIFAS públicas- Sem controle nas agências. **Correio Braziliense**, Brasília. 23 de fevereiro de 2003.
- PAPEL das agências reguladoras. **O Estado de São Paulo**, São Paulo. 22 de fevereiro de 2003.
- AS AGÊNCIAS reguladoras e o novo governo. **Gazeta Mercantil**. 29 de janeiro de 2003.
- RISCOS da centralização de poderes. **Jornal do Commercio**, Recife. 12 de janeiro de 2003.
- INOVAÇÃO no Direito Administrativo. **Jornal do Commercio**, Recife. 05 de janeiro de 2003.
- REGRAS do jogo – o importante papel das agências reguladoras. **Isto é Dinheiro**, São Paulo. 27 de dezembro de 2002.
- TREVISAN quer mais agências reguladoras. **O Estado de São Paulo**, São Paulo. 28 de novembro de 2002.
- GOVERNO, governantes e democracia. **Valor Econômico**, Brasília. 14 de novembro de 2002.
- GOVERNO- Agencias nacionais. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro. 12 de novembro de 2002.