

THIAGO DA SILVA SAMPAIO

Reguladores, regulados e consumidores:
Estudo de caso sobre a Aneel

BRASÍLIA
2010



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE MESTRADO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

THIAGO DA SILVA SAMPAIO

Reguladores, regulados e consumidores:

Estudo de caso sobre a Aneel

Dissertação apresentada ao Instituto de
Ciência Política da Universidade de Brasília
como requisito à obtenção do título de
Mestre em Ciência Política. Tema: Reforma
do Estado Área: Ciência Política. Estado e
governo (grande área: ciências humanas).
Orientador: Prof. Dr. Carlos Marcos Batista

BRASÍLIA
2010

THIAGO DA SILVA SAMPAIO

Reguladores, regulados e consumidores:

Estudo de caso sobre a Aneel

Dissertação apresentada ao Instituto de
Ciência Política da Universidade de Brasília
como requisito à obtenção do título de
Mestre em Ciência Política. Tema: Reforma
do Estado Área: Ciência política. Estado e
governo (grande área: ciências humanas).
Orientador: Prof. Dr. Carlos Marcos Batista

Aprovado em 1º de março de 2010

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Carlos Marcos Batista

Prof. Dr. Pedro Robson Pereira Neiva

Prof. Dr. Mathieu Turgeon

BRASÍLIA
2010

De tudo, ficaram três coisas: a certeza de que estamos sempre começando, a certeza de que é preciso continuar e a certeza de que seremos interrompidos antes de terminar. Portanto, devemos fazer da interrupção um caminho novo, da queda um passo de dança, do medo uma escada, do sonho uma ponte, da procura um encontro (Fernando Sabino).

Resumo

O presente estudo apresenta o complexo ambiente regulatório brasileiro com foco sobre o funcionamento da Aneel e seus mecanismos de controle. Dessa forma, investiga como se movem os atores envolvidos na regulação, sendo eles reguladores, representantes das concessionárias e da sociedade civil entre outros. O passo inicial é a compreensão de como as agências entraram em cena no Brasil. Assim, são delineados os principais aspectos da administração pública brasileira desde quando ela deixa de ser patrimonial culminando na reforma gerencial da década de 1990. O gerencialismo foi determinante para a readequação do papel do Estado no Brasil e o processo de agencificação, ou seja, a criação em série de agências reguladoras no Brasil do final do século. No segundo capítulo serão abordados os fatores que definiram como seriam essas agências recaindo principalmente no processo de construção e estruturação da Aneel. Após isso, se faz necessário analisar a relação *agent-principal* estabelecida entre os atores e os produtos que essa relação gera. Dessa forma, no terceiro capítulo são apresentadas três ferramentas fundamentais a regulação no setor elétrico brasileiro: audiências e consultas públicas; conselhos de consumidores e o Índice Aneel de Satisfação do Consumidor. Demonstrando como todos eles estão diretamente vinculados com princípios norteadores das reformas do Estado no final do século XX, como, por exemplo, o empowerment dos burocratas, o aumento de mecanismos de accountability e o foco no consumidor. Na busca por responder as questões suscitadas houve a conjugação de dados quantitativos e qualitativos. Assim, se realizou a leitura de arquivos públicos, observação participante, surveys por meio de técnicas de web research, mineração de dados, entre outros que ajudaram a elucidar o denso ambiente regulatório da Aneel.

Palavras-chave: Reforma do Estado, agências reguladoras, Aneel.

Abstract

This study presents the complex Brazilian regulatory environment focusing mainly on Aneel's operation and its control mechanisms. Therefore, it investigates how the ones who are involved in this regulation (regulators, utilities' and civil society's representatives and others) act. The first step is to understand how the agencies emerged in Brazil. To answer that, the main aspects of the Brazilian public administration, from when it was patrimonial to when it had its management reform in 1990, were outlined here. Managerialism was fundamental to the readjustment of the role of the state in Brazil and the agencification process, i.e. the creation of regulatory agencies in series in Brazil at the end of the century. The second chapter presents the factors which defined how those agencies would be, emphasizing Aneel's foundation and structuring process. After that, it is also important to analyze the principal-agent relationship which is established between the ones who are involved in the regulation and the products that this relationship generates. Thus, there will be presented three fundamental tools for the regulation of the Brazilian electric sector in the third chapter: hearings and public consultations, consumer councils and Aneel's Index of Consumer Satisfaction (IASC). This chapter will demonstrate how these tools are linked to the underlying principles of the state reform at the end of the twentieth century, such as the bureaucrat's empowerment, the increase in accountability mechanisms and the focus on the consumer. In order to answer the issues that were raised there was presented the combination of quantitative and qualitative data. And in order to do that, there was the reading of public files, participant observation, surveys through web research techniques, data mining and other things that helped to elucidate Aneel's dense regulatory environment.

Keywords: State reform; regulatory agencies; Aneel.

Sumário

Introdução.....	16
Capítulo 1 Visões sobre a administração pública no Brasil do século XX	21
1.1. O Estado brasileiro nos anos 1990.....	27
1.1.1. Reforma do estado e a reestruturação das políticas públicas.....	28
1.2. A reforma do Estado 1995: o Estado gerencial brasileiro	33
Capítulo 2 Construção do ambiente regulatório no Brasil: A Aneel e seus atores.....	42
2.1. A agencificação no Brasil	47
2.2. O setor elétrico e a Aneel.....	50
2.2.1. Descentralizar para aproximar.....	59
Capítulo 3 Accountability no ambiente regulatório: A Aneel e a regulação <i>deliberacionista</i>	62
3.3. Mecanismos de controle.....	76
3.3.1. Conselho de consumidores	89
3.3.2. Regulando pela satisfação: melhores serviços e tarifas “justas”?	94
Considerações Finais	105
Bibliografia.....	111
Apêndice A - Delineamento da metodologia	119
Anexo A - Quadro do setor elétrico no Brasil	129
Anexo B- IASC	131
Anexo C- Acesso à energia no Brasil.....	133

Lista de Figuras

Figura 1 - Percentual de pessoas que vivem em domicílios com energia elétrica, 2000 Todos os municípios do Brasil	58
Figura 2 – Mapa da descentralização	59

Lista de Gráficos

Gráfico 1 – Principais atores que enviaram contribuições as audiências e consultas públicas em 2008	82
Gráfico 2 – Principais atores com sugestões acolhidas nas Audiências realizadas em 2008..	86
Gráfico 3 – Principais atores com propostas não aceitas nas Audiências realizadas em 2008	87
Gráfico 4 - Na opinião do(a) Sr(a), o processo de escolha dos membros do Conselho é claro e transparente?.....	90
Gráfico 5 - O(a) Sr(a) concorda com a atual forma de financiamento do Conselho?	91
Gráfico 6 - Para o(a) Sr(a) a Aneel é uma entidade que favorece os consumidores, as concessionárias ou age imparcialmente?.....	92
Gráfico 7 – Comparativo dos indicadores IASC entre as concessionárias públicas e privadas	98

Lista de Quadros e Tabelas

Quadro 1 - Áreas de atuação do Estado pós-reforma	36
Quadro 2 – Regulação nos EUA, Reino Unido e Brasil.....	43
Tabela 1 - Demonstrativo do PND	26
Tabela 2 - Concessionárias de Energia privatizadas (1995-2000)	53
Tabela 3 - Solicitações registradas pelos canais de comunicação - 2008.....	60
Tabela 4 – Consultas e audiências (1998-2008).....	80
Tabela 5 – Tipo de concessionária por média tarifária.....	96
Tabela 6 - Correlação itens de avaliação IASC - 2008.....	97
Tabela 7 – Comparativo entre concessionárias privadas e públicas (IASC -2000/2008)	99
Tabela 8 – Encargos setoriais embutidos na tarifa de energia.....	101
Tabela 9 - Concessionárias com maiores perdas em %	102
Tabela 10 - Ranking dos 10 maiores agentes do setor elétrico por número de unidade consumidora	129
Tabela 11 - Consumidores por Classe de Consumo	129
Tabela 12 - Número de Unidades consumidoras faturadas, consumo faturado de energia (Mwh) e tarifas médias por região.....	130
Tabela 13 - Ranking dos 10 maiores agentes do setor elétrico por receita de energia elétrica	130
Tabela 14 - Tarifas médias (R\$/MWh) por classes de consumo e por regiões geográficas do Brasil.....	130
Tabela 15 - Qualidade percebida IASC.....	131
Tabela 16 - Pessoas com acesso a energia por Estado	133

Lista de Abreviaturas e Siglas

ABAR	Associação Brasileira de Agências de Regulação
ABCE	Associação Brasileira de Concessionárias de Energia Elétrica
Abiape	Associação Brasileira dos Autoprodutores de Energia
ABRACE	Associação Brasileira de Grandes Consumidores Industriais de Energia e de Consumidores Livres
ABRACEEL	Associação Brasileira dos Agentes Comercializadores de Energia Elétrica
Abradee	Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica
Abrage	Associação Brasileira das Empresas Geradoras de Energia Elétrica
Abraget	Associação Brasileira das Empresas Geradoras de Energia Termelétrica
Abrate	Associação Brasileira das Grandes Empresas de Transmissão de Energia Elétrica
ADASA	Agência Reguladora de Águas e Saneamento do Distrito Federal
AGEAC	Agência Reguladora dos Serviços Públicos do Estado do Acre
AGEEL	Agência Estadual de Energia da Paraíba
AGENERSA	Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro
AGEPAN	Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos do Mato Grosso do Sul
AGER	Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Mato Grosso
AGERBA	Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia
AGERGS	Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul

AGESE	Agência Reguladora de Serviços Concedidos de Sergipe
AGR	Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos
Amel	Amazônia Madeira Energética Ltda
Ana	Agência Nacional de Águas
Anac	Agência Nacional de Aviação Civil
Anace	Associação Nacional dos Consumidores de Energia
Anatel	Agência Nacional de Telecomunicações
Ancine	Agência Nacional do Cinema
Aneel	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANP	Agência Nacional de Petróleo
ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar
Antaq	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
Anvisa	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
APINE	Associação Brasileira dos Produtores Independentes de Energia Elétrica
APMPE	Associação Brasileira dos Pequenos e Médios Produtores de Energia Elétrica
AR	Agência Reguladora
ARCE	Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará
ARCON	Agência Estadual de Regulação e Controle de Serviços Públicos do Estado do Pará
ARPE	Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco
ARSAL	Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Alagoas
ARSAM	Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos do Estado do Amazonas
ARSAP	Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Amapá

ARSEP	Agência Reguladora de Serviços Públicos do Rio Grande do Norte
ARSESP	Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo
ARPB	Agência Reguladora do Estado da Paraíba
ASPE	Agência de Serviços Públicos de Energia do Estado do Espírito Santo
ATR	Agência Tocantinense de Regulação, Controle e Fiscalização dos Serviços Públicos.
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
Brenco	Companhia Brasileira de Energia Renovável
BTN	Bônus do Tesouro Nacional
CCCE	Câmara de Comercialização de Energia Elétrica
CDSA	Centrais Elétricas Cachoeira Dourada
CEAL	Companhia Energética de Alagoas
CEB	Companhia Energética de Brasília
CEEE	Companhia Estadual de Energia Elétrica do Rio Grande do Sul
CELPA	Centrais Elétricas do Pará
CELPE	Companhia Energética de Pernambuco
CELTINS	Companhia de Energia Elétrica do Estado do Tocantins
CEMAR	Companhia Energética do Maranhão
CEMAT	Centrais Elétricas Matogrossenses S.A.
CEMIG	Companhia Energética de Minas Gerais
CERJ	Companhia de Eletricidade do Rio de Janeiro
CERON	Centrais Elétricas de Rondônia S/A
CEPISA	Companhia Energética do Piauí S/A
CESP Tietê	Companhia Energética de São Paulo
CHESF	Companhia Hidroelétrica do São Francisco

CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
COELBA	Companhia de Eletricidade do Estado da Bahia
COELCE	Companhia Energética do Ceará
Copel	Companhia Paranaense de Energia
COSERN	Companhia Energética do Rio Grande do Norte
CPFL	Companhia Paulista de Energia Elétrica
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
CSPE	Comissão de Serviços Públicos de Energia
CTEEP	Companhia de Transmissão de Energia Elétrica Paulista
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DNAEE	Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica
ELEKTRO	Elektro Eletricidade e Serviços S.A.
ELETROACRE	Companhia de Eletricidade do Acre
ELETRONORTE	Centrais Elétricas do Norte do Brasil
ELETROPAULO	Eletropaulo Metropolitana Eletricidade de São Paulo S.A.
ELETROSUL	Centrais Elétricas do Sul do Brasil
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
ENERGIPE	Empresa Energética de Sergipe S/A
ENERSUL	Empresa de Energia Mato Grosso Sul
ESCELSA	Espírito Santo Centrais Elétricas S. A
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
ONS	Operador Nacional do Sistema
Oscip	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Estado
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
RGE	Rio Grande Energia S.A.
SAELPA	Sociedade Anônima de Eletrificação da Paraíba

Introdução

Como se organiza o ambiente regulatório brasileiro e os seus diversos atores? Com base nessa indagação se estrutura essa pesquisa que vem a ser um estudo de caso sobre a Agência Nacional de Energia Elétrica - Aneel. Para tanto, ela envolve temáticas nascidas por meio da reforma do Estado brasileiro nos anos 1990. Assim, reativa questões que aqui podem ser apresentadas como sub-temáticas, sendo elas: delegação; aumento de responsabilização social; privatização; entre outras. Tudo isso, buscando manter o foco sobre a construção e distribuição dos produtos¹ do Estado brasileiro.

A reforma do Estado, realizada durante a década de 1990, trouxe, junto à tentativa de criar um Estado gerencial, a figura das agências reguladoras. Essa reforma, desencadeada pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE, previa um aumento da responsabilização e redução da máquina administrativa. Nesse quadro, o país conhece o fenômeno da *agencificação*², acreditava-se que uma burocracia, escolhida por mecanismos meritocráticos, atuando em órgãos autônomos perante o governo podia perfeitamente controlar as artimanhas do mercado.³

Por outro lado, o poder delegado às agências reguladoras foi tamanho que elas passaram a ser conhecidas como poder paralelo ao Executivo (NUNES, 2001). Esse “novo poder”, nosso objeto de estudo, é um espelho dos sistemas britânico e, principalmente, americano. Porém,

¹ Produto aqui é a tradução direta do termo *output*, corriqueiramente, utilizado na literatura sobre política pública para designar as políticas que saem do Estado. Esses *outputs* geram *outcomes* (resultados) que têm os seus efeitos, impactos.

² Ficou assim conhecido devido ao grande número de agências constituídas durante o governo FHC (1994-1997 e 1998-2002). Para Peci (1999), o fenômeno brasileiro da *agencificação* é, em parte, “mérito” do Banco Mundial que via na importação do modelo britânico a chance de criar *governabilidade* em setores estratégicos como o de telecomunicações e de energia.

³ Entretanto, nesse período, em vários setores, a lógica do mercado redefiniu cidadania como sendo capacidade de consumo, ou seja, direitos sobre serviços básicos, antes fornecidos pelo Estado, foram atribuídos apenas aqueles com poder de consumo.

apresenta, no Brasil, um quadro distinto, sobretudo, nesse momento onde foi reavivado o debate sobre os mecanismos de controle social e político, existentes, ou em via de implantação nas agências reguladoras⁴.

Como as agências reguladoras, no Brasil, são um fenômeno recente, pouca coisa foi produzida até agora, principalmente, na Ciência Política, que as desvelasse⁵. Esse trabalho vem colaborar na discussão sobre as agências, desnudar a rede, intrínseca, que origina as atuais políticas regulatórias brasileiras. Nesse cenário, se busca compreender o intricado ambiente regulatório e observar os diversos atores que nele atuam. Dessa forma, contribui com as atuais discussões sobre as agências.

No primeiro capítulo, se realizou uma revisão sobre a configuração da administração pública brasileira no início do século XX. A análise parte da tentativa na Era Vargas de criação de um modelo baseado na hierarquia e autoridade até o desembarque no Brasil do New Public Management com a reforma administrativa dos anos 1990 que, entre outras coisas, lançou as agências reguladoras no cenário brasileiro.

No segundo capítulo, se apresenta os passos utilizados para a criação do ambiente regulatório no Brasil, o processo de agencificação é visto sobre os seus diferentes aspectos. Nele, também, se possibilita compreender o processo de criação da Aneel, quais são os atores que estão na sua órbita e qual o reflexo da agência no desenvolvimento do setor e para a proteção do consumidor.

⁴ A questão foi reacendida, principalmente, após a inépcia, por parte dos órgãos responsáveis pela aviação civil, em contornar a crise área que o país atravessou entre 2006 e 2007. Na tentativa de encontrar os “culpados”, a Agência Nacional de Aviação Civil - Anac foi imputada por problemas que extrapolam o ambiente regulatório. Assim, o projeto de lei n.º 3337, que dispõe sobre a gestão, a organização e o controle social das Agências Reguladoras, em tramitação no Congresso, desde 2004, ressurgiu como uma resposta do governo às críticas feitas ao *modus operandi* das agências reguladoras.

⁵ As agências reguladoras têm sido objeto de estudo de áreas diversas como: Administração Pública, Ciência Política, Direito, Economia, entre outras. Na Administração Pública e Economia os estudos se concentram na discussão sobre a eficiência das agências em regular o mercado atuando à margem dos interesses do Governo. No Direito é, mormente, analisado o arcabouço jurídico que viabiliza a delegação de poder do legislativo e executivo às agências, enquanto, a Ciência Política, sobretudo, investiga os mecanismos de controle político e social sob os quais as ARs estão envolvidas.

Por último, o terceiro capítulo tem como objetivo dar base para a compreensão do ambiente regulatório, demarcando a atuação dos atores nele envolvido, seja do Estado, mercado ou sociedade civil e observando as relações que se estruturam entre eles nesse ambiente. Entre outras coisas, nos detemos a: investigar o funcionamento dos mecanismos que asseguram a relação *principal-agent*, ou seja, os mecanismos de controle externo; comparar ambientes regulatórios, cujas concessionárias são públicas com ambientes cujas concessionárias são privadas; conduzir a questão se as agências são mesmo necessárias.

No terceiro capítulo, é ainda apresentada a lógica dos mecanismos de controle externo fomentados pelas agências, principalmente, o da Aneel. Tais mecanismos visam ordenar a atuação dos *agents*, de acordo com a pretensão dos *principals*, no caso os consumidores de energia. Entendemos que uma relação “eficiente” entre *principal* e *agents* é pautada sob um controle rigoroso por parte do *principal*. Eis aí a velha questão: quem regula os reguladores?

O controle dos reguladores pode se efetivar tanto através de *police patrols* quanto de *fire alarms*. Sendo que, basicamente, *fire alarms* dependem do interesse da sociedade civil atuar como parceiro do Estado no controle, no nosso caso, das agências reguladoras. Assim, esse é o nosso primeiro ponto, ou seja, investigar como o Estado exerce seu domínio, depois de delegar autoridade, tendo a sociedade civil como parceira nos mecanismos de controle.

Na busca por compreender o ambiente regulatório, respondendo as questões suscitadas acima, entendemos que a conjugação de dados quantitativos e qualitativos proporciona uma visão mais rica acerca do objeto em tela⁶.

Assim, o levantamento de informações qualitativas se realizou através da observação participante, de entrevistas individuais semi-estruturadas, da análise de arquivos e documentos públicos. As entrevistas tiveram como público-alvo os atores envolvidos nas

⁶ A aliança de dados quantitativos com qualitativos é útil, sobretudo, para que o pesquisador tenha mais confiança no teste de hipóteses. Além do que, essa combinação beneficia à interpretação dos resultados. No Apêndice A a metodologia será abordada com mais profundidade.

agências reguladoras⁷. A observação participante teve como escopo o acompanhamento das reuniões, consultas e audiências pública⁸.

Os dados quantitativos foram obtidos por dois meios: pela “mineração” de banco de dados públicos e através de *surveys*. Para um exame do ambiente anti e pós-agências, tivemos como ferramenta a leitura de séries históricas contidas em arquivos de dados públicos. Para isso, se utilizou a técnica de “mineração” de banco de dados, especificamente, o processo KDD⁹. De acordo com Fayyad (1996), o processo *Knowledge Discovery in Databases* – KDD¹⁰ consiste em descobrir conhecimento através de banco de dados, utilizando reconhecimento de padrões e relacionamentos complexos entre grupos de informações.¹¹

A outra forma que os dados quantitativos foram obtidos foi através da aplicação de questionários compostos por perguntas abertas e fechadas, junto aos atores envolvidos direto e indiretamente com o ambiente regulatório. Esses questionários foram aplicados utilizando métodos de Web Research. Os dados quantitativos possibilitaram um conjunto de informações aprofundadas durante a pesquisa qualitativa.

O estudo de caso aqui presente contém atores de opiniões diversas e divergentes¹². Nesse sentido, devem ser levado em conta os quatro “Is” desses atores. Assim, a pesquisa levou em consideração às ideologias, interesses, informações e instituições que estão por trás dos

⁷ A pesquisa qualitativa contou com o suporte do software NVivo 7.

⁸ Os arquivos que resultaram do trabalho de campo, como, entrevistas, relatórios, matérias de jornais, revistas e vídeos com relatos, reportagens, banco de dados, entre outras coisas se encontram no *site* <<http://sites.google.com/site/thiagosampaio/>>. Esse material dá suporte à boa compreensão dessa dissertação.

⁹ Nesse processo, se utilizou o *software* Clementine 12.

¹⁰ Apesar de não ter sido objetivo dessa proposta, a sua realização a colocou no rol das pioneiras nas Ciências Sociais a utilizar o processo KDD.

¹¹ De acordo com Weiss (1997), a informatização amplia a possibilidade de conhecer o Estado, desde que o pesquisador domine e tenha acesso a essas ferramentas.

¹² Um bom estudo de caso possibilita aos *stakeholders* visão mais ampla acerca do programa ou política. Para Stufflebeam (2001), os *stakeholders* devem participar da avaliação, pois eles poderiam colaborar decifrando pontos sob os quais o investigador não tem amplo domínio. Estudo de caso engloba uma série de métodos qualitativos e quantitativos. Podendo ser feito através de análise de arquivos, coleção de artefatos, tais como amostras de trabalhos, análise de conteúdo dos documentos do programa, observação participante, entrevistas, análise de operações lógicas, grupos focais, testes, questionários, escalas de avaliação, audiências, fóruns, e manutenção de um banco de dados do programa (STUFFLEBEAM, 2001).

atores.¹³ Esses “Is” são encontrados, sobretudo, nos mecanismos de controle externo que funcionam como ponto de interseção entre os atores.

Dessa forma, nos capítulos seguintes abordaremos os aspectos que permitiram a construção do ambiente regulatório no Brasil, a distribuição dos atores dentro desse espaço, quem são e o que desejam tais atores e os reflexos da interação entre eles para o setor elétrico brasileiro.

¹³ Weiss (1998), alerta que o esquecimento dos quatro “Is” tem gerado resultados distorcidos na análise de políticas.

Capítulo 1

Visões sobre a administração pública no Brasil do século XX

A administração pública brasileira por muito tempo foi de caráter, predominante, patrimonialista¹⁴. O uso do Estado em benefício próprio ou daqueles mais próximos é apontado como um dos principais propulsores das desigualdades econômicas e sociais. Esse processo se estabelece em um ciclo vicioso onde quem entra no Estado dirige as suas ações para a clientela que lhe mantém lá.¹⁵ No entanto, durante o século XX, não faltaram medidas visando mitigar esse tipo de relação apontada como obstáculo ao desenvolvimento.

Nos anos 1930, por meio do governo Vargas, o Brasil inicia o processo de criação de uma burocracia profissional. O Estado Novo apregoava uma administração pública mais racional desvinculada da lógica do patrimonialismo e do clientelismo. A burocracia profissional nascente viria para engendrar as políticas modernizantes levando assim a industrialização do país.

Para que essas reformas fossem levadas a cabo foi criado, em 1936, o Conselho Federal do Serviço Público que, em 1938, passou por uma reformulação virando uma agência robusta capaz não só de formular como, também, implementar a reforma, surge assim o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP).

O DASP, seguindo as determinações da Constituição de 1937, ficou encarregado pela elaboração do primeiro Estatuto do Servidor Público, em 1939. Entre outras coisas o Estatuto

¹⁴ Faoro (1998) define o patrimonialismo como, “organização política básica, que fecha-se sobre si próprio com o estamento, de caráter marcadamente burocrático. Burocracia não no sentido moderno, como aparelhamento racional, mas da apropriação do cargo - o cargo carregado de poder próprio, articulado com o príncipe, - sem a anulação da esfera própria de competência” (FAORO, 1998, p. 84).

¹⁵ Atualmente esse quadro é mais visível na esfera municipal.

fixava direitos e deveres do funcionalismo. Ele funcionou como instrumento para dar maior racionalidade à administração pública, ele fincou as bases do insulamento burocrático. Nele é possível encontrar um Estado preocupado com a eficiência administrativa, ao mesmo tempo que previa a estabilidade, também, definia os itens que implicariam em demissão¹⁶.

Decerto, o governo Vargas conseguiu aumentar a eficiência do Estado, entretanto, da década de 1930 até 1995 o Estado brasileiro ainda não era por completo regido pelos princípios defendidos na reforma burocrática, ou seja, a reforma não se concretizou em sua plenitude, levando a crer que essa era a principal barreira para o desenvolvimento do país.

Assim sendo, como vimos, na Era Vargas o Estado brasileiro se direciona do estágio patrimonial ao burocrático. Porém, devido à não implantação da reforma por completo, a burocracia brasileira sofreu com o passar das décadas outras microreformas. Entre elas a de 1963 que buscava novos estímulos para a administração pública e cuja grande novidade foi aplicar a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), exclusividade dos empregados do setor privado, aos funcionários públicos. No período militar, mais uma vez, houve a necessidade de repensar a burocracia, dessa vez para um novo Estado, mais complexo e mais dinâmico.

O modelo de desenvolvimento econômico implantado pelos militares, definidos em dois planos nacional de desenvolvimento, ampliou significativamente o tamanho do Estado. Nesse período, surgiram várias estatais quando não foram fortalecidas as existentes. Desse modo, esse novo quadro requeria funcionários públicos adaptados à linguagem do mercado capazes de conduzir essas estatais em uma administração pública cada dia mais descentralizada.

O Plano Nacional de Desenvolvimento I e II só vieram a aprofundar essa arregimentação em busca de um Estado mais vigoroso. Tais planos contemplavam a função do Estado em

¹⁶ O item IV do Art. 238 chega a falar em demissão por ineficiência ou falta de aptidão para o serviço. Como também o Art. 47 determina que as promoções só poderiam ser feitas caso houvesse merecimento com a anuência das Comissões de Eficiência.

promover o desenvolvimento científico e tecnológico. Além disso, a integração nacional era outra meta que agradava bastante os militares. É desse período obras como a rodovia Transamazônica, ponte Rio-Niterói, Itaipu e Três Marias, a pesquisa em energia nuclear, o programa do álcool, entre outros.

As empresas estatais, no período militar, se tornaram descentralizadas, porém, vinculadas a política central do governo. A descentralização aconteceu para que houvesse uma administração mais dinâmica próxima a lógica que rege as empresas privadas. No entanto, acompanhado a isso, o que se viu foi um aumento progressivo da burocracia sem a efetivação de mecanismos de responsabilização e de estímulo à eficiência. Esses fatores agregados a crises externas resultaram na crise fiscal da década de 1980.

O governo militar chegava ao fim com um Estado endividado gastando muito mais do que arrecadava com uma economia submersa em uma inflação que, em 1981, era de 93,5% passando para 239%, em 1984. Atrelado a isso vinha o aumento do desemprego com a queda no valor real dos salários (RAMALHO, 1993).

O governo Sarney, que sucedeu o governo militar, não conseguiu conter esse quadro de estagflação. Dessa forma, o Estado brasileiro saía da década de 1980, com o peso de sucessivas crises econômicas que lhe deixavam desacreditado no cenário internacional. Nessa conjuntura, a inépcia das suas instituições foi tratada como causa e consequência. Desse modo, era preciso reformar, construir, reconstruir as instituições¹⁷.

Nesse sentido, foi articulado um conjunto de medidas, a ser adotado pelos países latino-americanos, denominado pelo economista John Williamson, em 1989, Consenso de Washington. O Consenso se baseava no par estabilidade/ eficiência, ou seja, ao implantar

¹⁷ De acordo com Diniz (2003), os principais fatores que impulsionaram essa nova agenda pública, os motivos que colocaram o debate sobre o papel do Estado em tela, se devem, sobretudo, a pressão de órgãos como FMI e Banco Mundial, mas também, a globalização e o declínio do socialismo. Desse modo, florescem as reformas para o mercado e, nesse período, o social foi, cada vez mais, colocado de lado nas políticas.

reformas orientadas para o mercado, possibilitando que esse tivesse um Estado estável podendo alocar recursos com eficiência, o crescimento econômico aconteceria simples assim.

Por outro lado, o Consenso

(...) tende a minar as instituições representativas, a personalizar a política e a gerar um clima em que esta fica reduzida ao desespero e, portanto, dependente de medidas salvadoras. Mesmo que os pacotes de reformas neoliberais produzam bons resultados econômicos, suas conseqüências políticas serão, possivelmente, nefastas (BRESSER-PEREIRA; MARAVALL; PRZEWORSKI, 1993, p. 196).

O governo Collor ao assumir o poder adotou as diretrizes do Consenso como sua política de governo. Logo nos primeiros meses de 1990, um grupo de economistas, liderados por Zélia Cardoso de Mello, lança o Plano Brasil Novo, mais tarde conhecido como Plano Collor. Tal plano estava envolto de um projeto de reforma do Estado, buscava aprimorar as relações comerciais enfraquecendo as barreiras para importação, tornava o câmbio flutuante, entretanto, nenhum outro ponto foi tão pernicioso e terrificante quanto o que estabelecia o bloqueio da liquidez.

O bloqueio da liquidez não foi uma medida intempestiva. No Brasil já se ouviam murmúrios sobre a adoção dessa medida desde a campanha presidencial, em 1989. Porém, o governo trabalhou para que não houvesse uma corrida aos bancos pegando boa parte da população desprevenida. Assim, o que aconteceu foi um verdadeiro “confisco monetário” (RAMALHO, 1993).

Durante os seis meses que se seguiram após o bloqueio, a inflação oscilou em torno de 10%. Entretanto, após setembro de 1990, o Plano Collor se mostrou um verdadeiro fracasso e o que houve foi a retomada da mesma política monetária e cambial dos tempos de hiperinflação. Dessa forma, a pretensa “saída do atraso”, objetivo do governo Collor ficava cada dia mais distante.

No fim de janeiro de 1991, entra em vigor o Plano Collor II por meio dele é extinto o Bônus do Tesouro Nacional - BTN¹⁸, há um aumento no Imposto sobre Operações Financeiras - IOF, eleva-se os juros e os preços enquanto os salários passam a ser congelados. Com base na busca da “modernização” as barreiras alfandegárias são diminuídas progressivamente, pois acreditava-se, também, que através da concorrência com o mercado externo os preços iriam cair. Nesse sentido, vemos que o Plano Collor II só fez acentuar a adoção das metas neoliberais do Consenso Washington como política de governo.

O governo que contava com fraco apoio da opinião pública se afogou em denúncias de corrupção, por todo o ano de 1991, envolvendo os principais atores do governo. Então, no final desse mesmo ano, começa a aparecer uma espécie de dossiê feito por Pedro Collor, irmão do presidente, sobre a existência de um esquema de corrupção orquestrado por Paulo Cesar Farias. Ao passar dos meses surgiram fortes evidências do envolvimento do presidente em atos ilícitos culminando no *impeachment*, em setembro de 1992.

Assim sendo, a reforma do Estado levada a cabo por Collor ficou incompleta e sem credibilidade perante a nação. Porém, isso não significa que a chegada de um novo governo tenha significado em total abandono de alguns pontos da Reforma. Para ilustrar, no período em que Itamar Franco ficou na presidência, o número de estatais privatizadas foi quase o mesmo do governo Collor com uma arrecadação bem superior.

O Programa Nacional de Desestatização, sob o comando de Collor, teve como marco a privatização da Usiminas.¹⁹ Enquanto, o governo Itamar ficou marcado pela privatização da

¹⁸ O BTN era bastante utilizado nos cálculos de correção monetária.

¹⁹ Sobre o leilão da Usiminas podemos notar no discurso de alguns parlamentares total incorporação dos ideais do Consenso, na sessão de 06 de novembro de 1991, no plenário da Câmara, o então deputado federal pelo Rio de Janeiro, Francisco Dornelles, proferiu o seguinte discurso: “o Programa Nacional de Desestatização é um instrumento fundamental na reforma do Estado e na inauguração de um novo padrão de desenvolvimento, no qual se substitua o crédito público por capital de risco, proteção por competitividade, subsídio por eficiência, baixo custo de mão-de-obra por produtividade, intervenção do Estado na economia por integração à economia internacional. A privatização da Usiminas é um marco nesse sentido. Foi contemplada como meta de Governo do Presidente Fernando Collor de Mello e referendada pela sociedade, através da ativa participação do

Companhia Siderúrgica Nacional – CSN. A tabela abaixo apresenta o balanço do Programa:

Tabela 1 - Demonstrativo do PND

Governo	Quantidade de empresas privatizadas		Arrecadação (US\$ bilhões)
Collor	18	54,5%	4
Itamar	15	45,5%	4,5
Total	33	100%	8,5

Fonte: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES

As transformações no Estado continuavam a passos largos, entretanto, se fazia necessário uma reforma mais densa, uma reforma que modificasse o modo de agir do Estado, uma reforma administrativa vinculada à “eficiência”, como todas as outras aqui já enumeradas. Nesse sentido, todas as transformações que o Brasil sofria no começo da década de 1990 se agruparam no gerencialismo.

O ponto chave do novo gerencialismo público era criar uma administração pública moderna possibilitando ao governo, entre outras coisas, a capacidade de criar e implementar políticas. As mudanças determinadas pelo NPM modificaram a administração pública, fomentando a privatização, publicização e terceirização. Tais mudanças, além da promoção de novas instituições, possibilitaram o surgimento de novos atores, novos debates na esfera pública. Entre outras coisas, o Estado incorporou regras do mercado, redefiniu, em boa parte, o modo de se articular com a sociedade civil, fortaleceu-a e buscou nela a complementaridade de suas ações. Nas próximas seções iremos analisar a mudança de postura do Estado sobre dois prismas, um de abertura ao diálogo com a sociedade civil e outro de reformas para o mercado.

Congresso Nacional. A Usiminas, cerceada no seu desenvolvimento e sem condições de financiamento, não poderia seguir crescendo, diversificando-se, beneficiando a região em que opera, O Estado de Minas e o próprio País. O leilão da empresa traduz uma saudável ruptura com o passado. Cuidando a iniciativa privada, a partir de agora, do crescimento econômico, fica livre o Estado para centrar sua atuação na área social, que tanta atenção requer” (DORNELLES, 1991).

1.1. O Estado brasileiro nos anos 1990

Durante o século XX o papel do Estado passou de propulsor do desenvolvimento econômico a empecilho o que acendeu as propostas de desmantelo, entretanto, ainda havia espaço para a “terceira onda” trazendo consigo a reconstrução. Em quase todos os países em desenvolvimento as crises econômicas enfrentadas, durante a década de 1980, serviram como estopim para deflagrar o sentimento de que o Estado já não mais conseguia ser um bom indutor do desenvolvimento. Assim, era preciso reformas.

A reforma brasileira pretendia dotar o Estado de uma burocracia de alta capacidade técnica para regular e planejar políticas públicas mais eficientes, rever o papel do Estado diante das políticas públicas criando organizações mais flexíveis e incentivando a descentralização de competências para Estados e Municípios. Nesse sentido a reforma iria renovar o quadro desenhado pela Constituição de 1988 quando Estados e Municípios passaram a ter maior autonomia diante de questões que antes pertenciam somente a União.

Além disso, era necessário incentivar o surgimento de organizações da sociedade civil para atuar com o Estado ou pelo Estado na formulação e regulação das políticas públicas. Dessa forma é desenhado um Estado com tarefas limitadas agindo ao lado de organizações públicas não estatais, e o que acompanhamos durante a década de 1990 é o crescimento dos conselhos, orçamentos participativos, Oscips (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público). Vale ressaltar que alguns desses mecanismos não receberam estímulo da reforma, no entanto acompanharam a sua esteira.

Por outro lado, com a redemocratização, em todo o país, os movimentos sociais passaram a questionar por um maior controle sobre o funcionamento do Estado. De certa forma, essa

ampliação da responsabilização social ficou marcada, sobretudo, pela descentralização das políticas públicas regulamentadas pela Constituição de 1988.

Dessa forma, enquanto os movimentos sociais entendiam estar na participação popular, na criação do poder local, a solução para os problemas sociais, os reformistas percebiam na descentralização a possibilidade de fomentar um governo local mais eficiente. Na próxima seção, iremos analisar como se caracterizou o crescimento da sociedade civil no debate público. Como a criação de novas instituições facilitou a relação Estado-sociedade civil e redefiniu o caráter da intervenção pública na década de 1990.

1.1.1. Reforma do estado e a reestruturação das políticas públicas

Por meio da Constituição de 1988, os municípios brasileiros aumentaram, substancialmente, a participação nas políticas públicas. Antes centralizada no governo federal e estadual, boa parte das políticas públicas passaram a ser implementadas pelas prefeituras. Segundo Rolnik e Somekh a descentralização foi empregada sobre duas facetas:

uma, usada por tendências democratizantes, cujo foco é a possibilidade de tornar o governo mais acessível ao cidadão, aumentando a participação direta da cidadania e o controle e responsabilização social, e a outra, utilizada apenas nos processos de modernização gerencial da gestão pública, cujo foco é a possibilidade do aumento da eficiência do governo local (ROLNIK e SOMEKH apud RIBEIRO, 2004, p. 112).

Após esse processo, o governo federal e os governos estaduais ficaram, basicamente, responsáveis pelas políticas públicas que necessitavam de um grande volume de dinheiro, políticas que careciam de financiamentos externos. Como sugere Reis (2000) essa característica demonstra uma espécie de esquizofrenia de certos setores da sociedade brasileira, pois ao mesmo tempo em que tenta sufocar a intervenção estatal na economia busca a todo custo a consecução de empréstimos e de infra-estrutura por meio do Estado.

Desse modo, acreditava-se que enquanto o governo federal e estadual se “restringiam” a infra-estrutura, os municípios, estando mais próximo da população, conduziriam políticas mais bem ajustadas à realidade local. O aumento da eficiência do governo através da descentralização e da multiplicação de municípios reside na crença de que o bom governo é aquele que está próximo do povo em todos os aspectos, o que sugere a existência de um Estado míope que só consegue enxergar os problemas da população quanto mais perto estiver. Segundo Putnam o bom governo

é mais do que um fórum para grupos concorrentes ou uma caixa de ressonância para reclamações; na verdade, ele manda fazer as coisas. Um bom governo democrático não só considera as demandas de seus cidadãos (ou seja, é sensível), mas também age com eficácia em relação a tais demandas (ou seja, é eficaz) (PUTNAM, 2002, p. 77).

Por isso, a inovação de mecanismos burocráticos como tentativa de deixar o Estado mais próximo do cidadão nem sempre surge efeito, sendo esse o caso de algumas sub-prefeituras das capitais brasileiras.

Decerto a estrutura da burocracia brasileira não apresenta um quadro animador. Segundo Evans (1992), essa estrutura dá ao Brasil um aspecto peculiar entre os estados desenvolvimentistas, pois ainda é grande o número de cargos públicos de confiança e, em sua maioria, quem ocupa esses cargos não é escolhido por métodos meritocráticos convencionais.

Com isso, não há uma ética da função pública em um Estado *cabide de emprego* (EVANS, 1992).

Nesse sentido, criar uma continuidade nas políticas públicas é uma tarefa praticamente impossível. Assim as ações do Estado são desarticuladas e descontinuadas, já que a cada mudança de governante é reconfigurada parte da estrutura burocrática e a ela são acrescentados novos ocupantes de cargos públicos. Desse modo, a atuação do Estado tem sido marcadamente personalista e esse é um fator que reduz o resultado das políticas públicas que volta e meia estão no centro de disputas eleitorais.

Assim se torna difícil criar e manter uma relação saudável entre Estado e sociedade, já que a relação público/privado quase sempre resulta em clientelismo por faltarem burocracias fortes, autônomas e poderosas (EVANS, 1996)²⁰.

Apesar desse cenário, as tendências democratizantes viam nas mudanças processadas pela Constituição a oportunidade de uma distribuição mais justa dos recursos públicos por meio da descentralização das políticas públicas e pela criação de mecanismos que permitissem a participação popular. Nesse sentido criar uma parceria entre o Estado e a sociedade civil funcionaria como meio de obter menor custo e maior eficácia nas transações do governo.

Conforme Peter Evans, para isso se tornar possível foi necessário as instituições estatais deixarem de ser apenas a figura que dar as regras e passarem a construí-las em parceria com a sociedade civil (EVANS, 2004). Essa parceria ou sinergia Estado-sociedade civil, no contexto das políticas públicas, acontece de duas formas distintas: complementaridade e *embeddedness* (autonomia inserida). No primeiro modelo, agentes públicos dividem a execução de tarefas com outros cidadãos, enquanto, no segundo cidadãos comuns são estimulados a criarem e executarem tarefas que antes eram vistas como monopólio do Estado. Complementaridade e

²⁰ Mais adiante iremos ver o esforço de criar essa burocracia forte, autônoma e poderosa.

embeddedness podem conviver harmoniosamente. No entanto, quanto mais a sociedade civil se organiza, segundo Evans, mais se torna necessário um Estado sólido capaz de se conectar com grupos múltiplos. Desse modo, para Evans, conceber uma burocracia autônoma e um Estado sintonizado aos interesses dos “principais” grupos, estabelecendo uma relação de complementaridade e/ou *embeddedness* com a sociedade civil amplia as chances de fundar um ciclo de desenvolvimento mais durável (EVANS, 1997).

Assim, o aumento de recursos obtidos pelos municípios e a promoção da participação popular, um dos pontos de destaque da constituição, possibilitaram, por exemplo, o incremento dos conselhos e dos orçamentos participativos. Nesse sentido, ao longo dos últimos anos, surgiram vários exemplos de trabalhos com vista a reforçar o laço entre sociedade e Estado, procurando desse modo aumentar os resultados das políticas públicas. No entanto, em alguns casos, o que há é uma participação desigual, ou seja, o acesso por parte dos cidadãos a esses mecanismos de participação não é homogêneo.

A participação popular, também, é vista como o meio mais eficiente de reduzir as fraudes e maximizar o resultado das políticas públicas. Assim, acredita-se que promovendo a participação da sociedade civil na elaboração e na aplicação das políticas públicas às tornaria mais eficientes e equânimes, fomentar a participação cidadã é um meio eficiente na luta para reduzir os interesses privados em públicos,

[p]ara isto torna-se essencial aprofundar a democracia, não apenas aperfeiçoando os mecanismos institucionais que garantem a liberdade e a representação dentro do Estado, mas também envolvendo a democratização da própria sociedade civil. Na medida em que a sociedade civil se fortalece e se democratiza, logra transformar-se em agente estratégico da defesa dos direitos de cidadania e do interesse público. Este deixa de ser conceituado apenas de forma positiva ou formal como o interesse resguardado na lei aprovada pelos representantes do povo (BRESSER-PEREIRA, 2001b, p. 106).

Dessa forma, as mudanças ocorridas durante a década de 1990 assumiam que o papel da sociedade civil não ficaria restrito a uma participação regulada pelo Estado, mas ela se daria

por meio de uma parceria mais sólida, onde ambas as partes tem delimitadas as suas responsabilidades e competências, uma parceria onde Estado e sociedade se confundem²¹.

Nesse sentido, nos últimos anos, Estado e organizações da sociedade civil vem procurando aumentar a capacidade de compartilharem a execução de tarefas. Afastando a idéia de que a relação Estado/Sociedade é de perda ou ganho, ou seja, uma relação prejudicial a uma das partes.

Como podemos perceber as políticas públicas no Brasil, apesar de todas as medidas implantadas durante a década de 1990, ainda mantêm em certos pontos velhas práticas. De fato alguns casos foram bem sucedidos. Porém ainda persiste a má distribuição dos recursos disponíveis, certa dificuldade em seguir os objetivos iniciais e quase sempre as políticas se tornam ferramentas eleitoreiras. Segundo Boschi:

a possibilidade de se produzirem políticas que possam ser qualificadas como bem-sucedidas dependeria fundamentalmente de uma combinação simultânea entre, de um lado, bases de suporte que propiciam aos decisores poder para inovar e, de outro, graus de autonomia para se implementarem, em médio prazo, essas mesmas políticas (Boschi, 1999, p. 657).

Dessa forma pouca governabilidade, instabilidade burocrática e a continuidade de decisões verticalizadas apesar da descentralização administrativa podem ser apontadas como uma das principais causas do insucesso de algumas políticas.

Mecanismos de *accountability* foram criados, mas com isso os gestores municipais se vêm obrigados a atuar, em muitos casos, apenas como meros zeladores das políticas constitutivas, ou seja, se reservam ao papel de cumprir as regras emanadas do governo federal ou de leis

²¹ É nesse sentido que as Parcerias Público Privadas e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público foram criadas. De acordo com o artigo 3º do Estatuto das OSCIPs, essas entidades têm como fim a *promoção da assistência social; promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; promoção gratuita da educação; promoção gratuita da saúde; promoção da segurança alimentar e nutricional; defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável; promoção do voluntariado; promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza; experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito; promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de Interesse suplementar; promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais; estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo* (Lei 9790, de 23 de março de 1999).

específicas no tocante a implantação e execução das políticas distributivas, re-distributivas e regulatórias.

O problema de seguir à risca as regras da União é de gerar distorções, principalmente, sobre o público-alvo a ser atingido e, também, essas regras não prevêm as surpresas que as desigualdades regionais produzem quanto à eficiência de políticas “universais”. Essa questão se torna mais complicada acerca da execução de políticas “universais” re-distributivas, já que a retirada de recursos destinados a um grupo e o repasse a outro, em muitos casos, provoca conflito e injustiças.

De qualquer forma o cenário hoje é mais alentador do que outrora, várias focos de políticas distributivas eficientes surgiram, em algumas regiões as desigualdades vêm diminuindo e a participação da população na distribuição dos custos e benefícios das políticas públicas entre as diversas camadas da sociedade ganhou um tom mais democrático. Assim, mesmo que a parceria Estado/sociedade em alguns municípios não tenha obtido grande sucesso ela ainda se apresenta como o meio mais simples de combater a corrupção, o clientelismo e gerar políticas públicas mais eficientes.

1.2. A reforma do Estado 1995: o Estado gerencial brasileiro

A criação ou tentativa de criação de uma administração pública gerencial foi outra grande transformação pela qual passou o Estado brasileiro, durante a década de 1990. De acordo com os organismos financeiros internacionais, o Estado possui três estágios bem definidos no modo como opera a sua administração: o primeiro estágio é o patrimonial caracterizado por uma linha tênue entre o público e o privado; o segundo é o burocrático onde a racionalidade

da ação pública é a meta principal; o último estágio é o gerencial per figurado pela autonomia dos gestores mediante a elaboração e implementação de políticas. No entanto, o Estado gerencial só é possível com a anuência de reformas para o mercado.

As reformas gerenciais começaram mais fortemente na Inglaterra, sob o governo de Margaret Thatcher²². Durante a década de 1980, o governo conservador executou uma série de reformas que giravam em torno da redefinição do papel do Estado, resultando em uma redução abrupta de suas funções. Vale lembrar que durante as décadas de 1970 e 1980 o mundo foi abalado por uma grande crise econômica que reduziu drasticamente a capacidade de ação do Estado tanto em países mais desenvolvidos quanto nos subdesenvolvidos. O Estado, em quase todo o globo, estava paralisado, afundando em uma crise fiscal.

Nesse período, o ideário reformista era praticamente uníssono no debate político. O diagnóstico era um só, ou seja, o Estado estava emperrado devido a uma crise fiscal. Assim sendo, a receita do *new public management* passou a ser divulgada com sofreguidão. Como já demonstramos, essa receita começou a ser aplicada no Brasil em partes durante o governo Collor. Entretanto, foi no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso que surgiu um plano mais bem definido de reforma do Estado brasileiro.

Em 1995, sob a coordenação de Bresser Pereira, surge o Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRAE). O PDRAE enfatiza que a crise fiscal, fenômeno comum, no Brasil, até então, aprisiona o Estado, tira a sua capacidade de induzir o desenvolvimento, em outras palavras, o Estado é o problema e, portanto, deve ser reformado para ser a solução.

Para Evans (1992), a justificativa da incapacidade das instituições estatais fomentarem o desenvolvimento produziu a mais nova onda sobre o papel do Estado. Ela trouxe a crença de que o desenvolvimento econômico não necessariamente estava ligado ao tamanho do Estado e

²² Os pioneiros no movimento gerencial foram países anglo-saxões. Austrália, Estados Unidos, Reino Unido e Nova Zelândia foram, por muito tempo, os principais exemplos na implantação da reforma gerencial.

sim residia no mau funcionamento de algumas instituições. Daí em diante a palavra-chave passa a ser reformar essas instituições e não desmantelar o Estado. Com base nisso, no Brasil do final do século XX,

(...) redefine-se drasticamente a agenda pública e criam-se as condições políticas para a implementação de um conjunto de reformas voltadas para implantar uma nova ordem centrada no mercado. Além da ênfase nas reformas econômicas, como a privatização, a liberalização comercial e a abertura externa, desencadeia-se o processo das reformas constitucionais. Tem início uma fase de desconstrução legal e institucional, que abriria o caminho para a refundação do Estado e da sociedade, de acordo com os novos parâmetros consagrados internacionalmente. A desregulamentação, dando passagem a uma nova regulamentação, assumiria o primeiro plano dos debates, vindo a adquirir condições políticas de viabilidade, ao mesmo tempo em que se observava o refluxo do movimento sindical e da mobilização da sociedade. O ambicioso plano de fundar uma nova ordem foi simbolizado pela proposta de desmonte da Era Vargas (DINIZ, 2002, p. 243).

A eficiência do Estado não se limitava mais apenas em atribuir racionalidade a administração pública. A eficiência estava em redefinir o papel do Estado por meio da privatização, publicização e terceirização dando mais espaço ao mercado. Para tanto, se definiu três grandes áreas de atuação do Estado (1) aquelas que fazem parte do seu monopólio, (2) produção de serviços sociais e científicos e (3) complementaridade do mercado.

Na primeira, percebeu-se que atividades como fiscalização e criação de políticas são inalienáveis do Estado. Para a segunda área acreditava-se que organizações com fins públicos, não voltadas simplesmente ao lucro, poderiam fornecer esses serviços com mais qualidade, sendo assim os serviços sociais e científicos deveriam ser publicizados. Por último, a terceira área, aquela que surgiu dentro da política nacional-desenvolvimentista, deveria ser repassada ao mercado por meio de privatizações.

Quadro 1 - Áreas de atuação do Estado pós-reforma

	Atividades exclusivas do Estado	Serviços Sociais e Científicos	Produção de Bens e Serviços p/ Mercado
Atividades Principais (core)	ESTADO enquanto pessoal	Publicização	Privatização
Atividades Auxiliares	Terceirização		

Fonte: Bresser-Pereira (1997:22)

Nesse contexto, se fortaleceu a defesa da privatização, da terceirização como, também, da *publicização*. Enquanto, a primeira se fez pela venda, em muitos casos, ao capital estrangeiro, utilizando financiamentos internos, oriundos, principalmente, do Banco Nacional para o Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, a última, consistiu na transferência de tarefas ao terceiro setor e requisitou a criação das organizações públicas não-estatais.

Vale ressaltar mais uma vez que o que aconteceu na década de 1990 foi de um lado o Estado se aproximando da sociedade civil e por outro abraçando o mercado. Como vimos na seção anterior, o Estado se abriu mais ao diálogo com a sociedade civil chegando, por último, na política de transferência de tarefas para o terceiro setor²³. Por outro lado, o Estado abraça o mercado quando privatiza suas empresas por acreditar que nele está a eficiência.

Nesse sentido, como sintoma da penetração do mercado na esfera estatal foi a crescente implantação de práticas de contratos comerciais. Isso se deve a crença de que o mercado cumpriria com mais eficiência atribuições, até então, incontestáveis, do Estado. Conforme Bresser-Pereira, *não é possível contar apenas com o mercado para coordenar as economias capitalistas complexas em que vivemos, como não é viável imaginar que o Estado possa*

²³ Algumas personalidades da esquerda brasileira como, por exemplo, Tarso Genro viam na publicização uma resposta da sociedade civil para a privatização (GENRO, 1996).

desempenhar esse papel majoritariamente (BRESSER-PEREIRA, 2001b, p. 70).

Por outro lado, a participação da sociedade civil também não deveria ser desprezada. Nesse novo modo de atuar do Estado era necessário uma nova postura dos servidores públicos. Não mais era concebível a continuação do burocrata, que virou sinônimo de entrave. Assim, a reforma do Estado dos anos 1990, preconizava um novo caráter na intervenção pública, o Estado se desvencilharia das amarras burocráticas e veria o surgimento do *gerencialismo*. No entanto, o Estado gerencial só se torna possível com a reformas nas instituições para que estas deem espaço para o gerencialismo (POLLITT; BOUCKAERT, 2000b).

O imperativo da reforma vendeu ideias como verdadeiras panaceias. Nesse quesito, o papel dado às instituições foi primordial. O principal objetivo da reforma era ampliar a *performance* econômica; perseguindo essa meta vários governos implementaram reformas institucionais, que, em muitos casos, se restringiam a importar modelos de instituições bem-sucedidos em outros países sem levar em conta a conjuntura local²⁴. Przeworski critica os reformadores por eles terem o pensamento simplório de que,

[s]e instituições diferentes geram resultados diferentes, pode-se então inserir quaisquer instituições em quaisquer condições históricas e esperar que funcionem da mesma forma como funcionaram em outro contexto. Instale-se um Judiciário independente, estabeleçam-se direitos de propriedade inequívocos, criem-se bancos centrais independentes e o maná cairá do céu (PRZEWORSKI, 2005, p. 60).

Não só no Brasil como em toda parte, as reformas do final do século XX foram estimuladas com base na “necessidade” de reestruturar a administração pública, redesenhar as instituições, aplacar a crise fiscal que gerava uma crise de governança e aperfeiçoar a relação do Estado com a sociedade civil. Reestruturar a administração pública significava mudar práticas

²⁴ Przeworski se contrapõe a essa posição dos promotores da reforma, já que, segundo ele, “projects of institutional reform must take as their point of departure the actual conditions, not blueprints based on institutions that have been successful elsewhere” [“projetos de reforma institucional devem ter como ponto de partida as condições reais, e não modelos de instituições que foram bem-sucedidos em outros lugares”] (PRZEWORSKI, 2004, p. 540, tradução nossa).

enraizadas tanto na burocracia quanto no cidadão comum que, após essas transformações, tinha de ser visto e tratado como cliente, *pari passu*, importavam-se modelos de instituições estrangeiras na crença de que aqui eles teriam os mesmos resultados.

Em outras palavras, pode-se dizer que a reforma seguia os preceitos do *new public management* (NPM) com sua “imprescindibilidade” dos quatro emes: manutenção, modernização, mercadização e minimização, para atrair governabilidade e governança (POLLITT; BOUCKAERT, 2000a)²⁵.

Assim sendo, a reforma desencadeada no Brasil visava ampliar a governança criando um Estado forte e menor. Forte, pois alcançaria o equilíbrio fiscal, e menor, já que esse equilíbrio viria com uma série de privatizações. Como sugeria o célebre livro *Reinventing government*, era hora de “reinventar o governo”, fazê-lo prestar melhores serviços com menos custo (OSBORNE; GAEBLER, 1992). Reinventar o governo para que esse alcançasse a eficiência que, por sua vez, poderia ser traduzida em alcançar o par governabilidade/governança²⁶. Em resumo, obter apoio político entre eleitos e eleitores para que as ações tomadas tenham legitimidade (governabilidade) e desenvolver competência técnica e fiscal para implantar as medidas certas (governança).

De acordo com Bresser-Pereira (1997), a *administração pública gerencial* segue os seguintes pressupostos:

²⁵ Conforme Pollitt e Bouckaert (2000a), a reforma gerencial é composta pela combinação de quatro emes: manutenção; modernização; mercadização e minimização da administração pública. Não necessariamente todas essas etapas são postas em prática, mas quase sempre elas ocorrem em pares. Assim, em alguns casos, é possível ver a continuidade de antigas políticas (manutenção), associadas a práticas novas, como um governo aberto ao diálogo com a sociedade civil (administração moderna); instalação das regras do mercado, como, por exemplo, tratar o cidadão como cliente (mercadização) coexistindo com a transferência de serviços do Estado para o mercado ou para a sociedade civil (minimização).

²⁶ Vale salientar que o conceito de governabilidade e governança aqui adotado é o mesmo descrito pelos promotores da reforma brasileira. Isso aconteceu para evitar confusões futuras com as várias interpretações que possuem esses dois conceitos, especialmente o de governança (*governance*). Conforme Fiori (1995), essas distinções e confusões variam dependendo do ator e de seus interesses. Já Santos (1997) propõe como saída conjugar governança e governabilidade, dando origem ao conceito de capacidade governativa. Entretanto, preferimos não entrar nesse mérito.

a) orientação da ação do Estado para o cidadão-usuário ou cidadão-cliente; b) ênfase no controle dos resultados através dos contratos de gestão; c) fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia estatal, organizada em carreiras ou ‘corpos’ de Estado, e valorização do seu trabalho técnico e político de participar, juntamente com os políticos e a sociedade, da formulação e gestão das políticas públicas; d) separação entre as secretarias formuladoras de políticas públicas, de caráter centralizado, e as unidades descentralizadas, executoras dessas mesmas políticas; e) distinção de dois tipos de unidades descentralizadas: as agências executivas, que realizam atividades exclusivas de Estado, por definição monopolistas, e os serviços sociais e científicos de caráter competitivo, em que o poder de Estado não está envolvido; f) transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos competitivos; g) adoção cumulativa, para controlar as unidades descentralizadas, dos mecanismos (1) de controle social direto, (2) do contrato de gestão em que os indicadores de desempenho sejam claramente definidos e os resultados medidos, e (3) da formação de quase-mercados em que ocorre a competição administrada; h) terceirização das atividades auxiliares ou de apoio, que passam a ser licitadas competitivamente no mercado (BRESSER-PEREIRA, 42, p. 1997).

A administração pública gerencial buscou se firmar como sendo um meio de valorização do servidor público, já que o funcionalismo seria reduzido apenas aos “melhores” representantes da sociedade, aqueles indivíduos dotados de grande capacidade intelectual e de virtude cívica. As carreiras passariam a ser divididas entre o núcleo estratégico e o núcleo de atividades exclusivas. No núcleo estratégico os gestores atuariam no planejamento, na formulação e na avaliação de políticas públicas. Já as atividades exclusivas seriam aquelas de arrecadação e fiscalização.

Desse modo, a reforma dava mais responsabilidade aos agora gestores públicos²⁷. Ela pretendia diminuir ao indispensável o número de cargos de confiança e atribuir aos concursos públicos o único meio de ingressar no funcionalismo. Entretanto, é preciso salientar que “the connections between management reform and the effective delivery of long-term policy goals are often both distant and complicated by factors that lie beyond the control of public

²⁷ No entanto, a reforma redefinia alguns direitos dos servidores tidos como inalienáveis, a exemplo da nova regra de estabilidade. A estabilidade foi um mecanismo criado para que o servidor desempenhasse a função sem temer represálias futuras. O Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare) declarou ainda ser favorável à isonomia, desde que ela fosse adotada gradativamente e, preferencialmente, sem depender de ações na Justiça.

managers” (POLLITT; BOUCKAERT, 2000b, p. 194)²⁸.

De certo modo, as transformações exigidas pela reforma implicavam uma “mudança cultural” no modo como os burocratas viam o Estado. Acreditava-se que os novos profissionais desse novo ambiente seriam providos por um *éthos* republicano²⁹.

Por outro lado, a Reforma redefinia alguns direitos dos servidores tidos como inalienáveis a exemplo disso foi a nova regra de estabilidade. A estabilidade foi um mecanismo criado para que o servidor desempenhasse a sua função sem temer represálias futuras³⁰. O MARE declarou ainda ser favorável a isonomia, desde que ela fosse adotada gradativamente e, preferencialmente, sem depender de ações na justiça. O plano da reforma era reduzir ao máximo as diferenças entre o mercado de trabalho público do privado, estabelecendo, entre outras coisas, contratos de gestão e indicadores de eficiência.

A administração pública gerencial alçava a “eficiência” das instituições privadas ao ser orientada pela satisfação dos “clientes”. Dessa forma, seriam estabelecidos os contratos de gestão e os indicadores de eficiência.

Como se constatou, a reforma brasileira tinha entre seus objetivos dotar o Estado de uma burocracia de alta capacidade técnica para regular e planejar políticas públicas mais eficientes, rever o papel do Estado diante das políticas públicas, criando organizações mais flexíveis e incentivando a descentralização de competências, publicizando e privatizando.

Nesse “novo” Estado, surgiriam três tipos de instituições: (1) secretarias formuladoras de políticas; (2) agências executivas e (3) agências reguladoras. Nas primeiras, os servidores

²⁸ “As conexões entre a reforma gerencial e a prestação efetiva de políticas de longo prazo são frequentemente distantes e complicados por fatores que estão além do controle dos gestores públicos” (tradução nossa)

²⁹ No entanto, além de dar mais poder aos burocratas, a administração pública gerencial determina que esses burocratas devem estar focados no cumprimento de metas e que os cidadãos têm de estar aptos e dispostos a cobrar o cumprimento dessas metas (BARZELAY, 1992).

³⁰ O projeto de Reforma defendido pelo MARE entendia que os professores do ensino superior deveriam ser contratados sem concursos públicos e não contassem com a estabilidade, sendo adotado o regime celetista.

seriam responsáveis pela criação de políticas junto aos políticos, os servidores lotados nas agências executivas fariam a implementação das políticas públicas. Por último, regular os mercados impedindo possíveis prejuízos para os consumidores seria a tarefa das agências reguladoras.

Capítulo 2

Construção do ambiente regulatório no Brasil:

A Aneel e seus atores

Regulação é o meio pelo qual se exerce controle sobre o funcionamento do mercado com base nas motivações dos atores envolvidos. Tal controle pode ser exercido por aparelhos ligados diretamente ao Estado, por aparelhos que não foram criados com a função principal de serem reguladores. Como exemplo disso, temos as grandes estatais que podem balizar os preços, ou seja, uma estatal distribuidora de combustível pode colocar seus preços bem abaixo da concorrência para reduzir a inflação. Por último, a regulação pode ainda ser exercida por agências independentes criadas com a única finalidade de regular a par de interesses econômicos, políticos e sociais.

Agências reguladoras independentes existem há mais de três séculos³¹. Porém, o crescimento do número de agências ao redor do mundo se deu, sobretudo, a partir da segunda metade do século XX. Mais uma vez, Estados Unidos, Nova Zelândia e Reino Unido foram os principais promotores desse novo tipo de regulação. O modelo brasileiro tem influência, mormente, dos modelos britânicos e americanos. O quadro 3 apresenta um comparativo entre esses modelos.

³¹ No entanto, as que obtiveram mais sucesso são do começo do século XX, como as americanas Federal Reserve Board e Food and Drug Administration.

Quadro 2 – Regulação nos EUA, Reino Unido e Brasil

Características	EUA	Reino Unido	Brasil
Ano de criação da primeira agência	1887	1984	1995
Políticos-chave	Grover Cleveland Partido Democrata	Margaret Thatcher Partido Conservador	Governo Fernando Henrique Cardoso
Regulação	Intervenção do Estado	Defesa da competição e do usuário	Defesa da competição e do usuário
Fatores e contexto da reforma regulatória	Excessiva competição Grande Depressão Consenso Político	Privatização e Liberalização da Economia Ideologia Neoliberal Pressão do setor financeiro e outros grupos poderosos internacionais Receptividade por parte de grupos sociais e alguns representantes da academia	Privatização e liberalização da economia Ideologia neoliberal predominante no governo Pressão do setor privado internacional e nacional Mimetismo de estratégias internacionais Falta de consenso político, agravada pela velocidade das reformas
Controle social	Foco nos procedimentos e transparência, assim como o livre acesso à informação. Atuação de grupos de interesse (<i>lobby</i>)	Tecido de representação de usuários pré-existente à privatização Tradição de sociedade civil organizada Arranjos institucionais baseados no sistema de freios e contrapesos	Pouca tradição de organização de usuários em setores de serviços públicos Pouca tradição de participação-cidadã Criação de ONGs pós-privatização Experiências existentes em algumas agências reguladoras, que visam maior aproximação com os usuários

Fonte: (PECI, 2004.)

A criação do ambiente regulatório, tanto nos EUA quanto no Reino Unido, veio arraigado com velhos atores constituídos de poder deslocados em um espaço cujos procedimentos concorrem para a criação de um monopólio de técnicos. Esses velhos atores logo foram substituídos por especialistas que, cada vez mais, se distanciavam dos objetivos do Estado. Apesar da tradição da regulação americana ser pluralista e não corporativista (MAJONE, 1997), durante o século XX, a responsabilização dos atores foi uma questão que se manteve presente.

Nos Estados Unidos, vários governos se mostraram preocupados com o modo de agir das suas agências reguladoras. Um dos casos mais emblemáticos é do governo Nixon, nos anos 1970,

que criou o Advisory Council on Executive Organization, mais conhecido como Ash Council com a missão de avaliar o ambiente regulatório.

O Ash Council entre outras coisas apresentava a regulação como necessária sem deixar de incentivar profundas transformações no ambiente regulatório americano. Os seus relatórios apontavam a impossibilidade das agências promoverem o desenvolvimento do setor sob sua regulação e ao mesmo tempo protegerem os consumidores de abusos praticados pelas concessionárias.

Desse modo, a independência perante os poderes legislativo e executivo, aliado ao *empowerment* ganho pelas agências, na visão do Ash Council, estava produzindo graves problemas sociais. Com base nisso, eles alertaram para a necessidade de ampliar a responsividade e a racionalidade no ambiente regulatório. As reformas propostas pelo Ash Council serviram para nortear o ambiente regulatório ao redor do mundo. Conforme Noll,

The Ash Council was not asked to express its opinion on the proper role of regulation in society and the objectives of regulatory policy. Consequently, the Council focused on the inability of regulatory agencies to achieve whatever objectives happen to be established, either by regulators or by the Congress. Whatever mistakes regulatory agencies make are assumed to flow from the organizational structure of regulation, which causes decisions to be ex post facto, delayed, and based on incomplete information. If agencies have better information, more coordination, and a streamlined decision-making process, the failings of regulation will disappear, since regulators, it is assumed, do strive to act in the public interest (NOLL, 1971, pág. 15)³².

Todo esse debate sobre delegação e responsabilização desembarcou no Brasil assim que surgiu a primeira agência reguladora (MELO, 2001). Como vimos no capítulo anterior, durante a década de 1990 a reforma institucional implementada no Brasil tinha como base

³² O Ash Council não foi solicitado a expressar sua opinião sobre o papel adequado da regulação na sociedade e os objetivos da política regulatória. Conseqüentemente, o Conselho centrou-se na incapacidade das agências reguladoras fazer com que os objetivos aconteçam ou se estabeleçam, quer pelas entidades reguladoras ou pelo Congresso.

possibilitar um governo mais estável tanto político quanto economicamente³³.

A estabilidade significa que existe um cenário propício para receber investimentos privados com garantias de que as regras e as metas não serão modificadas de uma hora para outra. Desse modo, a principal garantia é um ambiente regulatório sólido³⁴ que, por sua vez, requisita agências independentes, com poder de decisão, com regras claras e blindada contra as interferências externas afastando as imprevisibilidades.

Uma regulação previsível *implies that the regulatory process, in which prices and levels of service are set, is not arbitrary. If the condition of regulatory predictability holds, then investors can forecast their returns over time and hence can calculate the value of their investment* (HELLER; McCUBBINS, 1996, p. 359)³⁵.

Dessa forma, a regulação se baseia no princípio de que os atores que a promovem estão depreendidos de interesses políticos, econômicos e sociais. Como, também, se justifica pela incapacidade do mercado em autoregular-se.

Três fatores tornam a autoregulação inviável, sendo eles: informações distorcidas; problemas externos e a criação de monopólio (Armstrong et al. 1994).

Nem sempre a relação entre consumidor e fornecedor pode se basear apenas na confiança. Alguns grupos de consumidores precisam de informações confiáveis sobre aquilo que lhe é fornecido, principalmente, se falhas no produto possam gerar danos irreparáveis. Esse é o caso, por exemplo, da regulação sobre produtos farmacêuticos, pois é inconcebível que ela

³³ Vale lembrar que as reformas promoveram uma série de privatizações sobre a alegação de que quanto menos o mercado fica refém de interferências externas mais ele se desenvolve. Como, também, o governo mantém serviços ineficientes através de impostos que dariam mais retorno à população se passassem para o setor privado. Dessa forma, a privatização e a regulação vieram para propiciar mais competição entre as empresas e menos intromissão por parte do Estado.

³⁴ Vale ressaltar que em alguns países latino-americanos como, por exemplo a Argentina a Constituição assegura a autonomia e a continuidade das agências reguladoras.

³⁵ implica que o processo de regulamentação, em que os preços e níveis de serviço estão definidos, não é arbitrário. Se a condição de previsibilidade regulatória é assegurada, então os investidores podem prever seus retornos ao longo do tempo e, portanto, pode calcular o valor do seu investimento (tradução nossa).

seja realizada pela simples concorrência entre os laboratórios³⁶. Para evitar o risco de que as informações prestadas pelos laboratórios não confirmem com a realidade é que se faz preciso a regulação.

Além de informações distorcidas a simples concorrência como mecanismo de regulação pode criar, também, problemas externos. Esses problemas são gerados pelas atividades do mercado incidindo diretamente sobre um público que pouco ou nada tem a ver com tal atividade.

Esse público é aquele atingido por barragens, pela radiação das antenas das companhias de celular, afetados pelos diversos problemas das linhas de transmissão de energia elétrica, pela extração e pelo transporte de combustíveis fósseis, pelas queimadas no processo de produção do etanol, entre outros. Desse modo, o Estado deve intervir e criar mecanismos de proteção para que a relação de um dado mercado não interfira na qualidade de vida da comunidade.

Por último, o mercado falha quando a competição é ineficiente. A falta de competição significa, muitas vezes, um monopólio ou cartel³⁷. Esse monopólio é “natural” ou forjado pelas circunstâncias do mercado. Alguns setores da economia não foram pensados com objetivo da concorrência, assim, o monopólio é “natural”, essa é a realidade das companhias de energia como, também, dos correios. No entanto, outros setores, numa espécie de seleção natural do mercado, ficam limitados a um grupo restrito de empresas. O setor aéreo brasileiro especifica bem esse cenário, já que, para muitos, um leque de companhias aéreas sucumbiu

³⁶ A crise imobiliária dos E.U.A, iniciada no último semestre de 2008, pode, também, ser analisada como reflexo de um conjunto de informações desconstruídas. As informações assimétricas levaram várias instituições financeiras a análises errôneas sobre o mercado imobiliário americano. De acordo com Mishkin (2000), informações assimétricas no sistema financeiro conduzem a dois problemas: seleção adversa e acaso moral. O primeiro ocorre quando uma transação é efetivada com base em informações que depois não se confirmam, já o segundo aparece depois de uma transação quando os atores são incentivados a investimentos em projetos que com o tempo se mostram sendo de alto risco. No caso americano, o que se viu foi que muitos investidores, espalhados pelo mundo, não tinham uma boa compreensão de como funcionava o mercado imobiliário americano passando a investir em instituições financeiras que só alimentavam uma bolha do crédito fácil.

³⁷ Gary Becker (1958), analisando a competição política com a competição do mercado, entende que a intromissão do governo sobre os monopólios é nociva quando o governo é mais imperfeito que o mercado.

dando vazão para um duopólio³⁸.

Dessa forma, os três fatores apresentados acima são os pilares da idéia de que uma total desregulação é inviável. Por ser inviável, os Estados que realizaram a reforma na sua administração tiveram como passo seguinte a criação das agências reguladoras. Nesse sentido, a reforma do Estado, nos anos 1990, colocou em cena as agências reguladoras. Sendo assim, a grande novidade foi uma regulação feita por agências independentes.

2.1. A agencificação no Brasil

Nos últimos anos da década de 1990, o Brasil viveu um processo intenso de *agencificação* (POLLITT, 2002). Assim, o Estado brasileiro abandonava as nuances patrimonialistas que lhe caracterizavam, passando a assumir um caráter gerencial. Atualmente, existem dez agências reguladoras federais, sendo que dessas, nove surgiram entre 1996 e 2001³⁹. A criação de

³⁸ Em 2007, o Ministro da Defesa Nelson Jobim foi enfático ao afirmar para diversos meios de comunicação que o setor aéreo brasileiro era dominado por duas empresas, Gol e TAM, que mantinham os consumidores reféns as tarifas que elas implantavam, já que a Agência Nacional de Aviação Civil – Anac não tinha mecanismos legais para regular as tarifas (ESTADÃO, 2007). Apesar dessas críticas, ainda hoje, as tarifas continuam sem a regulação da Anac.

³⁹ O Brasil possui ainda dezenove agências estaduais e quatro municipais. As agências estaduais são: ADASA - Agência Reguladora de Águas e Saneamento do Distrito Federal; AGEAC - Agência Reguladora dos Serviços Públicos do Estado do Acre; ARPB – Agência Reguladora do Estado da Paraíba / PB; AGEPAN – Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos do Mato Grosso do Sul (MS); AGER/MT - Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado do Mato Grosso; AGERBA - Agência de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia; AGERGS – Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul; AGESAN – Agência Estadual de Saneamento do Tocantins; AGETRANSP – Agência Estadual de Serviços Públicos Concedidos de Transportes Aquaviários, Ferroviários e Metroviários e de Rodovias do Estado do Rio de Janeiro; AGR - Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos; ARCE - Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará; ARCON - Agência Estadual de Regulação e Controle dos Serviços Públicos do Pará; ARPE - Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco; ARSAL - Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Alagoas; ARSAM - Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Estado do Amazonas; ARSEP - Agência Reguladora de Serviços Públicos do Rio

autarquias com finalidade única e exclusiva de regulação pode ser dividido em dois períodos de orientação distinta quanto aos objetivos.

O primeiro, entre 1996 e 1998, foi o íterim da urgência de se instituir o ambiente regulatório para os setores que haviam acabado de passar por um processo de privatização ou de abertura ao mercado, então, surgem, Aneel, Anatel e ANP. A primeira ficou encarregada pelo setor elétrico do país desde a geração, passando pela transmissão até a distribuição. Já a Anatel é uma autarquia com independência financeira e administrativa responsável pela regulação não somente da telefonia como também da TV por assinatura, internet e comunicação via rádio. A ANP atua no mercado de combustível promovendo, entre outras coisas, a concorrência na extração, processamento e distribuição dos derivados de petróleo, gás natural e biocombustíveis.

No segundo período, entre 1999 e 2001, as agências surgiram para aquilatar as medidas de modernização do Estado apresentando certo desequilíbrio em comparação com a proposta inicial que as originou colocando em cena: a ANS, responsável pelo “mercado” de saúde suplementar; a Anvisa que, basicamente, controla e fiscaliza a produção e as condições de acesso a quaisquer tipos de produtos que possam ser ingeridos ou inalados atentando para possíveis riscos que eles venham ocasionar à saúde humana e, por último, ANTT, Antaq, Ana e Ancine. Nessas agências a regulação do mercado deixa de ser o foco principal (PÓ; ABRUCIO, 2006)⁴⁰. O caso da Ana é exemplar, pois a missão principal dessa agência é implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei das Águas). Dessa forma, ela não

Grande do Norte; ARTESP – Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo; ASPE – Agência de Serviços Público de Energia do Estado do Espírito Santo e CSPE - Comissão de Serviços Públicos de Energia (São Paulo). As quatro agências municipais são: AGERSA - Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Cachoeiro de Itapemirim; AMAE: Agência Municipal de Água e Esgotos (Joinville – SC); ARCG – Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Campo Grande / Mato Grosso do Sul – MS e ARSBAN – Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Município de Natal.

⁴⁰ A Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) foi a única criada durante o Governo Lula. Instituída em 2005 essa agência veio substituir o Departamento de Aviação Civil (DAC) sendo encarregada pelo planejamento, gerenciamento e controle da aviação civil no país.

está pautada no fortalecimento da concorrência ou modernização do setor em que atuam.

As ARs são entidades que, na teoria, funcionam isoladas dos interesses do governo, do mercado e da sociedade civil⁴¹. Elas fiscalizam, normatizam, punem e, em alguns casos, enfileiram metas para o setor sob a sua égide. Nesse sentido, assumem funções típicas do Executivo, Legislativo e Judiciário⁴².

Para um bom funcionamento do ambiente regulatório, as agências devem ter autonomia perante as questões do *jogo* político, ao passo que arbitram as regras do mercado e fortalecem a blindagem contra as tentativas de captura. Nesse sentido, exige-se em contrapartida dos reguladores que eles saibam lidar com interesses múltiplos de atores de posições divergentes.

De acordo com a ABAR, a autonomia é

(...) essencial para que o regulador possa exercer suas funções de forma equidistante em relação aos interesses dos regulados (operadores econômicos), dos beneficiários da regulação (os usuários, consumidores, cidadãos) e ainda do próprio poder político, ficando protegido tanto dos interesses governamentais de ocasião, quanto dos interesses estatais diretamente relacionados ao setor regulado (como titular da atividade objeto da regulação – no caso de serviços públicos –; como titular de bem explorado no setor – no caso de bens públicos escassos ou de bens reversíveis –; e no caso de titular do capital de empresa que opera no setor regulado – nas situações em que o setor foi aberto à competição mas nele remanesceram operadores públicos) (ABAR, 2003, pág. 29).

Assim, por serem independentes, as agências reguladoras brasileiras requisitam mecanismos que não permitam o distanciamento dos agentes das políticas do Estado, enquanto se busca o crescimento do setor sobre regulação e a prestação de serviços com qualidade. Nesse sentido,

⁴¹ Para Stigler (1971), primeiramente, a regulação surge para defender os interesses dos regulados. Em alguns casos, o aparato regulatório é desenhado pelos regulados para evitar problemas como uma concorrência nociva, ou para barrar a entrada de outros atores no mercado.

⁴² Vale ressaltar que isso ocorreu apesar dos dois últimos poderes não terem influenciado tanto quanto o Executivo na criação do ambiente regulatório brasileiro. Conforme Calmon e Amaral, “nota-se que as instituições que caracterizam esse novo ambiente foram geradas a partir da imposição das preferências do Executivo, havendo uma participação relativamente tímida dos demais poderes, assim como do restante da sociedade. A preponderância do Executivo na construção do novo ambiente regulatório ocorreu em função de dois aspectos. Primeiro, ela segue o legado histórico das políticas públicas do país, cuja trajetória é marcada por diversos períodos de autoritarismo, que geraram todo um arcabouço de instituições legais e políticas que permitem ao Executivo impor suas preferências” (CALMON; AMARAL, 2001, pág. 12).

na próxima seção será demonstrado como se deu o processo de criação da Aneel e como se configura o setor elétrico.

2.2. O setor elétrico e a Aneel

No Brasil, o setor elétrico se consolidou por meio de investimentos externos, sendo esse o caso da Light, em alguns estados, como São Paulo e Rio de Janeiro. No início do século XX, devido ao estado brasileiro não possuir expertise e nem capacidade de investimento, era o capital estrangeiro que detinha as principais empresas do setor público. Porém, ao passar dos anos essas empresas foram nacionalizadas. O elemento primordial para essa mudança foi a crise de 1929 que fez o Estado adotar uma política mais intervencionista. Dessa forma, nos anos 1930 o serviço público foi profundamente repensado. Conforme Santiago Junior,

Ce changement s'est matérialisé dans l'ordre juridique par le biais d'un nouveau cadre légal: le Décret 24.643, du Juillet 1934 dénommé « code des eaux ». Ce décret régleme la gestion des eaux et de l'électricité hydraulique sumettant formellement l'exploration de l'énergie et des services complémentaires de « transport, transformation et distribution » au régime des concession et des permissions (SANTIAGO JUNIOR, 2007, p. 51)⁴³.

O código das águas conferia a categoria de quedas d'água de utilidade pública passível de concessão aquela utilizada para a produção e comércio de energia com potência acima de 150 kW. Para explorar os potenciais hidráulicos, o produtor tinha que possibilitar aqueles que se mantinham por meio da água continuassem a fazer caso desejassem. Dessa forma, a

⁴³ Esta mudança materializou-se na ordem jurídica por meio de um novo quadro legal: o Decreto 24.643, de Julho de 1934 designado “código das águas”. Este decreto regulamenta a gestão das águas e da eletricidade hidráulica que submetia formalmente a exploração da energia e os serviços complementares “de transporte, de transformação e distribuição” ao regime da concessão e as permissões (tradução nossa).

navegalidade, a reprodução dos peixes, a irrigação, entre outras coisas não podiam ser alteradas.

Na década de 1970, o setor passou por mais uma mudança. A industrialização do país como, também o acentuado crescimento populacional, requiritava cada vez mais energia que, por sua vez, exigia do governo maior esforço na coordenação e no planejamento do setor. Com esse propósito foi criada a Eletrobrás que além de produzir e distribuir passaria a capitanear o setor elétrico por meio dos recursos do governo federal. O Sistema Eletrobrás passou a atuar através das subsidiárias: Furnas, Chesf, Eletronorte, Eletrosul e Eletronuclear⁴⁴.

O Sistema Eletrobrás foi providencial para que o país assumisse as matrizes energéticas alinhando o setor à sua estratégia nacional-desenvolvimentista. Porém, no início dos anos 1980, os resultados dessa política puderam ser notados e o quadro era desanimador, houve um abrupto endividamento das empresas demonstrando a inépcia administrativa do governo.

Conforme Spiller e Martorel, esse cenário não era exclusivo do Brasil, o setor elétrico nos principais países latino-americanos estava em crise e isso acontecia fundamentalmente devido a instabilidade pela qual passava a região, pois

In countries characterized by unstable politics, weak judiciary and regulatory institutions, and slow growth, government ownership may become the default organizational mode of the electricity sector. Unstable politics also implies that the pricing and investment policies of the publicly owned electricity companies will be determined by redistributive and macroeconomic concerns. As a consequence, average electricity prices may not cover long-run costs, and residential prices may be heavily subsidized. Furthermore, countries characterized by politically unstable governments will tend to show chronic electricity shortages and inefficient generating (as well as transmission and distribution) plants. (SPILLER; MARTOREL, pág. 89, 1996)⁴⁵.

⁴⁴ Atualmente o Sistema Eletrobrás é responsável por quase 40% da energia gerada no Brasil. Na distribuição o Sistema conta com concessionárias nos estados do Acre, Alagoas, Piauí, Rondônia, Amazonas e Roraima.

⁴⁵ Em países caracterizados pela instabilidade política, judiciário e instituições reguladoras fracas e de crescimento lento, a propriedade do governo pode tornar-se o modo padrão organizacional do setor elétrico. Política instável também implica que os preços e as políticas de investimento das empresas de eletricidade de propriedade pública será determinado por preocupações de redistribuição e macroeconômica. Como consequência, o preço médio da eletricidade não pode cobrir os custos de longo prazo, e os preços residenciais podem ser fortemente subsidiados. Além disso, os países caracterizados por governos politicamente instáveis

Para superar esse quadro, como vimos, nos anos 1990, há uma nova visão sobre o papel do Estado⁴⁶. Assim, igual ao que ocorreu em praticamente todas as áreas, o setor elétrico foi reconfigurado, ou seja, o Estado deixou de ser o principal promotor para se ater quase que exclusivamente à função de regulador.

Essa transferência de tarefa do Estado para o mercado se baseou na crença de que os investimentos iriam aumentar, o setor seria modernizado, haveria concorrência tanto na geração quanto na distribuição e que, com isso, desde o pequeno até os grandes consumidores iriam se beneficiar com a queda de tarifas, universalização, enfim, um sistema mais eficiente. Para tanto, várias concessionárias foram privatizadas e se fez necessário a criação de uma agência que regulasse a produção e o comércio de energia. A tabela abaixo apresenta as principais empresas privatizadas nesse período⁴⁷.

tendem a mostrar falta de energia elétrica crônica e usinas de geração ineficiente (assim como a transmissão e distribuição) (tradução nossa).

⁴⁶ Vale destacar que outros países da América Latina como Chile e Argentina já haviam adotado a mesma política desde o começo da década de 1990. Esse fator facilitou a entrada de empresas chilenas no mercado brasileiro quando esse realizou as privatizações.

⁴⁷ Vale ressaltar que a Companhia de Energia Elétrica do Estado do Tocantins – CELTINS foi a primeira concessionária a ser privatizada no país, em 1989, pouco tempo depois da criação do estado do Tocantins pela Constituição de 1988.

Tabela 2 - Concessionárias de Energia privatizadas (1995-2000)

Concessionária	Data	UF
ESCELSA	12/jul/95	ES
LIGHT	21/mai/96	RJ
CERJ (AMPLA)	20/nov/96	RJ
COELBA	31/jul/97	BA
AES SUL	21/out/97	RS
RGE	21/out/97	RS
CPFL	5/nov/97	SP
ENERSUL	19/nov/97	MS
CEMAT	27/nov/97	MT
ENERGIPE	3/dez/97	SE
COSERN	11/dez/97	RN
COELCE	2/abr/98	CE
ELETROPAULO	15/abr/98	SP
CELPA	9/jul/98	PA
ELEKTRO	16/jul/98	SP
CACHOEIRA DOURADA	5/set/97	GO
GERASUL	15/set/98	RS
BANDEIRANTE	17/set/98	SP
CESP Tietê	27/out/99	SP
BORBOREMA	30/nov/99	PB
CELPE	20/fev/00	PE
CEMAR	15/jun/00	MA
SAELPA	30/nov/00	PB

Fonte: Abradee

O processo de privatização permitiu a entrada de grandes empresas no setor elétrico nas áreas de geração e distribuição, como, por exemplo, as americanas Enron⁴⁸ e AES⁴⁹, a espanhola Endesa e a belga Tractebel⁵⁰. As novas empresas geradoras obtiveram concessões de até 35 anos, podendo ser ampliada por mais 20 anos, enquanto as empresas de transmissão e

⁴⁸ A Enron foi uma das maiores empresas do setor elétrico, mas sucessivas denúncias sobre fraudes na sua contabilidade levaram a sua falência em 2001.

⁴⁹ O grupo AES atua no Brasil desde 1995, sob o seu controle está a AES – Eletropaulo uma das maiores distribuidoras de energia da América Latina atendendo quase seis milhões de domicílios em São Paulo. Além da AES – Eletropaulo, o grupo possui ainda o controle da AES – Sul, presente em 118 municípios do Rio Grande do Sul. Além disso, o grupo atua na produção de energia por meio das geradoras AES – Tietê e AES – Uruguaiana, a primeira é responsável pela produção de 20% da energia consumida no estado de São Paulo. Vale lembrar que essas empresas fazem parte da *holding* Companhia Brasileira de Energia, sendo 50,01% propriedade da AES Corp. e 49,99% do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES.

⁵⁰ Em 1999, a Tractebel foi vendida à francesa Suez Lyonnaise des Eaux.

distribuição conseguiram concessões de 30 anos, podendo ser estendidas por mais 30 anos. Vale lembrar que uma distribuidora não pode atuar, também, como geradora.

Com essa gama de empresas o mercado foi se tornando mais complexo, surgindo novidades como o Mercado Livre de Energia permitindo aos grandes consumidores, ou seja, aqueles que consomem mais de 10.000 KW comprar, quando assim desejassem, energia de qualquer concessionária ou produtor independente⁵¹.

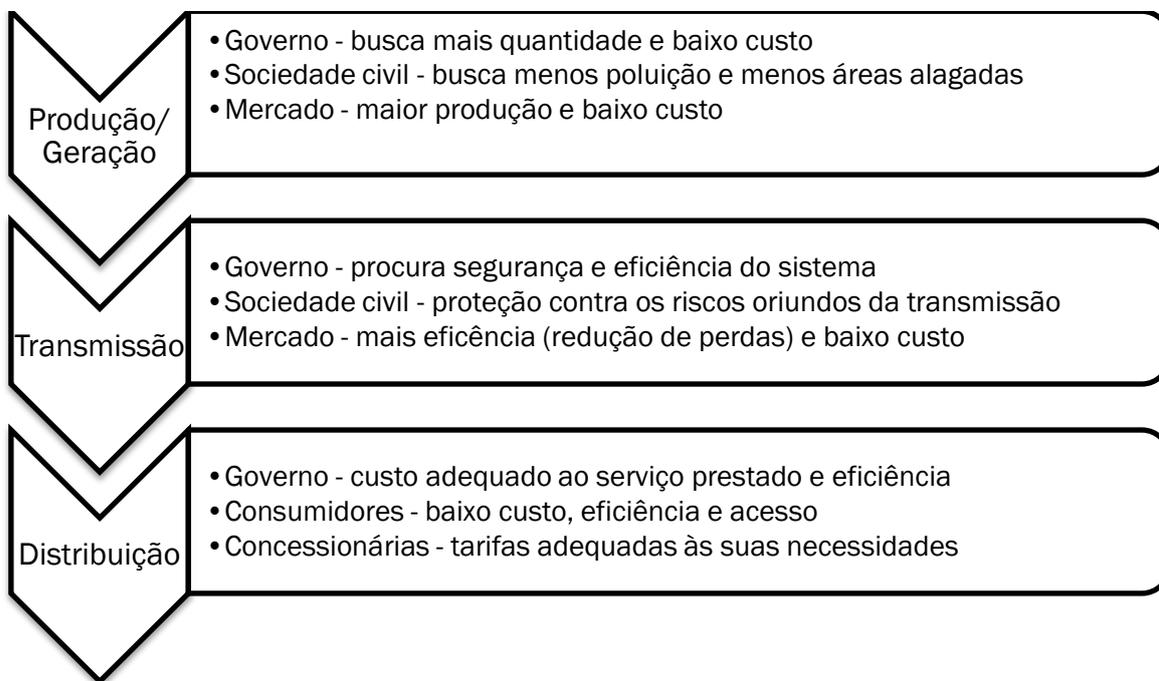
A Aneel surgiu, em 1997, substituindo o Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica - DNAEE. Ela é uma autarquia federal de regime especial, ou seja, possui mais autonomia em comparação com as autarquias comuns. Para tanto, ela mantém autonomia financeira obtida por meio de encargos setoriais, seus dirigentes chegam a resoluções através de mecanismos de decisão colegiada que devem ser respeitadas pelo Legislativo, Executivo e Judiciário e como caráter maior de sua autonomia os seus dirigentes só podem ser demitidos com a comprovação de ilicitudes de sua administração⁵².

A agência tem como missão, além de regular o setor elétrico, estimular a concorrência sadia entre as concessionárias quando possível, comprometer as concessionárias a buscar a eficiência não esquecendo a questão ambiental, abrir um canal de diálogo com os consumidores e fomentar a participação desses por meio de associações nos debates

⁵¹ Esses grandes consumidores, em sua maioria, fazem parte dos energointensivos (produtores de aço, ferroligas, alumínio, metais não ferrosos, pelletização, papel e celulose). Nesse grupo estão grandes empresas como Acesita, Camargo Corrêa, Coteminas, CSN, Editora Abril, Suzano Papel e Celulose, Usiminas, Vale e Votorantim.

⁵² Em recente artigo publicado na Folha de São Paulo (13/08/2007), ainda com o eco da maior tragédia aérea nacional, cuja parte da responsabilidade foi imputada à Anac, Bresser Pereira, antes defensor das agências, teceu severas críticas ao modo como elas operam atualmente. Segundo ele, “dar autonomia política a essas agências, além de ser antidemocrático, é perigoso. É verdade que os políticos não são tão confiáveis quanto desejamos, mas não há razão para acreditar que sejam menos confiáveis do que técnicos”. Dentro do seu entendimento apenas a Anatel e Aneel merecem o título de agência reguladora e, sendo assim, apenas essas duas podem ser autônomas.

pertinentes à regulação⁵³. As questões que envolvem a regulação no setor elétrico são variadas como se percebe na figura abaixo.



Dessa forma, se instituem mecanismos para um controle social por parte dos atores envolvidos. O controle social é uma conquista assegurada pela Lei n.º 9.427/1996 que criou a agência. É nessa lei que aparecem os mecanismos de audiência e consulta pública. O primeiro é efetivado por meio de sugestões enviadas pelos interessados. Com base nessas sugestões a Aneel realiza, nas principais cidades, debates com todos os atores envolvidos. O segundo, a consulta pública, consiste na participação dos colaboradores por meio de relatórios acolhidos pela agência para apreciação.

Nesse sentido, podemos avaliar as agências como efetivos espaços públicos? Os espaços públicos funcionam como mecanismos de homogeneização do interesse público (DAGNINO, 2002). Contudo, o espaço público pode se tornar privado, isso acontece quando a entrada de

⁵³ A lei n.º 8987, de 13 de fevereiro de 1995 é a primeira a determinar que o poder concedente tem a obrigação de procurar facilitar o diálogo com a sociedade civil. Conforme preceitua o artigo 29, parágrafo XII, o poder concedente tem que “estimular a formação de associações de usuários para defesa de interesses relativo ao serviço”.

grupos é feita por critérios não democráticos ou quando as discussões colocadas são de domínio de apenas uma elite de técnicos.

Decerto, um dos elementos que mina a participação em estruturas como as agências reguladoras é o teor técnico das discussões. Sem dúvida, poucos são aqueles habilitados para, por exemplo, selecionar qual o modelo de televisão digital a ser implantado no país, se é melhor o sistema de tarifa telefônica por pulsos ou por minutos, ou se é possível a implantação da portabilidade numérica⁵⁴.

No caso da Aneel, que congrega desde pequenos consumidores residenciais a grandes compradores como Vale e Votorantim o quadro não é diferente e isso se evidencia até pelo modo como esses atores se articulam. As concessionárias e os grandes consumidores se reúnem em associações poderosas para defender os seus interesses não só na Aneel como, também, perante o poder executivo, legislativo e judiciário.

Entre essas associações as principais são: Associação Brasileira de Concessionárias de Energia Elétrica – ABCE⁵⁵; Associação Brasileira de Grandes Consumidores Industriais de Energia e de Consumidores Livres - ABRACE⁵⁶; Associação Brasileira dos Produtores Independentes de Energia Elétrica - APINE⁵⁷; Associação Brasileira dos Agentes Comercializadores de Energia Elétrica – ABRACEEL⁵⁸; Associação Brasileira de

⁵⁴ Esses foram alguns dos temas que dominaram o ambiente regulatório brasileiro nos últimos anos.

⁵⁵ Desde 1936, a ABCE, antes denominada Associação Paulista de Empresas de Serviços Públicos, atua na defesa dos interesses das concessionárias responsáveis pela geração, transmissão e distribuição de energia elétrica.

⁵⁶ A ABRACE, fundada em 1984, agrega grandes corporações e consumidores livres.

⁵⁷ A APINE está na ativa desde 1995 defendendo os interesses de pequenos, médios e grandes produtores de energia perante os órgãos públicos, instituições nacionais e internacionais. Entre os seus membros estão grandes empresas do setor como AES Tietê, Cemig, Cesp, Copel, CPFL, Duke Energy, Light, MPX Energia, Tractebel Energia e Wobben Windpower.

⁵⁸ A missão da ABRACEEL é promover e aprofundar o debate sobre o mercado livre de energia. Os seus associados são agentes comercializadores de energia elétrica de grande porte como Endesa, CPFL, Elektro, Eletrobrás, Energisa, Petrobras, Tractebel, Vale e Votorantim.

Distribuidores de Energia Elétrica - Abradee⁵⁹, Associação Brasileira dos Investidores em Autoprodução de Energia – Abiape⁶⁰, entre outras.

Para essas associações as questões técnicas não são empecilho algum, diferente do que acontece para os pequenos consumidores. Assim, além de mitigar o debate técnico, para ser um espaço público se faz necessário, também, a compreensão do drama que aflige uma minoria, ou seja, a falta de acesso a bens que as agências regulam, principalmente, a Aneel cuja atuação está circunscrita a um setor de forte impacto para o desenvolvimento nacional.

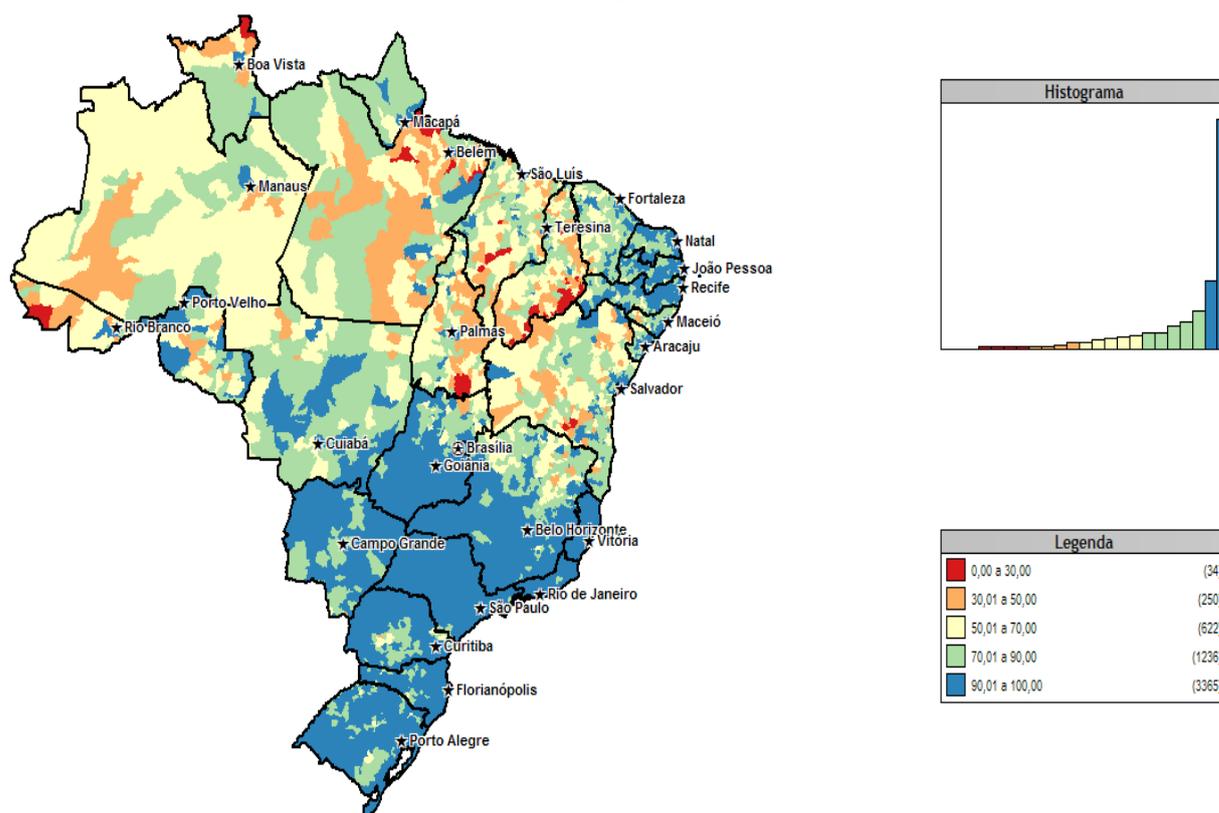
A questão que se levanta é em qual espaço os que não têm acesso a energia terão voz, já que cidadãos foram transformados em meros consumidores. Sendo assim, quem não consome fica alijado do debate. Nesse sentido, se o Estado se omitir, o mercado continuará reduzindo o direito dos cidadãos, como é o caso do acesso a energia, em direito dos consumidores um direito que só existe para aqueles que podem pagar⁶¹. Dessa forma, ao relegar ao mercado, o problema que resulta é se o público é atrativo ou não, se dará ou não lucros suficientes para que ela amplie o acesso. A figura abaixo apresenta o cenário do acesso à energia elétrica no Brasil.

⁵⁹ Criada em 1995, a Abradee reúne as principais concessionárias do país seus associados representam 99% do mercado nacional. O objetivo da associação é melhorar a relação das concessionárias associadas com o poder executivo, legislativo e judiciário; ONS; Imprensa e formadores de opinião; consumidores e com a Aneel.

⁶⁰ A Abiape representa o interesse daqueles que produzem energia para o autoconsumo. Seus associados são grandes empresas como Alcoa, Gerdau e MPX, entre outros.

⁶¹ Em 2003, o governo federal lançou o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica – Programa Luz Para Todos. O Luz Para Todos é coordenado pelo Ministério de Minas e Energia, sendo formado por um comitê gestor nacional e outro estadual com representantes das concessionárias e da sociedade civil. Esse programa tem como meta levar energia elétrica a toda população rural brasileira até o ano de 2010. O programa visa prioritariamente: municípios com uma cobertura menor que 85%; IDH inferior a média estadual; comunidades atingidas por barragens; projetos destinados ao desenvolvimento local; escolas públicas, postos de saúde e poços de abastecimento d'água, assentamentos rurais, pequenos e médios agricultores; projetos paralisados e as minorias, como as comunidades indígenas e originárias de quilombos.

**Figura 1 - Percentual de pessoas que vivem em domicílios com energia elétrica, 2000
Todos os municípios do Brasil**



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano/ Pnud (2002).

A importância do setor energético é que, além de parte dos programas assistenciais do governo federal estarem vinculados ao consumo de energia⁶², tem crescido, nos últimos anos, o pensamento de que sem energia o caminho para o desenvolvimento fica mais tortuoso. Vale salientar que a exclusão elétrica é, praticamente, restrita as classes menos favorecidas das pequenas cidades⁶³. Desse modo, apesar da modernização burocrática alcançada por meio das agências reguladoras o acesso aos bens do Estado ainda é desigual. Nas próximas seções iremos abordar quais foram as saídas criadas na tentativa de tornar a regulação preocupada com o desenvolvimento do setor elétrico sem que isso signifique prejuízos para os

⁶² Uma família que consome até 80 KW por mês é considerada de baixa renda. Esse é um dos critérios mais frágeis das políticas públicas brasileiras, pois são inúmeros os casos de beneficiados que não fazem jus à relação baixo consumo/ baixa renda.

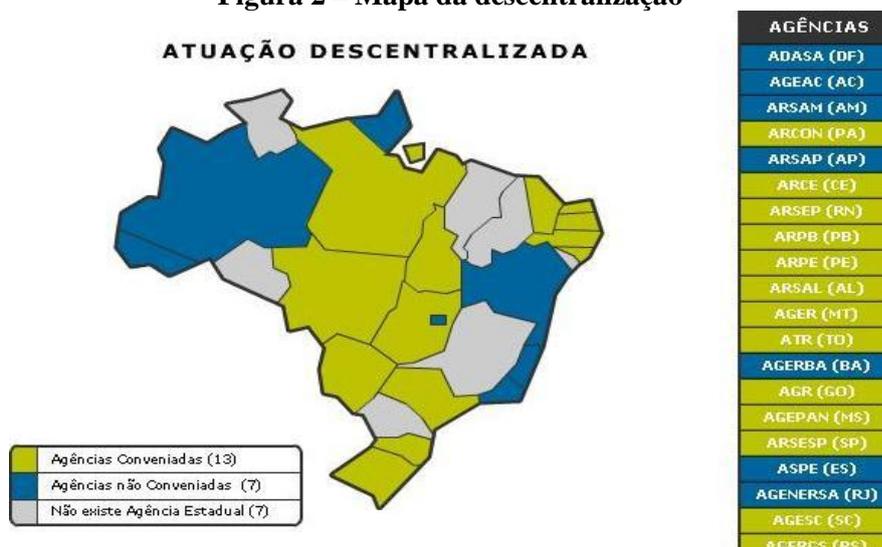
⁶³ De acordo com o Censo 2000, mais de 10 milhões de brasileiros não tinham acesso a energia elétrica em suas residências. Em alguns municípios o atendimento não chegava a 20% da população, sendo esse o caso de Jordão - AC (16,85), Dom Inocêncio - PI (17,43), Queimada Nova - PI (17,8), Guaribas - PI (18,71), Sebastião Barros - PI (18,71), Betânia do Piauí - PI (18,91), Capitão Gervásio Oliveira - PI (19,43) e Nova Santa Rita - PI (19,78).

consumidores.

2.2.1. Descentralizar para aproximar

A Aneel visando aproximar a regulação do setor elétrico dos atores interessados promove, desde 1998 a descentralização de suas atividades. Por meio da descentralização as agências reguladoras que demonstram capacidade técnica para: fiscalizar a saúde financeira e os serviços prestado pelas concessionárias; solucionar os conflitos existentes entre os atores; fortalecer os conselhos de consumidores; possibilitar que os consumidores ampliem o seu conhecimento sobre o setor elétrico e sobre a regulação nesse setor⁶⁴. Atualmente, treze agências reguladoras mantém convênio com a Aneel o quadro abaixo apresenta quais são elas⁶⁵.

Figura 2 – Mapa da descentralização



Fonte: Aneel (2005a).

⁶⁴ As agências fazem a regulação com recursos provenientes da Aneel. Entre 1998 e 2004, a Aneel repassou mais de R\$ 80 milhões para as agências estaduais conveniadas.

⁶⁵ As atividades ligadas a geração e transmissão não podem ser descentralizadas.

Nesse sentido, dos 20 Estados que possuem agência reguladora, 13 estão conveniadas à Aneel. As agências estaduais conveniadas assumem o papel de principal promotora, em seu Estado, da regulação. Dessa feita, elas respondem com legitimidade as principais questões que envolvem as concessionárias e os consumidores.

As agências estaduais se submetem ao Termo Anual de Descentralização – TAD. O TAD é um compromisso fixado entre as duas agências envolvendo os serviços de fiscalização da geração, distribuição, relações institucionais e articulação com os consumidores. O TAD da ARPE serve para ilustrar como são as metas anuais assumidas pelas agências estaduais. Entre outras coisas, no ano de 2008, a ARPE ficou encarregada de:

- Realizar 18 fiscalizações de campo em usinas em construção ou ampliação;
- Realizar 11 fiscalizações de campo em usinas em operação;
- Acompanhamento do desempenho dos Indicadores de Continuidade DEC e FEC – 2008;
- Fiscalização do Programa de Eficiência Energética;
- Fiscalização do Programa de Universalização de Energia;
- Atender as solicitações de consumidores encaminhadas a área técnica da Agência;
- Mediar os conflitos apresentados;⁶⁶

Nas regiões onde a regulação ainda não foi descentralizada, o meio mais prático dos consumidores serem atendidos é através da ouvidoria da Aneel. A ouvidoria mantém o diálogo com os consumidores de três formas: central de tele-atendimento⁶⁷, carta e internet, esses espaços prestam esclarecimento sobre qualquer questão que envolva o setor elétrico e os atores nele envolvidos. A tabela abaixo especifica as principais demandas no ano de 2008.

Tabela 3 - Solicitações registradas pelos canais de comunicação - 2008

2008	Tel. CTA	%	Carta	%	Internet	%	Total	%
Informações	718.308	96,58	289	10,62	6.540	33,16	725.137	94,65
Reclamações	24.718	3,32	2.406	88,39	11.681	59,23	38.805	5,06
Denúncias, sugestões, críticas e elogios	680	0,1	27	0,99	1.499	7,61	2.206	0,29
Total	743.705	100	2.722	100	19.720	100	766.148	100

Fonte: Aneel (2008).

⁶⁶ Fonte: Arpe

⁶⁷ O serviço é feito pelo telefone 167.

A descentralização é apenas um dos passos na tentativa de dirimir o conflito sobre regular para proteger o consumidor ou regular para fortalecer o setor elétrico. No próximo capítulo, será apresentado como a resposta para esse dilema casou com a idéia do convite a participação presente desde a reabertura democrática no Brasil.

Nesse sentido, ficou entendido que o insulamento burocrático deveria ser reduzido para não gerar políticas desvinculadas a realidade possibilitando a inclusão dos atores atingidos pela regulação em esferas de construção do interesse público ou determinando que a regulação fosse conduzida pela satisfação desses atores.

Capítulo 3

Accountability no ambiente regulatório: A Aneel e a regulação *deliberacionista*

No Brasil, como demonstrado no primeiro capítulo, a expansão da democracia deliberativa ocorre paralelamente à reforma do Estado desencadeada nos anos 1990. O processo de reforma do Estado, em vários países, não impôs apenas mudanças no campo econômico, mas, também interferiu e redefiniu o caráter da intervenção pública.⁶⁸ O caso brasileiro é exemplar, pois a Reforma acontece pouco após um período de recrudescimento da sociedade civil.

Coincidentemente, nesse período de readequação do aparelho estatal, houve também o crescimento de arenas deliberativas como, por exemplo, os conselhos, inovações como os Orçamentos Participativos – OPs e, como já demonstrado, o surgimento das agências reguladoras.

Assim, esses mecanismos surgiram ou cresceram com um forte viés deliberacionista que estava impregnado nas instituições brasileiras desse período. Em parte, isso se tornou possível graças à nova sociedade civil que pressionou exaustivamente por uma ampliação dos canais de diálogo com o Estado ao passo que inseria, no mesmo, um vasto número de questões.⁶⁹

⁶⁸ Em alguns casos, esse processo agradou tanto a “direita liberal” quanto a “nova esquerda”. Os primeiros foram atendidos na reivindicação de um mercado menos regulado pelo Estado, enquanto os segundos viram no fortalecimento do Terceiro Setor uma sociedade civil organizada construindo com as próprias mãos um quadro de igualdade pela via democrática. A reforma do Estado brasileiro foi pensada sobre os aspectos da: privatização; terceirização e publicização. Vale aqui destacar a publicização que previa organizações privadas de interesse público atuando pelo Estado, principalmente, desenvolvendo o serviço social. Nesse contexto, as organizações do terceiro setor, principalmente, as ONGs, ganharam fôlego na construção das políticas sociais.

⁶⁹ De acordo com Dryzek, (...) democratization is largely, though not exclusively, a matter of the progressive recognition and inclusion of different groups in the political life of society. This general inclusion is in turn

Vale lembrar que quanto mais forte o nível de participação mais forte será a sociedade civil, e, até mesmo, o senso de justiça é fortalecido. Existem, portanto, novas formas de articulação entre o Estado e a sociedade civil pululando não só nas democracias mais avançadas, como, também, naquelas sociedades marcadas pelo autoritarismo.

Entretanto, o que diferencia uma da outra é ainda o índice elevado de exclusão nas arenas deliberativas, sendo corriqueiro o aparelhamento do Estado por grupos sociais que excluem os seus antagonistas. Então, como veremos, a captura de instituições como as agências reguladoras é a principal armadilha que deve ser refutada pelos defensores de uma democracia forte e signatária da justiça.

As agências fazem parte da idéia de que modernas democracias são feitas com modernos mecanismos de delegação. No entanto, quando se transmite poder decisório aos delegados surge um novo problema que é o controle sobre a sua atuação. Daí se faz necessário criar instrumentos capazes de impedir que os delegados declinem da missão que lhes fora incumbida (McCUBBINS; LUIPIA, 2000). Assim, o ato de delegar não pode ser confundido com relegar o que faz, no ambiente regulatório, levantar a indagação: quem regula os reguladores?

Essa é a base do problema precípua na relação *principal-agent* onde *[t]he principal is the person who requires a task to be performed, and the agent is the person to whom the*

sometimes manifested in inclusion in the life of the state. Because pressures and movements for democratization almost always originate in civil society rather than in the state, however, a flourishing oppositional civil society is the key to further democratization. This sort of civil society is actually facilitated by a passively exclusive state (1996, p. 486). (Democratização é basicamente, ainda que não exclusivamente, um assunto de reconhecimento e inclusão progressivo de grupos diferentes na vida política da sociedade. Esta inclusão geral é em volta algumas vezes manifestada em inclusão na vida do estado. Desde que pressões e movimentos para democratização quase sempre originada na sociedade civil antes que no Estado, todavia, uma próspera sociedade civil opositora é a chave para promover democratização. Este caráter da sociedade civil é atualmente facilitado por um Estado exclusivamente passivo). [Tradução Nossa]

principal delegates authority to complete that task (McCUBBINS, 1999, p. 36).⁷⁰ Uma vez o *agent* adquirindo autoridade pode desviar sua ação dos objetivos do *principal*.

Nesse sentido, o comportamento dos burocratas pode ser adverso aos interesses dos cidadãos (PRZEWORSKI, 1998). Com isso, Oslak (1998), aponta as novas arenas de delegação, cujas agências reguladoras são expoente principal, como um desafio à própria democracia, pois, elas possuem uma burocracia com pouca responsabilização pública.

Burocracias fortes, desvencilhadas do jogo político, há muito foram, e, em alguns casos, ainda continuam sendo apontadas como peça chave para engendrar o desenvolvimento econômico (EVANS, 2004). Todavia, é mister observar, nesse quadro, a construção dos produtos do Estado, ou seja, avaliar se as políticas públicas condizem com princípios democráticos. Decerto, as agências reguladoras não têm como objetivo criar políticas, esse é o ofício do governo. No entanto, parte das políticas do governo são elaboradas a partir de informações repassadas pelas agências.⁷¹ Além disso, é preciso levar em conta os riscos da captura ameaçando transformar interesses econômicos em sociais. Em contrapartida, a visão de que as ARs são contraproducentes pode assustar os investidores (BRASIL, 2003).

Consideramos aqui que o Estado pode exercer o seu controle sobre os *agents* através de *police patrols* (patrulhas de polícia) ou *fire alarms* (alarmes de incêndio). A primeira se efetiva por meio da análise de relatórios e auditorias, ou seja, uma monitoração direta, enquanto, a segunda é realizada com denúncias por parte da sociedade civil sobre o andamento dos *agents* com vista a responder ao interesse público (McCUBBINS; SCHWARTZ, 1984).

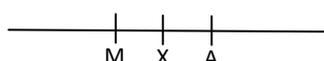
Police patrols e *fire alarms*, existem, nas agências reguladoras brasileiras. Em sua maioria, se perfazem por meio dos seguintes mecanismos de controle externo⁷²: disponibilidade de atas do conselho diretor; contrato de gestão; ouvidoria; conselhos e a realização de consultas e

⁷⁰ O *principal* é a pessoa que ordena a execução de uma tarefa, e o *agent* é a pessoa para quem o principal delega autoridade para concluir essa tarefa (tradução nossa).

audiências públicas.

Em comparação com as *police patrols*, *fire alarms* têm como vantagem principal a redução dos custos de monitoramento, entre outras coisas, o tempo que seria exigido dos delegadores para a tarefa de fiscalização se reduz bastante. Além disso, esse mecanismo permite um maior alinhamento entre os objetivos de quem delega com os desejos dos cidadãos, já que, em muitos casos, são os cidadãos que acionam o gatilho do alarme de incêndio alertando quando há algum desvio da política que era pra ser executada pelos *agents*.

A Positive Political Theory - PPT apresenta como funciona o “*fire alarm*” por meio de um modelo unidimensional de escolha pública. Esse modelo é representado na figura abaixo:



O *setter model* esquematizado acima pode ser compreendido da seguinte forma: M é o objetivo pretendido pelo *principal* e A é a política desenvolvida pelo *agency*. Ao aplicar uma política entre M e X os grupos não encontrarão motivo para acionar o gatilho, entretanto, quando a política se direciona de X para A o gatilho é acionado.

Um dos benefícios desse tipo de controle, por meio de *fire alarms*, é que a quantidade de políticas legitimadas será bem maior. Por outro lado, pode acontecer uma leitura errônea por parte do *agency* sobre os interesses do *principal* podendo acarretar numa submissão desnecessária.

O modelo de controle de *agency* com *fire alarms* pode muito bem ser aplicado no estudo da delegação no Brasil, mormente, naqueles casos onde a sociedade civil exerce forte papel de fiscalização. Por outro lado, devemos salientar que os limites para aplicação residem,

⁷¹ É importante lembrar que, no ambiente regulatório, os cidadãos são a parte mais fraca, pois apesar de terem acesso às informações, eles possuem pouco conhecimento para decifrá-las ficando, assim, refém de especialistas.

⁷² Vale ressaltar que nem todas as agências apresentam esse conjunto de mecanismos.

justamente na baixa tradição de aparatos que mantenha o cidadão ativo na vigilância sobre o desenrolar das políticas, ou seja, se o cidadão não tem interesse ou é impossibilitado de fiscalizar, o controle através de *fire alarms* é fraco.

Voltando ao nosso objeto de estudo, as agências reguladoras, podemos dizer que elas reúnem atores com opiniões polarizadas, são eles cidadãos/consumidores (C), representantes das concessionárias (R) e entre esses aparecem os agentes (A). Dessa forma, o modelo seria o seguinte:



Assim sendo, seguindo esse modelo, o agente, no caso a Aneel, não deve tender nem para o lado dos consumidores e nem para o lado das concessionárias. Nesse sentido, teoricamente, ao menor sinal de que o agente está se inclinando para a esquerda ou para a direita o alarme começa a soar sendo disparado pelo lado que entende estar sendo prejudicado. Assim, o mecanismo de *fire alarms* possibilita no ambiente regulatório que a fiscalização seja exercida diretamente pelos atores envolvidos no processo. Entretanto, um espaço com atores de interesses tão difusos, detentores de um saber técnico e restrito, abriga condições necessárias para que tal mecanismo funcione sobre as premissas do deliberativismo?

Nas últimas décadas, a democracia deliberativa ganhou novos adeptos e se alastrou com casos que viraram verdadeiras receitas. Democracia deliberativa é a institucionalização do debate, dentro de regras e normas próprias de ação buscando digerir todas as opiniões divergentes, reduzindo o conflito, sinalizando com a implementação de decisões harmônicas à realidade e legitimadas, aceitas pelos diversos atores. Nesse sentido, ela é [...] “the best and most

appropriate way to conduct political action, to influence and make public decisions” (YOUNG, 2001, p. 672).⁷³

Como foi dito, democracia deliberativa requer uma virtude cívica própria que determina o modo específico de ação dentro dos seus espaços. Mais ainda, ela se sustenta na participação mediada por associações que concorrem entre si, cuja motriz é produzida por uma lógica de mobilização e ativação das massas.

Para que a democracia deliberativa funcione plenamente, ela deve ser [...] “focused on the common good, requires some form of manifest equality among citizens, and shapes the identity and interest of citizens in ways that contribute to the formation of a public conception of common good” (COHEN, 2003, p. 344).⁷⁴

A principal crítica ao modelo deliberacionista recai justamente na construção do bem comum, já que ao fazer a divisão entre representante e representados a vontade do cidadão estaria em segundo plano. No entanto, isso reside na crença de que há um distanciamento entre esses dois. Nesse sentido, democracia sem diálogo entre quem delega e quem é delegado distorce a realidade, ou seja, as políticas geradas, a partir do distanciamento entre tais partes, não passam de uma caricatura do que seria realmente o interesse coletivo.

Desse modo, existe uma pequena confusão fruto da falta de distinção da linha que separa interesse coletivo da opinião pública. Essa falha é compartilhada por todos aqueles que apontam a inaptidão dos representantes em aferir a vontade do seu público como algo nocivo ao processo democrático. Entretanto, algumas vezes consoantes têm ganhado força nesse debate fazendo prevalecer à noção de que interesse coletivo é algo construído junto.

⁷³ A melhor e mais apropriada maneira para conduzir a ação política, para influenciar e fazer decisões públicas (Tradução Nossa).

⁷⁴ Focada sobre o bem comum, requisitando alguma forma de manifestada igualdade entre os cidadãos, e forma a identidade e interesse do cidadão em maneira que contribui para a formação da concepção pública de bem comum (Tradução Nossa).

Para que isso seja possível a sociedade civil necessita de um lócus que agregue todas as vozes, a esse espaço Habermas denominou de esfera pública. A esfera pública habermasiana se configura como sendo uma arena onde opiniões divergentes que afligem a vida coletiva são colocadas em pauta na busca pelo consenso. Ela funciona com uma lógica oposta a da esfera privada aquela dos interesses individuais, egoístas, autocentrados, orientados para a satisfação própria ou daqueles que lhe rodeia, em outras palavras, enquanto, a primeira esfera trata de questões de interesse coletivo, essa última, é limitada ao indivíduo, não tendo como fim, em si, o Estado. Segundo Fraser,

the idea of “the public sphere” in Habermas’s sense is a conceptual resource that can help overcome such problems. It designates a theater in modern societies in which political participation is enacted through the medium of talk. It is the space in which citizens deliberate about their common affairs, and hence as institutionalized arena of discursive interaction. This arena is conceptually distinct from the state; it is a site for the production and circulation of discourses that can in principle be critical of the state. The public sphere in Habermas’s sense is also conceptually distinct from the official economy; it is not an arena of market relations but rather one of discursive relations, a theater for debating and deliberating rather than for buying and selling. Thus this concept of the public sphere permits us to keep in view the distinctions among state apparatuses, economic markets, and democratic associations, distinctions that are essential to democracy theory (1992, pp. 110-111).⁷⁵

Essa é a essência da democracia deliberativa, ou seja, relações entre os diversos atores procurando o bem coletivo, e, gerando informações para o Estado. Eis aí uma disputa que perpassa a capacidade de apresentar problemas individuais, restritos a um grupo, como questões primordiais a toda coletividade. Desse modo, quem for mais capacitado partirá com

⁷⁵ A idéia de esfera pública no sentido de Habermas é um recurso conceitual que pode ajudar a resolver tais problemas. Designa um teatro nas sociedades modernas no qual participação política é ordenada através da fala. Esse é o espaço no qual os indivíduos deliberam sobre interesses comuns, e conseqüentemente como arena institucionalizada da interação do discurso. Essa arena é conceitualmente distinta do Estado; ela é um espaço para produção e circulação do discurso que pode em princípio ser crítico do Estado. A esfera pública no sentido de Habermas é também conceitualmente distinta da economia oficial; ela não funciona como uma arena de relações do mercado, mas antes espaço de relações discursivas; um teatro para debater e deliberar antes que para comprar e vender. Deste modo esse conceito de esfera pública nos permite deter em vista as distinções entre aparato do Estado, mercado econômico, e associações democráticas, distinções que são essenciais a teoria democrática. (Tradução nossa.)

uma longa vantagem entre os demais. Vale observar que, segundo Habermas, a burguesia atravessa a sociedade civil e se aloja no Estado.

O aparelhamento do Estado pode determinar o formato da sociedade civil. Isso aconteceria, já que apesar do espaço público funcionar como mecanismo de homogeneização do interesse público, ele pode ser, também, uma arena de legitimação de grupos beneficiados com certa facilidade de circular dentro do Estado e ter atendida suas demandas. Assim, as organizações que não tem a mesma influência, facilmente desaparecerão, pois não serão atrativas ao público. Se existem dois sindicatos, de uma mesma classe, e um deles é vítima constante de boicote por parte do Estado, é provável que boa parte dos sindicalizados não percebam essa situação e para agravar ainda mais o quadro migrem para o sindicato rival. Dessa forma, o sindicato que resta terá a aparência de verdadeiro representante daquele grupo de trabalhadores.

O espaço público pode ainda se tornar privado, isso acontece quando a entrada de grupos é feita por critérios não democráticos ou quando as discussões levantadas são dominadas por uma elite de técnicos, o que leva a profissionalização do espaço. Assim sendo, como nem todos os indivíduos possuem as habilidades requisitadas para atuar, em pé de igualdade, eles constituem verdadeiros advogados que atuam na defesa dos interesses dos seus pares. Nesse sentido, cabe ao “advogado” defender a clientela sem se basear pelo princípio da imparcialidade. Como diria Urbinati (2000), o advogado não pode pensar como juiz, e, tampouco, agir como um político cuja ação é medida pelos benefícios eleitorais futuros.

Apesar disso, a paridade entre os grupos no espaço deliberativo não é perfeita. Pensando assim, Fraser (1992) via a esfera pública habermasiana como sendo regida por grupos dominantes, onde imperavam as indagações machistas. Não obstante, da sublimação dessa esfera como espaço democrático e democratizante, sob a óptica de Fraser, ela é formatada por

e para “públicos fortes”. Como solução a esse quadro é que foram elaborados mecanismos que funcionam com o objetivo de assegurar cotas de representantes.

Porém, é pouco inteligível dividir a sociedade em “castas” quando se define a mão de ferro quais os públicos relevantes ou quais as questões que devem ser incorporadas nas arenas deliberativas. Outro ponto é que, como já dito, cabendo ao Estado outorgar legitimidade a um grupo específico, ele está intervindo diuturnamente no formato da sociedade civil. Nesse sentido, em muitos casos, a criação de: conselhos; órgãos reguladores; entre outros meios, dão a conotação pretendida pelo Estado à sociedade civil.

A constituição de advogados dá o tom da representação feita por meio de grupos. Assim, o debate é travado pelos indivíduos associados, buscando chegar a um ponto comum que será aquele defendido pelo representante. Na outra esfera, o delegado tem a missão de apresentar as queixas do seu grupo perante outros delegados de associações opositoras a sua. Ele atua como mediador e negociador numa tentativa de ampliar as benesses para os seus.

Por outro lado, a participação efetiva dos cidadãos no debate é minorada. Entretanto, essa afirmativa evoca uma vontade escondida de indicar como democráticos apenas os métodos que fomentam o autogoverno. Nesse cenário, participação e representação se tornam pólos opostos no debate democrático. Assim, quando a participação é defendida busca-se elencar a necessidade de que o cidadão decida por si próprio o que deve ser feito para a sua comunidade. De acordo com Dahl, “without a system of representation, effective popular participation in large-scale government was impossible” (1982, p. 9).⁷⁶

O que acontece é que depois da escolha dos representantes os cidadãos passam a ser meros figurantes. De fato, boa parte dos líderes entende ter recebido um cheque em branco para atuar a seu bel-prazer, usufruto que é percebido assim não só por eles, como, também, pela

⁷⁶ Sem um sistema de representação, a participação popular efetiva em um governo de larga-escala é impossível. (Tradução Nossa)

massa que, na maioria dos casos, espera complacente as arbitrariedades cometidas. Desse modo, o que vemos é a incapacidade dos indivíduos se autogovernarem, e, a inépcia de nomear porta-vozes que atuem estritamente conforme agiria o público para o qual ele existe.

Há também que se levar em conta a tendência de que quanto mais fica esotérica a fluência no processo político menor se torna a participação dos cidadãos, sendo esse o caso do ambiente regulatório. Por outro lado, os representantes “involuntariamente” concorrem para obnubilar o processo, é claro validando o papel de mediadores que somente eles saberiam executar.

Esse é um dos maiores riscos encontrado no sistema de representação, uma vez que a estrutura do processo político se torna tão específica que a sua leitura não pode ser feita por todos. No entanto, essa questão é pensada, basicamente, na relação políticos/ eleitores, porém ela ocorre freqüentemente dentro de estruturas como o Estado como, também, em outras menores como, por exemplo, as agências reguladoras aqui analisadas.

Desse modo, os burocratas do Estado podem desviar ou dissimular uma ação proposta como, a implementação de uma política. Enquanto, da mesma forma os reguladores podem deixar de cumprir o que a eles fora estabelecido.

Boa parte dos teóricos da democracia deliberativa apregoam como solução a esse quadro, onde os delegados aparentam ter vontade própria, a *accountability*. Dessa forma, o único meio de frear os livres impulsos é a prestação de contas aos seus pares sob uma rígida fiscalização.

Para Young,

O principal problema normativo da representação é a ameaça de desconexão entre o representante único e os muitos que ele ou ela representa. Quando os representantes se tornam muito afastados, os eleitores perdem a percepção de que exercem influência sobre a produção de políticas, desafeiçoam-se e se abstêm da participação. Estabelecer e manter processos de representação legítimos e inclusivos impõe responsabilidades tanto para os representantes como para os cidadãos. Estes precisam estar dispostos e aptos a mobilizar uns aos outros para participar ativamente tanto do processo de autorização quanto do de prestação de contas (2006, p. 156).

O papel do representante, como já dito, não é atuar *como* e sim atuar *para*. Esse leve aforismo é útil ter em mente, pois entendendo que os indivíduos, frutos de experiências de vida diversas, nunca agirão religiosamente iguais, sendo assim a falta de comunicação gera distorções entre o interesse coletivo e a ação do delegado.

De acordo com Young (2006), a representação se conclui com a defesa de: interesses, opiniões e perspectivas. Interesse é o que move os indivíduos, diz respeito aos meios para chegar um fim proposto. Opinião é a demonstração, por parte do público, sobre quais políticas devem ser implantadas e como isso deve ser feito. Todas as opiniões apresentadas devem ser levadas em conta, devem ser postas no debate para que de lá saia a que mais se adéqua a realidade. Por último, a representação de perspectivas é tomada por Young (2006) para esclarecer que os grupos não devem ser formados, necessariamente, por pessoas com identidades comuns, mas por aqueles possuidores de características em comum, estando inseridos no mesmo ambiente sem que esse tenha unificado a identidade. Desse modo, a representação seria feita por perspectivas comuns.

Isso corrobora para o pensamento de que o papel do representante é, também, mediar o diálogo entre os que lhe dão voz. Nesse sentido, pode-se concluir como sendo um bom delegado aquele que apesar de não possuir as mesmas experiências e nem originalmente as mesmas inquietudes, subsume no processo político não a sua vontade e sim aquilo extraído como desejo do grupo que lhe configura.

3.2.A construção do consenso através dos grupos

Uma longa tradição na Ciência Política credits aos grupos a função de “escolas de democracia”. O papel das associações na política tem sido enaltecido desde Tocqueville, quando o mesmo se deslumbrava com a capacidade de gerar consciência cívica que elas tinham, até chegar aos neo-tocquevilleanos atuais. Nesse sentido, as associações têm sido a epifania da democracia.

É no nível micro de buscar soluções para coisas básicas como, educação de qualidade, limpeza urbana, segurança pública, entre outros, que os cidadãos são iniciados nas lutas políticas. Nesse sentido, as “escolas de democracia” são elementos como associações de bairro, sindicatos locais, grêmios, etc. É nesse nível que nasce a consciência cívica é nele onde desperta o direito à contestação por políticas voltadas aos interesses, movidas pelas opiniões e perspectivas dos atores envolvidos.

O papel das associações na democracia é, também, o de gerar igualdade entre os atores nas esferas de representação. Nesse sentido, as opiniões pessoais são canalizadas e caso a maioria acate, elas são repassadas como opinião coletiva. Na teoria, independente de um grupo ter mais adeptos que os outros ele receberia o mesmo tratamento. Contudo, alguns fatores põem desequilíbrio nessa balança.

Nossa discussão, aqui, permeia a idéia de que uma participação equilibrada, onde os atores concorrendo harmonicamente com os seus pares, divergindo nos objetivos, mas tendo o mesmo o peso na balança da justiça é uma figura ilusória, já que os indivíduos possuem recursos diferentes, sendo eles: econômicos (capital econômico); sociais (capital social); humanos (capital humano) e políticos (capital político).

No ambiente regulatório isso pode ser traduzido no poder econômico das concessionárias e grandes consumidores, na facilidade de articulação para pressionar por um mercado a seu favor que as associações tem; no conhecimento técnico dos reguladores e membros das concessionárias e na pressão exercida pelos parlamentares e grupos de pressão sobre os reguladores para levar a cabo a política desejada por eles. Assim,

politics is factionally dominated when certain groups are over-represented in those procedures. So faction arises from the different capacities of different groups to organize and be heard within the process of political bargaining. Poor groups tend to be under-represented because they lack the resources required for organizing; diffuse groups (e. g. consumers) tend to be under-represented because the costs of organization are very high; and groups that are the object of discrimination (blacks, gays) tend to be under-represented because the hostility and stereotyping directed toward them leads their interests to be discounted (COHEN; ROGERS, 1995, p. 29).⁷⁷

Nesse sentido, uma vez as associações representando a soma dos recursos dos seus membros, elas ficariam desequilibradas entre si, teriam pesos divergentes. Assim sendo, umas tendem a obter mais sucesso que outras. Melucci aponta que,

(...) individuals and groups acting collectively construct their action by means of organized investments: in other words, they define in cognitive and affective terms the field of possibilities and limits which they perceive, and they simultaneously activate their relationships to create meaning out of their joint behavior, so as to give sense to their 'being together' and to the goals they pursue (MELUCCI, 1996:39).⁷⁸

⁷⁷ política é facilmente dominada quando certos grupos são super-representados nesses procedimentos. Assim a facção surge das diferentes capacidades dos diferentes grupos ser ouvido dentro do processo de barganha política. Grupos pobres tendem a ser sub-representados porque lhes falta o recurso requerido para organização; grupos difusos (por exemplo, consumidores) tendem a ser sub-representados porque o custo da organização é muito alto; e grupos que são objetos de discriminação (negros, homossexuais) tendem a ser sub-representados porque a hostilidade e o estereótipo dirigido em direção aos seus líderes faz com que seus interesses não sejam levados em conta (tradução nossa).

⁷⁸ Grupos e indivíduos agindo coletivamente constroem suas ações por meio de investimentos organizados: em outras palavras, eles definem em termos cognitivos e afetivos o campo das possibilidades e limites as quais eles percebem, e eles simultaneamente ativam suas relações para criar significado ao seu comportamento de união, tão como dão sentido para sua 'existência junta' e para as metas que perseguem (tradução nossa).

Além da disputa por ponto de vista e criação de consenso, no ambiente regulatório, os grupos são ainda importantes por fornecerem informação ao Estado sobre o posicionamento dos delegados, eles apontam as necessidades e cobram um ajustamento das políticas ao que eles sentem. O problema da captura é *tout court* a maior ameaça para o bom funcionamento da regulação e é por meio da concorrência entre os atores que isso se torna perceptível, ou seja, os grupos a serem prejudicados tendem a denunciar o quanto antes a formação desse cenário⁷⁹.

Com base nisso, as tentativas de captura são isoladas. No ambiente regulatório, crê-se que do amálgama entre os diversos atores podem ser consolidados os mecanismos que impossibilitam o agente ir contra o interesse público. Entretanto, isso só é possível quando há equilíbrio entre as organizações e, como dito anteriormente, essa igualdade de forças entre os atores no ambiente regulatório é débil.

O capital econômico e o capital humano são, sem dúvida, os fatores que mais provocam as desigualdades entre os atores. O primeiro pode influenciar de formas diversas como através da constituição de “advogados” ou com *lobby* sem precisar ingressar nos mecanismos de *accountability*. Já o capital humano é o conhecimento técnico que possibilita falar e decodificar as mensagens recebidas.

Dessa forma, a tarefa de criar um ambiente igualitário onde os atores possam participar com equilíbrio é árdua. Por sua vez, quanto mais desigual for o ambiente mais propício a funcionar

⁷⁹ A teoria da captura tem se destacado na defesa de que grupos de interesse provocam o afastamento da regulação dos interesses públicos tonando-a próxima dos interesses privados que eles defendem. O enfoque da regulação sobre o prisma da “captura” tem se destacado, sobretudo, na Ciência Política. No entanto Posner critica os cientistas políticos afirmando que eles “have developed some evidence of the importance of interest groups in legislative and administrative process, but unfortunately their work is almost entirely devoid of theory. They do not tell us why some interests are effectively represented in the political process and others not, or under what conditions interest groups succeed or fail in obtaining favorable legislation” (POSNER, pág. 314, 1974). [têm desenvolvido algumas evidências da importância dos grupos de interesse no processo legislativo e administrativo, mas, infelizmente, seu trabalho é quase totalmente desprovido de teoria. Eles não nos dizem por que alguns interesses são efetivamente representados no processo político e outros não, ou sob quais condições grupos de interesse obtêm sucesso ou fracasso na obtenção de legislação favorável] (nossa tradução).

como espaço de consolidação do interesse dos grupos dominantes. Assim, a delegação e o seu controle funcionam de forma mais harmônica em sociedades onde essas disparidades não são acentuadas.

No Brasil, apesar da visível desigualdade entre os atores a regulação foi encarada como possível de ser resultante do consenso. Na Aneel, a regulação feita com a participação tem três pontos bem definidos: (1) conselho de consumidores onde todos os atores tem o mesmo peso e são indicados por associações representantes de cada classe; (2) mecanismos de controle como audiências e consultas públicas voltados a construção de uma opinião pública de como deve ser a regulação; (3) regulação pela satisfação focada em colher a opinião dos consumidores sobre a atuação do regulado.

3.3.Mecanismos de controle

Como vimos no capítulo anterior, as agências reguladoras nasceram para aprimorar as relações estabelecidas pelo mercado com os consumidores. Nesse sentido, era necessário que tais agências contassem com mecanismos de controle possibilitando diminuir as informações assimétricas ao passo que eles disseminassem a cultura da regulação.

No caso da Aneel, o decreto n.º 2.335/97, que a criou, estabelecia como função da agência gerar bases para que o mercado se desenvolvesse com equilíbrio e sem prejuízos a sociedade.

Assim, as metas da agência seriam:

I - prevenção de potenciais conflitos, por meio de ações e canais que estabeleçam adequado relacionamento entre agentes do setor de energia elétrica e demais agentes da sociedade;

II - regulação e fiscalização realizadas com o caráter de simplicidade e pautadas na livre concorrência entre os agentes, no atendimento às necessidades dos consumidores e no pleno acesso aos serviços de energia elétrica;

III - adoção de critérios que evitem práticas anticompetitivas e de impedimento ao livre acesso aos sistemas elétricos;

IV - criação de condições para a modicidade das tarifas, sem prejuízo da oferta e com ênfase na qualidade do serviço de energia elétrica;

V - criação de ambiente para o setor de energia elétrica que incentive o investimento, de forma que os concessionários, permissionários e autorizados tenham asseguradas a viabilidade econômica e financeira, nos termos do respectivo contrato;

VI - adoção de medidas efetivas que assegurem a oferta de energia elétrica a áreas de renda e densidade de carga baixas, urbanas e rurais, de forma a promover o desenvolvimento econômico e social e a redução das desigualdades regionais;

VII - educação e informação dos agentes e demais envolvidos sobre as políticas, diretrizes e regulamentos do setor de energia elétrica;

VIII - promoção da execução indireta, mediante convênio, de atividades para as quais os setores públicos estaduais estejam devidamente capacitados;

IX - transparência e efetividade nas relações com a sociedade.⁸⁰

Dessa forma, os mecanismos de controle responderiam principalmente aos itens I, VII e IX.

No setor elétrico os dois principais espaços onde regulados, reguladores e consumidores podem travar o debate além de publicizar e gerar transparência sobre os atos da Aneel são as consultas e as audiências públicas. Vale destacar que, além disso, a Aneel tem, também, diretoria indicada pelo Presidente da República e sabatinada pelo Congresso⁸¹; disponibilidade de atas do conselho diretor e ouvidoria.

A Aneel está entre as primeiras agências reguladoras do país a desenvolver as consultas e

⁸⁰ Grifo nosso.

⁸¹ O atual diretor-geral da Aneel, Nelson Hubner, foi indicado pelo chefe do Executivo no final de 2008. Hubner foi ministro interino de Minas e Energia, diretor de distribuição da CEB (1995-1999), teve passagem pela Aneel em 2000 na coordenação de projetos da superintendência de Fiscalização dos Serviços de Energia Elétrica. Além disso, foi diretor da Abradee (1998). A sua aprovação pelo Senado aconteceu em março de 2009 contando com a aprovação de 46 e reprovação 9 senadores.

audiências públicas⁸². A consulta pública tem como finalidade abrir um canal entre a agência e consumidores para facilitar a compreensão das necessidades e deficiências do setor, entre outras coisas, por meio das consultas a Aneel pode testar como os consumidores encaram as decisões que ela toma.

Audiência pública é utilizada para nortear as decisões da Aneel. Nela os regulados e consumidores podem fazer reivindicações ou apresentar as suas sugestões. Em outras palavras, ela “visa, por um lado, ao interesse público para que não se produzam atos ilegítimos e, por outro, ao interesse dos particulares para poder influenciar com seus argumentos a tomada de uma decisão importante” (ANEEL, 2008, p. 21).

As consultas e audiências podem ser realizadas através de sessão ao vivo-presencial ou por intercâmbio documental. Elas contam com a presença de representantes da Aneel, dos órgãos envolvidos na produção, distribuição e comércio de energia, dos pequenos e grandes consumidores, das entidades de proteção ao meio ambiente, entre outros. As sessões ao vivo permitem que os representantes além de prestar as suas sugestões possam fazer uma exposição dos seus argumentos para os outros atores.

⁸² A Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000 dirige como deverá ser feito o controle social das agências reguladoras. O seu art. 4º determina que “antes da tomada de decisão sobre questão relevante, as Agências Reguladoras deverão realizar consulta ou audiência pública para manifestação dos interessados e formação de juízo das autoridades envolvidas no processo”. Diz ainda que “são objetos de consulta pública as minutas de atos normativos, as alterações de normas administrativas e decisões da Diretoria para resolução de pendências que afetem os direitos de agentes econômicos, de consumidores ou usuários dos serviços prestados, devendo tais documentos permanecer à disposição do público em local especificado” e garante as “associações constituídas há pelo menos um ano, nos termos da lei civil, e que incluam, entre suas finalidades, a proteção ao consumidor, à ordem econômica ou à livre concorrência, o direito de indicar à Agência Reguladora representante portador de notória especialização no objeto da consulta pública, para acompanhar o respectivo processo e prover assessoramento qualificado à entidade e seus associados, cabendo à Agência Reguladora arcar, observadas as disponibilidades orçamentárias e os limites e requisitos fixados em regulamento, com as despesas decorrentes”.



O primeiro passo, a instauração, se caracteriza pela publicação dos objetivos e procedimentos no Diário Oficial da União – D.O.U. e no *site* da agência. Esses são os dois meios que oficializam a audiência ou consulta. Depois de oficializada é preciso fazer com que os interessados tomem conhecimento.

A divulgação das consultas é feita de três modos: a Superintendência de Relações Institucional (SRI) da Aneel envia um ofício convidando os atores envolvidos no processo. Para reforçar esse ofício um representante da Aneel vai pessoalmente a algumas instituições explicar os objetivos e, por último, são realizadas chamadas em veículos de comunicação como rádios e televisão.

Os interessados podem fazer as suas contribuições por correspondência, fax, ou pelo site da Aneel⁸³. As contribuições recebidas são disponibilizadas no *site* da agência para consulta e comentário de quem assim desejar.

As sessões acontecem, na maioria das vezes, em ginásios ou auditórios de grandes ou pequenas cidades⁸⁴. A tabela abaixo apresenta o número de consultas e audiências realizadas no período de 1998-2008. Nela é possível observar que a quantidade de audiências e consultas cresce a cada ano.

⁸³ O “espaço do consumidor” pode ser acessado no endereço web <<http://www.aneel.gov.br/areaPerfil.cfm?idPerfil=4>>.

⁸⁴ Das audiências realizadas em 2008, 24,4% foram no Distrito Federal; 13,3% em São Paulo; 8,9% em Santa Catarina e 8,9% no Rio Grande do Sul. As regiões norte e nordeste receberam, respectivamente, 6,7% e 13,3% das audiências.

Tabela 4 – Consultas e audiências (1998-2008)

Ano	Audiências instauradas	Tipos		Consultas instauradas	Tipos	
		Ao vivo	Intercâmbio		Ao vivo	Intercâmbio
1998	07	05	02	11	00	11
1999	10	08	02	03	00	03
2000	10	06	04	02	00	02
2001	13	04	09	00	00	00
2002	36	13	23	00	00	00
2003	46	39	07	07	00	07
2004	48	32	16	04	00	04
2005	44	28	16	07	00	07
2006	19	03	16	22	10	12
2007	53	22	31	12	06	06
2008	71	45	26	30	15	15
Total	357	205	152	98	31	67

Fonte: Aneel (2008a).

Nesse período de 1998 a 2008, os dois mecanismos obtiveram mais de três mil expositores, 3.394 contribuições e quase 13 mil participantes. As temáticas desses mecanismos são bem variadas o que leva a discussões que exigem profundo conhecimento técnico, mas também permite a participação de usuários que desejam apenas tarifas mais baratas. Analisando as atas dos conselhos se percebe o quão diversificado é o ambiente regulatório. Abaixo estão alguns exemplos:

Consulta 007/2008 realizada em Porto Velho/ RO com o objetivo de avaliar os serviços da CERON

Participante I informou que havia fundado um Conselho de Consumidores em Ji-Paraná/RO e pediu auxílio da Aneel para a sua entidade.

Participante II queixou-se que seu marido, funcionário da Ceron, teve que se ausentar do trabalho após sofrer um acidente e, por isso, estava sofrendo represálias do chefe.

Participante III reclamou da sobretensão e interrupções do fornecimento de energia.

Consulta 006/ 2008 realizada em Palmas/ TO

Participante I representante do Movimento Nacional de Luta pela Moradia do Tocantins, interpelou o motivo de alguns consumidores não conseguirem ser classificados como de baixa renda.

Participante II representante do Sindicato das Indústrias Frigoríficas de Carnes Bovinas, Suínas, Aves, Peixes e derivados do Estado do Tocantins abordou o problema das quedas de fornecimento, pois isso prejudica bastante o setor de carnes.

Participante III reclamou que uma descarga elétrica havia queimado o seu computador e que a Celtins disse que nada podia fazer.

Consulta 009/2008 realizada em Aracaju/ SE

Participante I Prefeito do Município de Ilha das Flores/SE foi agradecer a melhora na prestação dos serviços da Energisa no seu município após a privatização da concessionária.

Participante II representante da Emurb, elogiou o trabalho da Aneel na redução das tarifas.

Participante III questionou se a Aneel fiscaliza a Energisa quem fiscaliza a Aneel.

A variedade de questões se deve, entre outras coisas, ao grande número de atores⁸⁵ e interesses envolvidos, mas fundamentalmente a obrigatoriedade de publicizar as ações e abrir ao diálogo mesmo que isso seja apenas simbólico⁸⁶. Simbólico, muitas vezes, devido ao teor técnico do debate que diminui a capacidade de alguns atores fazerem proposições bem elaboradas e que possam ser aproveitadas.

Consulta Pública nº: 001/2008

Objetivo - Obter subsídios e informações adicionais para a decisão de alterar dispositivos da Resolução Normativa nº 146, de 14 de fevereiro de 2005, no que tange às condições para a sub-rogação dos benefícios do rateio da Conta de Consumo de Combustíveis Fósseis - CCC, para empreendimentos de transmissão e distribuição não integrantes da Rede Básica, objeto da Nota Técnica nº 014/2008-SRG/ANEEL, de 3 de março de 2008.

Consulta Pública nº: 015/2008

Objetivo - Obter subsídios e informações adicionais para aprovação de alteração no Procedimento de Comercialização AM.14 - Gestão do Pagamento de Penalidades.

Consulta Pública nº: 016/2008

Objetivo - Obter subsídios e informações para aprovação de alteração no Procedimento de Comercialização AC.06 - Alterações de Dados Contratuais.

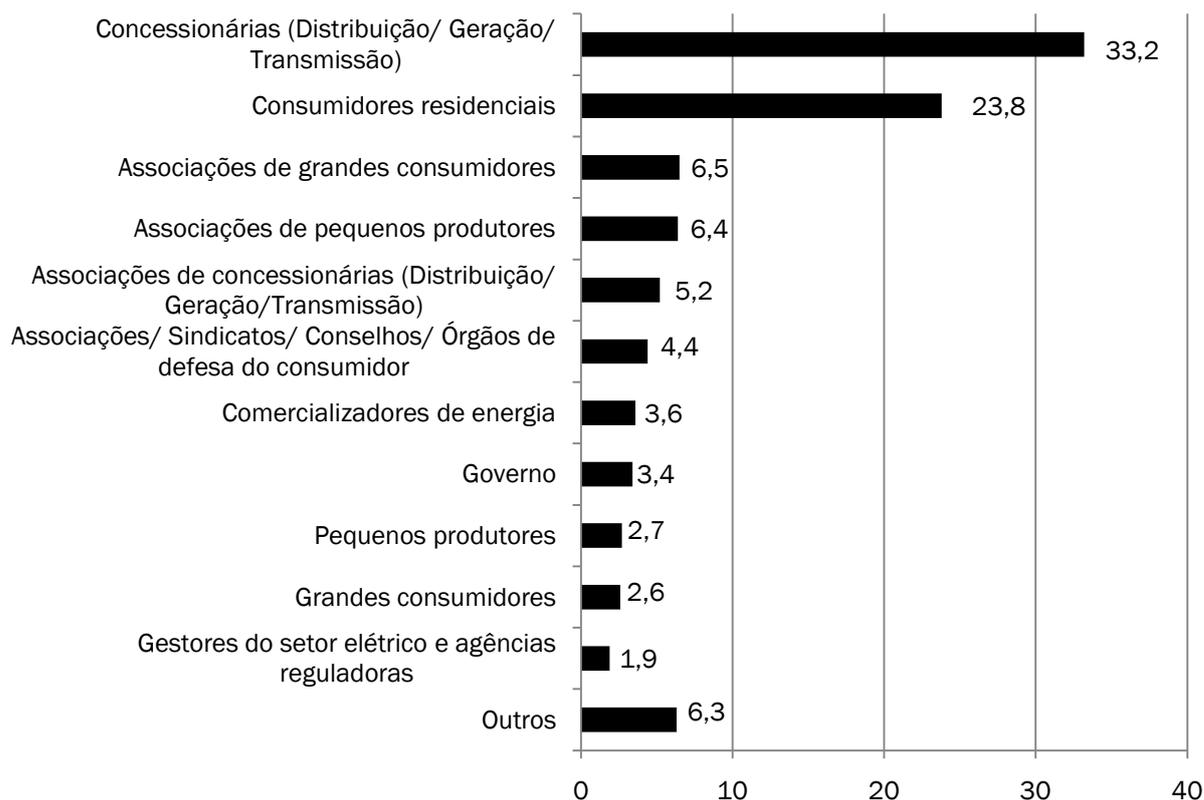
Apesar do nível técnico os consumidores residenciais fazem parte do segundo grupo que mais participa de audiências e conselhos (vide gráfico abaixo). Em sua maioria, os consumidores que buscam esses canais são aqueles de baixa renda que se sentem prejudicado com as tarifas

⁸⁵ Tomando a Consulta Pública n.º 10/2008 como modelo se torna perceptível a amplitude de atores. Essa consulta, realizada em Boa Vista – RR, contou com os seguintes participantes: 7 representantes da Boa Vista Energia; 3 representantes do Jornal Folha de Boa Vista; 1 da Defensoria Pública do Estado de Roraima; 1 da Procuradoria Geral do Município e 1 da Federação da Agricultura. Além disso, teve a exposição do representante do Conselho de Consumidores da Boa Vista Energia e do representante da Prefeitura de Boa Vista.

⁸⁶ As audiências recebem média 14 contribuições, enquanto, as Consultas tem média de 6 contribuições por sessão. No entanto, 10 audiências e 19 consultas contaram com apenas uma ou nenhuma contribuição.

praticadas pelas concessionárias. Eles acreditam que participando estarão colocando em evidência as suas queixas e, conseqüentemente, serão atendidos no seu pleito. É válido salientar que quando há a mesma posição entre *agents* e *principals* sobre determinada medida não há por que manter os custos dessas arenas.

Gráfico 1 – Principais atores que enviaram contribuições as audiências e consultas públicas em 2008



Fonte: Análise dos relatórios das Consultas e Audiências realizadas em 2008.

As Audiências 008/2008 e 007/2008 foram as que mais reuniram consumidores⁸⁷. A primeira foi realizada em Porto Alegre, São Paulo, Belém, Salvador, Brasília com o objetivo de “Obter subsídios e informações adicionais para aprimoramento das Condições Gerais de Fornecimento de Energia Elétrica”⁸⁸, enquanto, a segunda foi realizada em Belo Horizonte pretendendo “obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento da segunda

⁸⁷ A Audiência 008/2008 também foi a que mais contou com Associações de grandes consumidores.

⁸⁸ Fonte: Aneel.

revisão tarifária periódica da CEMIG Distribuição S.A.”. Já a Consulta 017/2008 realizada em Porto Alegre, São Paulo, Fortaleza, Recife, Belém e Brasília com o objetivo “Obter subsídios e informações adicionais para aprimoramento da norma que revisará as condições gerais para a formação, funcionamento e operacionalização dos Conselhos de Consumidores de Energia Elétrica” foi a principal no quesito participação de consumidores residenciais.

Como podemos perceber no gráfico 1, os que apresentam maior participação são as concessionárias. Entretanto, é válido ressaltar as associações de grandes consumidores e os grandes consumidores, pois devemos lembrar que em relação aos consumidores residenciais o número de grandes consumidores é ínfimo.

Entre as associações de consumidores se destacam a ABRACE e a ANACE com maior participação nas Audiências e Consultas. Praticamente todas as associações de grandes consumidores costumam fazer propostas aliadas a outras associações que em outras ocasiões passam a ser rivais. Nesse sentido, aproximadamente, 15% das propostas da ABRACE foram realizadas com outros atores como, por exemplo, ABIAPE e a ABRAGE.

Essa característica de atuar articulada a outros atores não é exclusividade das Associações de grandes consumidores, já que as concessionárias recorrem ao mesmo artifício e com quase a mesma intensidade. Em 2008, 5% das sugestões levadas às audiências pela AES Eletropaulo foram em parceria com os mais diversos atores entre eles, Abengoa, ABIAPE, ABIVIDRO, ABRACEEL, ABRAGE, ANACE, etc.

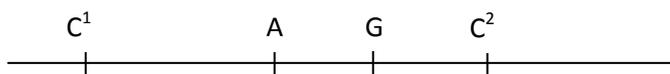
Os grandes consumidores, e suas respectivas associações, sozinhos mantêm grande influência nas decisões do ambiente regulatório. Porém, essa influência se torna mais perniciosa quando eles compartilham dos mesmos interesses de outros atores, como, por exemplo as concessionárias. Nesse sentido, esses dois atores juntos conseguem facilmente moldar as decisões da agência.

Essa atuação em conjunto é possível quando os dois fazem alguma concessão visando um benefício futuro maior. Assim, eles podem se articular para que seus interesses não sejam prejudicados pelas pretensões de outros atores como os pequenos consumidores e o governo.

Mais influente do que concessionárias e grandes consumidores só mesmo o governo. Em um primeiro momento tem a função de escolher os diretores que passarão pelo crivo do Congresso. Após esse processo podem atuar por meio dos mecanismos de controle. No entanto, sua influência não deve ser medida apenas pela atuação dentro desses espaços. A pressão que o governo exerce sobre os agentes molda a opinião pública. Isso acontece quando o governo culpa as agências por deficiências existentes, sendo que tais deficiências, na maioria das vezes, estão aquém da competência do órgão regulador. Com isso, desgasta a imagem dos reguladores e não possibilita que eles possam contra-argumentar a altura.

Por outro lado, é a opinião pública quem provoca o governo contra as agências. Como no Brasil a regulação é recente, muitos atores, geralmente por não entender como o ambiente regulatório funciona, acabam procurando no governo respostas sobre a atuação da agência. Se eles se sentem prejudicados jogam a opinião pública contra o governo impelindo-o a ficar do seu lado e contra as agências.

Desse modo, o governo (G) acaba, muitas vezes, funcionando como fiel da balança. Assim sendo, quando ele tende para o lado dos consumidores (C²) os agentes (A) se sentem desconfortáveis para contrariá-los e as concessionárias acabam isoladas (C¹) conforme ilustra o modelo abaixo.



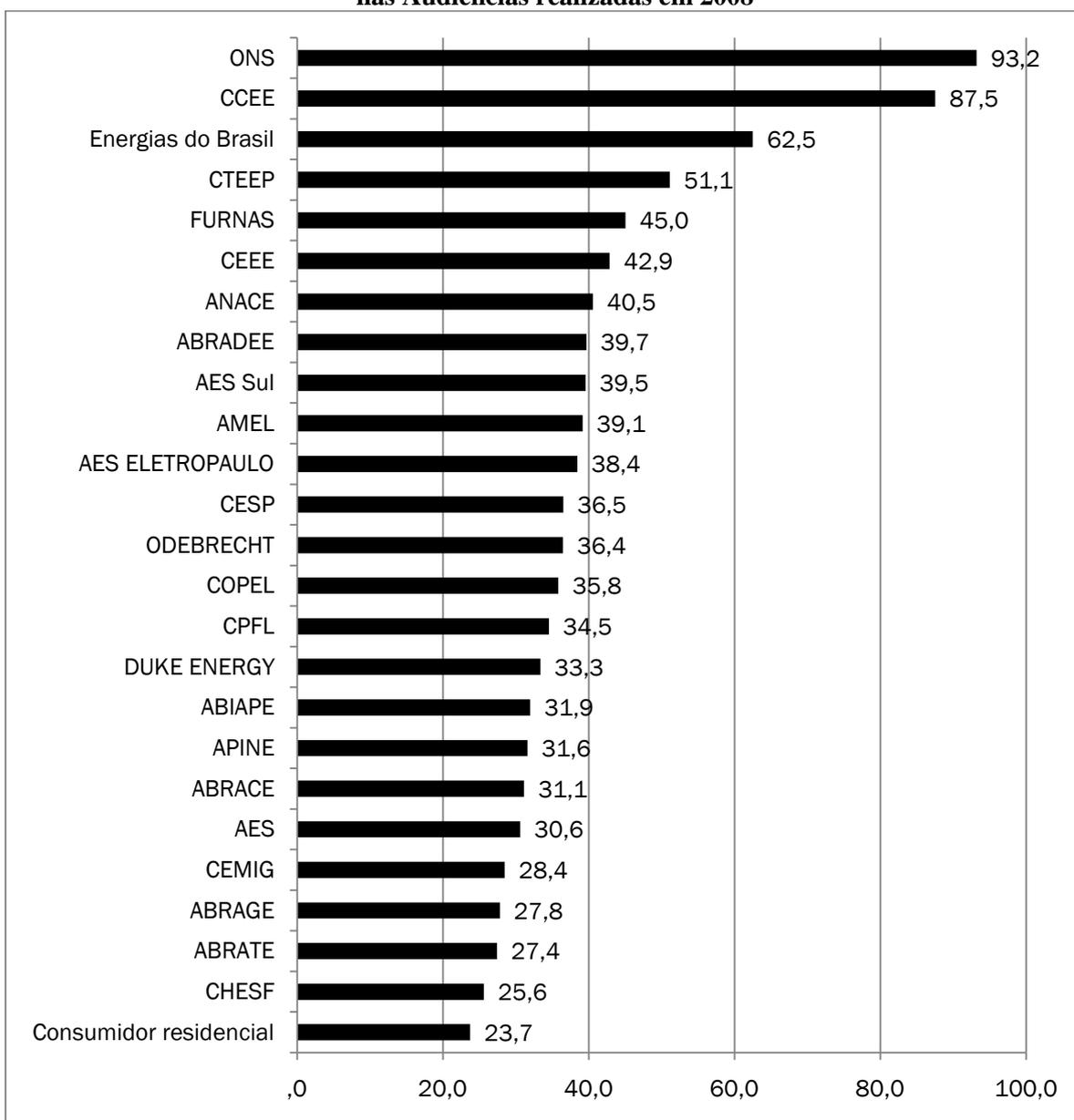
Esse tipo de relação pode ser tão prejudicial quanto o emparelhamento de atores que deveriam

ser rivais. Dessa forma, vale mais uma vez destacar que a regulação só será eficiente se houver competição entre os atores (no caso aqui examinado, consumidores e concessionárias) e blindagem contra pressões externas (LUPIA; McCUBBINS, 1994).

O gráfico abaixo apresenta os atores com a maior quantidade de sugestões aceitas nas audiências realizadas em 2008⁸⁹.

⁸⁹ Só foram contabilizados os atores com propostas acima de 0,5% do cômputo geral para evitar que órgãos que realizaram poucas sugestões enviassem a análise.

Gráfico 2 – Principais atores com sugestões acolhidas nas Audiências realizadas em 2008



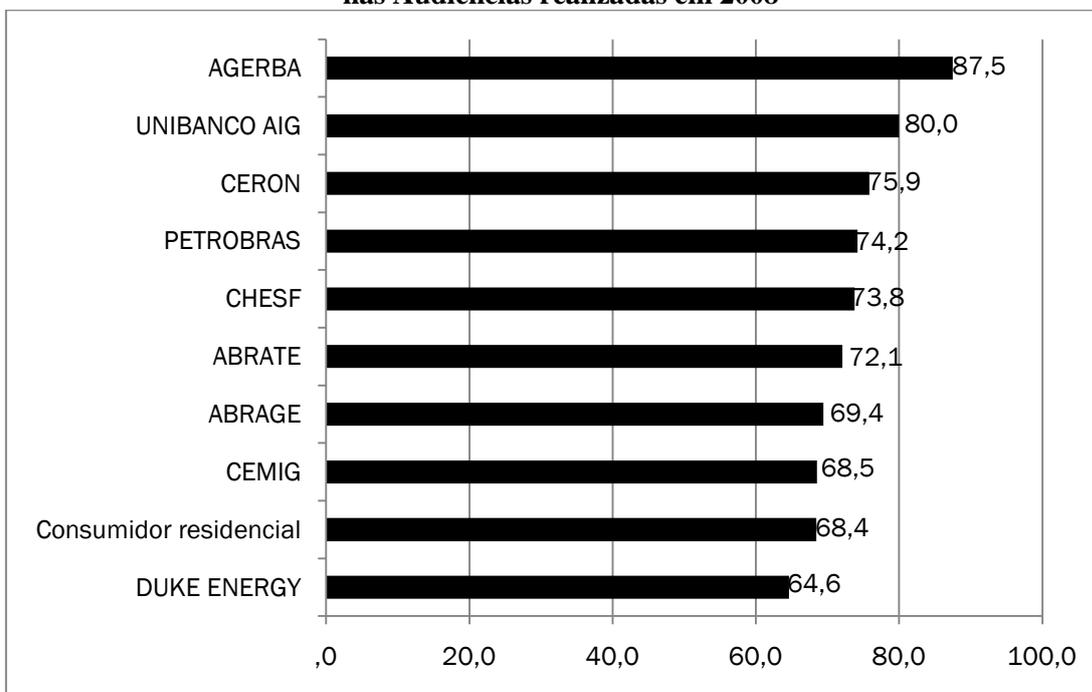
Fonte: Análise dos relatórios das Consultas e Audiências realizadas em 2008.

Desse modo, os consumidores residenciais estão em segundo entre os que mais enviam propostas. No entanto, ficam apenas na posição 25 entre os que mais tiveram propostas aceitas. O que reflete a incapacidade de decifrar os termos técnicos e de propor soluções dentro das exigências da Aneel. Essa característica é até mesmo presente nos órgãos de defesa do consumidor. Para ilustrar, na audiência 045/2008, nas propostas sobre mudanças na redação do Art. 8º § 4º da Resolução Normativa nº 61/2004 que diz “No caso de conserto ou

substituição do equipamento danificado, poderá ser exigido pela concessionária os respectivos laudos e orçamentos” a ABRADDEE, AES ELETROPAULO, COELBA, COSERN, CELPE e CEMIG conseguiram juntas que a ele fosse acrescida necessidade de “devolução das peças danificadas ou do equipamento, no caso de substituição do mesmo”. Enquanto o Procon-SP sobre o mesmo art. 8º levou sugestões que já eram praticadas pelas concessionárias, obviamente, as mesmas não foram aceitas.

O gráfico 3 apresenta quais os atores que mais tiveram propostas recusadas nas audiências de 2008.

Gráfico 3 – Principais atores com propostas não aceitas nas Audiências realizadas em 2008



Fonte: Análise dos relatórios das Consultas e Audiências realizadas em 2008.

Se os consumidores e órgãos que os representam possuem tão pouca capacidade de induzir o funcionamento do ambiente regulatório o que dizer daqueles que não têm acesso a energia, como eles ficam nessa discussão? Quem irá defender seus interesses? Enquanto a participação estiver focada apenas em descobrir quais são os interesses dos consumidores ou dos

fornecedores de serviços quem estiver alijado desse processo não terá como ser ouvido⁹⁰.

Nesse ponto a questão ganha outro tom, pois é aí que deveria entrar a capacidade das agências reguladoras em intervir e propor soluções para problemas sociais. No entanto, as burocracias autônomas das agências são, também, insensíveis (PÓ; ABRUCIO, 2006). Desse modo, o espaço público artificial do ambiente regulatório, além de elitista, pois grande parcela da sociedade não compreende o seu funcionamento é também privado, já que os excluídos não têm voz.

Desse modo, se engendra uma verdadeira armadilha quando se acredita que todas as decisões tomadas a partir das discussões em mecanismos como audiências e consultas são democráticas e pautadas na legitimidade, pois isso concorre para que as agências busquem ampliar a sua autonomia e quanto mais elas forem atendidas nesse quesito, mais entenderão que devem direcionar a máquina administrativa de acordo com os seus pressupostos. Nesse formato, os interesses nacionais e os interesses da sociedade civil correm graves riscos de serem preteridos pela vontade da burocracia autônoma tão frágil à sedução do mercado.

⁹⁰ Vale lembrar que as concessionárias foram privatizadas sobre o discurso da universalização dos serviços sendo esse parte dos compromissos assumidos no contrato de concessão pelas empresas vencedoras.

3.3.1. Conselho de consumidores

Para defender o interesse dos consumidores atendendo as recomendações da política nacional das relações de consumo⁹¹ a Aneel determina que as concessionárias fomentem conselhos consultivos de consumidores. No entanto, vale frisar que a instituição dos conselhos independe do ambiente regulatório, eles estão muito mais vinculados ao já discutido convite à participação e fiscalização direta⁹².

Por outro lado, a lei que balizou o processo de privatização previa que era tarefa do poder concedente “estimular a formação de associações de usuários para defesa de interesses relativos ao serviço”⁹³. Além disso, a Aneel está imbuída de possibilitar que essas associações tenham acesso à informação e que os conselhos funcionem sem qualquer entrave. No entanto, na avaliação dos conselheiros, em uma escala de zero a dez, a média da Aneel quanto ao fortalecimento das associações de consumidores ficou em 5,4⁹⁴.

Os conselhos são formados pela indicação de dois membros (um titular e outro suplente) por instituições representativas de cada classe de consumo (residencial, comercial, industrial, rural e poder público) e mais um representante dos órgãos de defesa do consumidor. Na maioria das vezes a indicação é feita por meio de eleições. Conforme o gráfico XX, a maioria dos conselheiros (82%) acredita que esse processo de escolha é claro e transparente.

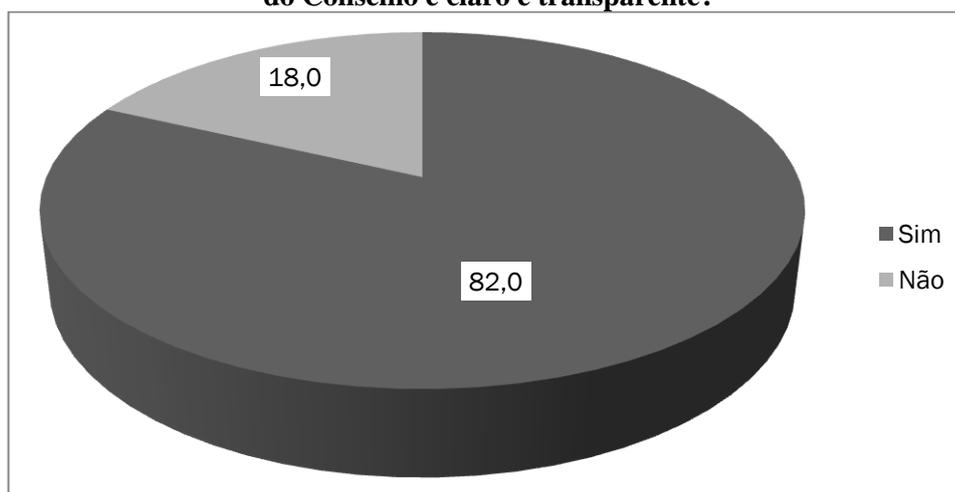
⁹¹ A Política Nacional das Relações de Consumo formatada pela Lei 8.078 em seu Art. 5 previa a “concessão de estímulos à criação e desenvolvimento das Associações de Defesa do Consumidor”.

⁹² A Lei 8.631 de março de 1993 determinava em seu art. 13. que “o concessionário de serviço público de distribuição de energia elétrica criará no âmbito de sua área de concessão, Conselho de Consumidores, de caráter consultivo, composto por igual número de representantes das principais classes tarifárias, voltado para orientação, análise e avaliação das questões ligadas ao fornecimento, tarifas e adequações dos serviços prestados ao consumidor final”.

⁹³ Inciso XII, art. 29, da Lei nº 8.987, de 1995.

⁹⁴ Pesquisa direta.

Gráfico 4 - Na opinião do(a) Sr(a), o processo de escolha dos membros do Conselho é claro e transparente?



Fonte: Pesquisa direta com os membros dos Conselhos.

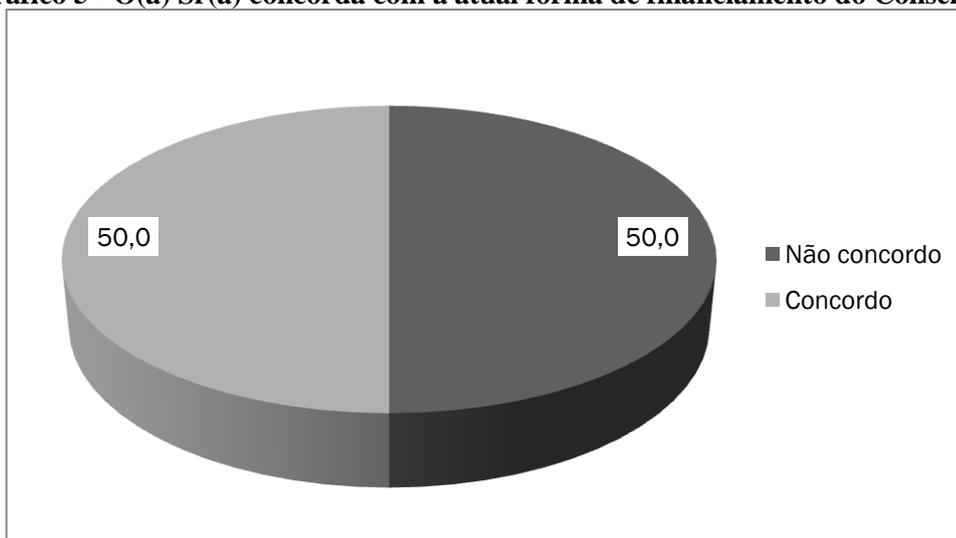
Os conselheiros são responsáveis pelo Plano Anual de Atividades e Metas - PAM que deve receber suporte das concessionárias, sendo esse institucional ou até mesmo financeiro. Entre outras coisas, o PAM prevê cronograma e gastos com: estrutura básica para atendimento; divulgação do conselho; site do conselho; reuniões descentralizadas; reuniões do conselho; participações em eventos; formação ou manutenção de biblioteca; visitas de troca de experiência; treinamentos; elaboração de projetos especiais; articulação com outros conselhos e atuação junto aos consumidores. Tendo o conselho de consumidores da Companhia Energética de Brasília - CEB como exemplo vê-se que os seus objetivos são:

- I - Interagir com a CEB junto à sociedade civil, identificando e propondo melhorias para as necessidades específicas de cada uma das diversas classes de consumidores, em relação às atividades por ela desenvolvidas;
- II - Analisar, debater e propor soluções para conflitos instaurados entre os consumidores e a CEB;
- III - Cooperar com a CEB na divulgação das decisões e dos atos praticados pelo Conselho;
- IV - Cooperar e estimular a CEB no desenvolvimento e na disseminação de programas educativos destinados à orientação dos consumidores sobre a utilização de energia elétrica, também quanto aos seus direitos e deveres;
- V - Cooperar com a comunidade e a CEB na formação de propostas sobre assuntos de sua competência a serem encaminhados a ANEEL;

- VI - Cooperar com a ANEEL na fiscalização dos serviços prestados pela CEB, visando o cumprimento do contrato de concessão e da regulamentação de interesses do setor de energia elétrica;
- VII - Conhecer e acompanhar a evolução da legislação e da regulamentação do setor de energia elétrica⁹⁵.

Assim, o Conselho tem a missão de fiscalizar a concessionária sendo, por sua vez, financiado com recursos provenientes da própria Concessionária. Esse tema é tão delicado para os conselheiros que a posição deles fica polarizada, ou seja, uma parcela concorda com a atual forma de financiamento enquanto outra parcela não concorda. O gráfico abaixo ilustra essa questão.

Gráfico 5 - O(a) Sr(a) concorda com a atual forma de financiamento do Conselho?



Fonte: Pesquisa direta com os membros dos Conselhos.

Resumidamente os conselheiros são representantes eleitos pelos principais envolvidos na atuação da distribuidora com a finalidade de colaborar com a Aneel na busca de melhores serviços. Além disso, eles são responsáveis por publicizar para a comunidade dando contornos menos técnicos aos trâmites do setor elétrico. No entanto, para os conselheiros qual é a função da Aneel, entidade cuja qual eles devem colaborar?

Para os conselheiros os principais objetivos da Aneel são: fiscalizar as concessionárias

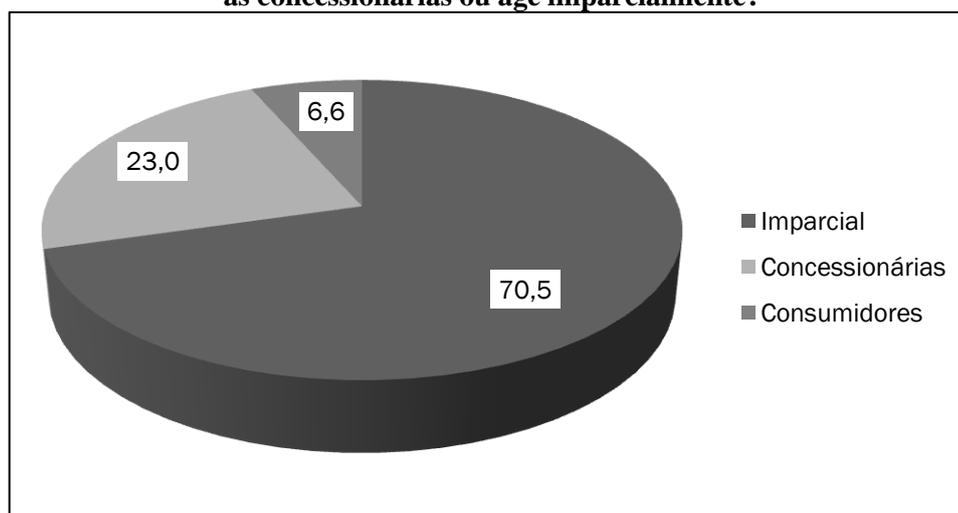
⁹⁵ Fonte: < http://www.ceb.com.br/Ceb/Ceb/visualizar_texto.cfm?idtxt=853>

(55,7%); gerar políticas para o setor elétrico (45,9%); criar condições para que o setor elétrico se desenvolva (39,3%) e impedir tarifas abusivas (29,5%).

Enquanto que, para eles, o conselho tem como finalidades: fiscalizar as concessionárias (41%); impedir tarifas abusivas (34,4%) e criar condições para que o setor elétrico se desenvolva (19,7%).

Quase todos os conselheiros têm convicção de que a Aneel é imprescindível para o setor elétrico, 95,1% deles compartilham desse pensamento. Quanto à atuação da agência, para a maioria, ela age imparcialmente (70,5%), já 23% entende que a Aneel favorece as concessionárias, enquanto, 6,6% afirmam que o favorecimento é aos consumidores. O gráfico XX apresenta esse cenário.

Gráfico 6 - Para o(a) Sr(a) a Aneel é uma entidade que favorece os consumidores, as concessionárias ou age imparcialmente?



Fonte: Pesquisa direta com os membros dos Conselhos.

O diferencial dos conselhos para os outros mecanismos fundamentados na participação existentes no ambiente regulatório está na legitimidade que é dada pelas associações. Além disso, o peso de cada grupo acaba se tornando o mesmo. O que faz com que os mais de 50 milhões de usuários residenciais tenham a mesma quantidade de representantes que os pouco

mais de 500 mil usuários da indústria⁹⁶.

Conforme Peltzman (1989), os grandes grupos, ou seja, aqueles que possuem muitos atores como, por exemplo, os consumidores residenciais, no ambiente regulatório estão em desvantagem, já que os custos da organização e troca de informação entre os seus pares é infinitamente superior em comparação aos grupos menores. Nesse sentido, o fato de ter muito mais atores nem sempre corresponderá a um peso maior nas reivindicações e na pressão para imprimir sua vontade.

O formato do Conselho onde todos os grupos têm o mesmo número de representantes é, na visão da maioria dos conselheiros (63,9%), um fator que possibilita que todas as classes sejam bem representadas.

Por outro lado, parte dos conselheiros compartilha de uma característica também presente nos consumidores comuns, já que 40% deles têm alguma deficiência na compreensão dos termos técnicos do setor elétrico. Nesse sentido, como é possível que um conselho de caráter consultivo apresente tão grande número de atores com esse tipo de dificuldade?

Em parte, isso se deve ao modo como são escolhidos os conselheiros, geralmente, atores alheios ao setor elétrico e que acabam “refêns” de consultores externos. Tais consultores são responsáveis por decifrar as notas técnicas, resoluções, portarias da Aneel, além de apresentar sugestões aos conselheiros.

A dificuldade de entender os termos técnicos do setor elétrico compromete a compreensão sobre a atuação da concessionária, e, até mesmo, para qual lado está tendendo a Aneel. Assim, o conselho concorre para se tornar um aparelho artificial, ou seja, existe, acredita que está cumprindo o seu papel, no entanto, corrobora as ações das concessionárias.

⁹⁶ Ver anexo A.

3.3.2. Regulando pela satisfação: melhores serviços e tarifas “justas”?

No capítulo anterior, foram apresentadas as justificativas para a criação das agências reguladoras e como elas devem manter o equilíbrio entre os diversos atores que as rodeiam. Entretanto, devido à dificuldade de atuar com base no princípio do equilíbrio entre os atores, a estratégia adotada passa a ser da regulação pela satisfação dos clientes.

Regulação pela satisfação se baseia na premissa de que a regulação deve se realizar conforme o interesse público afastando os grupos de interesse que estão a todo momento buscando resultados sociais indesejáveis. Como foi demonstrado no capítulo sobre a reforma do Estado, o consumidor passa a ser foco dos gestores. A administração pública teria como meta a satisfação dos seus “clientes”. Logo, as agências reguladoras deveriam seguir a mesma premissa.

Porém, os reformadores não esclareceram quais critérios racionais seriam usados para definir qual é a pretensão dos clientes sendo que eles não formam um grupo uniforme com os mesmos desejos e interesses (MASHAW, 2004).

Por outro lado, é preciso salientar que o foco nas opções dos clientes está longe de ser um critério que demonstre eficiência ou justiça, pois se tais clientes não conhecem as opções ou se tais opções são tão “dísparas” quanto à diferença entre as cores preto e quantum as mudanças obtidas serão as mesmas das políticas tomadas sem a necessidade de foco no cliente.

Ainda mais quando definir o que seria “interesse público” fica a cargo da percepção que o agente tem sobre as necessidades dos consumidores essa estratégia pode se tornar contraproducente. Para evitar que isso aconteça, no caso da Aneel, os agentes se baseiam em *surveys* nacionais⁹⁷.

⁹⁷ A pesquisa de opinião é realizada por um instituto de pesquisa contratado pela Aneel para esse devido fim.

Nesse sentido, a opinião dos consumidores se sobrepõe a qualquer política a longo prazo ou outras necessidades que não sejam aquelas de atender aos anseios do público. Em primeira mão a regulação pela satisfação parece ser um método eficiente para nortear o ambiente regulatório. Porém, o que seria essa satisfação?

A satisfação no setor elétrico é medida pelo Índice Aneel de Satisfação do Consumidor – IASC⁹⁸. O IASC é um termômetro de como os consumidores estão percebendo os serviços prestados pelas suas concessionárias. Esse índice é utilizado desde 2000 sinalizando quais as concessionárias prestam “melhores” serviços e conseqüentemente merecem ter as tarifas ajustadas para manter a “qualidade”⁹⁹.

Entre outras coisas, o IASC analisa a capacidade de comunicação entre as concessionárias e os consumidores, a confiança que os consumidores nutrem sobre pontos como a não interrupção do fornecimento e avisos sobre interrupção, além de avaliar os canais criados pelas concessionárias para atender os consumidores, o preço praticado e a fidelização dos consumidores.

Assim sendo, preenchendo esses pré-requisitos as concessionárias pleiteiam o direito a terem suas tarifas majoradas¹⁰⁰. Por outro lado, a Aneel tem o direito de reduzir as tarifas daquelas que não se adéquam às necessidades da sua clientela.

Nesse sentido, a regulação por satisfação gera um ciclo vicioso, pois quem presta bons serviços terá sempre recursos suficientes para continuar no mesmo patamar ou melhorar a

⁹⁸ O IASC é realizado pela Aneel desde 2000 dando um prêmio as melhores concessionárias de cada ano e confere o Selo IASC as melhores avaliadas em cada categoria. Todas as 64 concessionárias são avaliadas sendo realizadas mais de 19 mil entrevistas no país inteiro.

⁹⁹ No Anexo B estão desmembradas as concessionárias e seus respectivos desempenhos no IASC desde 2000 até 2008.

¹⁰⁰ Isso é possível, pois o IASC é um dos componentes do Fator X. Tal fator dá parâmetro a Aneel estabelecer metas para as concessionárias, entre seus componentes estão: “**componente Xc** – reflete, por meio de um índice, os ganhos de produtividade esperados pelo natural incremento do consumo de energia elétrica na área de concessão da distribuidora, em função do maior consumo dos consumidores existentes, como pela incorporação de novos consumidores, no período entre revisões tarifárias; **componente Xc** – reflete, por meio de um índice, a avaliação dos consumidores sobre a empresa de distribuição que lhe fornece energia, sendo obtido mediante a utilização do resultado da pesquisa Índice ANEEL de Satisfação do Consumidor (IASC); **componente Xa** – reflete um índice de ajuste ao reajuste do componente “pessoal” da “Parcela B”, quando dos reajustes tarifários anuais, que reflita adequadamente o valor da remuneração da mão de obra do setor formal da economia brasileira” (ANEEL, 2005b, pág. 26).

satisfação dos seus consumidores. Por outro lado, quem presta maus serviços terá um esforço bem maior para conseguir agradar a clientela conseqüentemente terá cada vez menos recursos. Porém qual fator pode ser apontado como principal propulsor desse ciclo?

Como vimos no primeiro capítulo, a privatização veio sob a justificativa da melhoria nos serviços prestados e tarifas mais justas. Dessa forma, as concessionárias privatizadas tiveram que justificar para que vieram. Dois fatores preponderantes para prestar melhores serviços com custo menor foram: o redesenho nas relações trabalhistas e um forte investimento em publicidade.

Nesse sentido, as concessionárias privadas passaram a terceirizar boa parte dos funcionários o que reduziu custos e aumentou a eficiência¹⁰¹ enquanto se vestiam com uma nova roupagem sob as técnicas de publicidade. Isso facilita com que a população perceba mais facilmente a melhoria nos serviços e mesmo com tarifas ligeiramente mais altas eles se sentem mais satisfeitos. A tabela 5 apresenta a diferença entre as tarifas praticadas pelas concessionárias públicas e pelas privadas.

Tabela 5 – Tipo de concessionária por média tarifária

Tipo	Tarifa
	Média R\$/kWh
Privada	0,340
Pública	0,322

(1) Não apresenta as empresas de capital misto.
Fonte: Elaborado a partir do quadro tarifário Aneel (09/2009).

No entanto, observando a média dos itens de avaliação do IASC de 2008 percebe-se que o valor da tarifa não produz grandes efeitos sobre as outras variáveis avaliadas pelos consumidores, que, por sua vez, reforça o ciclo anteriormente citado.

¹⁰¹ Vale ressaltar que muito deles faziam parte do quadro das companhias antes da privatização.

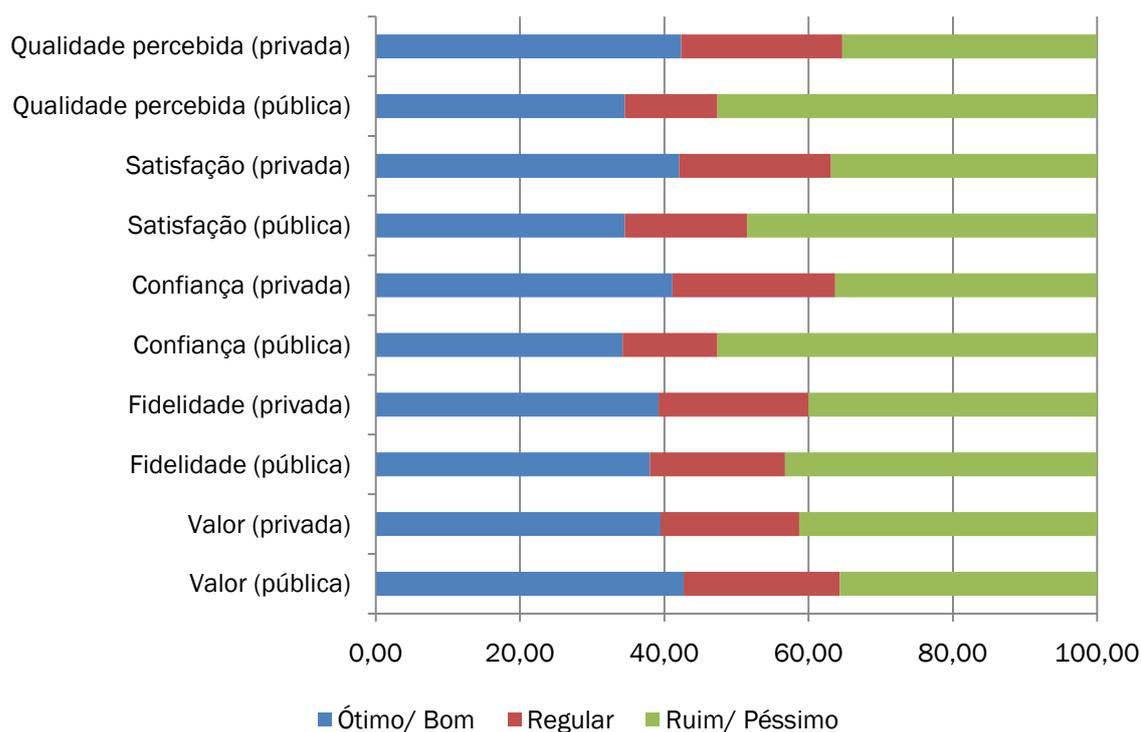
Tabela 6 - Correlação itens de avaliação IASC - 2008

	Melhor Preço	Confiabilidade	Acesso	Informação	Satisfação Global	Desconformidade	Distância para o ideal	Confiança Geral
Melhor Preço	1,000	,120	,146	,160	,101	,148	,024	,255
Confiabilidade	,120	1,000	,965	,911	,869	,902	,898	,886
Acesso	,146	,965	1,000	,907	,854	,893	,859	,898
Informação	,160	,911	,907	1,000	,748	,780	,804	,801
Satisfação Global	,101	,869	,854	,748	1,000	,950	,912	,884
Desconformidade	,148	,902	,893	,780	,950	1,000	,924	,916
Distância para o ideal	,024	,898	,859	,804	,912	,924	1,000	,840
Confiança Geral	,255	,886	,898	,801	,884	,916	,840	1,000
Preocupação Clientes	,299	,889	,888	,829	,860	,908	,806	,968
Competência	,144	,935	,940	,854	,913	,931	,882	,943
Informações Corretas	,246	,904	,911	,876	,869	,910	,844	,956
Melhor Fornecimento	,679	,555	,554	,514	,478	,525	,507	,556
Melhor Atendimento	,659	,585	,579	,517	,546	,586	,537	,582
Preço/Benefícios	,446	,028	,011	,035	,026	,023	-,009	,053
Preço/Fornecimento	,409	,014	-,006	,040	-,021	-,002	,034	,043
Preço/Atendimento	,380	,014	-,027	,040	-,062	-,021	,036	,026

Fonte: Elaborado a partir dos dados do IASC (2000-2008).

Analisando a correlação acima percebe-se que o item melhor preço só mantém forte relação com os itens que fazem parte do grupo fidelidade (melhor fornecimento, melhor atendimento) e valor (preço/benefícios, preço/ fornecimento, preço/ atendimento). Entretanto, pouco influi nas variáveis que fazem parte do grupo qualidade percebida (confiabilidade, acesso, informação); satisfação (satisfação global, desconformidade, distância para o ideal); e confiança (confiança geral, preocupação com os clientes, competência, informações corretas). Nesse sentido, os consumidores percebem que as concessionárias públicas detêm os melhores preços, mas não vinculam essa característica a itens como qualidade, satisfação e confiança. Dessa forma, nesses itens as concessionárias privadas na média 2000/2008 estão com vantagem. Por outro lado, quando a questão é o valor as públicas é que assumem a dianteira. O gráfico abaixo apresenta esse cenário.

Gráfico 7 – Comparativo dos indicadores IASC entre as concessionárias públicas e privadas



Fonte: Elaborado a partir dos dados do IASC (2000-2008).

Como pode ser observado as concessionárias públicas são piores avaliadas justamente no item qualidade percebida. Esse item engloba as variáveis de informação, acesso à empresa e segurança na prestação dos serviços sem queda de fornecimento. Quando se realiza o desdobramento da qualidade percebida, em uma análise item por item, fica perceptível que as concessionárias privadas em comparação com as públicas são melhores avaliadas em todos os escores. Na tabela 7 pode-se perceber essa diferença.

Tabela 7 – Comparativo entre concessionárias privadas e públicas (IASC -2000/2008)

Indicadores	Tipo	
	Privada	Pública
Escore Informação ao Cliente	62,36	58,92
Explicação sobre o uso adequado da energia	61,29	57,28
Segurança no valor cobrado	60,13	56,51
Atendimento igualitário a todos os consumidores	67,51	64,43
Informação/Orientação sobre riscos associados ao uso da energia	60,16	56,77
Esclarecimento sobre seus direitos e deveres	58,53	55,05
Detalhamento das contas	67,95	64,25
Escore Acesso à Empresa	68,87	66,44
Pontualidade na prestação de serviços	65,08	61,83
Facilidade para entrar em contato com a empresa	66,96	65,52
Cordialidade no atendimento	71,48	68,52
Facilidade de acesso aos postos de recebimento da conta	76,62	75,18
Respostas rápidas às solicitações dos clientes	63,65	60,60
Escore Confiabilidade nos Serviços	65,15	61,68
Fornecimento de energia sem interrupção	67,86	63,07
Fornecimento de energia sem variação na tensão	65,00	60,84
Avisos antecipados - susp. fornecimento - atraso pagamento	64,83	63,16
Confiabilidade das soluções dadas	64,49	61,37
Rapidez na volta da energia quando há interrupção	65,97	61,48
Avisos antecipados - susp. fornecimento - manutenção	62,27	59,89

Fonte: Elaborado a partir dos dados do IASC (2000-2008).

Dessa forma, pode-se dizer que a privatização e o modelo de regulação do setor elétrico brasileiro tem sido contraproducente, ou seja, tenha criado um cenário onde a “satisfação” aumenta mais benefícios como o custo dos serviços aumentam muito mais?

Entre as décadas de 1970 e 1990 o valor da tarifa era único em todo o país e a cada aumento que era dado havia reflexo muito mais na imagem do governo do que das concessionárias. Com a criação do ambiente regulatório e a prática de tarifas específicas para cada concessionária e para cada tipo de consumidor esse assunto saiu da pauta do dia. Nesse sentido, diminuiu a pressão da opinião pública sobre o governo a cada aumento, ainda mais quando eles deixaram de atingir uniformemente cada consumidor.

Essa desarticulação possibilitou que seis dos oito encargos setoriais embutidos na conta de energia fossem criados e que cada Estado aplique uma alíquota de ICMS diferente para cada grupo de consumidor¹⁰².

O Brasil produz uma das energias mais baratas do mundo e consome uma das mais caras¹⁰³. Dois fatores são responsáveis diretos por essa discrepância: a ineficiência dos órgãos de regulação e distribuição e os elevados tributos. Isso tudo produz um ciclo de aumento de tarifas seguido por inadimplência gerando mais aumentos aos consumidores.

Por contraditório que possa parecer as privatizações concorreram para o aumento das tarifas. Isso aconteceu, já que com a entrada de órgãos de defesa da concorrência, de mecanismos para um mercado equilibrado e justo, de autarquias para administração e controle do sistema de venda, geração, transmissão e distribuição tiveram que ser criados encargos setoriais.

Para a manutenção desses órgãos são necessários encargos setoriais como; Reserva Global de Reversão – RGR¹⁰⁴; Conta de Consumo de Combustível – CCC; Taxa de Fiscalização de Serviços de Energia Elétrica - TFSEE¹⁰⁵; Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica - PROINFA¹⁰⁶; Conta de Desenvolvimento Energético – CDE¹⁰⁷;

¹⁰² As diferentes alíquotas praticadas por grupos de consumidores pode ser extremamente prejudicial para aqueles que estão na linha limítrofe desses grupos. O exemplo abaixo de um consumidor da Cemig ilustra bem esse quadro. Em um domicílio do Estado de Minas Gerais com duas lâmpadas de 60W acesas 5 horas em média por dia, uma geladeira simples e um aparelho de televisão de 150W funcionando por 4 horas todos os dias, essa residência consumirá no final de um mês algo em torno de 88,8 kWh recebendo uma conta de luz de pouco mais de R\$ 30. Porém, caso esse consumidor resolva criar mais um ponto de luz e instale uma lâmpada de 20W com a mesma média de uso das outras o seu consumo terá um pequeno aumento de 2,4 kWh/mês, entretanto, a sua conta chegará perto dos R\$ 50, ou seja, essa pequena lâmpada custará quase R\$ 20 a mais no orçamento dessa família. Mas qual o motivo para esse aumento excessivo? O motivo reside na alíquota do ICMS que em Minas Gerais isenta quem consome abaixo de 90 kWh/mês e onera em 30% aqueles que ultrapassam essa fronteira. Vale salientar que essa realidade não é exclusividade de Minas, mas acontece na maioria dos Estados.

¹⁰³ O elevado custo das tarifas de energia chegou a ser tema de uma Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI no segundo semestre de 2009.

¹⁰⁴ A RGR é um encargo existente desde 1957 com a finalidade de criar um fundo para ampliação e modernização do setor elétrico. Ele pode chegar a 3% da receita anual das concessionárias.

¹⁰⁵ A TFSEE foi criada em 1996 e ela que garante a autonomia financeira da Aneel.

¹⁰⁶ Em 2002, o governo federal estabeleceu o PROINFA com a função de obter recursos para ampliar a capacidade de geração de energia limpa. Apenas os pequenos consumidores estão excluídos desse encargo.

¹⁰⁷ Aliado ao PROINFA, também em 2002, surgiu a CDE para tornar a energia limpa (principalmente eólica e biomassa) como, também, a de queima de combustíveis fósseis mais competitivas no Brasil.

Compensação Financeira pela Utilização de Recursos Hídricos – CFURH¹⁰⁸; Encargos de Serviços do Sistema – ESS¹⁰⁹ e Custos do Operador Nacional do Sistema – ONS¹¹⁰.

Tabela 8 – Encargos setoriais embutidos na tarifa de energia

Encargos Setoriais	2004	2005	2006	2007
	R\$ Milhão	R\$ Milhão	R\$ Milhão	R\$ Milhão
RGR Fonte: SFF-ANEEL	1.177,20	1.181,80	1.282,30	1.317,0
CCC Fonte: SRE -ANEEL	3.322,60	3.419,30	4.525,70	2.870,6
TFSEE Fonte: SRE / SAF-ANEEL (Valores Realizados)	220,2	270,8	307,1	327,4
PROINFA Fonte: SRE -ANEEL	-	-	385,17	634,5
CDE Fonte: SRE - ANEEL	1.455,40	2.044,10	2.283,40	2.469,70
CFURH Fonte: SFF / SRG-ANEEL	779,6	1.003,70	1.100,00	1.244,30
ESS Fonte: CCEE	141	172	191,6	85,9
ONS Fonte: ONS / SFF-ANEEL	8,9	9,6	10,2	10,7

De acordo com a ABRADÉE, esses encargos correspondem a 7,5% do custo das tarifas de energia no país. No entanto, essa opinião não é compartilhada por outra parte dos atores do setor elétrico. Conforme Dos Santos et. al. (2008), as concessionárias de energia têm recorrido a justificativa, inadequada, de que encargos setoriais são os únicos responsáveis pelos sucessivos aumentos na conta de luz.

Boa parte dos aumentos se deve a ineficiência das concessionárias e a partilha dos prejuízos com os consumidores. No Brasil, por volta de 15% da energia repassada às concessionárias se

¹⁰⁸ A CFURH é um encargo compensatório, de 1989, para os municípios prejudicados com a diminuição de seu território para a criação de usinas hidrelétricas.

¹⁰⁹ ESS é um encargo repassado a CCEE posto em prática desde 1998 para garantir a estabilidade do Sistema.

¹¹⁰ A ONS cobra uma taxa de seus associados desde 2004 para garantir as suas atividades na área de coordenação do setor elétrico brasileiro.

perde até chegar aos consumidores finais¹¹¹. Essas perdas podem ser técnicas (ocasionadas por fenômenos naturais)¹¹² ou não-técnicas que provêm, principalmente, de erros na aferição do consumo, furtos de cabos e de energia (gatos). A tabela abaixo apresenta quanto representa as perdas técnicas e não-técnicas para as concessionárias.

Tabela 9 - Concessionárias com maiores perdas em %

Nº	Distribuidora	Perdas Técnicas (%)	Perdas Não Técnica (%)	Perdas Totais (%)
1	CERON	15%	35%	50%
2	CEPISA	19%	26%	45%
3	LIGHT	9%	24%	33%
4	ELETROACRE	18%	24%	42%
5	MANAUS	11%	24%	34%
6	CEMAR	18%	21%	39%
7	CELPA	14%	20%	34%
8	CEAL	15%	19%	34%
9	BOA VISTA	10%	17%	27%
10	AMPLA	9%	17%	26%
11	ENERGISA PARAÍBA	13%	13%	27%
12	ELETROPAULO	7%	11%	18%
13	CEEE	9%	11%	20%
14	ESCELSA	14%	10%	25%

Fonte: Aneel (2008a).

Os gastos previstos pela Aneel, no ano de 2008, com perdas não-técnicas, principalmente, com equipes de combate a fraudes foram de R\$ 254.991 para a Coelba, R\$ 286.832 para a CEB, R\$ 315.818 para a Light, R\$ 326.417 para a Eletropaulo e R\$ 337.364 para a Cemig (ANEEL, 2008a). No total, esse custo chega a 7,4 bilhões anuais acrescentando os impostos. Por sua vez, as concessionárias repassam esse prejuízo aos consumidores onerando o custo da conta de energia.

Nesse cenário, a economia dos Estados é prejudicada, pois dependendo do valor da tarifa alguns empreendimentos deixam de ser interessantes, como, também, os consumidores residenciais tem que arcar com encargos e prejuízos das concessionárias que muitas vezes

¹¹¹ Na região Norte esse número chega a 36% de perdas na distribuição e 23% de perdas não-técnicas. Enquanto, na região Centro-Oeste e Sul as perdas não-técnicas não ultrapassam 4%.

¹¹² No processo de geração, transmissão e distribuição parte da energia produzida se perde (dissipa) devido, muitas vezes, ao uso de materiais inadequados.

acabam alijando-os da possibilidade de consumir energia. Quem mais sofre são os pequenos consumidores que apesar de terem redução na conta de luz, mesmo assim, muitos não têm como pagar o que é cobrado¹¹³, principalmente, se ele estiver na linha limítrofe do baixo consumo.

Por outro lado, o investimento em publicidade produz uma qualidade, muitas vezes, superficial que possibilita tanto os aumentos quanto justifica a regulação. Mais interessante é saber que parte dos custos de marketing são, também, repassados aos consumidores. Esses custos são previstos na Empresa de Referência - ER desenhada pela Aneel. Na consulta pública 020/2008 a CSPE pediu que a Aneel reavaliasse tais custos. De acordo com contribuição feita pela empresa à Consulta, eles entendem que:

sobre as despesas com o Marketing, independentemente da discussão sobre a subvalorização do parâmetro considerado pelo modelo da ER, cabe mencionar o fato do modelo empregar para CSPE o valor de R\$ 0,85/cliente/ano, enquanto para algumas outras concessionárias em igual processo de revisão tarifária foi adotado o valor de R\$ 1,321/cliente/ano. A diferença do parâmetro de valorização das despesas com marketing não tem razoabilidade na medida em que tal despesa é vinculada a um mesmo escopo regulatório, independentemente do porte da concessão. Diante do exposto, a CSPE solicita a incorporação do parâmetro de valorização das despesas com marketing de R\$ 1,321/cliente/ano, o que representa um acréscimo de **R\$ 90.977,07, a preço de Fevereiro e 2008**, nos custos de Materiais e Serviços (Consulta Pública 020/2008).

Esses fatores fortalecem o pensamento de que *o setor elétrico está bom apenas para as distribuidoras, porque para o consumidor está péssimo*¹¹⁴ e que as agências reguladoras *não regulam nada. Devemos pedir a extinção de algumas, porque não prestam nenhum serviço a não ser para as empresas*¹¹⁵. No entanto, esse tipo de declaração não contribui para que o cidadão comum se interesse pelo ambiente regulatório além de não apresentar qualquer mecanismo que possa fazer a defesa de tarifas justas e da prestação de melhores serviços.

¹¹³ Algumas concessionárias além do corte de fornecimento realizado com medidas vexatórias ainda colocam o nome dos inadimplentes em cadastros de mau pagadores ou impetram ações judiciais visando à penhora de bens.

¹¹⁴ Dep. Marcio Junqueira para a Agência Câmara 18/08/2009.

¹¹⁵ Dep. Marcelo Itagiba para a Agência Câmara 18/08/2009.

É preciso ter em mente que colher a opinião dos atores e buscar inseri-los na orquestração das políticas regulatórias gera resultados profícuos. Porém, disseminar essa noção como meta a ser perseguida pode ser contraproducente, pois além dessa tarefa estar passível a ser desvirtuada por ruídos que enviesam a compreensão de quais são as necessidades dos indivíduos (como, por exemplo, construir indicadores de satisfação com variáveis definidas de um modo a não contemplar quais são realmente os desejos do público e determinar aquilo que foi inquirido em *surveys* o caráter de retrato fiel do que é a vontade dos indivíduos) deve buscar saber em que condições foram construídas tais “necessidades” apontadas pelo público para não acabar produzindo efeitos contrários ao procurado.

Considerações Finais

O ambiente regulatório é configurado como espaço de interação entre o Estado, o mercado e a sociedade civil. Um espaço onde se busca o consenso na confecção de políticas regulatórias. Porém, o que seria a sociedade civil e o mercado dentro desse contexto? Para as agências, como demonstrado, essa distinção é tão factual quanto simplória. Sendo nada mais, nada menos, que a diferença entre os fornecedores de serviços (mercado) e os consumidores de tais serviços (sociedade civil).

No ambiente regulatório, sociedade civil indica consumidores buscando melhores serviços, com baixos custos, o que evidencia certa incorporação das leis do mercado pela sociedade civil transmutando direitos de cidadania a direitos de consumo. Nesse sentido, quem consome está credenciado a participar e, conseqüentemente, cobrar melhorias nos serviços e tarifas mais justas. Por outro lado, quem não consome fica alijado desse processo. Porém, esse público desinteressante ao mercado, já que não são potenciais consumidores ou dão lucros inexpressivos, não deixa de ser composto por cidadãos e, enquanto cidadãos têm direito ao acesso à serviços básicos¹¹⁶.

Como vimos, nos últimos anos, no Brasil, aconteceu a implantação de um modelo de administração gerencial onde o mercado controla atividades antes restritas ao Estado, como, por exemplo, o fornecimento de energia elétrica, água e telefone. Do outro lado, a sociedade civil, por meio de Organizações Não-Governamentais (ONGs) e OSCIPs (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público), ou seja, o chamado Terceiro Setor, administra os serviços sociais. Esse foi o principal foco da Reforma do Estado, desencadeada nas últimas décadas do século XX, que, entre várias coisas, inseriu as agências.

¹¹⁶ Vale lembrar que mais de 15% dos brasileiros não tinham acesso a um bem básico como energia elétrica, segundo o Censo 2000.

O ambiente regulatório denota o casamento perfeito das transformações que o Estado brasileiro passou nos anos 1990, ou seja, a moderna administração, fruto da reforma gerencial, com o controle e a participação social requisitados pela Constituição de 1988.

A reforma do Estado, nos anos 1990, previa as agências reguladoras como um mecanismo incumbido de fazer a mediação entre consumidores/ cidadãos e as reguladas. A entrada das ARs colocou em cena novos atores, regulados e reguladores, poder concedente e concessionárias, como, também, exigiu uma nova definição para o papel do cidadão.

Como se demonstrou, as agências reguladoras fazem parte de um novo Estado focado no papel das instituições que deveriam ser redesenhadas para gerar mais com menos. Entre outras coisas, acreditava-se que o governo cobrava impostos excessivos para manter péssimos serviços que ficariam mais eficientes se passassem para as mãos do mercado.

Com isso, as agências reguladoras se tornaram necessárias, pois delegar não pode ser equivalente a abdicar. Daí a importância de aparelhos que consigam salvar o mercado dele mesmo e ao mesmo tempo proteger os consumidores.

Nessa polarização entre regulados e consumidores os objetivos do governo são relegados a um terceiro plano. Até mesmo, a manifestação dos interesses por parte dos agentes do governo é repudiada para que não seja encarada como uma tentativa de intervir nos rumos da reguladora, não respeitando a independência que elas possuem¹¹⁷.

No entanto, mantendo essa polarização relega-se aos consumidores uma tarefa que eles próprios já haviam transmitido anteriormente. Ora, os cidadãos consomem diversos serviços públicos e privados. Nesse sentido, se cada cidadão entender que deve participar diretamente da regulação de todos esses serviços tal tarefa se tornará tão dispendiosa que em vez de ser

¹¹⁷ O modelo ensejado para o ambiente regulatório é um quadro de hipotético equilíbrio. Assim, a regulação sendo feita com o único critério de satisfazer vontades poderia muito bem se realizar jogando uma moeda para cima infinita vezes o que probabilisticamente daria a todos os atores (sejam eles regulados ou consumidores) benefícios iguais. Porém, ao governo restaria apenas torcer para que tal moeda caísse em pé.

patrocinada pelo Estado deve é ser desestimulada, pois os custos serão excessivos para os consumidores e para o funcionamento do Estado.

A bem da verdade, no Brasil, esse risco é, praticamente, nulo, já que não existem tantos consumidores desejando arcar com esses custos e o que acontece é um certo desinteresse e desconhecimento sobre como funciona o ambiente regulatório.

Por sua vez, esse desinteresse facilita com que os agentes sejam seduzidos pelo mercado e se distanciem da meta definida a eles. Assim, a regulação pode falhar quando outros atores a capturam para seus interesses privados, quando não há captura, mas mesmo assim os agentes vão na direção contrária dos objetivos do Estado ou quando há baixa *accountability*.

É preciso ter em mente que os agentes têm suas motivações pessoais e profissionais, mas quais seriam elas? Conseguir aumentos como os empregados de serviços privados? Criar um mercado justo? Aumentar o rendimento da agência? Vale ressaltar que quanto mais aumenta a produtividade e as tarifas do setor mais as agências ganham, pois a independência financeira das principais reguladoras do Brasil está vinculada a porcentagens sobre o valor das tarifas pagas pelos consumidores. Assim é previsível saber de que lado os agentes ficam quando os seus recursos se ampliam ao passo que aumenta os lucros das concessionárias.

Desse modo, para evitar esse quadro é que são fortalecidos os mecanismos de *accountability*. Nesse sentido, os agentes mantêm o monopólio da agenda, mas decidem de forma colegiada e somente após as partes tomarem conhecimento. No caso da Aneel, geralmente, as políticas regulatórias criadas são expostas aos atores afetados, em seguida esses atores são ouvidos para então as decisões serem tomadas.

Nesse formato, os consumidores detêm grande papel na efetividade da regulação. Por outro lado, aqueles que não consomem quase nunca são convidados ao debate¹¹⁸. Dessa forma, pode se afirmar que no ambiente regulatório cidadão se transformou em uma palavra em desuso

¹¹⁸ Vale destacar que nem os consumidores formam um grupo homogêneo movido pelos mesmos interesses.

substituída por consumidor, cliente, usuário.

Os dois motivos principais que levaram ao descredenciamento do cidadão no ambiente regulatório residem: primeiro, na falta de responsabilização pública da burocracia técnica que habita esse ambiente e, segundo, na desconstrução do cidadão e sua substituição pelo consumidor, já que os direitos são adquiridos conforme o padrão de consumo. Desse modo, a representatividade e a legitimação de reivindicar direitos dentro dessa esfera são atribuídas apenas àqueles que vendem e compram serviços antes sob a tutela do Estado.

Eis aí a inserção de uma relação Estado-sociedade civil baseada na lógica do mercado. Essa lógica repele a possibilidade do indivíduo que não é consumidor de um produto venha reclamar do seu funcionamento e, tampouco, exigir ter acesso a ele como um direito inalienável. É pouco provável a existência de movimentos sociais lutando para poder consumir uma marca ou produto específico. Porém, o que acontece quando esses produtos eram ou são bens públicos, sendo esse o caso do acesso as telecomunicações, água e energia?

Assim, se considerarmos como democráticos mecanismos que fortalecem o acesso à bens públicos, os que estão na órbita das agências reguladoras estão distante disso. Nitidamente observando o caso brasileiro nota-se que de fato, surgiram novos ambientes, principalmente, no final do século XX, que possibilitaram a sociedade civil atuar de forma mais direta na construção e implementação de políticas. Entretanto, junto a esses aparatos ergueu-se uma leva de *advogados* que tem burocratizado, tecnicizado a participação popular. Cabe então indagar até que ponto a construção do “consenso” é imparcial, até que ponto os indivíduos participam como iguais.

Nesse sentido, é possível afirmar que a participação sofre interferências negativas, inicialmente, em dois níveis: (1) o primeiro nível é marcado pela potencialidade econômica dos atores envolvidos. Indivíduos com grande capital econômico têm grande possibilidade de influir diretamente na política sem necessariamente precisarem recorrer a esferas de

negociação.¹¹⁹ No entanto, caso a única forma disponível seja por meio dos canais institucionalizados, os grandes detentores do capital econômico recorrerão à criação de grupos de interesse.¹²⁰ A legitimidade desse ofício (criação de grupos de interesse) pode advir da arregimentação de um número elevado de cidadãos para a causa que o grupo defende.

Muitas vezes, atrelado a esse fator vem à deficiência que tem esse público em saber exatamente qual o rumo a ser seguido, pois os termos técnicos criam barreiras para a inserção no debate. Daí que se infere a importância do conhecimento técnico (2) como um dos níveis que diferem a participação, pois a falta de conhecimento gera dependência.

Dessa forma, entende-se que a tarefa de abrir espaços públicos pode ser um artifício danoso, já que os atores entram em posições díspares quanto aos recursos sociais, políticos e econômicos. Assim, a falta de correção desses desequilíbrios entre os atores impinge um quadro onde os grupos mais fortes moldam a agenda e assumem o controle de políticas.

A regulação no Brasil veio embalada pela reforma administrativa de 1995 em uma tentativa de reinventar o governo que tinha começado, primordialmente, nos E.U.A. e Reino Unido do final do século XX. Porém, o processo de “reinvenção do governo” nesses países quando começou já contava com órgãos reguladores centenários¹²¹. No Brasil, pelo contrário, a regulação independente era estranha e avessa as estruturas burocráticas e institucionais até então existentes¹²².

Enquanto Estados Unidos e Reino Unido contavam com agências sólidas, fortificadas,

¹¹⁹ O *lobbying* é um exemplo dessas práticas.

¹²⁰ Conforme Monteiro, “tais grupos se formam naqueles segmentos em que os custos de transação são reduzidos, relativamente aqueles confrontados por maiorias fragmentadas, sem liderança e não organizadas” (MONTEIRO, 2007, pág. 107-108).

¹²¹ Vale destacar que a “reinvenção do governo” nos Estados Unidos aconteceu paralelamente a uma reforma regulatória operada pelo congresso americano.

¹²² A defesa da regulação independente se baseia, entre outras coisas, na ideia de que a instabilidade política e econômica afugenta os investimentos privados e de que a intromissão do governo no mercado produz ineficiência. A tradição brasileira era justamente o contrário, ou seja, instituições fracas com regras mudando a todo instante.

sobretudo, por terem atravessados ciclos de fortalecimento da regulação (caso do New Deal americano) e ciclos de desregulamentação (durante a década de 1970, principalmente, nos E.U.A.) os aparatos brasileiros foram dados como prontos e acabados, imunes a qualquer tipo de crítica.

No entanto, a população estava, e, em sua maioria, ainda está alheia sobre os procedimentos e objetivos das agências ao passo que os mesmos grupos que antes praticavam *lobby* no congresso foram transferidos ao ambiente regulatório. Desse modo, as agências acabam funcionando como peça do jogo político onde os atores com mais apelo acabam sendo beneficiados.

Assim, a influência desses atores pode ir desde a indicação de indivíduos que estejam alinhados as suas vontades ao isolamento dos grupos que deveriam ser os seus concorrentes. Como já foi demonstrada aqui, a principal estratégia para isolar os concorrentes é tecnicizar o debate.

Dessa forma, sem concorrência entre os atores não há sentido de existir regulação, como, também, não há sentido em manter a regulação se for impossível que os envolvidos atuem como iguais. Como se observou na análise sobre os mecanismos de controle e sobre os meios buscados pela Aneel para tornar a regulação eficiente é exatamente isso que vem ocorrendo.

O propósito de promover a participação popular nesses mecanismos foi justamente o de afastar as facções que, por sua vez, concorrem à captura o que possibilitaria um ambiente regulatório onde as decisões tomadas fossem pautadas por princípios democráticos. No entanto, como se viu no caso da Aneel o direcionamento das ações com base no apelo de grupos de interesses não é nada excepcional. Nesse sentido, a presença do Estado canalizando impulsos, limitando forças, dirimindo o surgimento de grupos que venham a capturar as agências ainda se faz necessária.

Bibliografia

- ABAR. **As agências reguladoras como instrumento de fortalecimento do Estado.** Associação Brasileira de Agências de Regulação. São Paulo: ABAR, 2003. Disponível em: <<http://www.abar.org.br/dados/bancoDeMidia/arquivos/agenciasreguladoras.pdf>>
- ANEEL. **Descentralização de atividades.** Agência Nacional de Energia Elétrica. - Brasília: ANEEL, 2005a.
- _____. **Tarifas de fornecimento de energia elétrica.** Agência Nacional de Energia Elétrica. - Brasília: ANEEL, 2005b.
- _____. **Perguntas e respostas sobre tarifas das distribuidoras de energia elétrica.** Agência Nacional de Energia Elétrica. - Brasília: ANEEL, 2007.
- _____. **Audiências e consultas públicas.** Agência Nacional de Energia Elétrica. – 2. ed. – Brasília: ANEEL, 2008.
- _____. **Atlas de energia elétrica do Brasil.** Agência Nacional de Energia Elétrica. – 1. ed. – Brasília: ANEEL, 2008.
- BECKER, Gary S. Competition and democracy. In: **Journal of laws and economics.** p. 105-109. 1958.
- BOSCHI, Renato R. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. In: **Dados – Revista de Ciências Sociais,** Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 655-690, 1999.
- BRASIL. **Análise e avaliação do papel das agências reguladoras no atual arranjo institucional brasileiro.** Brasília: Casa Civil, 2003.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; MARAVALL, José María & PRZEWORSKI, Adam.
Reformas econômicas em democracias recentes: uma abordagem social-democrata. In:
Dados – Revista de Ciências Sociais, n. 36, p. 171-207, 1993.

_____. **A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília:
Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. 58 p. (Cadernos MARE
da reforma do estado; v. 1).

_____. **Reforma do Estado para a cidadania**. São Paulo, Editora 34, 1998.

_____. Do estado patrimonial ao gerencial. In: PINHEIRO, Wilhelm e SACHS (orgs.),
Brasil: um século de transformações. São Paulo: Cia. das Letras, 2001a.

_____. Sociedade Civil: Sua democratização para a reforma do Estado. IN: BRESSER-
PEREIRA, Luiz Carlos; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (orgs.), **Sociedade e Estado
em transformação**. São Paulo, Unesp, 2001b.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (orgs). **Reforma do Estado e
administração pública gerencial**. Rio de Janeiro, 7ª ed., Editora FGV, 2006.

CALMON, P. C. P.; AMARAL, A. D. . O novo ambiente regulatório no setor de
telecomunicações. In: **II Congresso Internacional de Economia Neo-Institucional**,
2001, Campinas, São Paulo. Anais do Congresso Internacional de Economia Neo-
Institucional, 2001.

COHEN, Joshua; ROGERS, Joel. **Associations and democracy**. London, Verso, 1995.

COHEN, Joshua. **Deliberation and democratic legitimacy**. In: MATRAVERS, Derek; PIKE,
Jon. **Debates in contemporary political philosophy: an anthology**. New York: Routledge,
2003.

- DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo, Paz e Terra, 2002.
- DAHL, Robert. **The dilemmas of pluralist democracy**. New Haven, Yale University Press, 1982.
- DINIZ, Eli. **Crise, reforma do Estado e governabilidade**. 2 ed. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 2000.
- _____. Empresariado e estratégias de desenvolvimento. In: **Lua Nova**, n. 55-56, p. 241-262, 2002.
- _____. **Reforma do Estado e governança democrática: em direção à democracia sustentada?** In: < http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/elidiniz_reforma_do_estado.pdf >. 2003.
- DOS SANTOS, Gustavo Antônio Galvão; BARBOSA, Eduardo Kaplan; SANCHES DA SILVA, José Francisco; ABREU, Ronaldo da Silva. Por que as tarifas foram para os céus? Propostas para o setor elétrico brasileiro. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 14, N. 29, p. 435-474, jun. 2008.
- DORNELLES, Francisco. **A privatização da Usiminas**. Discurso proferido na Câmara dos Deputados. 1991.
- ESTADÃO. **Jobim critica duopólio TAM-Gol e diz que malha aérea mudará**. O Estado de São Paulo, São Paulo, 02 de agosto de 2007. Caderno cidades, pág. 9.
- EVANS, Peter. The state as problem and solution: predation embedded autonomy and structural change. In: HAGGARD, S.; KAUFMAN, R. (Orgs.). **The Politics of Economic Adjustment: international constraints, distributive conflicts and the state**. Princeton: Princeton University Press, 1992.

- _____. State-society synergy: government and social capital in development. **International and Area Studies**. Berkeley, University of California, Berkeley, n.º 94, 1997.
- _____. **Autonomia e parceria: Estados e Transformação Industrial**. Rio de Janeiro, Editora UFRJ, 2004.
- FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 13 ed. São Paulo, Globo, 1998 (vols. 1 e 2).
- FAYYAD, Usama M. et al. **Advances in knowledge discovery and data mining**. Menlo Park, California EUA: AAAI Press, 1996.
- FRASER, Nancy. **Rethinking the public sphere: A contribution to the critique of actually existing democracy**. IN: CALHOUN, Craig (org.), *Habermas and the public sphere*. Cambridge, MIT Press, pp 109-142, 1992.
- HELLER, William B; McCUBBINS, Mathew. Politics, Institutions and outcomes: electricity regulation in Argentina and Chile. **Journal of Policy Reform**, vol. 1 n. 4, p. 357-388, 1996.
- IBGE, **Censo demográfico 2000: características da população e dos domicílios**. Rio de Janeiro, 2001.
- _____. **Pesquisa nacional por amostragem de domicílios – Pnad 2008**. In: <www.ibge.gov.br>
- LUPIA, Arthur; McCUBBINS, Mathew. Designing bureaucratic accountability. In: **Law and Contemporary Problems**. 57:91-126, 1994.
- MAJONE, Giandomenico. From the positive to the regulatory State. **Journal of Public Policy**, 17(2): 139–67, 1997.

- MASHAW, Jerry L. Reinventando o governo e reforma regulatória: estudos sobre a desconsideração e o abuso do direito administrativo. MATTOS, Paulo *et. all.* **Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano.** São Paulo: Ed. 34, 2004.
- McNollGast. The political economy of law: decision-making by judicial, legislative, executive and administrative agencies (2007). In: POLINSKY, A. Mitchell; SHAVEL, Stephen, eds. **Law and economics handbook**, North Holland, 2007. Disponível em SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1153479>
- McCUBBINS, Matthew; SCHWARTZ, Thomas. Congressional oversight overlooked: police patrols versus fire alarms. **American Journal of Political Science.** 28: 165-179, 1984.
- _____. Abdication or delegation? Congress, the bureaucracy and the delegation dilemma. **Regulation** 22 (2): 30-37, 1999.
- _____.; LUPIA, Arthur. Representation or abdication? How citizens use institutions to help delegation succeed. **European Journal of Political Research**, vol. 37, n° 3, pp. 291-307, 2000.
- MELLUCI, Alberto. Challenging codes: collective acts in the informative age. Cambridge, University Press, 1996
- MELO, Marcus André. A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 16, n.º 46, jun., 2001.
- MISHKIN, Frederic S. Financial market reform. In: KRUEGER, Anne O eds. **Economic policy reform: the second stage.** University of Chicago Press, 2000.
- NOLL, Roger G. **Reforming regulation: an evaluation of the Ash Council proposals.** Washington, D.C.: Brookings Institution, 1971.

- NUNES, Edson. **O quarto poder: gênese, contexto, perspectivas e controle das agências regulatórias.** In: II Seminário Internacional sobre Agências Reguladoras de Serviços Públicos. Instituto Hélio Beltrão, Brasília, 2001.
- OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector.** Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.
- OSBORNE, David; PLASTRIK, Peter. **Banishing bureaucracy: the five strategies for reinventing government.** Reading, MA: Addison-Wesley, 1997.
- OSLAK, O. Estado e sociedade: novas regras de jogo? In: DINES, A. et al. **Sociedade e Estado: superando fronteiras.** São Paulo: Edições Fundap, 1998.
- PECI, A. Novo marco regulatório para o Brasil da pós-privatização: o papel das agências reguladoras em questão. In: **Revista Brasileira de Administração**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 4, 1999.
- _____. Controle social no contexto da reforma regulatória. In: IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 – 5 Nov. 2004.
- PELTZMAN, Sam. The economic theory of regulation after a decade of deregulation. In: **Brookings Papers on Economic Activity: Microeconomics**, p. 1-41, 1989.
- PNUD, **Atlas do Desenvolvimento Humano.** Software, 2008.
- PÓ, Marcos Vinicius; ABRUCIO, Fernando Luiz. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e *accountability* das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. In: **RAP**, Rio de Janeiro, n. 40, p. 679-698, 2006.
- POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. **Public management reform: a comparative analysis.** Oxford: Oxford University Press, 2000a.

- _____. Is the emperor in his underwear? : an analysis of the impacts of public management reform. **Public Management**, v. 2, n. 2, p. 181-99, 2000b.
- _____. **Understanding public management reform**. São Paulo, 2002. ms.
- POSNER, Richard A. Theories of economic regulation. In: **Bell Journal of Economics and Management Science**, V, 335-58, 1974.
- PRZEWORSKI, A. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva *agent x principal*. In: PEREIRA, Carlos Bresser Luiz e SPINK, Peter Kevin. (Orgs). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.
- PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: FGV, 2002.
- RAMALHO, Valdir. Elementos para uma avaliação de confiscos monetários. Rio de Janeiro. In: **Revista Brasileira de Economia**, v. 47, n. 4, p. 533-564, out./dez 1993
- REIS, Fábio Wanderley. **Mercado e utopia**: teoria política e sociedade brasileira. São Paulo: Edusp, 2000.
- RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (et al). **Metrópoles**: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.
- SANTIAGO JUNIOR, Fernando Antonio. **La régulation du secteur électrique en France et au Brésil**. 2007. 432 f. Thèse (Doctorat en Droit) – Ecole Doctolare de Droit Public et de Droit Fiscal, Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Paris, 2007.
- SPILLER, P; MARTOREL, L. How should it be done? Electricity regulation in Argentina, Brazil, Uruguay and Chile. In **International comparisons of electricity regulation**, eds R. Gilbert and E. Kahn. Cambridge University Press, Cambridge, 1996.

- STIGLER, George J. The theory of economic regulation. In: **Bell Journal of Economics**, II, p. 3-21, 1971.
- STUFFLEBEAM, Daniel. **Evaluation models, new directions for evaluation**. No. 89, Spring 2001.
- URBINATI, Nadia. **Representation as advocacy**: a study of democratic deliberation. In: *Political Theory*, vol. 28, n° 6. Thousand Oaks, pp. 758-86, 2000.
- WEISS, Carol H. **Evaluation**: methods for studying programs and policies. New Jersey: Prentice Hall, 1998.
- WILLIAMSON, Oliver E. **The economic institutions of capitalism**. Nova York, The Free Press, 1985.
- YOUNG, Iris Marion. Activist challenges to deliberative democracy. In: **Political Theory**, vol. 29, n.º 5, pp. 670-690, 2001.
- _____. Representação política, identidade e minorias. In: **Lua Nova**, n° 67. São Paulo, pp. 139-90, 2006.

Apêndice A

Delineamento da metodologia

Este estudo recorreu ao que há de mais atual na metodologia das Ciências Sociais para responder as questões levantadas. Assim, recorreu a conjugação de dados quantitativos e qualitativos como observação participante, análise de documentos públicos, entrevistas semi-estruturadas, web-survey e data mining¹²³.

- Análise de audiências e consultas públicas

Para mapear quais atores participam das consultas e audiências pública, quais enviam sugestões e quais sugestões são acolhidas foram analisados relatórios e atas das consultas e audiências, realizadas em 2008, sendo categorizados e processados em softwares como NVivo 7 e PSAW Statistics 18.

Foram criados três bancos de dados o primeiro informando as características das audiências/consultas. Ele foi alimentado contemplando as seguintes variáveis: Tipo (Audiência ou Consulta com as devidas numerações); Objetivo; Modalidade (Audiência ao vivo ou Intercâmbio Documental); Cidade e Estado onde ocorreram as Audiências/ Consultas. A partir do Estado se elaborou outra variável para determinar a Região. Os casos vão da Audiência 001 a 069 e da Consulta 001 a 025, perfazendo 102 no total. Esse arquivo está disponível para

consulta

no

link:

¹²³ Vale destacar que foi elaborada a compilação de notícias do período 2008-2009 sobre as agências reguladoras, principalmente, da Aneel utilizando o mecanismo Google Alertas.

http://sites.google.com/site/thiagosampaio/arquivos/BD_Contribui%C3%A7%C3%B5es.sav?attredirects=0&d=1

O segundo banco contém os atores que fizeram contribuições nas Audiências e Consultas. Vale ressaltar que cada indivíduo ou empresa pode realizar um número ilimitado de contribuições. Nesse banco foram alinhados 1106 atores contribuintes (950 em Audiências e 156 em Consultas). Cada caso fornece informações sobre: Tipo (Audiência ou Consulta com as devidas numerações); Nome da entidade/indivíduo. Após uma longa pesquisa foi possível construir a variável “Ator” com as categorias: Consumidor; Associação de grandes consumidores; Concessionária (Distribuição/ Geração/ Transmissão); Associação de concessionárias (Distribuição/ Geração/Transmissão); Associação de pequenos produtores; Grande consumidor; Associação/ Sindicatos/ Conselhos/ Órgãos de defesa do consumidor; Gestores do setor elétrico e agências reguladoras; Comercializadores de energia; Pequenos produtores de energia; Instituições de defesa dos empregados do setor elétrico; Governo; Universidade e Ambientalistas. Esse arquivo pode ser acessado no formato “.SAV” no endereço web: <<http://sites.google.com/site/thiagosampaio/arquivos/Audi%C3%Aancias01.sav?attredirects=0&d=1>>.

O terceiro banco foi formado para compreender quais eram as sugestões feitas, quais eram aceitas e quais atores conseguiam obter mais resultados positivos. Assim, analisou-se mais de 5.000 sugestões feitas a Aneel através das Audiências Públicas em 2008. Nesse banco as variáveis são as seguintes: Audiência, Entidade, Proposta, Aproveitamento (Aceita, Não aceita, Parcialmente aceita, Não considerada e Já prevista) e. Justificativa.

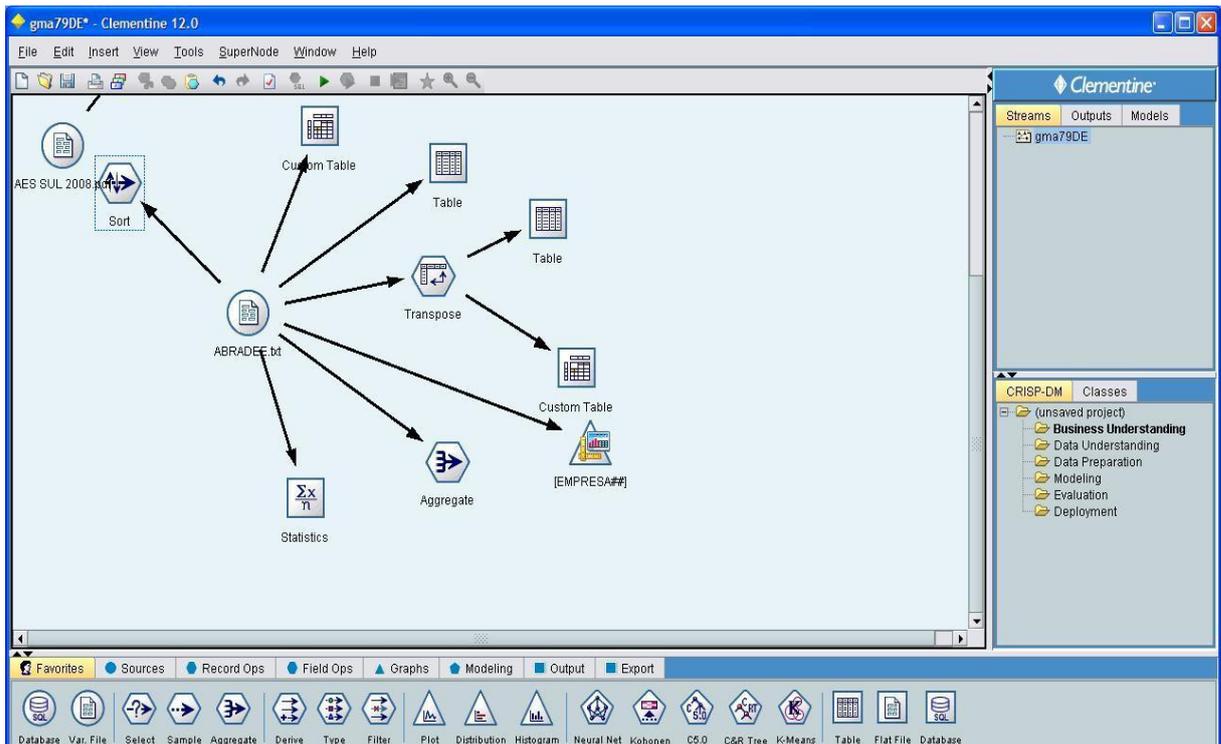
A variável “Entidade” apresenta o nome dos que fizeram contribuições. Com essa variável e amparando-se na pesquisa feita sobre a variável “Ator” do banco II foi possível construir uma equivalente a “Ator” no banco III.

Na “Proposta” estão as transcrições literais das sugestões realizadas. Desse modo, está como “string” facilitando uma análise qualitativa. O “Aproveitamento” diz respeito ao parecer dado pela Aneel as sugestões. Enquanto, a “Justificativa” apresenta a transcrição do parecer. O banco no formato “.SAV” está disponível para download no link: <[http://sites.google.com/site/thiagosampaio/arquivos/Audi%C3%AÄncias02.sav?attredirects=0&d=1](http://sites.google.com/site/thiagosampaio/arquivos/Audi%C3%A4ncias02.sav?attredirects=0&d=1)>.

- Data mining na análise do IASC

Os avanços da informática darão um novo contorno às ciências sociais termos como Knowledge-Discovery in Databases – KDD, Data Mining, Redes Neurais Artificiais, entre outros ficarão cada vez mais comum. Entre outras coisas, isso permitirá uma nova visão sobre como atuam os indivíduos incidindo diretamente, entre outras coisas, na confecção das políticas públicas.

No caso dessa dissertação, utilizou-se *data mining* para gerar um banco de dados com os resultados do Índice Aneel de Satisfação do Consumidor – IASC. Nessa tarefa foi o utilizado o *software* Clementine 12.0 como pode ser observado na figura abaixo.



Devido ao tempo restrito apenas através dessa técnica seria possível compor um banco de dados com as informações que eram necessárias. Desse modo, surgiu um agrupamento de informações das 64 concessionárias de 2000 a 2008 com o que antes havia sido “descartado” pela Aneel possibilitando uma ampla análise sobre o setor elétrico. O banco de dados se encontra no link <http://sites.google.com/site/thiagosampaio/arquivos/BD_IASC4.sav?attredirects=0&d=1>.

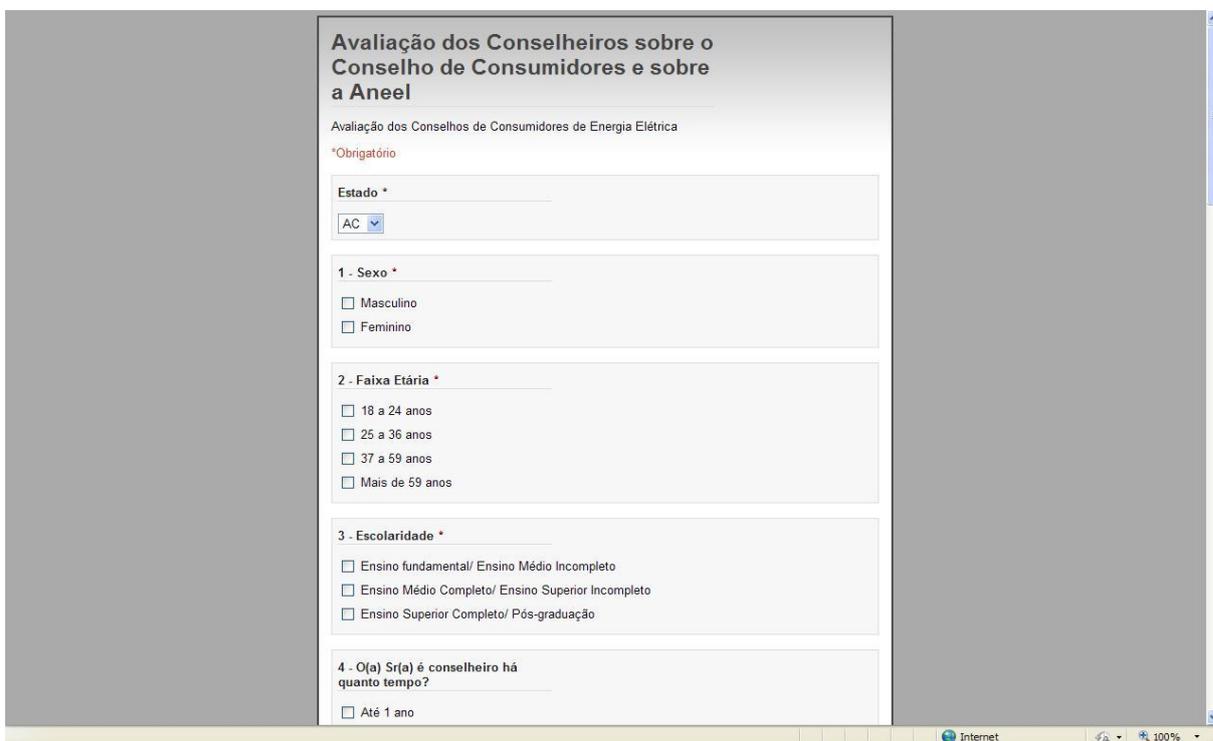
Web-survey: foco nos conselheiros

Para colher a opinião dos membros dos Conselhos de Consumidores de Energia Elétrica espalhados por todo Brasil realizou-se uma Web Survey. A primeira tarefa foi criar um banco de dados com o nome, e-mail, telefone, conselho e município dos conselheiros. Esses dados

foram repassados pelos Conselhos ou obtidos através de seus *sites*.

Ao final registrou-se mais de 500 conselheiros distribuídos nas mais diversas localidades o que, devido ao tempo e recursos limitados, impediria uma *survey* presencial. Assim, tendo em mãos os nomes e os e-mails tornou-se possível enviar no formato de mala direta mais de 500 e-mails personalizados para cada conselheiro explicando do que se tratava a pesquisa e pedindo a colaboração. Como, também, indicando a disponibilidade para qualquer tipo de esclarecimento que porventura fosse desejado.

No e-mail continha um *link* que direcionava ao formulário da pesquisa. Atualmente, para efeitos ilustrativos o formulário pode ser acessado através do endereço: <<http://sites.google.com/site/thiagosampaio/formularios>> A figura abaixo apresenta como ele era visualizado.



The image shows a screenshot of a web browser displaying a survey form. The title of the form is "Avaliação dos Conselheiros sobre o Conselho de Consumidores e sobre a Aneel". Below the title, it says "Avaliação dos Conselhos de Consumidores de Energia Elétrica" and "Obrigatório". The form contains several sections with checkboxes and a dropdown menu:

- Estado ***: A dropdown menu with "AC" selected.
- 1 - Sexo ***: Two checkboxes: "Masculino" and "Feminino".
- 2 - Faixa Etária ***: Four checkboxes: "18 a 24 anos", "25 a 36 anos", "37 a 59 anos", and "Mais de 59 anos".
- 3 - Escolaridade ***: Three checkboxes: "Ensino fundamental/ Ensino Médio Incompleto", "Ensino Médio Completo/ Ensino Superior Incompleto", and "Ensino Superior Completo/ Pós-graduação".
- 4 - O(a) Sr(a) é conselheiro há quanto tempo?**: One checkbox: "Até 1 ano".

The browser's address bar shows "Internet" and the zoom level is set to 100%.

O formulário possuía questões sobre o perfil do entrevistado e de avaliação do papel do conselho e da Aneel. Eram no total 15 questões como podem ser observadas abaixo.

Estado *

1 - Sexo *

- Masculino
- Feminino

2 - Faixa Etária *

- 18 a 24 anos
- 25 a 36 anos
- 37 a 59 anos
- Mais de 59 anos

3 - Escolaridade *

- Ensino fundamental/ Ensino Médio Incompleto
- Ensino Médio Completo/ Ensino Superior Incompleto
- Ensino Superior Completo/ Pós-graduação

4 - O(a) Sr(a) é conselheiro há quanto tempo?

- Até 1 ano
- Entre 2 e 3 anos
- Entre 4 e 5 anos
- Entre 6 e 10 anos
- Mais de 10 anos

5 - Como o(a) Sr(a) avalia o conselho?

- Ótimo
- Bom
- Regular
- Ruim
- Péssimo

6 - Para o(a) Sr(a) a Aneel é uma entidade que favorece os consumidores, as concessionárias ou age imparcialmente?

- Consumidores
- Concessionárias
- Imparcial

7 - Para o(a) Sr(a) qual o principal papel da Aneel?

- Criar condições para que o setor elétrico se desenvolva
- Impedir tarifas abusivas
- Fiscalizar as concessionárias
- Gerar políticas para o setor elétrico
- Nenhuma dessas opções
- Não sabe

8 - Para o(a) Sr(a) qual o principal papel do Conselho de Consumidores?

- Criar condições para que o setor elétrico se desenvolva
- Impedir tarifas abusivas
- Fiscalizar as concessionárias
- Gerar políticas para o setor elétrico

- Nenhuma dessas opções
- Não sabe

9 - O(a) sr(a) tem alguma dificuldade de entender os termos técnicos do setor elétrico?

- Sim
- Não

10 - O(a) sr(a) acredita que todas as classes estão bem representadas dentro do Conselho?

- Sim
- Não

11 - O(a) Sr(a) concorda com a atual forma de financiamento do Conselho?

- Concordo
- Não concordo

12 - Na opinião do(a) Sr(a), o processo de escolha dos membros do Conselho é claro e transparente?

- Sim
- Não

13 - De ZERO a DEZ que nota o(a) sr(a) daria para a Aneel no tocante o fortalecimento das associações de consumidores?

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

	<input type="radio"/>										
--	-----------------------	-----------------------	-----------------------	-----------------------	-----------------------	-----------------------	-----------------------	-----------------------	-----------------------	-----------------------	--

14 - De ZERO a DEZ que nota o(a) Sr(a) daria para a capacidade do Conselho criar um mercado mais justo?

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

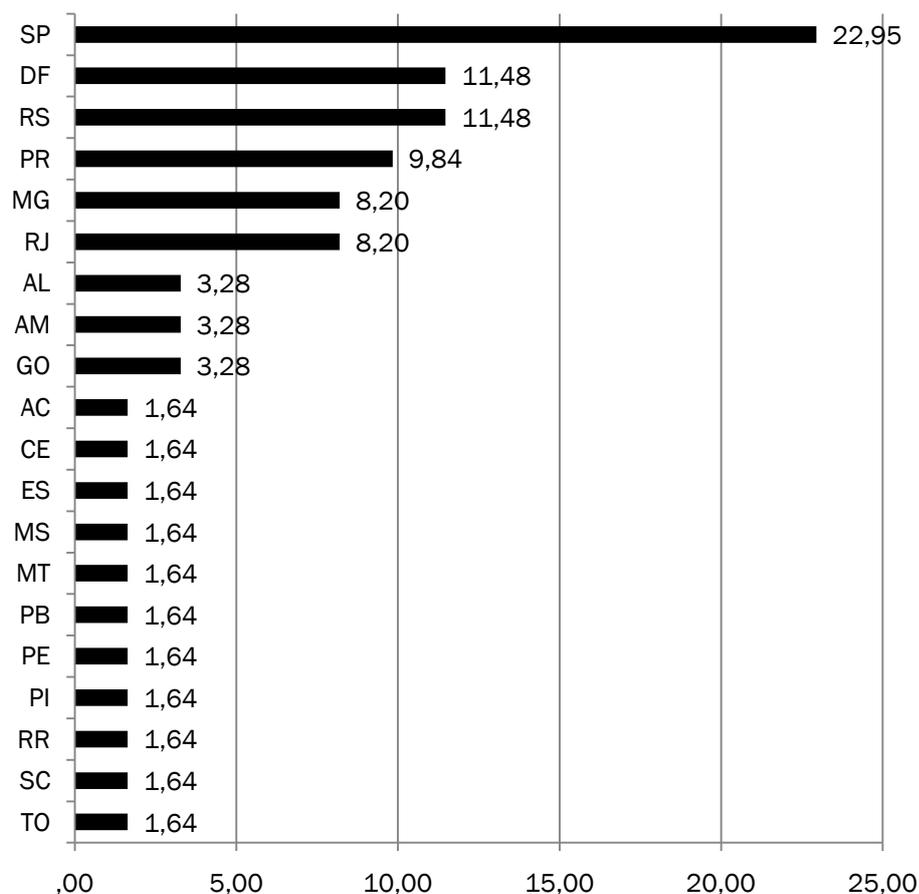
	<input type="radio"/>										
--	-----------------------	-----------------------	-----------------------	-----------------------	-----------------------	-----------------------	-----------------------	-----------------------	-----------------------	-----------------------	--

15 - O(a) sr(a) considera necessária a existência de agências reguladoras para o setor elétrico?

- Sim
- Não

Dos mais de 500 e-mails enviados 263 efetivaram a pesquisa. Após finalizado o prazo (10 dias) os dados foram exportados para o software PASW Statistics 17 e devidamente analisados. Os respondentes, em sua maioria, foram dos seguintes estados: São Paulo (22,95%); Distrito Federal (11,48%); Rio Grande do Sul (11,48%); Paraná (9,84%); Minas Gerais (8,2%) e Rio de Janeiro (8,2%). O Gráfico 1 apresenta a distribuição por Estado.

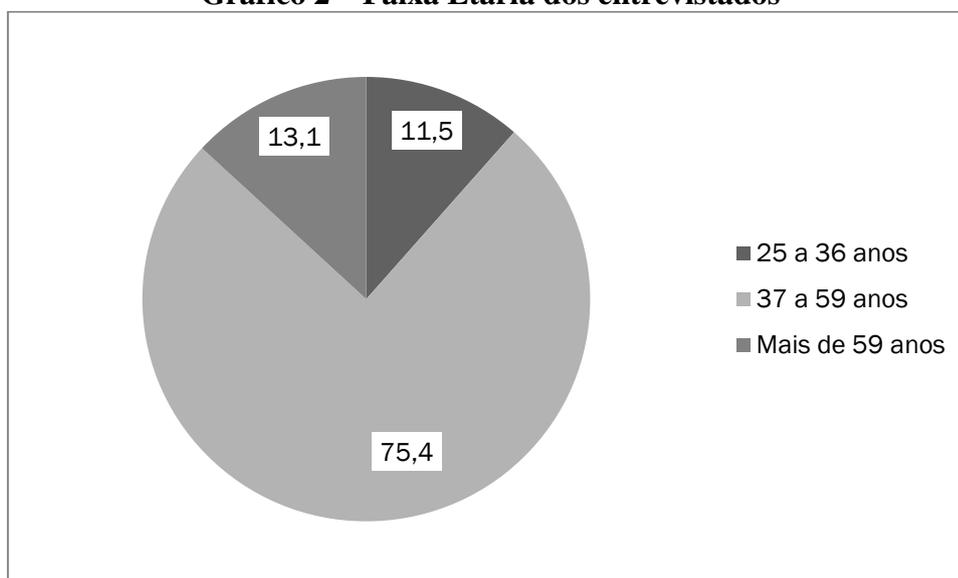
Gráfico 1 – Unidade da Federação dos entrevistados



Fonte: Pesquisa direta

Quanto ao sexo, 73,8% são do sexo masculino e 26,2% do sexo feminino. A faixa etária de maior presença é a de 37 a 59 anos (75,4% dos entrevistados se encontram nessa faixa). O gráfico abaixo apresenta a faixa etária dos entrevistados. No tocante a escolaridade, 70,5% tem o ensino médio completo/ superior incompleto e 29,5% tem superior completo/ pós-graduação.

Gráfico 2 – Faixa Etária dos entrevistados



Fonte: Pesquisa direta.

Vale ressaltar que considerando a população total de aproximadamente 500 conselheiros com 263 entrevistados a margem de erro ficou em 4,2%. O banco de dados, mantendo o anonimato dos entrevistados, está disponível para consulta no endereço web: <<http://sites.google.com/site/thiagosampaio/arquivos>> clicando no *link* base_conselheiros.

Anexo A

Quadro do setor elétrico no Brasil

Tabela 10 - Ranking dos 10 maiores agentes do setor elétrico por número de unidade consumidora

Concessionárias	Número de Unidades Consumidoras
CEMIG-D - CEMIG Distribuição S/A	6.654.040
CEMIG - Companhia Energética de Minas Gerais	5.874.937
ELETROPAULO - Eletropaulo Metropolitana Eletricidade de São Paulo S/A	5.758.043
COELBA - Companhia de Eletricidade do Estado da Bahia	4.371.397
LIGHT - Light Serviços de Eletricidade S/A.	3.515.222
COPEL-DIS - Copel Distribuição S/A	3.514.078
CPFL-Paulista - Companhia Paulista de Força e Luz	3.420.144
CELPE - Companhia Energética de Pernambuco	2.770.794
COELCE - Companhia Energética do Ceará	2.616.347
AMPLA - Ampla Energia e Serviços S/A	2.338.993
Total Geral	40.833.995

Fonte: Aneel 03/2009.

Tabela 11 - Consumidores por Classe de Consumo

Classe de Consumo	Consumo de Energia Elétrica MWh	Receita de Fornecimento de Energia Elétrica	Número de Unidades Consumidoras	Tarifa Média de Fornecimento
Residencial	503.747.941	R\$ 142.378.232.304,26	53.593.188	R\$ 282,64
Industrial	527.169.350	R\$ 88.256.212.788,54	525.661	R\$ 184,00
Comercial, Serviços e Outras	318.987.678	R\$ 84.993.120.567,88	4.617.784	R\$ 268,53
Rural	76.621.769	R\$ 13.271.367.381,62	3.381.633	R\$ 173,21
Poder Público	60.816.640	R\$ 17.186.721.980,02	469.345	R\$ 282,60
Iluminação Pública	63.806.352	R\$ 10.024.919.929,32	64.398	R\$ 157,11
Serviço Público	63.688.470	R\$ 11.059.347.834,98	59.632	R\$ 173,65
Consumo Próprio	4.132.859	R\$ 1.034.141.257,58	7.918	R\$ 276,59
Rural Aquicultor	175.918	R\$ 21.646.621,46	611	R\$ 123,05
Rural Irrigante	17.762.452	R\$ 2.226.584.595,19	43.247	R\$ 125,35
Total Geral	1.636.909.430	R\$ 370.452.295.260,85	62.763.417	R\$ 204,67

Fonte: Aneel 03/2009.

Tabela 12 - Número de Unidades consumidoras faturadas, consumo faturado de energia (Mwh) e tarifas médias por região

Região	Consumo de Energia Elétrica MWh	Receita de Fornecimento de Energia Elétrica	Número de Unidades Consumidoras	Tarifa Média de Fornecimento
Centro Oeste	108.532.185	R\$ 26.420.415.153,43	4.634.879	R\$ 243,43
Nordeste	280.371.814	R\$ 57.291.150.065,08	15.759.454	R\$ 230,52
Norte	101.631.307	R\$ 19.704.735.768,17	3.438.420	R\$ 243,73
Sudeste	835.410.494	R\$ 201.696.076.270,39	29.221.861	R\$ 242,39
Sul	310.963.629	R\$ 65.339.918.003,78	9.708.803	R\$ 210,12
Total Geral	1.636.909.430	R\$ 370.452.295.260,85	62.763.417	R\$ 234,04

Fonte: Aneel 03/2009.

Tabela 13 - Ranking dos 10 maiores agentes do setor elétrico por receita de energia elétrica

Agente	Receita de Fornecimento de Energia Elétrica
ELETROPAULO - Eletropaulo Metropolitana Eletricidade de São Paulo S/A	R\$ 46.830.158.803,31
LIGHT - Light Serviços de Eletricidade S/A.	R\$ 27.804.757.186,84
CPFL-Paulista - Companhia Paulista de Força e Luz	R\$ 26.238.644.640,71
CEMIG-D - CEMIG Distribuição S/A	R\$ 24.155.055.974,31
COPEL-DIS - Copel Distribuição S/A	R\$ 20.429.049.733,90
COELBA - Companhia de Eletricidade do Estado da Bahia	R\$ 15.068.196.023,49
ELEKTRO - Elektro Eletricidade e Serviços S/A.	R\$ 14.357.349.376,89
AMPLA - Ampla Energia e Serviços S/A	R\$ 12.486.085.161,97
CPFL - Piratininga - Companhia Piratininga de Força e Luz	R\$ 11.417.101.900,82
CEMIG - Companhia Energética de Minas Gerais	R\$ 11.389.347.612,20
Total Geral	R\$ 210.175.746.414,44

Fonte: Aneel 03/2009.

Tabela 14 - Tarifas médias (R\$/MWh) por classes de consumo e por regiões geográficas do Brasil

Classe de Consumo/Região	Centro Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Brasil
Residencial	281,05	254,70	267,37	296,00	271,46	282,64
Industrial	195,20	187,35	202,77	184,61	176,40	184,00
Comercial, Serviços e Outras	276,83	279,24	271,75	272,78	240,87	268,53
Rural	197,48	181,31	199,88	190,57	145,82	173,21
Poder Público	288,92	300,98	279,74	279,87	260,41	282,60
Iluminação Pública	155,42	159,35	155,13	162,36	141,51	157,11
Serviço Público	172,34	172,67	178,30	175,46	166,74	173,65
Consumo Próprio	301,71	277,29	263,54	292,94	216,63	276,59
Rural Aquicultor	216,89	122,95	164,26	161,31		123,05
Rural Irrigante	117,78	126,54	151,80	136,65	111,09	125,35
Totais por Região	243,43	230,52	243,73	242,39	210,12	234,30

Fonte: Aneel 03/2009.

Anexo B

IASC

Tabela 15 - Qualidade percebida IASC

Concessionária	Média (2000 - 2008)	Ano								
		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
AES Sul	66,44	66,68	66,36	69,72	66,33	66,38	60,4	65,7	68,72	67,63
Ampla	61,72	58,17	59,95	59,49	61,81	62,18	65,83	65,12	56,08	66,84
Bandeirante	64,79	69,61	66,39	63,74	68,99	56,96	61,06	61,08	65,72	69,6
Boa Vista	58,23	62,86	66,74	62,09	58,1	56,01	49,84	39,32	61,63	67,45
Caiuá	66,94	67,88	70,46	64,79	76,74	74,31	66,61	59,68	56,37	65,58
CEA	57,47	60,39	67,81	62,59	62,53	62,58	52,31	46,08	59,1	43,85
CEAL	61,33	63,17	62,37	63,37	67,82	60,8	56,95	60,69	56,22	60,59
CEAM	51,60	59,09	54,72	49,64	53,05	50,09	55,99	45,26	50,14	46,42
CEB	61,99	66,7	64,86	62,08	62,5	65,9	54,38	63,54	60,84	57,14
CEEE	65,48	68,27	61,45	66,39	63,92	66,6	61,26	70,35	71,09	60,02
CELESC	67,69	60,84	66,98	79,16	68,24	65,28	65,27	56,45	69,38	77,61
CELG	58,85	56,42	61,13	55,1	61,99	56,07	56,72	58,88	61,25	62,12
CELPA	55,82	61,16	57,1	61,66	57,15	63,7	51,93	54,07	54,76	40,81
CELPE	64,13	62,37	64,56	65,27	67,94	62,73	57,53	67,77	63,67	65,36
Cellins	62,09	62,13	59,51	61,76	67,73	68,39	65,18	54,41	59,84	59,88
Cemar	51,07	54,29	52,98	49,75	54,88	50,03	48,23	49	51,6	48,84
Cemat	61,05	53,58	57,82	62,85	66,03	61,39	59,14	63,09	67,04	58,5
Cemig	67,40	60,36	72,36	74,95	66,52	68,87	63,61	65,12	68,39	66,39
Cepisa	50,25	50,03	55,74	51,86	52,96	52,2	46,92	48,86	45,93	47,76
Cer	48,80	64,05	46,36	54,86	62,36	51,36	46,11	30,26	41,68	42,16
CERON	57,14	54,85	69,68	54,39	60,03	50,08	55,52	49,25	69,52	50,96
CFLM	68,95	63,22	76,9	69,4	70,31	70,68	60,02	66,21	67,57	76,28
CFLO	70,53	70,42	73,72	70,24	69,25	74,96	69,98	69,81	63,26	73,17
CFLSC	70,62	70,2	81,22	71,99	76,84	63,71	67,52	72,18	75,6	56,34
CHESP	67,37	61,58	73,16	69,57	73,04	68,46	70,3	60,66	69,16	60,4
CJE	72,18	71,38	70,71	75,61	75,31	65,14	73,88	68,81	80,37	68,41
CNEE	69,80	73,28	76,06	71,1	67,74	59,16	62,89	62,38	76,84	78,79
Cocel	69,19	77,89	73,33	66,09	68,43	74,43	60,29	67,51	67,47	67,31
Coelba	61,02	60,68	57,9	64,33	65,6	61,91	61,49	53,34	57,18	66,72
Coelce	62,35	56,35	63,23	66,78	64,19	61,17	60,86	58,46	70,89	59,25
Cooperaliança	62,23	0	69,18	69,11	68,29	69,81	64,88	62,61	75,71	80,48
Copel	69,13	71,83	73,1	66,96	64,94	66,38	66,11	69,39	74,23	69,23

Tabela 14 – Qualidade percebida (cont.)

Concessionária	Média (2000 - 2008)	Ano								
		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Cosern	66,34	62,66	65,01	65	71,16	64,29	69,28	59,55	72,62	67,52
CPEE	70,71	72,23	67,24	67,23	69,8	65,7	72,31	74,09	74,53	73,24
CPFL	66,70	65,83	69,67	69,06	69,51	58,21	63,23	64,61	61,63	78,53
CPFL Piratininga	58,11	0	63,79	67,68	66,51	55,22	65,37	64,64	71,24	68,51
CSPE	65,37	70,53	61,06	67,74	65,75	64,42	65,13	68,09	70,4	55,21
DEMEI	69,07	67,35	70,14	72,32	65,25	64,94	71,41	71,93	71,99	66,34
DMEPC	72,80	70,44	76,77	75,95	73,81	68,68	74,48	62,89	72,43	79,77
EDEVP	66,99	58,68	66,76	73,6	77,78	63,57	66,76	71,22	69,37	55,15
EEB	68,46	64,74	69,01	71,37	71,6	69,24	69,91	62,19	63,88	74,18
EFLSM	63,67	65,1	69,64	67,25	71,18	55,95	68,7	62,02	53,44	59,74
ELEKTRO	68,36	67,25	72,84	66,52	67,69	61,13	62,77	64,61	74,81	77,58
Eletroacre	50,20	50,28	55,74	48,97	59,75	37,62	51,79	46,72	59,02	41,91
Eletrocar	69,40	72,36	64,61	64,32	60,85	74,43	72,67	70,92	74,31	70,09
Eletropaulo	61,49	60,69	58,03	61,02	64,56	58,07	59,77	63,04	64,61	63,65
Energisa Borborema	65,52	65,08	65,35	59,16	70,31	61,79	70,14	58,82	75,33	63,7
Energisa Minas Gerais	66,55	70,4	80,52	64,12	64,95	63,72	61,35	52,65	64,98	76,25
Energisa Nova Friburgo	61,70	58,09	64,83	58,44	68,47	59,69	65,72	54,43	63,05	62,61
Energisa Paraíba	61,83	66	62,89	59,46	55,03	59,34	62,73	62,05	69,19	59,8
Energisa Sergipe	63,44	55,98	69,05	64,18	71,06	64,22	63,55	62,2	62,57	58,18
Enersul	61,22	60,26	65,99	67,75	63,58	58,42	59,37	61,49	65,2	48,89
Escelsa	64,46	63,41	72,5	66,89	66,71	58,21	64,46	57,98	60,61	69,38
Forcel	73,62	78,73	81,44	72,34	67,5	73,46	73,14	72,52	71,24	72,2
Hidropan	71,66	67,6	71,94	74,51	68,24	74,46	75,86	73,08	71,78	67,5
Ienergia	72,78	75,52	71,67	67,67	77	69,39	67,84	61,19	74,13	90,59
João Cesa	71,70	66,25	66,02	74,56	72,47	68,35	70,37	77,63	70,74	78,9
Light	64,59	69,86	64,23	64,75	62,98	60,1	67,53	73,19	62,23	56,48
Manaus	54,84	63,45	59,14	57,07	56,78	58,58	49,65	44,17	51,62	53,12
Muxefeldt	71,79	74,86	64,01	74,92	71,81	66,3	75,3	73,72	71,06	74,09
Nova Palma	64,09	60,65	57,18	66,1	68,25	60,85	54,48	71,58	71,61	66,14
RGE	67,68	70,25	67,89	67,24	67,52	67,62	65,19	68,03	69,17	66,23
Sulgipe	67,68	64,59	69,09	71,28	71,18	68,7	70,5	61,14	64,46	68,15

Anexo C

Acesso à energia no Brasil

Tabela 16 - Pessoas com acesso a energia por Estado

Estados	Energia	Sem energia	Média de moradores por domicílio	Qtde de pessoas sem luz
Brasil	56.754.045	803.095	2,78	2.234.189
Bahia	4.043.458	179.600	2,87	514.983
Pará	1.825.616	113.283	3,03	343.444
Maranhão	1.507.130	109.790	3,12	343.050
Piauí	807.336	68.054	3,00	203.951
Ceará	2.322.737	50.133	2,98	149.322
Amazonas	745.077	28.114	3,35	94.147
Minas Gerais	6.083.833	32.888	2,78	91.353
Tocantins	345.606	32.220	2,80	90.314
Paraná	3.358.428	26.313	2,67	70.183
Mato Grosso	898.662	23.562	2,72	64.087
Rio Grande do Sul	3.629.201	22.906	2,56	58.740
Pernambuco	2.462.895	17.823	2,91	51.785
Rondônia	433.469	18.325	2,77	50.851
São Paulo	12.876.606	13.420	2,73	36.610
Alagoas	871.239	11.775	2,86	33.630
Acre	176.107	10.641	2,90	30.888
Rio Grande do Norte	879.334	8.959	2,97	26.596
Goiás	1.848.941	7.766	2,65	20.576
Paraíba	1.080.878	5.483	2,91	15.969
Rio de Janeiro	5.243.176	4.454	2,61	11.636
Sergipe	563.468	3.619	2,95	10.670
Santa Catarina	1.952.477	3.928	2,69	10.561
Roraima	113.564	3.215	2,80	9.009
Mato Grosso do Sul	722.308	3.114	2,70	8.418
Espírito Santo	1.052.691	2.860	2,75	7.863
Amapá	164.119	626	2,95	1.849
Distrito Federal	745.689	224	2,83	634

Fonte: Elaborado a partir dos microdados PNAD/2008.