



e-l@tina

Revista electrónica de estudios latinoamericanos

e-l@tina es una publicación del
Grupo de Estudios de Sociología Histórica de América Latina ([GESHAL](#))
con sede en el
Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe ([IEALC](#))
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires

Estado e agências reguladoras: história e problematização

Alessandro Andre Leme

Sociólogo e Cientista Político, Doutor em Ciência Política pela UNICAMP. Foi Bolsista de PósDoutorado da FAPESP no IFCH/UNICAMP e Pesquisador e Professor Colaborador na mesma instituição entre julho de 2007 a julho de 2009. Atualmente é Professor e Pesquisador do Departamento de Ciências Sociais – DECIS e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (modalidade Sociologia e Antropologia) da Universidade Federal de Uberlândia – UFU. Correo electrónico: lemcaa@gmail.com ou alessandro@fafcs.ufu.br

Recibido con pedido de publicación: 2 de octubre 2010

Aceptado para publicación: 15 de noviembre de 2010

Resumen

Estado e agências reguladoras: história e problematização

Entre as inúmeras transformações pelas quais o Estado tem passado nas últimas décadas do século XX, encontram-se a redefinição do padrão de atuação do Estado na economia, ou seja, a atuação do mesmo para promoção do desenvolvimento econômico e social. Com a crescente hegemonia do neoliberalismo e das reformas orientadas para o mercado, as privatizações e a criação de novos atores institucionais adentram na agenda política e prática dos países (principalmente dos em desenvolvimento). Deste processo surgem as Agências Reguladoras como mecanismos político-institucional no desenho do Estado para regular e fiscalizar a relação Estado/Mercado. Aqui daremos ênfase a criação da Aneel para o setor elétrico a partir de um debate crítico e analítico sobre o surgimento e desenvolvimento da agência no conjunto de transformações que o setor elétrico brasileiro vem passando desde a década de 1990 com a implementação de reformas orientadas para o mercado (liberalizantes).

Palavras-Chave: Estado; Agências Reguladoras; ANEEL; Reformas; Sociologia do desenvolvimento

Summary

State and regulatory agencies: history and issues

Between the countless transformations which the State has been suffering in the last decades of the century XX, they find the redefinition of the standard of acting of the State in the economy, in other words, the acting of the same thing for promotion of the economic and social development. With the growing hegemony of the neo-liberalism and of the reforms orientated for the market, the privatizations and the creation of new institutional actors enter in the political and practical diary of the countries (principally of in development). Of this process, they appear you negotiate them regulating like mechanisms institutional-politically in the drawing of the State to work and in order that State / market supervises the relation. Here we will give emphasis to creation of the Aneel for the electric sector from one critical and analytical discussion on the appearance and development of the agency in the set of transformations that the electric Brazilian sector is passing from the decade of 1990 with the implementation of reforms orientated for the market (liberalizing). State - Regulating Agencies – ANEEL – Reforms - Sociology of the development.

Keywords: State; Regulating Agencies; ANEEL; Reforms; Sociology of the development

Agências reguladoras em debate: natureza e história *

Embora o debate sobre as Agências Reguladoras pareça novo, decorrente do conjunto de transformações geradas a partir do final da década de 1970 e, principalmente a partir da década de 1990 com o fortalecimento e implantação das reformas orientadas para o mercado em diversas partes do mundo, com ênfase nos países em desenvolvimento.

Suas bases teóricas e práticas datam da década de 1930 nos Estados Unidos, deflagrada pela implantação do New Deal (1933 – 1939)¹. Este programa de recuperação da economia² consistiu de uma ampla reforma da administração pública nos Estados Unidos. Produzindo com isto, um fortalecimento da Administração Federal. Também fez parte deste processo e com forte influência para o sucesso do fortalecimento da administração federal a criação de novas Agências Reguladoras.

Dentre as Agências Reguladoras mais significativas destacamos: *Federal Home Loan Bank Board* (1932); *Public Works Administration* (1933); *Tennessee Valley Authority* (1933); *Civil Works Administration* (1933); *Rural Electrification Administration* (1933); *Civilian Conservation Corps* (1933); *Federal Deposit Insurance Corporation* (1933); *Securities and Exchange Commission* (1934); *National Labor Relations Board* (1934); *Federal Housing Administration* (1934); *Social Security Administration* (1935); *Federal Power Commission* (1935); *Federal Communication Commission* (1936); *Soil Conservation Service* (1938), dentre outras (Breyer; Stewart; Sunstein; Spitzer, 1998).

Com a superação da crise de 1929 e, com a entrada dos países desenvolvidos na chamada “era de ouro do capitalismo, ou trinta anos gloriosos”, cujo, o padrão de desenvolvimento econômico assentou-se sobre as bases Keynesianas e a organização política e social do Estado sobre o Welfare State nos países europeus e nos Estados Unidos, embora não se pode caracterizá-lo estritamente pelo mesmo tipo de Estado, apresentou investimentos significativos no intuito de garantir o pleno emprego no país via, em parte, pelos gastos públicos.

Por outro lado, a manutenção econômica e político-institucional para a ampliação das Agências Reguladoras decorrentes do New Deal, se justificava na década de 1960 pela necessidade de correção das falhas de mercado.

Porém, muitas foram às críticas da sustentabilidade e da eficiência das agências reguladoras constituídas a partir do New Deal como agências capazes de corrigir as falhas de mercado e/ou por influírem sobre o bem-estar econômico do país.

Dos diversos atores que fizeram está crítica, destacamos os vinculados a Escola de Chicago na sua formulação da teoria econômica da regulação. Esta teoria sustentava a formulação e o argumento de que existiriam simultaneamente num único processo as falhas de governo coexistindo com as falhas de mercado.

* O artigo é parte das reflexões preliminares da questão da regulação no projeto de pesquisa sobre as estratégias para o desenvolvimento nos países Latino-americanos. Contou com o Financiamento da FAPESP com a Bolsa de Pós-Doutorado.

¹ Embora haja autores (Hopkins, 1993 – *Regulatory Politics in Transition*) que vão fundamentar a história das agências ou regimes de regulação nos Estados Unidos a partir de 1887 com a criação da Interstate Commerce Commission – ICC. Hopkins ainda estabelece uma taxionomia para se referir ao que no seu entender seriam diferentes tipos de regimes regulatórios do final do século XIX e começo do século XX, a saber: regime de mercado, marcado pela criação da ICC; regime associativo/corporativo fundamentado pela National Recovery Act (NRA) estabelecido pelo governo Franklin Roosevelt como parte do New Deal; o regime societal estabelecido nas décadas de 1960/70 com a formação de vários grupos de interesse público (Consumer Federation of America, 1968, por exemplo) e, por fim o regime de eficiência e reforma regulatória a partir da desregulamentação de diversos setores industriais por políticos como: Ted Kennedy, Jimmy Carter e Gerald Ford. Porém vai ser a partir da década de 1980 com o presidente Ronald Reagan que a desregulamentação vai quebrar o monopólio das telecomunicações e da energia.

² Que estava em crise por decorrência da Crise de 1929.

Isto na prática inviabilizava qualquer esforço do Estado em corrigir as falhas de mercado. Ou seja, a estrutura de regulação até poderia proteger os interesses da indústria regulada, mas nunca conseguiria alcançar a promoção do bem-estar social. Os autores presentes na Escola de Chicago e fundamentais para esta formulação foram Stigler (1971), Posner (1974) e Peltzman (1976).

Stigler (1971) procurou demonstrar empiricamente que o processo de regulação era marcadamente influenciado pelos interesses das indústrias reguladas, que na prática sempre visam seus benefícios.

Por outro lado, a transposição da teoria econômica para a possibilidade de compreensão do comportamento político levou Stigler a questionar o discurso da eficiência técnica neutra e apolítica das agências reguladoras na tentativa de correção as falhas de mercado (teoria do interesse público).

Ou seja, para o autor, as ações regulatórias das agências era resultado de um complexo jogo de interesses privados que visavam unicamente à maximização de seus benefícios (as indústrias reguladas demandariam regulação para protegerem-se da competição de outras indústrias – firmas).

Por outro lado, os interesses dos agentes reguladores estariam em conformidades com tais demandas segundo o tipo de apóio político adquirido, ou seja, o que estaria em jogo era a maximização de forma espúria das indústrias em busca de benefícios frente as concorrentes e, das agências reguladoras em busca de apóio político para seus anseios particulares. Não existindo com isto, qualquer interesse público presente e/ou decorrente desta relação/processo.

Já Posner (1974), partindo do argumento de Stigler vai apresentar um conjunto de teorias e abordagens que tratam da regulação na ciência política e na economia (como campos do saber/conhecimento são fundamentais para formulação de alternativas econômicas e políticas).

Uma das primeiras conclusões do autor é que a teoria da regulação econômica estaria em vantagem analítica e argumentativa quando comparada às demais abordagens teórico-metodológicas. Neste sentido uma das abordagens mais criticadas é a da teoria do interesse público por possuir muitas falhas.

Ou seja, mesmo admitindo que houvesse similaridades entre a teoria econômica da regulação e as teorias que argumentavam sobre a captura dos reguladores pela indústria regulada, para Posner a primeira apresentava menos falha. Um dos fatores a favor da teoria econômica da regulação seriam a fácil comparação e verificação empírica (Posner, 1974).

Por outro lado, a principal deficiência encontrada na teoria econômica da regulação seria a impossibilidade de afirmar em que tipos de mercado seriam possíveis estabelecer a regulação. Com isto a teoria ainda estaria precisando de ajuste para poder se aplicar a realidade das economias de mercado.

Na década de 1970 (período de veiculação da teoria econômica da regulação) houve movimentos em direções distintas. Primeiramente houve um processo de desregulamentação na esfera da economia regulada, ou seja, foram eliminados vários aspectos relevantes da regulação econômica em vários setores (transporte aéreo, terrestre e ferroviário; e a desregulamentação do setor de petróleo e gás natural) (Breyer; Stewart; Sunstein; Spitzer, 1998).

Por outro lado, também se criou novas agências reguladoras e/ou aparelhos burocráticos administrativos, destacamos aqui o Departamento of Energy (1977) e a Nuclear Regulatory Commission (1975), dentre outras. O principal alvo com a criação desses novos atores pelo Congresso era a proteção de direitos dos consumidores, direitos ambientais e direitos trabalhistas, até então desprotegidos pelo aparato jurídico e institucional norte-americano.

Por fim, Peltzman (1976 e 1989) vai minimizar a crítica de Stigler e Posner a teoria econômica da regulação ao estabelecer que não há apenas um único interesse incidindo sobre os agentes reguladores, ou seja, como há vários atores é pouco provável que somente um consiga capturar o agente regulador para maximização dos seus interesses industriais. Ou seja, o governo

constantemente é pressionado para atender interesses dos mais diversos e de diferentes indústrias, neste sentido era impossível o atendimento somente as demandas da indústria regulada.

A desregulamentação e a ampliação de um conjunto de direitos promovidos no final da década de 1970 nos Estados Unidos, associados ao abandono pelo Congresso da autonomia administrativa criada pelo *New Deal* vão caracterizar uma redefinição do papel a ser realizado pelas novas agências reguladoras.

Na década de 1980, por influência novamente do Congresso, mas também da Suprema Corte, há novas alterações nas agências reguladoras nos Estados Unidos. Da última adveio a limitação das decisões de controle judicial por parte das agências reguladoras.

O Congresso, por sua vez, restringiu a autoridade das agências e estabeleceu normas e regras mais específicas para caracterizar a área de atuação e competência dos entes reguladores.

Ou seja, é resultado das propostas do *New Deal* por um lado e, por outro, pelas contribuições da Escola de Chicago que a relação Estado e Mercado vão ser definidas e redefinidas no tempo, caracterizando neste processo a importância de agentes reguladores (vinculados a dimensão do Estado) para influírem e/ou fiscalizarem/regulem o movimento das indústrias/firmas no mercado, dentre elas as atuantes nos serviços públicos. Enfim, este debate a partir da década de 1980 nos países desenvolvidos e da década de 1990 nos países em desenvolvimento, principalmente nos latino-americanos vai ser de fundamental importância para definição do papel do Estado na economia e para o estabelecimento do melhor e mais eficiente arranjo político-institucional para corroborar com a economia de mercado e com a concorrência.

Outra preocupação se refere ao desenho (modelo) ideal para se pensar a relação Estado/Governo/Mercado no final do século XX, sem gerar, por decorrência a capturação das agências reguladoras pelas indústrias reguladas e/ou conflitos e disputas entre os poderes do Estado (executivo, legislativo e judiciário).

Neste sentido o debate sobre as Agências Reguladoras, seja pela sua história e surgimento nos Estados Unidos ou pela sua hegemonia enquanto mecanismo político-econômico e institucional no final do século XX e começo do século XXI estarão no centro do debate sobre as reformas e reestruturações setoriais nos países em desenvolvimento a partir da década de 1990.

Ou seja, em um mundo cujo questionamento dos monopólios naturais (Estatais) se fazem presentes. Onde um processo de privatização se instaura de forma significativamente, a presença de agências reguladoras que possam atuar de forma independente e transparente se faz necessário para a compreensão da nova relação do Estado com o Mercado.

Em outras palavras, a regulação se faz necessária para corrigir as falhas de mercado, seja pela assimetria de informações, pelo poder de monopólio ou pelas externalidades e uso de bens públicos³.

No Brasil as Agências Reguladoras vão surgir como parte do processo de Reformas do Estado ocorrida no país na década de 1990, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso – FHC, como parte da estratégia e do desenho institucional necessária às privatizações das empresas prestadoras dos serviços públicos (principalmente a telecomunicação e a energia elétrica).

O contexto de surgimento das agências reguladoras no Brasil: crítica e debate

A escolha do modelo institucional para as agências reguladoras brasileiras, especialmente, para a ANEEL no setor elétrico foi inspirada na experiência internacional, principalmente nos marcos regulatórios implantados no Reino Unido e nos Estados Unidos.

³ Muitas são as críticas a respeito desta questão. Algumas delas são exploradas/desenvolvidas neste paper.

A influência do Reino Unido é oriunda da Lei de Energia de 1989 – Energy Act –, fruto das reformas promovidas pela experiência thatcheriana que inaugura em esfera global as privatizações dos serviços públicos. Já dos Estados Unidos, a influência veio a partir da Lei de política energética criada em 1992 – Energy Policy Act.

Uma das principais influências da Energy Act (britânica) foi à determinação da desverticalização das atividades de geração, transmissão e distribuição, além da criação da atividade de comercialização de energia. Também houve estímulo ao funcionamento competitivo nos segmentos de geração e comercialização (mercado atacadista) e introduziu mecanismos visando à eficiência nos segmentos de monopólio natural (transmissão e distribuição).

Como a experiência britânica data do final da década de 1980, já é possível evidenciar alguns dos resultados obtidos para sabermos qual é a distância entre o proposto e o feito (realizado). Na geração, mesmo tendo passado mais de uma década, ainda não foi possível estabelecer a concorrência no setor. A geração acabou por se caracterizar pela presença de um duopólio, gerando muitas vezes a práticas de cartelização e abuso de poder econômico no país (Pires, 1999).

O mercado atacadista por sua vez (onde se imaginava maior ocorrência de competição) também não conseguiu se efetivar, respondendo por apenas 10% da energia comercializada. Por outro lado, também não se conseguiu estender aos pequenos consumidores os benefícios decorrentes do aumento da eficiência produtiva, tal como proposto pela Lei (Salgado, 2003).

Neste sentido, Pires (1999) vai expor que em um setor com características específicas como o elétrico (energético) a tentativa de criação de competição é bastante complexa, tal como nos ilustra o caso britânico.

Com isto a regulação se torna fundamental, principalmente para a promoção da concorrência evitando simultaneamente os processos de concentração e de práticas anticompetitivas no setor e evitando as manipulações de preços, de assimetria de informações e de comportamentos oportunistas em determinadas circunstâncias.

A influência da Energy Policy Act (Estados Unidos) se deveu a coexistência de um complexo ambiente regulatório composto de autoridades federais e estaduais, além de autoridades antitrustes⁴.

O órgão federal que responde pelo setor é a Federal Energy Regulatory Commission – FERC. Nos ambientes estaduais há a presença das Public Utilities Commissions – PUC's. Ambas as instituições trabalham em sistema de cooperação e divisão de competências.

As principais atribuições oriundas da Energy Policy Act foram o de garantir o livre acesso aos sistemas de transmissão e a constituição dos grandes mercados atacadistas. Mediante tais propostas, a FERC estimulou a constituição de operadores independentes do sistema para cuidarem do despacho de energia. Também se incentivou a criação de Bolsas de Energia (Power Exchange) onde se realizariam transações spot entre geradores e consumidores livres.

Assim como o modelo britânico está sujeito a críticas e falhas verificadas pela sua breve história, o modelo americano também passou por uma crise em 2001 (em simultâneo a crise passada no Brasil) no Estado da Califórnia.

A crise na Califórnia foi marcada por um processo caracterizado pela formação de cartel no setor, gerando com isto uma alta de preços no mercado spot atacadista. Demonstrando com isto que as falhas de mercado não foram evitadas e que a experiência de desregulamentação está sujeita a uma crítica mais profunda, além da identificação de que a presença do poder público, do Estado no setor é de fundamental importância.

⁴ As competências para tais fiscalizações ficam a cargo da Divisão Antitruste do Departamento de Justiça na esfera federal e dos Procuradores Gerais na esfera estadual.

Estado e agências reguladoras: história e problematização

Alessandro Andre Leme

O Brasil, por sua vez, sob forte influência dos dois modelos citados acima (Britânico e Norte Americano), criou seu modelo institucional para o setor elétrico a partir de 1996, visando à entrada do setor nas estruturas de mercado.

Os principais fundamentos do modelo brasileiro na sua criação foram:

- a) a competição na geração e na comercialização de energia elétrica;
- b) a criação do aparato regulatório para defesa da concorrência nos segmentos competitivos;

c) desenvolvimento de mecanismos de incentivos nos segmentos que continuam como monopólio natural (Sauer, 2002). No Brasil também foi criado, assim como já ocorrido no reino Unido no final da década de 1980, o segmento de comercialização para venda livre aos grandes consumidores de energia elétrica. Como sabido, no Brasil a instituição responsável pela regulação do setor elétrico é a ANEEL, que como autarquia especial possui autonomia gerencial financeira e decisória, além de competências específicas para normatizar sobre questões técnicas. Outras instituições também compõem o setor elétrico brasileiro, dentre elas destacamos o Mercado Atacadista de Energia (MAE) criado pela lei nº 9.648/98 e regulamentada pelo Decreto nº 2.655/98 e o Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS), dentre outras.

Quadro 1 – Principais características da ANEEL	
Características	ANEEL
Autonomia decisória, financeira e gerencial.	Autarquia Especial; Delegação normativa atinente a questões técnicas setoriais por meio de resoluções e portarias; Poder de arbitragem; Orçamento próprio.
Estabilidade	Mandato fixo; Critérios rígidos de exoneração de diretores.
Transparência	Mandato não coincidente; Audiências públicas; Atos de investidura nos cargos submetidos ao Legislativo (Senado); Critérios rígidos de exoneração de diretores; Ouvidor; Contrato de gestão.
Especialização	Quadro técnico especializado Cooperação institucional para defesa da concorrência e dos consumidores Agências estaduais; Secretaria de Direito Econômico (SDE), vinculada ao Ministério da Justiça.

Fonte: Pires, 1999

As agências reguladoras enquanto um ator novo presente no Estado brasileiro decorre em grande parte do contexto de privatização ocorrido no país. Ou seja, a partir das privatizações de diversas empresas estatais (Federal e Estadual) e a concessão da exploração por parte do setor privado (capital nacional e internacional) de setores estratégicos e/ou de bens e serviços públicos levou o governo a criar a figura das agências reguladoras.

As agências reguladoras enquanto instituições do Estado estão voltadas para a regulação econômica e técnica do mercado e ao mesmo tempo apresentam autonomia decisória, operacional e orçamentária (www.aneel.gov.br). Por outro lado, essas agências são regidas pelos princípios da Administração Pública, ou seja: pela legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Por legalidade entende-se que todos estão sujeitos aos mandamentos da Lei seja no exercício da função, ou na execução das atividades fins. A impessoalidade é um ditame burocrático que visa à imparcialidade e neutralidade das ações. A moralidade se caracteriza pelo pressuposto de validade de todo Ato Administrativo (Público), ou seja, pela moral jurídica (regras previamente estabelecidas e normatizadas) e pela moral administrativa que deve sempre visar o bem público⁵.

Já a publicidade se vincula a transparência e a divulgação das informações oficiais. Por fim, a eficiência seria o mecanismo pelos quais as agências seriam geridas de forma a lhes trazer os melhores resultados no menor espaço de tempo e no menor custo. Este último mecanismo se fortalece com as Reformas da Administração do Estado a partir da década de 1990 no Brasil. Porém, ainda sujeita a críticas e dúvidas com relação aos benefícios sociais e ambientais gerados por ela.

As agências reguladoras nos serviços públicos e de infra-estrutura no Brasil marcaram a transição do papel do Estado nacional-desenvolvimentista de forte influência na esfera econômica para um tipo de Estado mais vinculado ao exercício das funções reguladoras e fiscalizatórias. Este processo caracterizou-se pela privatização de grande parte das empresas públicas (principalmente do setor elétrico) e pela introdução da concorrência nos segmentos propícios a tais alterações.

No caso particular dos serviços de infra-estrutura, as reformas orientadas para o mercado nestes setores geraram o controle privado sobre as empresas privatizadas e a entrada de novos atores.

Neste processo o papel das agências reguladoras seria o de garantir e estimular a concorrência e aumentar a eficiência setorial. Neste processo de Reformas, o Conselho da Reforma do Estado, vinculado ao MARE recomendou ao governo que as agências reguladoras deveriam seguir os seguintes princípios, a saber:

- a) autonomia e independência decisória (dirigentes com mandatos nomeados pelo Presidente da República e aprovados pelo Senado Federal);
- b) autonomia administrativa para promoção de meios mais democráticos e simplificados na relação mantida entre os diversos atores deste processo – agências, usuários e investidores –;
- c) participação (usuários e investidores) na formulação e elaboração das regulações e realização de audiências públicas periódicas;
- d) o Estado deveria intervir somente o necessário para a prestação do serviço.

Porém, quando analisamos a formação das agências reguladoras no Brasil verificamos a presença de 3 (três) gerações distintas de agências. Na primeira geração (1995/1998), as agências reguladoras estão relacionadas à quebra de monopólio do Estado (nos setores de telecomunicações, setor elétrico, de gás e petróleo). As respectivas agências foram: Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL; Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL e Agência Nacional do Petróleo – ANP.

A segunda geração (1999/2000) foi marcada pela ampliação da função de fiscalizar os padrões de oferta e qualidade dos serviços prestados, além de monitorar os preços em mercados competitivos. Desta geração destacamos a criação da Agência Nacional de vigilância Sanitária – ANVISA e a criação da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS.

Por fim, a terceira geração (2000/2002) marcou a fase em que o governo criou várias agências reguladoras, porém sem muito critério que as justificassem seja pela dimensão técnica, econômica, social ou política. Este processo por sua vez, gerou confusões em relação às funções de fato que cada agência deveria ter. Nesta fase destacamos a constituição da Agência Nacional de Águas – ANA; a

⁵ A este debate, vários são os atores que desenvolvem dentro do Direito Administrativo e Constitucional brasileiro.

Estado e agências reguladoras: história e problematização
Alessandro Andre Leme

Agência Nacional do Cinema – ANCINE; a Agência Nacional de transportes Terrestres – ANTT e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ.

Isto nos evidencia que o governo no processo de criação das agências reguladoras, agiu muito mais por um processo de atendimento a demandas levantadas por alguns atores envolvidos com o setor em questão do que uma análise sistemática dos respectivos setores para definição de macroprocessos, normas e funções pelas quais as agências deveriam ter.

Com isto fica evidente que o governo por um lado estava muito vulnerável a permeabilidade de interesses, principalmente dos atores com maior peso econômico ou político no Estado. Por outro lado, a criação das agências se caracterizou como um processo reativo e não pró-ativo no âmbito do Estado brasileiro.

As crises internacionais (influíram principalmente no tempo e na gestão das privatizações) e as demandas internas, além da necessidade de manutenção do Plano Real também contribuíram para esta postura mais reativa do governo frente ao conjunto de Reformas em que o país estava inserido.

Quadro 2 – As Fases do Real		
FASES	PRINCIPAIS MEDIDAS	OBJETIVOS
1ª	Reelaboração do orçamento de 1994 e criação do Fundo Social de Emergência para 1994 e 1995.	Garantir o equilíbrio das contas públicas no curto prazo
2ª	Criação da URV, estabelecimento de regras compulsórias de conversão dos salários e fixação do prazo para adoção da URV nos novos contratos (início da reforma monetária).	Recuperar a noção de uma unidade de conta estável e facilitar o alinhamento de salários e preços relativos. Evitando os congelamentos dos Planos anteriores.
3ª	Criação do Real (conclusão da reforma monetária).	Eliminar a inflação e retomar as funções da moeda.
4ª	Reforma Patrimonial (privatização); Reforma Administrativa; Reforma da Previdência e Reforma Tributária.	Reestruturação do Estado brasileiro, e o equilíbrio das contas públicas no longo prazo.

Fonte: Diversas.

Já as crises econômicas internacionais incidiram de diversas formas e com inúmeras conseqüências conforme apresentado no quadro 3.

Quadro 3 - As crises econômicas internacionais e as conseqüências para o Brasil			
Ano	Fatos	Conseqüências	Atitudes do governo brasileiro
1995	Crise Mexicana	Ataque contra a moeda e o câmbio, mas com o socorro americano	Adoção de uma política monetária contracionista e

		rapidamente é resolvido.	criação das bandas cambiais
1997	Crise Asiática	Ataque contra a moeda e o câmbio e início da instabilidade internacional	Política monetária contracionista
1998	Crise Russa	Ataque contra a moeda e o câmbio e esgarçamento da instabilidade internacional, fim da liquidez internacional e a fuga de capitais das economias emergentes.	Política monetária contracionista e dificuldade na equalização do Balanço de Pagamentos - BP
1999	Crise Brasileira	Ataque contra a moeda e o câmbio gerando a desvalorização cambial	Política monetária contracionista acompanhado de um profundo ajuste fiscal gerando uma trajetória recessiva e o aumento de desemprego. Início da instabilidade cambial
2000	Aumento do preço do petróleo	No 1º semestre de 2000 ocorre uma tímida retomada do crescimento e uma pequena diminuição das taxas de desemprego. Especulação cambial	Recuo da política monetária (diminuição da taxa de juros). Adoção de metas inflacionárias que com os aumentos do preço do petróleo existem repiques inflacionários. Instabilidade cambial
2001	Crise energética no Brasil e Crise na Argentina	Desaceleração da economia. Aumento da taxa de desemprego e especulação cambial	Manutenção da política monetária contracionista

Fonte: Diversas.

Por fim, a transição do Estado Produtor para o Estado Regulador, tendo as Agências Reguladoras como uma das principais instituições neste processo ocorreu de forma desordenada.

Ou seja, o processo de privatização no Brasil e no setor elétrico em particular, deveria ser caracterizado (segundo a teoria) primeiramente pela criação do marco regulatório (normas e leis), em seguida pela criação das agências reguladoras (instituições e novos atores) e por fim pela privatização (entrega ao setor privado).

Entretanto, no Brasil o processo ocorreu da seguinte forma se comparado à estrutura exposta acima. Primeiramente começaram as privatizações (entrega das empresas ao capital privado nacional e internacional), em seguida criaram-se as Agências Reguladoras (com exceção ao caso da Telefonia em que a ANATEL foi criada antes da privatização do setor) e, por fim começou a estabelecer o marco regulatório (normas e leis).

Neste sentido, mesmo sem entrarmos na valoração do tipo de estratégia para o desenvolvimento caracterizada pelas reformas orientadas para o mercado e a privatização dos setores infra-estruturais da economia (antes sob responsabilidade do Estado – Federal e Estadual). Há uma contradição, ou descompasso entre o proposto e o feito.

A ANEEL e a regulação do setor elétrico no Brasil

Quando pensamos em agências reguladoras, logo imaginamos um arranjo político-institucional presente no Estado para regular e fiscalizar a relação entre diversos atores políticos, econômicos e sociais (Estado/Mercado/Sociedade Civil).

Todavia, quando nos referimos aos serviços públicos devemos ter um cuidado a mais, ou seja, é preciso compreender as características econômicas sobre as quais esses serviços operam para poder estabelecer o melhor desenho institucional, principalmente quando se trata de setores infraestruturais estratégicos como o da energia elétrica.

Vamos ver brevemente algumas características econômicas dos setores infra-estruturais, a saber:

- a) suas funções de custo apontam para a existência de monopólios naturais em alguma etapa da cadeia produtiva;
- b) existe uma separação entre atividades de geração e distribuição dos serviços;
- c) a provisão dos serviços é normalmente caracterizada por uma estrutura de redes;
- d) os ativos necessários para a provisão dos serviços de utilidades públicas são específicos e irrecuperáveis (sunk cost); e) seus produtos (ou serviços) apresentam uma demanda generalizada (consumo praticamente universal) e pouco sensível a variação de preços (preço inelástico).

Essas características econômicas são necessárias para analisar e propor um modelo para o marco regulatório nos setores de infra-estrutura (setor elétrico, em particular) brasileiro, dado as reformas ocorridas a partir da década de 1990.

Ao lado das características econômicas há as técnicas, ou seja, a necessidade de criação de critérios fundamentais para a operação da transmissão e da distribuição. O principal objetivo desses critérios seriam o planejamento indicativo e a otimização do sistema.

A ANEEL em particular, conta com a descentralização de suas atividades, ou seja, foram criadas agências estaduais para corroborarem com o funcionamento e planejamento do setor. Isto porque assim como na estrutura política brasileira há uma organização de um Estado Federado, o setor elétrico também se organizou e estruturou-se entre os diversos membros da federação (federal, estadual e municipal).

Foi justamente a partir da Resolução nº 286/98 que a ANEEL estabelece a descentralização das suas atividades complementares de regulação e fiscalização mediante parcerias e outorga em convênios de cooperação com os governos estaduais (segundo parâmetros da legislação federal). Segundo a ANEEL a descentralização visava:

- a) aproximar as ações de regulação e fiscalização entre os consumidores (em geral) e ao agentes/atores setoriais;
- b) criar um processo de regulação e fiscalização mais ágil mediante outorgas;
- c) adequar as ações de regulação e fiscalização as diversas realidades locais;
- d) identificar, diagnosticar, avaliar a criar soluções aos problemas no próprio local de origem (www.aneel.gov.br).

Outras atividades por sua vez, deveriam ser executadas em parcerias, ou seja, em comum acordo da ANEEL com as demais agências estaduais, quais sejam:

- a) formulação de padrões de qualidade;
- b) subsídio da regulação técnica e econômica;
- c) subsídio dos reajustes e revisão tarifária;
- d) formular medidas de incentivo à competição;
- e) estimular programas de eficiência energética e de pesquisa e desenvolvimento – P & D

(www.aneel.gov.br).

Por fim, há as atividades que deveriam ser executadas em complementaridade entre a ANEEL e as agências conveniadas estaduais. As agências estaduais poderiam desempenhar as seguintes atribuições, a saber:

- a) executar a fiscalização (de instalações e serviços);
- b) fiscalizar os programas de eficiência energética e de pesquisa e desenvolvimento;
- c) aplicar penalidades segundo normas específicas do setor;
- d) acompanhar os empreendimentos (obras) e execução de projetos já aprovados

(www.aneel.gov.br).

Outros fatores que também fazem parte dos aspectos técnicos são os controles de entrada e de saída de agentes no mercado, via concessão; a definição tarifária e a desverticalização, uma vez que o setor era organizado verticalmente e de forma integrada.

Isto nos evidencia que os desafios para a criação das agências reguladoras não foram poucos, ainda mais quando se trata de uma estrutura federativa, como é o caso brasileiro. Mediante tais problemas vamos expor brevemente o caso da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, criada para o setor elétrico mediante as privatizações ocorridas no mesmo.

A criação de agências reguladoras no Brasil resulta das mudanças ocorridas no Estado a partir da década de 1980, acirrando-se na década de 1990. Ou seja, o Estado começa a passar por um conjunto de reformas orientadas para o mercado, no qual os setores de infra-estrutura fazem parte.

As privatizações nesses setores implicaram não somente a redefinição das formas de atuação do Estado (de produtor para regulados e fiscalizador), mas também significaram a opção por um tipo de estratégia para o desenvolvimento marcada pela privatização e desregulamentação de diversos setores econômicos e/ou de serviços públicos.

Por outro lado, tal movimento também exigiu a criação de novos desenhos institucionais no âmbito do Estado e novos modelos em esfera setorial. Neste sentido a ANEEL enquanto a agência responsável pela regulação do setor elétrico brasileiro acaba sendo criada para atuar neste novo cenário com a responsabilidade de regular, fiscalizar, mediar e conceder segundo suas atribuições legais (normativas e jurídicas).

Mas também para o bom funcionamento do setor, inclusive para costurar consensos e amenizar conflitos entre os diversos atores e interesses envolvidos no setor elétrico brasileiro.

A criação da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, pela Lei nº 9.427/96 foi um marco para esta nova forma de regulação setorial. Isto porque antes de sua criação esta função era exercida pelo Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica – DNAEE, órgão que era subordinado ao Ministério das Minas e Energia, ou seja, vinculado diretamente ao poder executivo no âmbito do Estado.

Por outro lado, com a criação da ANEEL houve a necessidade de lhe atribuir competências e ao mesmo tempo definir seu desenho institucional. A primeira começa pela própria definição da natureza jurídica da agência, ou seja, a ANEEL é constituída como Autarquia Especial.

Na condição de Autarquia Especial a ANEEL possui relativa autonomia e independência sobre os seguintes aspectos, a saber:

- a) autonomia decisória e financeira (para melhorar a gestão);
- b) autonomia dos seus gestores;
- c) delegação de competência normativa referentes a questão técnica;
- d) motivação técnica⁶ para tomada de decisões (Pires e Piccinini, 1999).

Referente ao seu desenho institucional há ênfase na sua estrutura e na forma de organização como formato e modelagem que a ANEEL deveria ter para funcionar, ou seja, como ela é organizada, com qual divisão de funções e qual hierarquia.

A ANEEL tem sua sede em Brasília (capital do Brasil) e é administrada por uma diretoria colegiada formado pelo Diretor-Geral e mais outros 4 (quatro) diretores. Ainda compõe a instituição, 20 (vinte) superintendentes cuja função é executar as diversas frentes de atuação da agência. Como auxílio à ANEEL, a agência ainda conta com o apoio da Procuradoria Geral da União para questões jurídicas.

Por outro lado, a existência da ANEEL, como agência reguladora do setor elétrico se justifica pela evidência histórica (conforme citado anteriormente) da presença das falhas de mercados em setores infra-estruturais que passaram por desregulamentação.

Outra característica é a constante relação de conflito existente entre os diversos atores e/ou interesses contidos no setor elétrico (direta ou indiretamente). Por questões didáticas podemos classificar/dividir esses diversos atores em Governo/Consumidores/Investidores.

Vários foram e são os conflitos presente entre esses atores, sejam eles de cunho fiscal, ou seja, o setor historicamente tendeu a buscar seu equilíbrio transferindo ao consumidor (integralmente ou em parte) as obrigações de financiamento.

Por outro lado, a questão da modicidade tarifária (pouco presente no governo do presidente FHC) que deveria ser entendida como um fator de promoção da competitividade econômica simultaneamente a qualidade de vida da população apresenta-se de difícil aplicação.

Ou seja, quando os conflitos entre os atores citados acima (que são latentes) vem à tona, nos parece que o lado mais fraco, no caso, os consumidores (dentre eles os residenciais) são os que mais são impactados negativamente (dentre eles os de baixa renda sofrem maiores impactos).

Em um momento de conflito, como por exemplo, o vivenciado com a crise de 2001, ficou evidente que os consumidores de energia elétrica que já contribuía com a arrecadação, também passam a arcar com os custos para implantação de políticas sociais no setor, principalmente pelas tarifas praticadas. Enfim, o consumidor que já convive com uma carga tributária altíssima ainda vê constantemente o aumento dos tributos (ICMS; PIS/COFINS) e a criação de novos, tal como a Contribuição de Iluminação Pública (Pedrosa, 2005).

Outra questão que deve estar presente nas estruturas de regulação é a fundamentação sobre as performances vinculadas aos modelos de mercado, ou seja, é preciso criar equidade entre os diversos agentes de mercado; garantir a eficiência alocativa e operativa; garantir a modicidade tarifária e a justiça distributiva.

Por Eficiência Alocativa entende-se (via instrumentos matemáticos) que a melhor alocação de recursos decorre quando o preço é igual ao custo marginal. Isto significa que em teoria a

⁶ A dimensão técnica posta aqui em teoria significa a neutralidade mediante as tomadas de decisões, no entanto, mesmo juridicamente autônoma as agência reguladoras não estão livre de conflitos entre os demais poderes (como veremos ainda neste paper – Nunes, 2001) e também não estão imunes às pressões dos grupos de interesses e dos demais atores envolvidos direta ou indiretamente com o setor. O argumento que queremos imprimir é que as decisões técnicas dependem de opções políticas previamente estabelecidas.

consolidação do mercado deve sempre visar o bem estar setorial. Ou seja, os agentes e/ou atores vinculados a geração, a transmissão, a distribuição e os consumidores (de diferentes classes de consumo) devem usufruir dos benefícios gerados⁷. Embora, temos verificado a distribuição dos benefícios se dá de forma desigual.

Eficiência Operativa, por sua vez, se refere a operação otimizada do sistema, ou seja, garantir o despacho ao mínimo custo. No âmbito do mercado a eficiência operativa se vincula a idéia de despacho, precificação, liquidação e contabilização. Sem a eficiência operativa não se consegue obter a eficiência alocativa, isto porque a maior produtividade demonstra a melhor alocação de recursos no curto prazo.

A Modicidade Tarifária, também se vincula à eficiência alocativa por meio do estabelecimento de maior atratividade de investimentos para os diferentes setores da cadeia e ao mesmo tempo mantém o equilíbrio econômico e financeiro dos diversos atores/agentes envolvidos no setor. Ou seja, não se pode estabelecer a modicidade tarifária como um mecanismo artificial de práticas tarifárias (artificialmente baixas para os consumidores cativos; ou baixas para subsidiar as taxas inflacionárias).

A modicidade tarifária é aquela atrativa aos investidores e aos consumidores, seria o ponto de equilíbrio, ela não leva em conta somente o investidor, mas também as dimensões sociais do consumo.

Já a Justiça Distributiva se vincula a possibilidade de tomadas de decisões estratégicas do governo em prol de estimular (direta ou indiretamente) o desenvolvimento de outros setores para corroborarem com o desenvolvimento econômico de todo o país.

Isto significa que o papel do agente regulador na busca da justiça distributiva vai se dar constantemente pela agregação de eficiência ao setor mediante escolhas vinculado as políticas governamentais, tal como o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica – PROINFA, por exemplo.

No caso da reestruturação do setor elétrico brasileiro e da criação da ANEEL, podemos identificar que houve uma preponderância da aplicação da eficiência alocativa, ou seja, a definição tarifária ficou associada ao agente regulador do setor. O que acabou por gerar em alguns casos conflitos não só entre os consumidores, a ANEEL e os atores/agentes do setor (privados e estatais), mas também embates entre a ANEEL e o Poder Judiciário.

Considerando que um setor se organiza de forma complexa em diferentes atores/agentes cujas atividades são estruturadas e reconhecidas por interesses coletivos de forma duradoura e compartilhada num determinado espaço em um momento histórico definido.

Uma questão que se coloca em primeira instância é a distinção jurídica e normativa entre as funções do poder concedente de um lado e, das agências reguladoras do outro, ou seja, o que compete a cada um?

Pela Lei de Concessões de 1995, compete ao poder concedente as seguintes atribuições, a saber:

- a) o controle e a fiscalização dos serviços e obrigações das concessionárias (públicas ou privadas);
- b) homologar reajustes e revisões;
- c) assegurar a prestação de serviço adequado e contínuo aos consumidores;
- d) tomar as providências necessárias a execução de novas obras ou serviços;

⁷ A eficiência alocativa pode influenciar significativamente na definição de tarifas módicas, vinculando-se as funções do agente regulador nas formulações de políticas governamentais (PIRES, 1999).

e) estimular a qualidade, a competitividade e a preservação ambiental (LEI Nº 8.987/95 – CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS).

Ainda há como características jurídicas das agências reguladoras e da ANEEL em particular, a definição das competências e atribuições; a constituição de um ente regulador independente, ou seja, a criação de uma instituição de Estado e não de governo e a capacidade técnica e econômica para lidar com os possíveis conflitos entre o poder concedente – Estado ou ANEEL – e as concessionárias (estatal ou privada).

Por fim, uma breve apresentação dos principais aspectos e marcos legais pelo qual o setor elétrico passou desde a constituição de 1988 se faz necessário. Isto porque a constituição estabelecia as bases legais para se pensar um estado cujo padrão de desenvolvimento se assentava ainda na estratégia nacional-desenvolvimentista, ou seja, com forte presença do Estado para condução econômica nos setores estratégicos (energia, por exemplo).

Porém com a vitória do presente Collor e em seguida com os dois mandatos do presidente FHC ocorre uma reestruturação de diversos setores (energia e telecomunicações) que passam para o setor privado sob a lógica do mercado.

E com a entrada em 2003 do presidente Lula o setor novamente iria passar por uma outra reestruturação (o último capítulo desta Tese vamos dar ênfase as transformações ocorridas neste período), ou seja, praticamente a terceira alteração em aproximadamente 15 anos.

Segue no quadro 4 uma breve apresentação desses marcos.

Quadro 4 – Principais Leis e alterações para o setor elétrico brasileiro–1988/2004	
ANO	MARCO LEGAL
1988	Constituição Federal – artigos 175 e 176.
1993	Lei nº 8.631 - Fixação dos níveis das tarifas de energia elétrica e extinção do Regime de Remuneração Garantida.
1995	Lei nº 8.987 – Concessão de Serviços Públicos; Lei nº 9.074 – Concessão de Serviços de Energia Elétrica.
1996	Lei nº 9.427 – Criação da ANEEL.
1997	Lei nº 9.433 – Política Nacional de Recursos Hídricos; Lei nº 9.478 – CNPE e ANP; Decreto nº 2.335 – Regime interno da ANEEL; Implantação definitiva da ANEEL.
1998	Lei nº 9.648 – MAE e ONS.
1999	Lei nº 9.984 – ANA
2002	Lei nº 10.438 – Expansão da oferta, RTE, baixa renda e universalização dos serviços; Lei nº 10.433 – Cria o MAE; Lei nº 10.604 – Tarifa baixa renda.
2003	Lei nº 10.762 – Programa Emergencial; Decreto nº 4.932 – Delega à ANEEL o Poder Concedente.
2004	Decreto nº 4.970 – Aproveitamento ótimo;

	Lei nº 10.847 – Cria a EPE; Lei nº 10.848 – Novo Modelo Institucional; Lei nº 10.871 – Recursos Humanos (RH) das Agências Reguladoras; PL nº 3.337 – Gestão das Agências Reguladoras; Decreto nº 5.163 – Comercialização e Outorga.
--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: www.mme.gov.br; www.aneel.gov.br (em pesquisas pela internet em dezembro de 2006).

Outra questão posta para debate, principalmente pós-crise energética no Brasil, foi à constituição das agências reguladoras, suas efetivas atuações e definições. A constituição de um marco regulatório no Estado significou de um lado, verificar um conjunto de modificações existentes no próprio Estado que vão desde a sua própria mudança até a criação de novos arranjos políticoinstitucionais.

Mais precisamente, as agências reguladoras surgem historicamente como fatores institucionais para intermediação da relação Estado/Mercado, ou seja, caracterizam-se pela redefinição do papel do Estado na economia (como verificado no começo deste capítulo com o caso dos Estados Unidos, principalmente a partir da década de 1930).

As existências das agências reguladoras dentro do Estado acabam tendo atribuições legislativas e algumas vezes judiciárias, funcionando como autarquias especiais. Nesse caso, estabelecem um poder entre outros já existentes, como se fossem um “Estado dentro do Estado”. É com base nessas características principais que vários autores as classificam como o Quarto Poder, (Nunes, 2001).

Esta dificuldade de precisar o campo de atuação específico das agências e de garantir com precisão suas fronteiras jurisdicionais faz com que elas, na prática, exerçam atividades legislativas, jurisdicional e executiva.

As agências reguladoras acabam exemplificando um tipo novo de insulamento burocrático na história recente do Estado brasileiro. Essas agências não se restringem à esfera federal, também sendo um processo de institucionalização estaduais e municipais.

Neste sentido, pode-se afirmar que o surgimento das agências aparece de forma discursiva como o meio encontrado para solucionar problemas que antes não eram resolvidos pelas burocracias tradicionais, por um lado, e, por outro, para dar respostas às novas configurações políticoeconômicas do Estado em suas várias dimensões políticas e espaciais (federal, estadual e municipal).

Para Nunes (2001) a criação das agências reguladora não é apenas uma mudança no quadro institucional do Estado, pois com elas, também há um conjunto de problemas vinculados à sua forma e às suas características de funcionamento, a saber:

- a) problema da delegação legislativa,
- b) da invasão de territorialidade institucional,
- c) legitimidade política referente a sua competência delegada,
- d) legitimidade substantiva referente aos seus procedimentos internos, principalmente aqueles de natureza quase-judiciária (NUNES, 2001).

No Brasil a partir da década de 1990, o país entra numa trajetória de “agenciamento”, ou seja, tenta-se buscar legibilidade das relações entre o Estado e a economia por meio de delegação de poder às agências, conselhos e comitês.

Tal movimento ficou ainda mais acentuado com o processo de privatização e de outras reformas no Estado brasileiro. Um dos fatores contidos e tidos como fundamentais para a privatização dos setores de infra-estrutura, tal como o da energia elétrica, seria a criação de agências reguladoras em esfera federal e estadual dado a estrutura federativa do Brasil e a respectiva atuação dos diversos Estados na infra-estrutura.

Mas, como poderíamos entender o que vem a ser uma agência reguladora? Um ponto de partida é compreendê-las como entidades híbridas, constituídas do ponto de vista político como meio Estado e meio Sociedade Civil e, do ponto de vista de implementação de políticas e normatizações, como um hibridismo entre funções legislativas, executivas e judiciárias, funcionando como um ‘Quarto Poder’, anunciando com isto uma possibilidade de olhar a coexistência entre os poderes tradicionais (legislativo, executivo e judiciário).

As funções das agências reguladoras acabam na prática institucional por usurpar parte das funções típicas de cada um desses poderes tradicionais. Por outro lado, são apenas parcialmente sociedade, uma vez em que nelas apenas estão representados alguns grupos de interesse e não uma representação da totalidade social (Nunes, 2001).

Como verificado até aqui, as agências reguladoras são arranjos político-institucionais historicamente determinados que visam especificar um tipo de política e de instituições que venham a estruturar a relação entre diversos interesses sociais, o Estado, e os atores econômicos. Ou seja, são novos padrões de intervenção político-institucional que visam estruturar as relações entre o Estado/Mercado, tendo como panorama de fundo um conjunto de processos e transformações globais.

No caso brasileiro em particular, como vimos, essas alterações (agências reguladoras) surgem simultaneamente ao conjunto de reformas ocorridas na Administração Pública do Estado.

O resultado deste processo consistiu em 4 (quatro etapas). A primeira seria a redefinição das formas de atuação do Estado (delimitação de seu tamanho). A segunda seria a introdução do papel de regular ao Estado (retirando o mesmo da produção/geração).

A terceira seria a tentativa de ampliar a governança, ou seja, a capacidade do governo dar respostas às demandas da sociedade (capital privado e sociedade civil em geral). E, por fim, visava-se também o aumento da governabilidade (gerar um ambiente entre poderes mais favorável às reformas pretendidas).

Desde processo esperava-se que as Agências Reguladoras (ANEEL em particular) conseguissem promover a competitividade no setor via lógica de mercado; a garantia dos direitos dos consumidores/usuários dos serviços públicos; o estímulo aos novos investimentos; a segurança no sistema para evitar crises de fornecimento; a garantia do lucro as concessionárias prestadoras de serviços e evitar os abusos de poder econômico decorrente das falhas de mercado (Sauer, 2002; Rosa, 2002).

Por outro lado, embora no Brasil a organização da Federação na dimensão constitucional, como também na administrativa se assenta na estrutura clássica de divisão de poderes (tripartição) institucionais e com especializações e atores distintos na sua execução⁸.

⁸ A esse debate não podemos nos esquecer das proposições clássicas de Montesquieu no “Do Espírito das Leis”. Aqui destacamos a interpretação de análise de Louis Althusser no livro “Montesquieu: la politique et l’histoire”, 1969. Neste livro o autor ao analisar a divisão de poderes em Montesquieu vai estabelecê-la como um mecanismo de controle e fiscalização de classe, ou seja, cada classe social ocuparia uma repartição do poder (executivo, legislativo e judiciário). Neste sentido, para o autor a divisão é muito mais uma tentativa de controle e/ou estabelecimento de limites entre as classes do que uma mera divisão institucional e fim de garantir a execução de funções distintas no âmbito do Estado.

Estado e agências reguladoras: história e problematização

Alessandro Andre Leme

Porém, o executivo, além de suas atribuições clássicas constantemente visa abordar atividades tanto judiciais como legislativas. O legislativo por sua vez, também acaba por compartilhar algumas tarefas do executivo. Mesmo admitindo que haja uma interpenetração entre os poderes, ainda assim se constituem como independentes.

No entanto, o conjunto de entidades intermediárias (agências reguladoras e conselhos) começou a ocupar um espaço significativo no Brasil a partir da década de 1980, ampliando-se a partir das reformas orientadas para o mercado na década de 1990.

E como exposto acima, essas novas entidades com formato/desenho institucional próprio acabam muitas vezes por gerar conflitos com os poderes clássicos instituídos no Estado.

Com isto percebe-se que os desafios postos para o setor elétrico brasileiro são muitos. Primeiramente pela suspeita de que as Agências Reguladoras venham a garantir de fato a equidade e neutralidade nas tomadas de decisões frente à regulação e construção de consenso entre os diversos atores/agentes presentes no setor (Estado, capital privado e consumidores das diferentes classes de consumo).

Por outro, como nos demonstrou Nunes (1997) a relação histórica no Brasil entre o Estado e a Sociedade foi marcada por uma complexa e sincrética interação institucional. Ou seja, a formação do Estado moderno no país, assim como também a presença da exclusão e do controle via cordialidade marcaram significativamente o tipo de relação estabelecida entre o Estado, o Mercado e a Sociedade Civil.

O Estado brasileiro foi um ator importante para a constituição do capitalismo no país. Por outro lado, o hibridismo entre uma herança burocrática legal (de origem Weberiana) e uma herança clientelista e patrimonialista fez com que o Estado estivesse sempre sujeito a permeabilidade dos interesses dos atores com maior influência econômica ou política (seja de capital privado nacional ou internacional).

Esta questão de coexistência de mais de uma forma de organização do Estado nas principais relações que o mesmo mantém com a sociedade civil e com os agentes/atores econômicos e políticos (privados ou estatais) nos pareceu ter sobrevivido as reformas promovidas a partir da década de 1990, mesmo com a criação das agências reguladoras.

Essas são apenas algumas das questões postas para debate e crítica sobre a constituição das Agências Reguladoras e o Estado na história recente brasileira.

Bibliografia fundamental

Breyer, Stephen.; Stewart, Richard. et all. (1998) *Administrative Law and Regulatory Policy: Problems, Text, and Cases*. Sixth Edition.

Nunes, Edson (2001) *O quarto poder: gênese, contexto, perspectiva e controle das agências reguladoras*. II Seminário Internacional sobre Agências Reguladoras de Serviços Públicos, Brasília, 25 de setembro.

Pedrosa, Paula (2005) *Desafios da regulação do setor elétrico: modicidade tarifária e atração de investimento*. Brasília: ANEEL.

Peltzman, Sam (1976) *Toward a More General Theory of Regulation*, Journal of Law & Economics, University of Chicago Press.

Pires, José Cláudio Linhares (1999) O Processo de Reforma do Setor Elétrico Brasileiro. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro. v.6, n.12, p.137-168, Dez. Pires, José Cláudio Linhares e piccinini, Maurício Serrão (1999) A Regulação dos Setores de Infraestrutura no Brasil. BNDES/FINANAME, BNDES.

Estado e agências reguladoras: história e problematização
Alessandro Andre Leme

Posner, Richard A. (1974) *Theories of Economic Regulation*, Bell Journal of Economics, The RAND Corporation.

Rosa, Luiz Pinguelli (2002) A crise de energia elétrica: causas e medidas de mitigação. In *Política Energética e crise de desenvolvimento*. São Paulo: Paz e Terra.

Salgado, Lucia Helena. (2003) *Agências regulatórias na experiência brasileira: um panorama do atual desenho institucional*. Texto para Discussão n.941 (Ipea), março.

Sauer, Ildo (2002) Energia elétrica no Brasil Contemporâneo: a reestruturação do setor, questões e alternativas. In. *Política Energética e crise de desenvolvimento*. São Paulo: Paz e Terra.

Stigler, George J. (1971) *The theory of economic regulation*. Bell J. Econ. Man.