

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS  
MESTRADO EM ECONOMIA

MUDANÇA INSTITUCIONAL, REFORMAS REGULATÓRIAS E OS  
DESAFIOS DA REGULAÇÃO POR PARTE DA AGÊNCIA NACIONAL DE  
ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL

LUIZ CLAUDIO FASOLLO

VITÓRIA

2014

**LUIZ CLAUDIO FASOLLO**

**MUDANÇA INSTITUCIONAL, REFORMAS REGULATÓRIAS E OS  
DESAFIOS DA REGULAÇÃO POR PARTE DA AGÊNCIA  
NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Teoria Econômica da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Economia.

Orientador: Prof. Ednilson Silva Felipe

**VITÓRIA**

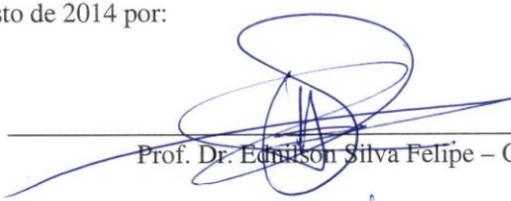
**2014**

“Mudança institucional, reformas regulatórias e os desafios da regulação por parte da Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL”

**Luiz Claudio Fasollo**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Espírito Santo como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Economia.

Aprovada em 29 de agosto de 2014 por:

  
Prof. Dr. Edmilson Silva Felipe – Orientador -UFES

  
Prof. Dr. Arlindo Villaschi Filho - UFES

  
Prof.ª Dr.ª Adriana Fiorotti Campos – PGES/UFES

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)  
(Biblioteca Central da Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Brasil)

---

F248m Fasollo, Luiz Claudio, 1968-  
Mudança institucional, reformas regulatórias e os desafios da regulação por parte da Agência Nacional de Energia Elétrica– ANEEL / Luiz Claudio Fasollo. – 2014.  
115f. : il.

Orientador: Ednilson da Silva Felipe.

Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas.

1. Agência Nacional de Energia Elétrica (Brasil). 2. Agências reguladoras de atividades privadas. 3. Economia institucional. 4. Economia da regulação. I. Felipe, Ednilson da Silva. II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. III. Título.

CDU: 330

---



*A difícil tarefa de entender o novo! Até que ponto o novo pode substituir o velho! O novo é uma especificidade de alto risco, onde é a incerteza que o move.*

*A sabedoria é algo que quando nos bate à porta já não nos serve para nada. Garcia Márquez.*

## AGRADECIMENTOS

Ao traçarmos objetivos num determinado tempo da vida, acreditamos que exista algo que valha apenas ser mudado ou aperfeiçoado. Algo de novo será agregado, algo de novo será explorado.

Após exatos 28 meses de intensa leitura e horas de descanso e lazer “roubados” da minha juventude “adulta” (mesmo que essa juventude “adulta”, seja algo acima dos 45 anos), vejo que a maior conquista está em aceitar que o novo inspira, modifica e transforma. O novo sugere que ainda existe uma disciplina capaz de fortalecer, e assim nos prepara, mantendo-nos firmes a viver intensamente.

A função de agradecer é muito complexa. Na verdade várias pessoas estão envolvidas, o que certamente fará alguém ficar de fora. Pois, até mesmo aquele professor que ‘quase’ ou que o reprovou não pode deixar de ser lembrado, pois este apesar de não ser muito amado, foi responsável por momentos profundos de reflexão.

A família (base de hoje estar aqui) em especial aos meus pais, os amigos, meu orientador / amigo de anos de discussão sobre economia, sempre serão lembrados em minhas orações e agradecimentos.

Vale aqui um pequeno pedido de desculpas a duas pessoas lindas e inspiradoras: Igor e Duda. Quantas vezes fui obrigado a recusar momentos de lazer ao lado deles, em troca de muito estudo. Espero que ainda eu possa retribuí-los pelo carinho e compreensão que sempre me deram. A Elaine por compreender que este era meu grande sonho.

Deus faz uso de instrumentos, que em algum momento, não são compreensíveis ao nosso entender, para que um sonho possa ser transformado em uma grande conquista. Celebremos, então, a Vida, e efetivamente o Criador dela. Ele, realmente é merecedor da vitória.

## RESUMO

As mudanças institucionais e regulatórias inseridas principalmente no setor de infraestrutura, em particular no setor de energia, passaram a ser um novo ponto de governança para o Estado a partir de meados da década de 1990. Naquele formato inicial, ficou claro um planejamento inadequado, uma vez que as privatizações de empresas do setor de energia ocorreram antes da criação da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). Esse ponto, segundo os principais autores foi decisivo e pontual para que, nos primeiros anos, o processo regulatório não ter atendido as necessidades dos agentes envolvidos (Estado, empresa e cidadão). Esta situação culminou com uma forte crise no setor, bem como no racionamento de energia ocorrido no início do Século XXI. Essa situação levou a um outro período de reforma, instalado em 2004. O ponto principal desse trabalho esta fundamentando em apresentar algumas questões ligadas aos desafios da ANEEL, sendo esta sedimentada nos processos de aprendizado e conhecimento, porém não esquecendo de abordar os pontos fundamentais e impeditivos para que a plena eficiência seja alcançada. Ao longo desse estudo, podemos analisar que os resultados alcançados pela ANEEL são em parte sólidos, porém fatores como: dificuldades em retenção de pessoas no corpo da agência, restrições orçamentárias, riscos constantes de captura, aliado ao processo de assimetria de informação, bem como a convivência com o misto de empresas públicas e privadas, são fatores que aumentam as incertezas no ambiente e no processo regulatório, contribuindo, ainda que indiretamente, para que os investimentos não sejam aplicados de acordo com o planejado, conseqüentemente, toda essa condição tem afetado os resultados e o equilíbrio do setor de energia.

**Palavras-chave:** Agência Reguladora. ANEEL. Economia Institucional. Economia da Regulação. Desafios e Aprendizado da ANEEL.

## ABSTRACT

As of the mid-1990s the inserted institutional and regulatory changes especially in the infrastructure sector particularly in the energy field have become a new governance matter. Once the early format had clearly become an inadequate planning for the state since the privatization of companies in the energy sector occurred before the creation of ANEEL. According to the main authors this matter was decisive and suitable so that in the early years, the regulatory process has not met the needs of stakeholders (State, company and citizen). This situation climaxed to a major crisis in the sector as well as to an energy rationing that befell at the beginning of the XXI Century. This occurrence led to another renovation period started in 2004. The main point of this work is to present some grounding in issues related to the challenges of ANEEL which is sedimented in the processes of learning and knowledge but not forgetting to address the fundamental deterrents in order to reach full efficiency. Throughout this study, we analyze the results achieved by ANEEL are concrete in parts but facts as difficulties in retaining people in the body of the agency, budget constraints, constant risk of capture, coupled with the asymmetry of information process and as living with the mix of public and private companies, are factors that increase the uncertainties in the environment and in the regulatory process, contributing, albeit indirectly, that the investments are not applied according to plan, therefore, all this condition has affected the results and the balance of the energy sector.

**Keywords:** Regulatory Agency. ANEEL. Institutional Economics. Economics of Regulation. Challenges and Learning ANEEL.

**LISTA DE FIGURAS**

**FIGURA 01**    ESTRUTURA ORGANIZACIONAL NOVO MODELO.....58

**FIGURA 02**    VISÃO GERAL DA COMERCIALIZAÇÃO DE ENERGIA.....59

## LISTA DE QUADROS

|                  |  |    |
|------------------|--|----|
| <b>QUADRO 01</b> | DISTRIBUIÇÃO DAS REDUÇÕES DE ENERGIA ELÉTRICA POR SETORES..... | 71 |
|------------------|--|----|

**LISTA DE TABELAS**

|                  |  |    |
|------------------|--|----|
| <b>TABELA 01</b> | CRESCIMENTO DA CAPACIDADE INSTALADA DE GERAÇÃO (TAXA ANUAL – 1883-1945)..... | 25 |
| <b>TABELA 02</b> | CRESCIMENTO DA CAPACIDADE INSTALADA DE GERAÇÃO (TAXA ANUAL - 1945-1980)..... | 31 |
| <b>TABELA 03</b> | PRIVATIZAÇÃO NO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO.....                               | 40 |

**LISTA DE GRÁFICOS**

|                   |   |    |
|-------------------|---|----|
| <b>GRÁFICO 01</b> | EVOLUÇÃO DE INVESTIMENTOS NO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO.....   | 55 |
| <b>GRÁFICO 02</b> | CRESCIMENTOS DA CAPACIDADE DE GERAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA<br>INSTALADA E CONSUMO DE ENERGIA ELÉTRICA NO BRASIL..... | 56 |
| <b>GRÁFICO 03</b> | INVESTIMENTOS HISTÓRICOS DO SETOR ELÉTRICO (1980/97) - US\$<br>BILHÕES.....   | 60 |
| <b>GRÁFICO 04</b> | CAPACIDADE INSTALADA DE GERAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA NO BRASIL<br>(MW).....  | 63 |
| <b>GRÁFICO 05</b> | HISTÓRICO DO DEC NO BRASIL.....   | 64 |
| <b>GRÁFICO 06</b> | HISTÓRICO DO FEC NO BRASIL.....   | 65 |
| <b>GRÁFICO 07</b> | EVOLUÇÃO DOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA POR SETOR (R\$<br>bilhões).....  | 68 |

**LISTA DE ANEXOS**

**ANEXO 01** QUESTIONÁRIO ANEEL.....114

## ABREVIATURAS E SIGLAS

ACR - Ambiente de Contratação Regulada

ACL - Ambiente de Contratação Livre

ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica

DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudo Socioeconômico

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CCEE - Câmara de Comercialização de Energia Elétrica

CCPE - Comitê Coordenador do Planejamento da Expansão do Sistema Elétrico

CEMIG - Central Elétrica de Minas Gerais

CMBEU - Comissão Mista Brasil - Estados Unidos

CNPE - Conselho Nacional de Política Energética

DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público

DEC - Duração Equivalente de Continuidade

DNAEE - Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica

FEC - Frequência Equivalente de Continuidade

GCE - Câmara de Gestão da Crise de Energia Elétrica

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MAE - Mercado Atacadista de Energia Elétrica

MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

MME - Ministério das Minas e Energia

NEI - Nova Economia Institucional

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ONS - Operador Nacional do Sistema Elétrico

SALTE - Saúde, Alimentação, Transporte e Energia

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

PAEG - Plano de Ação Econômica do Governo na Gestão

PEE - Programa de Eficiência Energética

PED - Plano Estratégico de Desenvolvimento

PROREG - Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação

PND - Programa Nacional de Desestatização

I PND - Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento

II PND - Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento

PIB - Produto Interno Bruto

PPT - Programa Prioritário de Termoelétricas

SMA - Superintendência de Mediação Administrativa Setorial

TCT - Teoria dos Custos de Transação

## SUMÁRIO

|  |           |
|--|-----------|
| <b>INTRODUÇÃO.....</b>   | <b>01</b> |
| <br>   |           |
| <b>CAPÍTULO 1 – A ABORDAGEM INSTITUCIONAL, A ESCOLA DA REGULAÇÃO E ALGUNS APONTAMENTOS DA VISÃO EVOLUCIONÁRIA.....</b>                                     | <b>04</b> |
| 1.1 - OS NOVOS INSTITUCIONALISTAS E A INSERÇÃO DE CONCEITOS QUE SUSTENTAM A NECESSIDADE DE REGULAÇÃO.....  | 04        |
| 1.1.1 Arranjos institucionais. ....  | 07        |
| 1.1.2 A economia dos custos de transação. ....   | 08        |
| 1.2 - ABORDAGEM TEÓRICA DA ECONOMIA DA REGULAÇÃO.....  | 13        |
| 1.2.1 Breve histórico da regulação. ....   | 13        |
| 1.2.2 Justificativa econômica para a necessidade da regulação: falhas de mercado.....  | 14        |
| 1.3 – REGULAÇÃO, COMPETITIVIDADE, INOVAÇÃO E APRENDIZADO.....  | 16        |
| 1.3.1 Os neoschumpeterianos e as instituições.....   | 18        |
| 1.4 - CONSIDERAÇÕES FINAIS.....  | 20        |
| <br>   |           |
| <b>CAPÍTULO 2 – A INFRAESTRUTURA E O PAPEL DO ESTADO: UM BREVE HISTÓRICO DO CASO BRASILEIRO DOS ANOS 1930 ATÉ A REFORMA NO SETOR ELÉTRICO EM 1996.....</b> | <b>22</b> |
| 2.1 – A CONSTRUÇÃO E EXPANSÃO DO SETOR DE INFRAESTRUTURA NO BRASIL: UM BREVE RESGATE HISTÓRICO DA DÉCADA DE TRINTA AO INÍCIO DOS 1980.....                 | 23        |
| 2.2 – A DIFÍCIL DÉCADA DE 1980, A DETERIORAÇÃO DO INVESTIMENTO E A BAIXA EXPANSÃO DA INFRAESTRUTURA DE ENERGIA ELÉTRICA.....                               | 31        |
| 2.3 – O INÍCIO DOS ANOS 1990, AS AÇÕES PARA A REDUÇÃO DO ESTADO E O INÍCIO DAS REFORMAS NO SETOR ELÉTRICO.....   | 34        |

|   |            |
|---|------------|
| 2.4 - CONSIDERAÇÕES FINAIS.....   | 42         |
| <b>CAPÍTULO 3 - A CRIAÇÃO DA AGÊNCIA REGULADORA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA, AS SUCESSIVAS REFORMAS REGULATÓRIAS E O DESEMPENHO RECENTE DO SETOR. ....</b> | <b>44</b>  |
| 3.1 – A CRIAÇÃO DA AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA – ANEEL COMO CONSOLIDAÇÃO DE UM MODELO REGULATÓRIO.....   | 45         |
| 3.2 – AS SUCESSIVAS REFORMAS REGULATÓRIAS NO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO.....   | 52         |
| 3.3 – NOTAS SOBRE O DESEMPENHO RECENTE DO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO.....  | 60         |
| 3.4 - CONSIDERAÇÕES FINAIS.....   | 72         |
| <b>CAPÍTULO 4 – A REGULAÇÃO, OS DESAFIOS E O PROCESSO DE APRENDIZADO DA AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA.....</b>                                       | <b>74</b>  |
| 4.1 – A REGULAÇÃO NO SETOR ELÉTRICO E OS DESAFIOS DA REGULADORA.....  | 75         |
| 4.2 - O PROCESSO DE APRENDIZADO E CONHECIMENTO.....   | 89         |
| 4.3 – CONSIDERAÇÕES FINAIS.....   | 94         |
| <b>CONCLUSÃO.....</b>   | <b>96</b>  |
| <b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>  | <b>100</b> |
| <b>ANEXOS .....</b>   | <b>114</b> |

## INTRODUÇÃO

Conforme o relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico - OCDE (2008), o Brasil apresenta um enorme e moderno setor de energia, no qual a indústria de energia elétrica cobre um misto de instituições públicas e privadas nas principais atividades de geração, transmissão e distribuição. Ressalta-se que, de acordo com o modelo regulatório adotado, o segmento de geração é o único onde se pode instalar potencialmente o processo concorrencial, sendo que novos empreendimentos de geração são submetidos ao processo de licitação para oferta de energia ao mercado (distribuidoras e grandes consumidores) a preços que se pretendem próximo da modicidade tarifária. Por meio do sistema interligado, a energia gerada por meio das diferentes fontes (hidrelétrica, termelétrica, eólica, solar, biomassa e nuclear) pode ser comercializada em todas as regiões do país, viabilizando o processo concorrencial.

Destaca nesse contexto, que esta condição inclui uma holding controlada pelo governo (a Eletrobras, o ex-monopólio estatal) para geração, transmissão e distribuição, ao lado de diversas empresas menores. A Eletrobrás controla as três maiores usinas de geração, 38,96% da capacidade de geração instalada e 62% das linhas de transmissão, assim como as empresas de distribuição controladas pelo governo (OCDE, 2008). Fator importante a considerar é que o Brasil possui uma matriz energética muito dependente das hidroelétricas, essa dependência excede 67% da participação na geração de energia, cabendo as Termelétricas, em torno de 28%, a responsabilidade de compor essa matriz, já que os outros tipos de geração de energia são pouco representativos.

Portanto, o alinhamento desses segmentos passa a ser fundamental para que os resultados que sejam compatíveis com as expectativas dos consumidores, das empresas operadoras e do governo possam ser alcançados, já que basicamente espera-se obter uma energia de baixo custo e sem interrupções.

Diante disso, esse estudo tem como objetivo central avaliar o setor de energia, enfatizando a mudança institucional introduzida a partir do final do século XX. O processo de desestatização iniciado no final da década de 1970 foi realizado com maior intensidade no início da década de 1990, sendo que para o setor de energia, após algumas empresas serem privatizadas, o Governo introduziu um modelo institucional de regulação e instituiu a Agência

Nacional de Energia Elétrica para proceder a regulação do setor. Portanto, o objeto desse trabalho se debruça sobre essa agência no sentido de mostrar como a definição do atual modelo regulatório impõe desafios e necessidade de novos e constantes aprendizados por parte da agência reguladora.

A Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) tem como objetivo central de regulação técnica e econômica, atribuições de poder concedente para conferir outorgas de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, titulação e fiscalização de atividades setoriais relacionadas com a cadeia produtiva da energia elétrica, regulação de tarifas de transmissão e distribuição de energia elétrica, sendo todas estas atividades em conformidade com as Políticas e Diretrizes do Governo Federal.

Partindo do conceito de descentralização do poder estatal, a criação da ANEEL significou um novo marco na história do setor de energia elétrica do país. Desta forma, o cerne desse estudo será analisar o processo evolutivo da ANEEL nesses quase 18 anos de existência, bem como identificar os principais desafios da agência e analisar a contribuição dela para o setor com um todo.

A metodologia usada nessa dissertação foi basicamente de exploração bibliográfica e com o uso de dados secundários. A principal dificuldade foi buscar, nesse tipo de fonte, elementos concretos que indicasse o processo de aprendizado das agências reguladoras no Brasil em termos de criação de suas competências para o ato de regular. Por conseqüência, essa dificuldade também foi latente no caso da ANEEL. De forma a preencher, ainda que em parte essa lacuna, foi realizada uma entrevista com o Sr. Paulo Cesar Montenegro Ávila e Silva que, de forma mais próxima, esclareceu alguns pontos quanto às estratégias da ANEEL para lidar com esses desafios. Entretanto, algumas lacunas, nesse sentido, não puderam ser totalmente resolvidas.

No Capítulo 1, será criado um ambiente visando entender o princípio da Abordagem da Regulação, e buscar assim, mesmo que de forma não aprofundada convergi-lá com a Abordagem Institucional. Dessa forma, espera-se criar um ambiente teórico básico, para assim entender o processo histórico que ocorreu no início dos anos 1970, tornou-se mais evidente após 1980 e foi concretizado na década de 1990, épocas em que a redefinição do papel do Estado passou a ser um tema global.

No Capítulo 2, iremos atentar ao contexto histórico das mudanças que ocorreram no país a partir da Revolução de 1930. Esta foi certamente um ponto de inflexão na política brasileira, e apresenta importantes ações quanto às reformas do estado brasileiro. Essa retrospectiva, dos principais planos inseridos a partir de 1930, será destacada a questão de investimentos em infraestrutura, principalmente o setor de energia que é o atributo desse estudo. Será explorado a condição econômica do país e como essa teve influências positivas e/ou negativas para compor o desenvolvimento ou retração da Matriz Energética do Brasil. Ainda nesse capítulo serão apresentadas algumas reformas iniciais na década de 1990.

O capítulo 3 trata do processo de privatizações no setor de energia e da criação de agências reguladoras no Brasil a partir de meados da década de 1990 e em especial da criação da ANEEL. Portanto, o objetivo central desse capítulo é descrever, mesmo de forma sucinta, as mudanças ocorridas ao longo dos anos 1990, e desta forma entender o processo de privatização e conseqüentemente a necessidade do Governo em buscar alternativas para que os serviços públicos de infraestrutura, como a energia.

No Capítulo 4, serão explorados alguns desafios da ANEEL para a regulação do setor. No final desse estudo, o objetivo é entender o processo de mudança institucional bem como sua contribuição para o setor de energia. Através de dados e fatos descrever os resultados dos últimos anos, a evolução e os desafios da ANEEL.

## **CAPITULO 1 – A ABORDAGEM INSTITUCIONAL, A ESCOLA DA REGULAÇÃO E ALGUNS APONTAMENTOS DA VISÃO EVOLUCIONÁRIA**

A primeira parte desse trabalho tem como objetivo apresentar a abordagem Institucionalista, fundamentada na visão da Nova Economia Institucional - NEI. De forma sucinta, será iniciada uma discussão através dos conceitos básicos usados por essa vertente. Logo depois, apresenta-se alguns dos princípios da Abordagem da Regulação e busca-se assim, mesmo que de forma não aprofundada, apresentar uma convergência com a Abordagem Institucional, dessa forma criando um ambiente teórico básico. Ao final, são estabelecidos alguns apontamentos sobre a questão do aprendizado na teoria evolucionária, seguindo alguns pontos em termos de comentários finais.

### **1.1 - OS NOVOS INSTITUCIONALISTAS E A INSERÇÃO DE CONCEITOS QUE SUSTENTAM A NECESSIDADE DE REGULAÇÃO**

A abordagem institucional vem sendo usada como base de estudos de muitas áreas, principalmente sociais e econômicas. Os estudos que tomam como base as instituições para a explicação da dinâmica econômica e social vêm, ao longo do tempo, incorporando novos temas e ganhando legitimidade e têm tratado sistematicamente das questões ligadas às expectativas da eficiência.

Essas visões têm sido desenvolvidas basicamente refutando os elementos de funcionamento da economia neoclássica. A eficiência na visão neoclássica é obtida a partir de alguns pressupostos básicos como: (i) agentes racionais e de comportamento maximizador; (ii) informação completa e acessível a todos os agentes; (iii) e grande quantidade de agentes econômicos, produtores e consumidores, os primeiros maximizando lucro e os outros maximizando satisfação (utilidade). De posse de todas as informações necessárias, a interação desses agentes racionais, objetivando a satisfação de seus interesses e coordenada pelo sistema de preços, resultará em bem-estar para todos, configurando uma situação de equilíbrio geral, em que todos os mercados funcionam em competição perfeita.

Portanto, vale aqui destacar que na perspectiva neoclássica, que dominou durante boa parte do século passado, a firma é tomada como uma função de produção, como um recipiente de tecnologias e incentivos pré-determinados que ela, isoladamente, não tem condições de alterar. Esse comportamento eficiente é também um parâmetro para todos os outros agentes

econômicos. Nas situações em que o mercado por si só não consegue estabelecer o preço e a quantidade para gerar eficiência, surgem falhas de mercado. Nessas situações, o governo atua através de regulamentação, visando garantir a alocação eficiente. Entre as falhas de mercado, destacam-se: o monopólio natural, as externalidades<sup>1</sup> positivas e os bens públicos.

Além de outras escolas, coube também à Nova Economia Institucional uma crítica complexa sobre o mundo ergódico dos neoclássicos. Tal como refere North (2005, p. 19), o mundo não é ergódico, ou seja, não é totalmente previsível com base nos comportamentos passados e a racionalidade humana é limitada, esses elementos despertam a necessidade de regras coletivas.

Tratando-se do comportamento humano, a Nova Economia Institucional (NEI), traz uma perspectiva diferente da economia neoclássica, pois avalia que a ação humana pode ter outras motivações, além da maximização da riqueza, tais como o altruísmo e que se os atores podem agir previsivelmente em diversas oportunidades. Também podem realizar escolhas diferenciadas quando a informação é incompleta, o que leva a resultados incertos. Conforme menciona Conceição (2007), a NEI se preocupa, fundamentalmente, com aspectos microeconômicos, com ênfase na teoria da firma em uma abordagem não convencional, mesclada com história econômica, economia dos direitos de propriedade, sistemas comparativos, economia do trabalho e organização industrial.

A NEI preconiza que os neoclássicos não deram a importância suficiente ao papel das instituições e, com isso, propõem incluir as instituições no centro do modelo analítico. Nesta nova perspectiva, atores coletivos, normas e regras sociais e cultura, são conceitos que passaram a fazer parte da literatura econômica. Isto fica bem claro, quando relacionamos os indivíduos e instituições, pois são mutuamente constitutivos, uma vez que estas últimas moldam e são moldadas pela ação humana. North (1994) acrescenta:

Institutions are the humanly devised constraints that structure human interaction. They are made up of formal constraints (e.g. rules, laws, constitutions), informal constraints (e.g. norms of behaviour, conventions, self-imposed codes of conduct),

---

<sup>1</sup> As externalidades podem ser positivas ou negativas. O exemplo da poluição é de externalidades negativa, pois a poluição corresponde a um custo para sociedade. Uma externalidade positiva ocorre quando um agente gera benefícios para a sociedade que não são totalmente recuperados por este. Este é o caso típico dos reservatórios das centrais hidrelétricas. Eles não apenas permitem reduzir os impactos negativos das cheias provocadas pelas chuvas de verão, como permitem armazenar água para uso futuro nos períodos de seca

and their enforcement characteristics. Together they define the incentive structure of societies and specially economies. (...)Institutions form the incentive structure of a society, and the political and economic institutions, in consequence, are the underlying, determinants of economic performance. Time as it relates to economic and societal change is the dimension in which the learning process of human beings shapes the way institutions evolve. (NORTH, 1994, p. 359-360)

A abordagem institucionalista, contrapondo a hipótese neoclássica de que os agentes são dotados de racionalidade substantiva ou maximizadora, entende que a racionalidade é limitada, pois os agentes econômicos são incapazes de prever e estabelecer medidas corretivas antecipadamente para qualquer evento que possa ocorrer em futuras transações. Sendo assim, as instituições podem atuar como meio de redução da incerteza por meio de normas, regras, leis, códigos de conduta, entre outros.

Diante dessa situação, as partes envolvidas devem levar em conta as dificuldades derivadas da compatibilização das suas condutas futuras e de garantir que os compromissos sejam honrados dentro da continuidade da interação entre agentes. Não ocorrendo isso, existe a possibilidade de que os agentes manifestem uma conduta oportunista, ressaltando que o oportunismo refere-se, portanto, à falta de sinceridade ou honestidade entre as partes nas transações. Ou, conforme a definição de Williamson (1985, p.47):

[...] self-interest seeking with guile. This includes but is scarcely limited to more blatant forms, such as lying, stealing, and cheating. Opportunism more often involves more subtle forms of deceit". Both active and forms and both ex-ante and ex-post, types are included.

Portanto, neste contexto, a presença de oportunismo e de racionalidade limitada pode gerar o chamado custo de transação. Segundo Pondé (1996, p.15),

Os custos de transação nada mais são que o dispêndio de recursos econômicos para planejar, adaptar e monitorar as interações entre os agentes, garantindo que o cumprimento dos termos contratuais se faça de maneira satisfatória para as partes envolvidas e compatíveis com a sua funcionalidade econômica.

Do ponto de vista teórico, as instituições servem para combater falhas de mercado, diminuir custos de transação inerentes à provisão de bens públicos, reduzir assimetrias de informação entre agentes econômicos, combater externalidades negativas advindas das interações econômicas, universalizarem serviços e promover interesses dos consumidores. North (1997, p.18) descreve:

Evaluation costs of the multiple dimensions of useful goods and object exchange services, or performance of the agents, and costs involved in efforts to fulfill the agreements [...] Transaction costs are due to the fact that information is costly and be asymmetrically distributed between the parties concerned.

Isto implica em dizer que a incerteza faz parte do mundo e as transações não são bens livres, sendo assim há no mundo as instituições e elas existem para reduzir a incerteza que existe na troca, ou seja, elas agem como minimizadoras dos custos de transação. Portanto, além de uma análise do comportamento humano, a NEI considera importante a teoria dos custos de transação, já que os custos de transação são os custos para o sistema econômico funcionar.

### 1.1.1 Arranjos institucionais

O principal papel das Instituições - entendidas com as regras do jogo – formais e informais – que regulam as interações sociais, econômica e social North (1991) - é restringir as ações humanas. Na definição já clássica de Davis e North (1971), um ambiente institucional é constituído pelas regras políticas, sociais e legais mais básicas e gerais que estabelecem o fundamento para o funcionamento do sistema econômico. Segundo Fiani (2013), essas regras gerais e básicas definiriam o sistema político e econômico, transcendendo as regras que os agentes privados estabeleceriam para si, nas suas transações econômicas ou nas suas relações políticas e sociais particulares, as quais, por sua vez, constituiriam arranjos institucionais.

Um arranjo institucional seria, de acordo com Davis e North (1971, p.7), o conjunto de regras que governa a forma pela qual agentes econômicos podem cooperar e/ou competir. Williamson emprega o termo Estrutura de Governança, quando diz: “(...) a matriz institucional dentro da qual as transações são negociadas e executadas” (WILLIAMSON, 1986, p. 105).

De uma forma geral, um arranjo institucional especifica quais são os agentes habilitados a realizar uma determinada transação, o objeto (ou os objetos) da transação e as formas de interações entre os agentes, no desenvolvimento da transação, estando o arranjo sujeito aos parâmetros mais gerais do ambiente institucional, diferentemente da teoria econômica convencional, que supõe que existe apenas uma classe geral de arranjo institucional na economia: o mercado (FIANI, 2013).

### 1.1.2 A economia dos custos de transação

Não há dúvidas que as instituições têm um papel fundamental no processo econômico e assim espera-se das instituições um comportamento que faça evoluir esse desempenho econômico, bem como reorganizem as interações humanas, estruturando os incentivos políticos, econômicos e sociais. As instituições determinam a magnitude dos Custos e Transação, tornando fundamental para analisar a Teoria dos Custos de Transação (TCT).

A noção de Custos de Transação teve origem no artigo fundador *The Nature of the Firm*, no qual Ronald Coase (1937) conduz uma minuciosa investigação procurando elucidar a razão de existência da firma enquanto alternativa de coordenação das relações econômicas vis-à-vis do mercado. O autor ressaltou a importância do conceito ‘custo de utilização do mecanismo de preços’, que traduz o conjunto de custos de realização de uma transação econômica que corresponda a uma livre troca de mercado. Procurando expressar o mesmo raciocínio, em *The Problem of Social Cost*, Coase (1960), utiliza o termo ‘custo de transação de mercado’ para identificar os custos de pesquisa e aquisição de informações, custo da procura de parceiros comerciais, custos de elaboração dos contratos, custos de negociação, custos de conclusão e controle do respeito das cláusulas contratuais:

In order to carry out a market transaction it is necessary to discover who it is that one wishes to deal with, to inform people that one wishes to deal and on what terms, to conduct negotiations leading up to a bargain, to draw up the contract, to undertake the inspection needed to make sure that the terms of the contract are being observed, and so on. These operations are often extremely costly, sufficiently costly at any rate to prevent many transactions that would be carried out in a world in which the pricing system worked without cost. (COASE, 1960, p. 15)

Darhlman (1979) aborda as questões ligadas às externalidades e falhas de mercado dentro de uma perspectiva crítica e resume bem a idéia envolvendo a noção de ‘custo de transação’, sendo:

It is necessary to take the definition of transaction costs by Coase a little further. A natural classification of transaction costs consistent with his definition can be obtained from the different phases of the exchange process. In order for an exchange between two parties to be set up it is necessary that the two search each other out, which is costly in terms of time and resources. If the search is successful and the parties make contact they must inform each other of the exchange opportunity that may be present, and the conveying of such information will again require resources. If there are several economic agents on either side of the potential bargain to be struck, some costs of decision-making will be incurred before the terms of trade can be decided on. Often such agreeable terms can only be determined after costly bargaining between the parties involved. After the trade has been decided on, there will be the costs of policing and monitoring the other party to see that his obligations

are carried out as determined by the terms of the contract, and of enforcing the agreement reached. These, then, represent the first approximation to a workable concept of transaction costs: search and information costs, bargaining and decision costs, policing and enforcement costs. (DAHLMAN, 1979, p. 148)

Portanto, esta é uma primeira aplicação do que se referem os Custos de Transação, inseridos por Coase. A partir daí foi aberto espaço para o desenvolvimento de novas disciplinas, como: Economia dos Custos de Transação, Economia dos Direitos de Propriedade e a Economia do Direito – agora resumidamente e conjuntamente denominadas como sendo a Nova Economia Institucional.

O trabalho de Ronald Coase serviu certamente de inspiração para muitos autores. Segundo Arrow (1969), através da sua investigação sobre Custos de Transação, a ciência econômica até então, dava pouca atenção ao fato de os custos de transação serem os custos que importavam para o funcionamento da economia. Para ele, os custos de transação dependem da forma como ocorrem a atributos dos recursos, sendo definidos como os "custos de funcionamento do sistema econômico". Para o autor, custos de transação podem gerar perdas de bem estar entre os agentes. Por isso, também mostrou preocupação com a redução dos custos de transação a partir da substituição do mercado pela firma para a realização das transações.

A partir da Década de 1970, a NEI foi impulsionada com os estudos de Oliver Williamson mais especificamente com a inserção de pesquisa da Teoria dos Custos de Transação (TCT). De modo geral, a Escola dedica-se em estudar a teoria da firma, considerando aspectos relacionados ao modo como cada organização atua institucionalmente, à tecnologia empregada e às falhas de mercado. Ressalta-se aqui que Azevedo (1998) o referencia como um dos mais importantes teóricos da Economia dos Custos de Transação (ECT).

Este autor parte de dois pressupostos: comportamento oportunista por parte dos agentes e racionalidade limitada. Estes dois elementos apresentam um papel relevante para economia, bem como a eficácia dos resultados esperados dependem muito da natureza e ações tomadas visando minimizar esses efeitos. De acordo com Azevedo (1998), por oportunismo entende-se que os indivíduos são considerados fortemente auto interessados, podendo, ser for de seu interesse, mentir, trapacear ou quebrar promessas. E por racionalidade limitada podemos entender quando um agente (um empresário, por exemplo) busca se empenhar em obter o

melhor para si, mesmo com suas limitações cognitivas (AZEVEDO, 1998).

A questão é que o agente econômico sempre irá buscar o melhor possível para si. Porém, a obtenção de informações necessárias que levam a esse objetivo, assim como a capacidade de realizar contratos complexos que dêem conta de todas as contingências, é limitada, ou na melhor das hipóteses são custosas. Em outras palavras, conforme descreve Azevedo (1998), o recurso racionalidade é escasso, implicando em custos a sua utilização e, portanto, como não se tem a possibilidade de resolver todas as contingências as renegociações são necessárias, devido à presença do oportunismo dos agentes, recorre-se sempre a salvaguardas contratuais, a coletas de informações, e, se necessário ao sistema judiciário. Todos esses elementos inserem custos e esse tipo de custo são denominados de Custos de Transação (AZEVEDO, 1998).

Para Williamson (1985), a magnitude dos custos de transação varia, assim podendo ser maiores ou menores e, desta forma, o autor identifica três dimensões principais que em conjunto podem permitir inferir nos custos de transação: a frequência das transações, a incerteza e os ativos específicos. O domínio dos custos de produção e transação depende diretamente da maneira que os agentes administram o tratamento da especificidade dos ativos, a maneira que eles compartilham os riscos associados à incerteza dos projetos e a maneira que eles fixam a duração necessária de suas relações contratuais e investimentos.

Segundo Williamson (1985), o atributo frequência diz respeito ao número de vezes que os agentes econômicos se encontram para realizar uma transação, considerando que, quanto maior a frequência, menores são os custos relacionados à coleta de informações e à elaboração de contratos, e maior a probabilidade de os parceiros desenvolverem reputação, limitando comportamentos oportunistas. Já a incerteza esta ligada a mudanças que surgem da complexidade do ambiente econômico, impossibilitando avaliações totalmente precisas. Considera-se que quanto maior a incerteza, mais complexo torna-se o desenvolvimento de parcerias de longo prazo.

Os ativos específicos, por sua vez, são ativos tangíveis ou intangíveis irrecuperáveis, no sentido de que não podem ser devolvidos para o mercado caso a relação de negócio original seja descontinuada, ou seja, não podem ser reempregáveis em outra transação sem perda de valor.

Estes três elementos também são tratados por Azevedo (1998) de forma sucinta e objetiva. Primeiramente a frequência se caracteriza pelo número que as transações se efetivam, ressaltando que quanto maior a frequência menor serão os custos fixos médios com coletas de informação e elaboração de contratos complexos que inibem ações oportunistas. Também ressaltando que se o número de transações forem bem elevados, os agentes terão motivos para não impor perdas a parceiros na medida em que ações oportunistas podem levar a interrupção de transação e conseqüentemente perdas de ganhos futuros derivados de troca. Por outro lado, segundo Pondé (1994), a influência da freqüência com a qual a transação se realiza sobre a complexidade da relação contratual associada é relativamente óbvia, na medida em que dificilmente será economicamente justificável desenvolver instituições sofisticadas para interações que só ocorrem raramente, ou até mesmo em uma única oportunidade.

O segundo elemento é a incerteza, pois num ambiente onde não se consegue prever os acontecimentos futuros, o principal papel da incerteza é a ampliação das lacunas que um contrato não pode cobrir. O espaço para a renegociação é maior e maiores serão as possibilidades de perdas derivadas de comportamento oportunistas das partes. Segundo Pondé (1994), a incerteza é uma variável expectacional que afeta os Custos de Transação esperados pelos agentes e, desde modo, estimula-os a empreender ações que reduzem o impacto de eventos imprevisíveis sobre o desempenho.

E por fim, os ativos específicos, ou a especificidades dos ativos assume um papel chave no modelo. Os ativos são específicos se o retorno associado a eles depende da continuidade de uma transação específica. Azevedo (1998) ainda acrescenta que se a especificidade dos ativos for nula, os Custos de Transação serão negligenciáveis, não havendo necessidade de controle sobre as transações. Caso contrário, se a especificidades de ativos for elevada, os custos associados ao rompimento contratual serão altos. Portanto é fundamental um maior controle sobre as transações.

Este último elemento se configura talvez do mais importante, sendo que Williamson (1985) o vincula ao grau em que a transação exige “ativos específicos”, ou seja, “ativos especializados não podem ser reempregados sem sacrifício do seu valor produtivo se os contratos tiverem que ser interrompidos ou encerrados prematuramente”, sendo que existem seis tipos de ativos específicos ou especificidade de ativos, apresentados por Williamson (1996, p.105-106):

- a) Especificidade locacional - a localização próxima de firmas de uma mesma cadeia produtiva economiza os custos de transporte e armazenagem e significa retornos específicos a essas unidades produtivas;
- b) Especificidade de ativos físicos – ou seja, uma expansão de capacidade produtiva direcionada e dimensionada unicamente para atender a demanda de um conjunto de transações, implicando uma inevitável ociosidade no caso de interrupção da relação;
- c) Especificidades de ativos humanos - ou seja, toda a forma de capital humano específico a uma determinada firma, diferentes formas de aprendizado, que fazem com que demandantes e ofertantes de determinados produtos acabem se servindo mutuamente com mais eficiência do que poderiam fazer com novos parceiros;
- d) Ativos dedicados - relativos a um montante de investimento cujo retorno depende da transação com um agente particular e, portanto, relevante individualmente;
- e) Especificidade de marca, que se refere ao capital - nem físico nem humano - que se materializa na marca de uma empresa, sendo particularmente relevante no mundo das franquias e;
- f) especificidade temporal, em que o valor de uma transação depende sobretudo do tempo em que ela se processa, sendo especialmente relevante no caso da negociação de produtos perecíveis.

A questão é que o surgimento e desenvolvimento dos Custos de Transação é um ponto chave de qualquer estrutura institucional existente na sociedade e em sua economia. De modo geral, a economia dos Custos de Transação está relacionada ao ramo da NEI preocupada com as questões de governança.

A existência dos custos de transação, conseqüentemente, também justificaria a evolução das estruturas e estratégias empresariais, especificamente os movimentos de integração vertical da produção, o surgimento de conglomerados e de corporações transnacionais, da adoção de estruturas multifuncionais assim como outros formatos híbridos de organização, como as alianças estratégicas, as redes de trabalhos, as joint ventures etc., (WILLIAMSON, 1984).

Para o autor, as empresas representam apenas alternativas lógicas para obtenção de maiores ganhos de eficiência e não correspondem à materialização de exercícios de poder econômico.

Podemos considerar que um dos principais méritos da economia dos Custos de Transação foi simplificar a visão da relação entre mercados e firmas, ao tratar estas como entidades singulares, que se relacionam com outras unidades de produção não coordenadas pela mão invisível do mercado.

Além disso, esse conceito justifica as diferentes formas organizacionais existentes no mercado, o que inclusive fundamenta uma teoria da firma especialmente interessante na avaliação das estruturas de mercado (em especial a intensidade de ocorrência da integração vertical de firmas), ao mesmo tempo em que considera a existência de um ambiente de racionalidade limitada, justificada pela assimetria de informações entre os atores.

Tais incertezas, no entender desta abordagem, podem ser minimizadas por diferentes arranjos contratuais. Com relação às Assimetrias de Informação, também permite o surgimento do risco moral e da seleção adversa. O risco moral ocorre quando as ações das partes do contrato não são diretamente observáveis e não podem ser objeto de negociação e não podem ser incorporadas ao contrato, portanto, é um problema de ação oculta. A seleção adversa refere-se à situação onde de um lado do mercado não pode observar a qualidade ou tipo dos bens no outro lado do mercado, esta situação trata-se de problema tipo oculto.

## 1.2 - ABORDAGEM TEÓRICA DA ECONOMIA DA REGULAÇÃO.

### 1.2.1 Breve histórico da regulação.

Segundo Posner (1974), um dos principais desafios da economia da regulação é explicar o padrão de intervenção do governo no mercado, o que pode chamar de regulação econômica. O autor apresenta duas situações para isso: primeiro é a teoria do interesse público que sustenta que a regulação é fornecida em resposta a demanda do público para a correção de ineficiente ou práticas não equitativas de mercado. A outra é a teoria da captura, que sustenta que a regulação é fornecida em resposta às demandas de grupos de interesse lutando entre si para maximizar os rendimentos dos seus membros.

Ou seja, a teoria da captura afirma que os políticos, as elites e os sindicatos buscam maximizar seu próprio interesse. Então, segundo esta ótica, há uma premissa de que existe uma permanente pressão por regulamentação por parte de determinados grupos. Segundo Church e Ware (2000), isso implica em dizer que podem se beneficiar da redistribuição da renda e da riqueza, resultante da regulação e o processo político provêem incentivos para os governantes produzirem regulação.

A história no diz que no começo do século XX começaram a surgir às primeiras empresas dos setores de telecomunicações, água, eletricidade e gás, isto é, empresas que prestavam serviços públicos caracterizadas pelo monopólio natural possuíam economias de escala e uma grande infraestrutura para expandir seus serviços e atender um público cada vez maior. Pelo fato dessa empresas terem grande importância para o desenvolvimento econômico e gerarem externalidades positivas, foi importante a intervenção estatal nessas indústrias. Sendo assim, foi inserida no contexto a regulação econômica, sendo esta uma ação do governo que tenha o objetivo de limitar a liberdade de escolhas dos agentes.

Segundo uma perspectiva histórica, a regulação surgiu como uma forma do Estado intermediar o jogo das forças econômicas, seja buscando evitar a geração de perdas sistêmicas em determinados períodos, seja elaborando planos econômicos para estimular o crescimento do emprego e da renda (FIANI, 2001). Portanto, a economia da regulação faz parte de todo um processo de descentralização de serviços públicos, que por anos esteve sobre intervenção do governo.

### 1.2.2 Justificativa econômica para a necessidade da regulação: falhas de mercado

Primeiramente, é importante explicar certo consenso entre autores de que a justificativa econômica para a regulação é a existência de falhas de mercado, pois na presença destas, o ótimo social não é atingido, ou seja, quando cada agente otimiza sua utilidade, refletindo, assim, uma alocação ineficiente de recursos. Portanto as falhas de mercado são circunstâncias que impedem que ocorra a situação de ótimo de Pareto, dentre os principais motivos: a) Existência de bens indivisíveis (bens públicos);b) Externalidades;c) Falhas de competitividade (monopólios naturais);d) Existência de mercados incompletos;e) Assimetria de informação (as falhas de informação);f) Ocorrência de desemprego e inflação (BREGMAN, 2006, p. 5).

Notadamente as falhas de mercado são os principais fatores da necessidade de regulação, sendo um ponto chave, tendo como um pressuposto fundamental a questão da informação imperfeita. Joskow (2010) apresenta alguns pontos importantes sobre o assunto:

Primeiro, ele questiona: mesmo tendo os objetivos certos, os reguladores não possuem as informações necessárias, ou seja, os reguladores são tipicamente menos bem informados do que são as empresas que eles regulam e muitas vezes menos informados sobre os atributos que os consumidores podem estar procurando proteger, levando isso a um grande potencial de distorções dos custos de produção, nos atributos do produto, bem como na taxa e na direção da inovação (regulador risco moral induzido).

O segundo ponto levantado por Joskow (2010) é que processo de regulamentação é caracterizado por custos burocráticos, sendo assim pode levar muito tempo para tomar decisões e é inerentemente conservador em seu tratamento de novas tecnologias de produtos e processos, riscos e novas e melhores formas de regulação.

Já no terceiro ponto, quando Joskow cita Stigler (1971), o processo regulatório está sujeito a captura de grupo de interesse, à influência política e a uma tremenda pressão para se envolver em tributação da regulação. O autor ainda acrescenta que este fenômeno vai muito além dos modelos simplistas de captura por parte das empresas reguladas e reflete o fato de que as agências reguladoras podem agir para ajudar a certo grupo de interesse e prejudicar outros, naturalmente levando-os a se tornar alvos de competição política. No longo prazo, existe uma possibilidade significativa das agências reguladoras tornarem-se dominadas por comissários e altos funcionários que vieram através do processo político e são sensíveis às mesmas considerações políticas. Isto é evidenciado por Joskow (2010, p. 09):

In my view, this has become a more serious problem over time as “independent” regulatory agencies once heavily populated by reasonably independent technocratic experts with clear public interest goals have increasingly come to be populated by commissioners and senior staff with narrower political goals.

Outro ponto relevante na regulação econômica está ligado às externalidades. A externalidade surge quando as empresas ou indivíduos realizam ações que levam em consideração somente os benefícios e os custos privados e não os custos e benefícios sociais. O benefício privado corresponde somente ao benefício do indivíduo que consome o bem ou serviço. O benefício social leva em consideração o impacto desse consumo para todos os indivíduos da sociedade.

Quando o benefício social é maior do que o benefício privado, a externalidade é definida como positiva. A externalidade negativa, contrariamente, é caracterizada quando os custos dos produtores ou vendedores, chamados de custos privados, não são totalmente internalizados, sendo assim os mesmos, são distribuídos e absorvidos pela sociedade.

Vale ressaltar que com a expansão da atuação do Estado na economia, surgiram outras justificativas para a regulação econômica. Além das tradicionais falhas relacionadas aos monopólios e às externalidades, questões como assimetrias de informação, que já foi discutido anteriormente, e insuficiente provisão de bens públicos foram acrescentados como justificativas para a atuação regulatória do Estado.

Destaca-se também que a Teoria da Regulação Econômica passou a incluir a dimensão política na análise da formulação das políticas regulatórias porque, por sua natureza, a regulação necessariamente implica em uma redistribuição de renda, pois gera custos para alguns grupos e benefícios para outros. Segundo Stigler (1971), há duas visões alternativas largamente empregadas para a regulação da indústria. A primeira é que a regulação é instituída fundamentalmente para a proteção e benefício ou do público como um todo ou para algumas parcelas do público em desvantagem na sociedade. Sob esse ponto de vista, os custos da regulação são compensados por algum objetivo social. A segunda visão é essencialmente de que o processo político carece de uma explicação racional: a política é o imponderável, mistura de forças de diversas naturezas, às vezes, compreendendo ações de grande virtude moral e, na maioria das vezes, de ações de mais baixa venalidade.

### 1.3 – REGULAÇÃO, COMPETITIVIDADE, INOVAÇÃO E APRENDIZADO

A grande dificuldade enfrentada pela regulação de mercados é a busca do equilíbrio entre o atendimento das necessidades públicas e privadas. A análise de um negócio por parte da iniciativa privada foca o retorno microeconômico do investimento, ou seja, possibilidades de lucro para a própria empresa. Sob a ótica pública um investimento é analisado segundo o seu retorno macroeconômico. Ou seja, distribuição de renda, geração de novos postos de trabalho, receita para o Estado, contrapartidas sociais etc. Portanto relacionar interesses de ambos os lados tende a ser o grande ponto de atrito na política de regulação.

Vale aqui ressaltar que podemos verificar que os processos de privatizações de segmentos de infraestrutura no Brasil podem ser relacionados diretamente com a questão de

competitividade. Isto se baseando na redução da atuação direta do Estado na economia e com a delegação à iniciativa privada de parte das suas atividades de prestação de serviços públicos, pois novas formas de organização, e não apenas industriais, mas também sociais surgem para dinamizar os setores, forçando uma busca pela competitividade e inovação. Conforme Schumpeter ao conceituar inovação o autor apresenta:

Inovação é tudo aquilo capaz de desequilibrar o sistema econômico de forma contínua, não-momentânea, estabelecendo novos padrões de produção; independentemente de novas descobertas científicas ou invenções, independentemente de estar utilizando novas matérias-primas ou fatores de produção e independentemente, ainda, de ter caráter industrial ou comercial (SCHUMPETER, 1982, p.87).

Mas há que se distinguir o impacto da inovação sob a ótica privada da ótica pública, isto principalmente nos seus objetivos, pois como já descrito anteriormente a visão pública sempre enfatiza a possibilidade de cada processo inovativo contribuir para o crescimento econômico geral. Sendo assim, em relação aos setores de infraestrutura, a transferência da gestão estatal para a gestão privada, altera a lógica de análise e de operação dos processos de inovação, independentemente da forma como se dá a privatização.

Portanto, é aplicável reconhecer que a gestão privada de bens públicos para a prestação de serviços, antes responsabilidade pública, não invalida os aspectos da inovação, antes lhe dá mais importância. Ou seja, além das justificativas de regulação discutidas acima, pode ser acrescentado que também altera a ótica da busca pela inovação: agora elas precisam gerar lucro para remunerar o empreendedor, enquanto, por outro lado, precisam contribuir para a questão social, já que trata-se de serviços públicos.

Portanto, a gestão privada deverá incentivar a adoção de práticas inovadoras na medida em que estas aumentem a eficiência das atividades, possibilitando o aumento do retorno financeiro dos projetos. Essas inovações dificilmente são gestadas antes ou durante o processo de privatização, mas aparecem ou se iniciam imediatamente após a transferência das atividades ao setor privado.

### 1.3.1 – Os neoschumpeterianos e as instituições

Segundo Possas (1966), sob o rótulo Neo-schumpeteriano situam-se contribuições de volume e importância crescente que procuram focalizar, com inspiração nos trabalhos de Schumpeter à dinâmica capitalista, o processo de transformação econômica e institucional que periodicamente tem lugar na economia, em diferentes graus de intensidade e abrangência, sob o impacto de inovações tecnológicas.

Existe uma corrente que busca realizar uma convergência de pensamentos entre os regulacionistas e os neo-schumpeterianos. Possas (1996), julga que esses dois arcabouços teóricos são os dois grandes blocos de abordagens contemporâneas não convencionais, à economia da mudança tecnológica com a mesma noção de abrangência e profundidade de preocupações que vem tendo grande difusão e influência entre os pesquisadores. Buscando sedimentar a influência da Teoria Evolucionária para o novo aparato do Estado, não há como excluir que as instituições fazem um papel essencial para que esta nova ordem busque ser eficaz.

Partindo desse princípio, Dosi (1995) menciona que o papel das instituições pode ser visto como o de parametrizar as variáveis de estado do meio ambiente (dizem que os custos comparativos dos mercados, híbridos e hierarquias em Williamson, ou, mais perto de preocupações evolutivas, tecnológicas oportunidades e condições de apropriabilidade), e restringir os menus de ações disponíveis para os agentes (que em algumas versões da teoria dos jogos se reduz a "as regras do jogo"). Porém, para Felipe (2008) as instituições não podem ser definidas apenas como organizações, leis, costumes, rotinas, hábitos, tradições ou regras do jogo. Em outras palavras, as instituições não podem ser tomadas apenas como mecanismos externos, colocando restrições ao comportamento e dando configurações às interações humanas.

Scott (1995) insere três pilares nas instituições: O Regulativo, o Normativo e o Cognitivo, visto que este trabalho defende questões de regulação, os pilares normativos e cognitivos não serão explorados nesta discussão. Quanto ao Pilar Regulativo pode ser entendido como “processos sociais pelos quais são estabelecidas regras de comportamento, efetuando o monitoramento do seu cumprimento e efetuando sanções – na forma de recompensas ou punições – de maneira a influenciar as condutas para direções determinadas” (PONDÉ, 2005).

E acrescentando, para Felipe (2008) esses processos podem significar mecanismos informais e difusos ou mecanismos altamente formalizados e designados para atores e fins específicos, como os tribunais. O pilar regulativo está ligado às instituições formais - com uma complexa distribuição da competência de estabelecer e monitorar o cumprimento de regras, através de instrumentos explícitos e pré-estabelecidos de recompensa e punição – e às instituições informais - restringindo-lhes, mesmo por regras não escritas, o leque de escolhas, impondo-lhes padrões pré-estabelecidos de comportamentos aceitos e esperados.

Dentro dessa mudança de paradigma iniciado nos anos 1970, vale ressaltar que a abordagem Neo-Shumpeteriana tem feito um esforço dentro de uma metodologia evolucionária visando explicar os fundamentos microeconômicos da mudança tecnológica e as possibilidades de nações e regiões aproveitarem as janelas de oportunidade oriundas de tais “revoluções tecnológicas” (FELIPE, 2008). Dentro desse aspecto, podemos destacar a questão do conhecimento e da aprendizagem, sendo cada vez mais importante aproximá-los. E assim poder criar um aparato forte para que possamos alcançar o maior objetivo desse trabalho que é analisar o contexto regulatório que foi inserido a partir da década de 1990 no tratamento a serviços públicos fornecidos por empresas privadas. A autora Carlota Pérez sintetiza a questão mencionada:

O mundo está vivendo um processo de mudança de paradigma. Ainda que tendamos a crer que nossas dificuldades são produto das ações de um ou outro governo, o fato é que, desde os anos 70, o planeta inteiro vive tempos turbulentos. Estamos todos imersos em uma complexa transição que envolve desde a base tecnológica até o marco institucional, passando por uma reestruturação profunda do aparelho produtivo de cada um dos países. (PÉREZ, 1999, p.11).

Ainda citando a autora, Perez (1983) a mesma argumenta que as instituições, enquanto regras, apresentam considerável grau de inércia e sua alteração só pode ocorrer por uma mudança anterior dos modelos mentais. Sendo assim, Felipe (2008) conclui que em termos institucionais, o processo de aprendizado precisa ser entendido como uma mudança no Pilar Cognitivo das instituições que, criando novas visões e percepções do ambiente, aumenta a capacidade de todo o sistema para construção de decisões coletivas, em conformidade com ambiente evolucionário e que se materializa numa melhor qualidade de interação e cooperação e inovação pelos agentes econômicos.

Existe uma expectativa, esta de cunho “institucionalista e evolucionária”, que aborda a empresa como um agente central de inovação. Desta forma, o processo de transformação que está em curso, a inovação desempenha um papel fundamental na dinâmica da economia. Sendo assim, ao tratarmos o processo de inserção do modelo regulatório, no qual as agências reguladoras passam a ter um papel essencial na fiscalização e controle das empresas de prestação de serviço público, podemos notar a necessidade constante de um desenvolvimento das instituições. É fato, segundo Penrose (2006) que a empresa é uma instituição dotada de capacidade de acumulação de conhecimento, o qual vem sendo tratado há algum tempo como o principal insumo produtivo, responsável pelas constantes inovações. Assume-se, aqui, que essa afirmação também possa valer para as agências reguladoras.

Nesse ambiente evolucionário, necessariamente o sistema regulatório precisa alinhar-se a um processo de aprendizagem. A acumulação do conhecimento será essencial, já que a eficiência da regulação será diretamente proporcional ao maior grau de especialização e profissionalização do regulador e demais servidores das agências. Já que segundo a OCDE (2008), as agências reguladoras brasileira, começaram a operar em um relativo vazio, sem redes sociais fortes e em meio à atitude de desconfiança. Portanto, o alcance da credibilidade dessas instituições e sua legitimação, somente serão alcançados através da acumulação de conhecimento e aprendizado.

#### 1.4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A primeira parte desse trabalho tem o objetivo de criar um campo teórico, com intuito único de conhecer melhor as Abordagens Institucionais e Evolucionárias. Sendo que a partir desses conceitos, podemos criar um entendimento para que possamos entender o processo de alteração de um Estado Provedor para um Estado Regulador.

A abordagem Institucional sem dúvida nos fornece um aparato enorme, trazendo-nos para uma realidade quando analisamos o mundo atual, onde rebate veementemente a visão Neoclássica do Equilíbrio Geral, seja, sinaliza com características para uma realidade bem diferente do mundo ergódico, onde existe concorrência perfeita, as informações são completas, não existem barreiras à entrada no meio competitivo, a entrada e saída das firmas do mercado são normais e não custosas, as firmas são tomadoras de preço, entre outras.

Para a Abordagem Institucional as instituições são tratadas como peça-chave, já que na Nova Abordagem Institucional, Williamson insere dois pressupostos fundamentais, sendo esse contraponto totalmente a visão Neoclássica: Oportunismo e Racionalidade Limitada, partindo de uma abordagem de complexidade contratual e divergência cognitiva, os agentes buscam maximização de lucros, porém sem citar todas as variáveis, esbarram na incerteza, nas assimetrias de informações e nos custos de transação.

Outro ponto discutido nessa primeira fase trata-se da Abordagem da Regulação. Tornar um ambiente regulatório é necessário que faça uma mudança significativa no aparelho do estado, pois transferir principalmente serviços de infraestrutura para o setor privado é necessário que se faça inserção de regras visando garantir serviços de qualidade, eficientes, baixo custo...etc. E que tenham como um dos objetivos principais garantir a manutenção de serviços satisfatórios a sociedade. A visão Evolucionária é inserida no debate como uma forma de manter essa eficiência através de Inovações Tecnológicas, conhecimento e aprendizado.

A verdade é que o Estado redefiniu a sua missão, desta forma inseriu principalmente no início dos anos de 1990 reformas governamentais, e principalmente um processo acelerado de desestatização, que culminou posteriormente com a criação das agências reguladoras para fiscalizar as empresas privadas que forneciam serviços públicos. Ou seja, passa a objetivar como característica predominante o fato do Estado deixar de ser responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. Essa mudança organizacional será discutida no próximo capítulo, partindo primeiramente de uma visão histórica, até a formalização das Agências Reguladoras após o processo de desestatização.

## **CAPÍTULO 2 – A INFRAESTRUTURA E O PAPEL DO ESTADO: UM BREVE HISTÓRICO DO CASO BRASILEIRO DOS ANOS 1930 ATÉ A REFORMA NO SETOR ELÉTRICO EM 1996**

O desenvolvimento da indústria de eletricidade no Brasil seguiu, em linhas gerais, o padrão internacional. O surgimento da indústria brasileira de eletricidade ocorreu no final do século XIX. Segundo Losekann (2003), foi através de empresas multinacionais que a indústria se expandiu nesse período inicial. O Código de Águas, implementado em 1934 e a Constituição de 1937 modificaram a atuação do Estado no setor. O Código centralizou o poder de concessão e a capacidade de legislar no Governo Federal. A “cláusula ouro” dos contratos de concessão que indexava as tarifas das empresas de eletricidade à cotação do ouro foi extinta e o regime tarifário a custos de serviço, com remuneração dos ativos baseados em seus custos históricos, foi instituído. As empresas estrangeiras foram proibidas de participar de licitações para aproveitamento de recursos hídricos.

Losekann (2003) acrescenta que em face desse novo contexto, as empresas congelaram investimentos e o ritmo de crescimento da capacidade instalada de geração se reduziu drasticamente. Como o crescimento do consumo de eletricidade nos centros urbanos era bastante elevado, houve desequilíbrio entre oferta e demanda. Blecautes e quedas de tensão se tornaram freqüentes, novas ligações não eram efetuadas e racionamentos de eletricidade foram implementados. Progressivamente, formou-se um consenso de que a indústria de eletricidade consistia um gargalo ao desenvolvimento do país (LOSEKANN, 2003, p.143).

Em função de entender a questão da energia elétrica como fundamental ao desenvolvimento, o Estado passou a intervir diretamente e ampliou sua coordenação do setor. Em alguns casos, o intuito era de complementar os serviços prestados pelas empresas privadas, criando empresas estatais, por exemplo. Aos governos estaduais foi-se consolidando a tarefa de desenvolver os sistemas de distribuição (FELICIANO, 1988).

Portanto, o objetivo deste capítulo é apresentar, ainda que de forma sucinta, um histórico a partir dos anos 1930, das ações realizadas pelo Estado em temas de políticas econômicas, principalmente aquelas voltadas para as questões de infraestrutura, visando o desenvolvimento do país até o período em que aconteceram as principais reformas no setor elétrico brasileiro, já na década de 1990.

Em um primeiro momento, o capítulo apresenta um apanhado histórico até ao final da década de 1970. Esse período pode ser caracterizado pela formação e consolidação de um modelo fortemente centrado na ação do estado como produtor, executor dos serviços públicos, além de ser ele mesmo o próprio regulador e fiscalizador do sistema. O item dois, discute a crise da década de 1980 e traça os principais elementos da deterioração e descrédito do modelo instalado. Já o item três apresenta as ações governamentais no início à metade da década de 1990, quando se delineou os caminhos que seguiriam a reforma econômica do setor. Segue-se, depois alguns elementos como comentários finais.

## 2.1 – A CONSTRUÇÃO E EXPANSÃO DO SETOR DE INFRAESTRUTURA NO BRASIL: UM BREVE RESGATE HISTÓRICO DA DÉCADA DE TRINTA AO INÍCIO DOS 1980.

A discussão aqui proposta é a partir da década de 1930, já que independente do caráter atribuído à Revolução de 1930, por diversos autores de várias correntes do pensamento econômico, esta foi certamente um ponto de inflexão na política brasileira e apresentou importantes ações quanto às reformas do estado brasileiro.

A primeira fase desse período, conforme D'Araujo (2011), pode ser vista em contraposição ao modelo descentralizador e federalista que vigia desde a instalação da Primeira República e introduziu um modelo de estado mais centralizador e intervencionista. Assim, com a revolução de 1930, estavam traçados os elementos que provocariam uma mudança na trajetória do desenvolvimento econômico do Brasil. O rompimento com o passado oligárquico e rural foi levado à frente pelos novos governantes com a bandeira do desenvolvimento capitalista, fortemente industrial e urbano, tendo sempre à frente um Estado fortalecido e centralizador. Segundo Lima Junior (1998), neste período foram traçados as principais linhas do estado administrativo no Brasil, através de dois mecanismos típicos da administração racional-legal: estatutos normativos e órgãos normativos e fiscalizadores. A abrangência desses estatutos e órgãos incluía áreas temáticas clássicas que, até hoje, se revelam como estruturantes da organização pública: administração de material, financeira e de pessoal. O autor ainda acrescenta que esses estatutos e órgãos do período comandado por Getúlio Vargas visavam estabelecer princípios e regras e padronizar os procedimentos a serem adotados dentro da organização pública.

Segundo Lima Junior (1998), ao longo do período compreendido entre 1930 e 1945 fortaleceu-se a tendência de centralização na administração do estado e, após 1937 (com a instituição do Estado Novo<sup>2</sup>) delineou-se uma nova característica de atuação: além de um estado administrativo, centralizador, o estado passou a assumir as feições de um estado intervencionista e à sua expansão e ação centralizadora se somou, ainda, a criação de autarquias e de empresas que criaram a base futura para o estado dito desenvolvimentista. Ao longo dos oito anos de Estado Novo, Vargas deu continuidade à reestruturação do estado brasileiro, orientando-se cada vez mais para a intervenção estatal na vida nacional e para o nacionalismo econômico (D'ARAUJO, 2011).

Conforme Lima Junior (1998), o primeiro Governo Vargas implicou considerável expansão do número de órgãos no âmbito do Executivo, estes fortemente ligados à regulação das atividades. Até 1939, haviam sido criadas 35 agências estatais, entre 1940 e 1945 surgiram 21 agências englobando empresas públicas, sociedades de economia mista, autarquias e fundações. A criação dessa burocracia no país teve, segundo Bresser Pereira (1970), aspectos positivos. Avaliando o desenvolvimento social no Pós 1930, o autor assim descreve:

Em contrapartida, no setor público, a tecnocracia teve um grau de desenvolvimento. Além de administradores profissionais com as mais variadas origens, formaram-se, principalmente no Banco do Brasil, no Ministério da Fazenda, na Fundação Getúlio Vargas e nas Universidades, grupos de técnicos, particularmente de economistas, cujo poder iria crescendo à medida que o governo perdia suas características de Estado liberal e, mal ou bem, assumia suas novas funções de planejar e promover o desenvolvimento econômico, de redistribuir a renda e garantir um mínimo de justiça social, de educar e promover o desenvolvimento da ciência, de proteger os menores, as mulheres e os velhos. Desse momento em que o Estado abandonava seu mero papel de polícia, para intervir diretamente em todos os setores da sociedade, foi necessário que se formassem grandes organizações burocráticas de caráter estatal ou semi-estatal. (BRESSER PEIRA, 1970, p, 95).

Conforme D'Araujo (2011), durante o período do Estado Novo foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) que recebeu poderes para racionalizar a administração federal. Na área econômica, dentre várias instituições e conselhos criados no período, pode-se destacar principalmente o Conselho Nacional do Petróleo, o Conselho de

---

<sup>2</sup> A forte concentração de poder no Executivo federal, em curso desde fins de 1935, a aliança com a hierarquia militar e com setores das oligarquias, criaram as condições para o golpe político de Getúlio Vargas em 10 de novembro de 1937, inaugurando um dos períodos mais autoritários da história do país, que viria a ser conhecido como Estado Novo. A justificativa dada pelo presidente foi a necessidade de impedir um "complô comunista", que ameaçava tomar conta do país, o chamado Plano Cohen, que foi depois desmascarado como uma fraude. Alegava também a necessidade de aplacar os interesses partidários mesquinhos que dominavam a disputa eleitoral.

Águas e Energia Elétrica e a Comissão Executiva do Plano Siderúrgico Nacional. Portanto, tendo em vista a intenção de implantação de uma indústria de base no país, o governo passou a constituir diretamente grandes empresas estatais: a Companhia Siderúrgica Nacional (abril de 1941), a Companhia Vale do Rio Doce (junho de 1942) e a Companhia Hidrelétrica do São Francisco (outubro de 1945). Conforme também ressalta Lima Junior (1998) a implantação e criação de institutos, autarquias e grupos técnicos foi o recurso utilizado pelo governo para intervir diretamente nas relações econômicas, até então essencialmente privadas; equilibrar o consumo e a produção, regular a exportação e a importação, incentivar a indústria e implantar, ampliar e remodelar a infraestrutura com vistas à industrialização do país.

Segundo Abreu (2010), já no período pós guerra, a preocupação crucial estava ligada ao reequipamento da infraestrutura. A economia apresentava notórios pontos de estrangulamento, em especial em relação a transportes rodoviário, ferroviário, marítimo e energia elétrica. Os investimentos desde 1930 haviam sido apenas modestos. O autor ainda acrescenta que a Grande Depressão agravou os problemas clássicos relacionados à remuneração de capitais estrangeiros investidos na provisão de serviços públicos. Conforme podemos verificar na tabela abaixo, houve um impacto enorme no setor elétrico.

**TABELA 01 - CRESCIMENTO DA CAPACIDADE INSTALADA DE GERAÇÃO (TAXA ANUAL – 1883-1945)**

| <b>PERÍODOS</b> | <b>1883 - 1900</b> | <b>1900-10</b> | <b>1910 - 20</b> | <b>1920 - 30</b> | <b>1930 – 40</b> | <b>1940 – 45</b> |
|-----------------|--------------------|----------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| <b>% a.a</b>    | 35,70              | 30,70          | 8,8              | 7,8              | 4,8              | 1,5              |

Fonte: Gomes et al. (2002).

A primeira resposta, já no Governo Eurico Dutra (1946-1951) foi apresentada na tentativa de intervenção planejada do Estado, através do lançamento, em 1950, do Plano Salte. Este é considerado como a primeira tentativa de programação econômica no período pós-guerra, embora não tenha sido considerado um plano econômico completo, já que tinha foco principal no programa de gastos públicos. Este Plano somente foi aprovado no apagar das luzes do governo Dutra, e seria abandonado no Governo seguinte. Segundo, Almeida (2004), embora fosse ambicioso, o Plano Salte não foi executado em sua integridade, já que o apoio do capital internacional, sobretudo dos Estados Unidos, não ocorreu como se esperava. Estes investimentos eram essenciais para a execução do Plano. Apesar disso, o governo Dutra conseguiu trazer para o Brasil novas tecnologias de bens de consumo como eletrodomésticos

e alimentos. Porém, em relação à infraestrutura, dele resultaram apenas algumas rodovias e o início da construção da usina hidrelétrica de Paulo Afonso, com capacidade de 180 MW, que começaria a gerar em 1954, portanto pouco para as necessidades do país.

Getúlio Vargas retornou à Presidência da República após as eleições de outubro de 1950, tendo sua campanha eleitoral se baseado em dois pilares: “a questão nacional”, ou seja, a postura quanto ao papel do Estado e do investimento estrangeiro no quadro do reaparelhamento da infra-estrutura e as “reformas sociais”. Conforme D’Araujo (2011), na política econômica, desde o início, Vargas deixou claro sua preocupação com o desenvolvimento nacional, com a industrialização e com a necessidade da intervenção do Estado na economia. Um ponto importante da época que vale ser destacado é a criação em 1952 do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE), encarregado, por sugestão da Comissão Mista Brasil - Estados Unidos (CMBEU), de gerir o Fundo de Raparelhamento Econômico. As ações do banco foram fundamentais para a construção e viabilização da infraestrutura do país a partir daquele momento. Vale ressaltar que a CMBEU, tinha como objetivo elaborar projetos concretos e bem trabalhados, suscetíveis de imediata apreciação por instituições financeiras, tais como o Banco de Exportação e Importação (Eximbank) e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (MALAN et al, 1977, p.32-33).

Segundo Cavalcante e Malliagros (1999), o fim do CMBEU e o colapso cambial no início de 1953 exigiram a adoção de políticas fiscais, monetárias e creditícias restritivas. Entretanto, o déficit do setor público afetou a política creditícia contracionista do governo. Uma fonte de pressão sobre os gastos públicos eram as obras de ampliação da capacidade de produção de energia elétrica. As obras eram prioritárias, pois o déficit de oferta existente em 1953 era cerca de um milhão de kW. Naquele mesmo ano, uma prolongada estiagem no sudeste provocou um racionamento na oferta de eletricidade para o setor industrial.

Ressalta-se aqui a criação da Eletrobrás em 1962, incluindo o Plano Nacional de Eletrificação, financiado pelo Fundo Federal de Eletrificação, que só ganharia consistência como empresa holding do setor elétrico após o Golpe Militar de 1964. Também em outubro de 1953, o então Presidente assinou a Lei 2.004 que criou a Petrobras, como resultado da campanha “O petróleo é nosso”. O movimento popular foi iniciado em 1946 e defendia o petróleo nacional.

Juscelino Kubitschek assumiu o Governo no período de 1956 a 1961 que ficou caracterizado, principalmente pelo slogan “Cinquenta anos de progresso em cinco anos de governo” e Brasília. Novamente volta-se ao tema da infraestrutura, uma vez que a idéia era fornecer estrutura para um desenvolvimento e crescimento econômico em longo prazo, cuja característica inicial também envolvia substituir as importações por produtos nacionais, a chamada “substituição de importações”. Quanto a este ponto, segundo Bresser Pereira (1985), graças a este processo de substituições de importações criou-se as condições para o desenvolvimento industrial brasileiro.

Os empresários industriais, nesse período, não tinham dificuldades maiores em decidir em que setor investir, quais os produtos importar. A pesquisa de mercado de que necessitavam já estava pronta. Bastava que examinassem nossa pauta de importações para saberem onde investir. (BRESSER PEREIRA, 1985, p.62).

O Plano de Metas de JK (1957-1961) contemplava investimentos em cinco áreas: energia, transporte, alimentação, indústrias de base e educação. Energia e transportes eram as áreas principais de investimento. Segundo Lessa (1978), os investimentos seriam na ordem de 5.277,13 (US\$ milhões), sendo o setor de energia responsável por 42,39%, o de transporte por 28,88% e a Indústria Básica por 22,28%. Esses seriam os maiores setores beneficiados. Desta forma, segundo Rabelo (2003), as metas fixadas foram, em sua maior parte, abrangentes e ousadas. Em relação à oferta de energia, por exemplo, pretendia-se alcançar uma taxa de crescimento da oferta de energia elétrica em torno de 10% a.a. . No setor de petróleo, a cargo da Petrobras, o objetivo era uma “substituição integral da importação de combustíveis líquidos” paralelamente a um aumento substantivo da produção nacional de petróleo. Quanto às metas referentes ao transporte, pretendia um reequipamento global do sistema ferroviário, ampliação e pavimentação das rodovias, além da melhoria dos portos e modernização da frota (RABELO, 2003, p.49).

Segundo, Oreinstein e Sochaczewski (1990), no final do período pode-se constatar que a maior parte das metas específicas do Plano de Metas foram alcançadas, apresentando altas taxas de realização (referentes a expansão da malha rodoviária, energia, produção industrial, etc.). O Produto Interno Bruto (PIB) cresceu a taxa média anual de 8,2% (o PIB per capita cresceu em torno 5,1%) e a inflação média, porém, ficou em 22,6% ao ano – ambas superiores ao objetivo, só que a primeira com efeito positivo e a segunda, negativo. O período apresentou ainda fortes déficits no Balanço de Pagamentos, principalmente como resultado da

queda dos preços do café e da estagnação de outros componentes da pauta de exportação de 1958 a 1960.

Fato a destacar na questão do setor elétrico, conforme Oreinstein e Sochaczewski (1990), é que Juscelino Kubitschek sabia como mobilizar capacidade técnica e empresarial nesta área, dada à experiência bem sucedida da CEMIG - Central Elétrica de Minas Gerais. Sendo assim tomava corpo o modelo em que o Estado gerava e transmitia e as empresas privadas distribuíam energia elétrica. Os autores acrescentam que a capacidade geradora seria expandida em 2000 MW, porém atingiu 1650 MW, alcançando 82% do planejado. A mesma situação pode ser dita em relação à expansão da produção de petróleo, já que do total planejado, foi executado cerca de 76%. Um outro resultado bastante expressivo foi a construção de rodovias, que atingiu 138% do planejado.

Conforme Abreu (1990), o ano de 1963 foi marcado por um crescimento de PIB de 0,6% e uma inflação de 72,8% a.a, bem como chegando a 92,1% a.a em 1964. Nesta condição uma nova fase inicia-se a partir deste ano, o Estado interventor militar. Ressalta aqui a inserção do Plano de Ação Econômica do Governo na Gestão (PAEG), este atuou basicamente no nível da política econômica e seus instrumentos básicos, como a política monetária, e principalmente nas causas estruturais da inflação. O PAEG<sup>3</sup> reduziu de fato a inflação, embora em proporções inferiores àquelas que ele próprio tinha estabelecido como limites anuais. Segundo Ferreira e Malliagos (1999), deve-se ressaltar que as despesas de investimento do Governo nunca foram diminuídas nos anos iniciais dos governos pós 64, ao mesmo tempo em que a estabilização constituía política de alta prioridade. Teve prosseguimento os projetos de investimentos em infraestrutura que já se encontravam em execução e, simultaneamente, foram empreendidos estudos setoriais básicos pelo Governo com vistas à expansão do suprimento de energia elétrica, do sistema de transportes, da infraestrutura urbana e de indústrias pesadas. Segundo Lago (1989), em relação aos investimentos setoriais, o setor elétrico foi o mais beneficiado, concentrando 55% do investimento das empresas públicas no período 1966-69.

---

<sup>3</sup>Apesar do Plano não ter obtido o êxito esperado no combate à inflação, teve grande importância nas reformas monetária, trabalhista entre outras, que possibilitaram o êxito do programa de desenvolvimento lançado posteriormente - Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED) e, conseqüentemente, o período seguinte do Milagre Econômico.

O Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED), elaborado pelo então Ministro da Fazenda, Delfim Netto, segundo Lago (1990), apresentava dois principais objetivos: contenção da inflação e aceleração do crescimento. Este último seria realizado em duas fases: a primeira a partir da utilização da capacidade ociosa da indústria, decorrente do período de retração anterior e, na segunda fase, o crescimento seria impulsionado pela intensificação de investimentos estatais em infraestrutura. Vale destacar que para Villaschi (1996), o PED foi o primeiro ciclo de confronto entre planejamento industrial, econômico e tecnológico. Contudo, o PED não considerava o planejamento tecnológico com a base sobre a qual as demais deveriam se desenvolver.

O Governo Costa e Silva, iniciado em 1967, manteve a visão do seu antecessor e buscava o crescimento econômico através do aumento de investimentos em setores diversificados, bem como uma diminuição do papel do setor público e o estímulo a um maior crescimento do setor privado. Segundo Ferreira e Malliagos (1999), a geração de energia elétrica e os serviços de transporte e comunicações cresceram de forma sustentada como resultado das políticas setoriais estabelecidas no Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento - I PND e claramente também tiveram efeitos de arrasto sobre a indústria de transformação e mais especialmente sobre a produção de equipamentos, que também apresentou um crescimento acelerado. O PIB real cresceu a uma taxa média de 11,2 % no período 1967-73.

A mudança na política macroeconômica favoreceu a retomada do crescimento econômico e possibilitou o surgimento do período conhecido como “Milagre Econômico”, com taxas médias de crescimento de 11% ao ano (1968 a 1973) e elevadíssimo crescimento industrial. Segundo Furtado (1981), o Milagre Econômico foi à conjunção do uso de capacidade produtiva ociosa, melhora nos termos de intercâmbio, de grande prosperidade nos países industriais, principais importadores do Brasil e de endividamento externo em condições excepcionalmente favoráveis.

Depois do milagre econômico houve um ciclo de desaceleração da economia, quando as taxas de crescimento PIB e da produção industrial caíram drasticamente. Entre 1974 e 1979 a economia do país apresentava desaceleração do crescimento em decorrência de desequilíbrios internos causados pelas contradições políticas e sociais e de problemas externos em

consequência do primeiro choque do petróleo<sup>4</sup>, que trata, grosso modo, da elevação do preço do barril de petróleo, conforme descreve Furtado:

a taxa de crescimento do Produto Interno declina de um terço ou mais, se bem que a taxa de investimento se mantenha ou mesmo aumente. As causas desse fenômeno são tanto de natureza estrutural – reciclagem do setor elétrico, degradação da base de recursos naturais, distanciamento da fronteira agrícola, maior necessidade de investimento em infra-estrutura e outros fatores cujo estudo merece ser aprofundado – como de natureza conjuntural – fricções causadas pela aceleração da inflação, descontinuidades na política de investimento pública, etc (FURTADO, 1981, p.54).

Na tentativa de enfrentamento à retração da economia o Estado criou um ambicioso programa de investimentos. Esse programa foi denominado II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) e visava superar a crise sem sacrificar o desenvolvimento, bem como contava com amplo conjunto de investimentos com ênfase nas indústrias básicas, nos bens de capital e na infraestrutura. Segundo Bresser Pereira (1985), quando o II PND foi extra oficialmente abandonado em 1976, ficou evidenciado não apenas a incapacidade da tecnoburocracia estatal de contrabalançar os movimentos do ciclo econômico, mais também a sua capacidade de cometer grandes erros de cálculo e política econômica. A legitimidade desenvolvimentista da tecnoburocracia estatal ficou, assim, gravemente abalada (BRESSER, 1985. p.214).

Antes de passarmos para a década de 1980, vale destacar a importância do que foi discutido até aqui. Sem perder o foco, essa retrospectiva, é importante analisar as questões relativas à expansão dos investimentos e a evolução do setor de infraestrutura no país. Quanto a isso, podemos dizer de alguns ciclos históricos quanto ao investimento em infraestrutura.

A Grande Depressão reduziu sensivelmente as exportações brasileiras e, conseqüentemente, diminuiu a capacidade de importar. A renda nacional perdeu sua principal fonte geradora e a demanda tornou-se insatisfeita. Esse fato expressou a quebra do modelo primário-exportador e o surgimento de um processo de industrialização. A expansão da infraestrutura estava ligada à criação das necessidades desse processo de transformação da economia. No período de 1939 a 1956 aconteceram transformações relevantes no caminho da industrialização como maior abrangência do planejamento da expansão da infraestrutura, assim como também foram criados órgãos específicos a fim de formular e gerenciar os planos de expansão desses

---

<sup>4</sup>O principal motivo para a elevação brusca do preço do petróleo, de acordo com Carneiro (1990), deve-se ao descompasso entre a demanda crescente pelo insumo e a falta de investimentos necessários para aumentar a sua oferta, gerando um desequilíbrio que acabou refletindo-se nos preços.

investimentos por parte do Governo.

Em segundo lugar, os planos subsequentes apresentaram sempre um elemento de infraestrutura e expansão da energia elétrica como essenciais ao desenvolvimento, embora, em alguns casos, sem execução. O Plano SALTE (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia), como já descrito, não foi realizado em sua integridade. O Plano de Metas que segundo Relatório do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (2012) consolidou o processo de industrialização nacional por meio da ênfase em projetos de infraestrutura – notadamente, estradas – e do incentivo à entrada de capital estrangeiro na indústria pesada do país promoveu significativo avanço da oferta de energia, necessária para a implantação dos projetos industrializantes.

O período iniciado em 1964, a partir da ascensão dos governos militares, representou um novo marco na história do planejamento brasileiro, já que a expansão e os investimentos estavam ligados ao projeto de construção da identidade nacional, uma vez que se propunha a integrar novas fronteiras econômicas e fortalecer os laços existentes entre o interior e os estados litorâneos do país. Neste sentido, grandes projetos foram executados pelo governo, tais como hidrelétricas, portos, rodovias, sistemas de transporte coletivo nas grandes cidades etc.. Portanto neste período houve uma inserção maior em investimentos em infraestrutura no país (IPEA, 2012, p. 52). Destaca que Segundo Ferreira e Malliagos (1998), no período de 1950/1979 houve um aumento acelerado dos investimentos em energia elétrica e transportes, contribuindo assim para um forte crescimento do PIB. A tabela abaixo ilustra a expansão dos investimentos.

**TABELA 02 - CRESCIMENTO DA CAPACIDADE INSTALADA DE GERAÇÃO (TAXA ANUAL - 1945-1980)**

| <b>PERÍODOS</b> | <b>1945-50</b> | <b>1950-55</b> | <b>1955-60</b> | <b>1960-65</b> | <b>1965-70</b> | <b>1970-75</b> | <b>1975-80</b> |
|-----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| <b>% a.a</b>    | 7,0            | 10,80          | 8,8            | 9,10           | 8,70           | 11,70          | 10,20          |

Fonte: Gomes et al. (2002)

## 2.2 – A DIFÍCIL DÉCADA DE 1980, A DETERIORAÇÃO DO INVESTIMENTO E A BAIXA EXPANSÃO DA INFRAESTRUTURA DE ENERGIA ELÉTRICA

A partir da década de 80, pode-se observar uma severa deteriorização nas condições

financeiras do Estado, um endividamento crescente e um processo de aceleração inflacionária. Os investimentos das estatais e do setor público de maneira geral foram drasticamente reduzidos, tendo esta redução nos investimentos contribuído para a queda da taxa de crescimento do PIB (FERREIRA e MALLIAGROS, 1998). A crise econômica que se estendeu por todos os anos 1980 pôs um ponto final no modelo de crescimento reforçado pelo investimento e deteriorou as virtudes planejamento público no país até então evidentes.

Segundo Bresser Pereira (1989), a discussão aguçada na época indicava se tratar de uma crise de Balanço de Pagamentos, dados os aumentos das taxas de juros internacionais e o encarecimento das importações, principalmente decorrente do petróleo. Porém, aos poucos, foi se tornando patente que a crise não era apenas das contas externas, mas envolvia a própria estrutura do Estado, ou seja, uma crise estrutural, administrativa, fiscal e monetária do Estado e, mais amplamente, do modelo desenvolvimentista. O autor ainda acrescenta que a partir de 1981 começou a haver uma estagnação no crescimento, e até mesmo, em alguns momentos, encontrava-se um crescimento negativo. Esse autor divide em três momentos a crise:

Entre 1981 a 1983 – a diminuição no ritmo de crescimento foi corretamente atribuída ao esforço de ajustamento imposto pela crise da dívida; numa segunda etapa – 1984 a 1986 – a crise parecia estar superada e o processo de ajuste parecia haver logrado sucesso; desde 1987, porém, a crise está de volta. Naquele ano, o PIB cresceu a mesma taxa do crescimento populacional; a taxa de crescimento do PIB em 1988 foi negativa (0,3%) (BRESSER PEREIRA, 1989, p. 1)

A progressiva perda de capacidade do Estado de alocar recursos na expansão e manutenção da infraestrutura motivou um processo de crescente deteriorização da qualidade dos serviços públicos. O retorno à democracia em 1985, marcada pela Campanha Diretas Já e a eleição de Tancredo Neves, por outro lado, reforçavam e eram evidência da necessidade de novos modelos de crescimento econômico. Vale ressaltar que tudo isto ocorreu sob uma crescente dívida externa e uma inflação cada vez mais fora do controle. A euforia política com a redemocratização, estimulada pelo sucesso de curtíssimo prazo de um congelamento de preços e salários em 1986, obscureceu, em parte, as ineficiências econômicas que vinham se gestando. Isto alimentou uma sequência de choques “heterodoxos” fracassados de estabilização e fez pairar novamente as condições que poderiam indicar nova moratória da dívida.

A principal distorção, conforme cita Suzigan (1998), consistia no fato de que o processo de substituição de importações baseava-se na estratégia de fechar a economia e reservar mercado para as empresas nacionais, o que não implicava em aprendizagem industrial, absorção ou desenvolvimento tecnológico. Assim, se desenvolveu uma indústria ineficiente, não competitiva e atrasada científica e tecnologicamente. Além disso, para este autor, criou-se no Brasil um empresariado com “uma mentalidade protecionista, que encara o protecionismo como um fim e não como um meio para que, num determinado horizonte de tempo, se implante uma indústria eficiente e competitiva, voltada tanto pra o mercado interno como para o mercado internacional” (SUZIGAN, 1998, p.25)

Um outro ponto de inflexão foi a Constituição de 1988 que redefiniu a repartição dos recursos, reduzindo a parte relativa ao Governo Federal e ampliando a dos Estados e municípios<sup>5</sup> no processo. Essa mudança propiciou uma elevação do endividamento externo e interno pelas empresas estatais do setor elétrico. De acordo com Pinheiro (2005, p 52), “após o boom de investimentos que caracterizou o setor elétrico entre os anos 1950 e 1980, quando a capacidade de geração se expandiu a uma taxa média de 9,8% a.a. (1951-1980), esta cresceu modestamente entre 1981 e 1993 a uma taxa de 4,1% a.a., menos do que o consumo (5,3% a.a.)”.

Assim, ao longo dos anos 80, o setor foi perdendo gradativamente a eficiência que caracterizou a intervenção federal no setor de energia elétrica desde sua origem. As graves discordâncias entre as concessionárias estaduais e a Eletrobrás e os rígidos controles orçamentários, exercidos pela área econômica do Governo Federal, levaram a tomada de decisões de política e ações fossem realizadas à revelia do setor. O setor elétrico, assim, entrou na década de 1990 em uma situação bastante delicada. O Estado não tinha mais condições de investir no setor, suas empresas se viam endividadas e sem condições de dar continuidade aos planos de expansão. A possibilidade de falta de energia, desde o início da década, passou a ser também uma realidade.

---

<sup>5</sup> O Imposto Único sobre Energia Elétrica que foi, durante muito tempo, uma das principais fontes de recursos para a expansão do setor elétrico, aos poucos, perde a sua importância. Calculado com base na tarifa fiscal, incidia nas faturas dos consumidores não abrangidos pelo Empréstimo Compulsório (que, por sua vez, incidia sobre consumidores com consumo mensal superior a 2MWH/mês). Em 1971, chegou a participar com 11% dos recursos setoriais. Ao longo dos anos, no entanto, foi perdendo sua importância em razão de alguns fatores: a redução das tarifas, reajustadas com valores abaixo da inflação; a crise fiscal do Estado brasileiro, que pressionava as finanças públicas; e, finalmente, a Constituição de 1988, que o eliminou definitivamente, substituindo-o por um tributo sobre as contas de energia elétrica que não é investido no setor. Com isso, as empresas perderam uma das suas principais fontes de recursos.

### 2.3 – O INÍCIO DOS ANOS 1990, AS AÇÕES PARA A REDUÇÃO DO ESTADO E O INÍCIO DAS REFORMAS NO SETOR ELÉTRICO.

À medida que o próprio papel do Estado era rediscutido no fim dos anos 80, concomitante com uma redefinição na economia dos limites e do espaço público e privado em favor deste último, uma malha de transformações passaria a refletir o receituário "neoliberal" posto em prática em vários países e influenciando fortemente das decisões brasileiras a partir daí. Embora a partir da metade da década de 1980, com a volta da democracia, as políticas públicas de controle inflacionário tenham passado a ter caráter heterodoxo, não invalidavam o movimento que vinha se formando de reduzir o papel do estado, dando-lhe um caráter fundamentalmente regulador.

As condições para a construção de um novo mapa institucional no Brasil foram dadas principalmente pelo marco fundamental da Constituição de 1988. Com o colapso do estado interventor e posteriormente do estado empresário e ainda com o surgimento de uma nova forma de atuação econômica estatal neoliberal já bem consolidada no mundo, promoveu-se, além disso, várias reformas naquela Constituição para fazer emergir um estado fundamentalmente caracterizado pela função de regulador ou fiscalizador, que fundamentalmente caracterizou as reformas implementadas nos Governos de Fernando Collor de Melo e de Fernando Henrique Cardoso (FHC).

É preciso dizer, no entanto, que os passos embrionários rumo às privatizações já tinham sido dados bem antes, ainda no Governo de João Figueiredo em 1979, com o primeiro com o Programa Nacional de Desburocratização<sup>6</sup> e posteriormente o Programa de Desestatização e a Comissão Especial de Desestatização, com saldo de 20 estatais vendidas e mais 22

---

<sup>6</sup>O extinto Ministério Extraordinário para a Desburocratização foi criado em 1979 durante o governo de João Baptista Figueiredo. Seu primeiro ministro foi Hélio Beltrão – o próprio coordenador do Programa Nacional de Desburocratização - no período de 1979 a 1983, sendo sucedido por Paulo de Tarso Lustosa da Costa que foi ministro no período de 1984 a 1986. O Ministério, logo após o término deste segundo mandato foi extinto. O Programa Nacional de Desburocratização do governo federal foi criado juntamente com o Ministério e foi quase que esquecido durante a transição democrática, onde houve uma tentativa de remontar uma burocracia centralizada, aos moldes da burocracia do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público) criado e extinto durante a era Vargas. Ainda foi reaberto no governo Fernando Henrique Cardoso, em 1999, como parte do Programa Avança Brasil, na forma de uma comissão ministerial. Muitos estados brasileiros, inspirados nas idéias dos diversos programas de reforma do Estado e da burocracia, dentre eles o programa apresentado aqui, criaram seus projetos locais que geraram frutos que existem até os dias de hoje, como o Poupa tempo (um dos locais elegidos para a realização de minha etnografia) criado pelo governo do estado de São Paulo através de seu comitê para a desburocratização.

transferidas para Governos Estaduais ou fundidas a outras empresas (PINHEIRO; OLIVEIRA, 1991 - p.14). As privatizações avançaram pela década de 1980 e no governo de José Sarney apresentaram um ritmo semelhante ao de seu antecessor, apesar da retórica mais agressiva, como refletido na série de decretos presidenciais e projetos de lei reestruturando e ampliando o programa de privatização. No total, 18 empresas avaliadas em US\$ 533 milhões, foram vendidas, com igual número sendo transferido para os governos estaduais, duas incorporadas a outras instituições federais e quatro desativadas (PINHEIRO, 1999, p.158).

No entanto, no início dos anos de 1990, com a revisão dos papéis e áreas de intervenção do Estado, foi implementado um programa mais amplo de privatização de empresas estatais, onde a crise financeira e o esgotamento da capacidade pública de realizar investimentos, foram determinantes para esta intervenção, principalmente em setores como telefonia, siderurgia, petroquímica, ferrovias, parte do setor elétrico, rodovias e bancos estaduais, que foram transferidos para a iniciativa privada. O Plano Real, implementado em 1994, reforçou esse ambiente mais favorável à reforma regulatória com maior abertura econômica, reformas institucionais e preços estabilizados. A estrutura da concorrência foi modernizada e passou a seguir fortemente o padrão do mercado como regulador da economia (OCDE, 2008, p.6).

Em certa medida, toda a orientação das reformas econômicas implementadas a partir do início da década estava fundamentada no “Consenso de Washington”<sup>7</sup>, formulado em 1989, que se compunha de 10 regras, que tinham como objetivo, a princípio, orientar o desenvolvimento econômico de países em desenvolvimento. Dessa forma, ele foi, em grande medida, o delineador desse processo de transformação no Brasil nos anos 1990. Essa abordagem exerceu uma significativa influência sobre os governos e as elites e, segundo Batista (1994, p.27) foi no Governo de Collor que começou-se a desenhar a adesão do Brasil ao “Consenso de Washington”:

Com Collor é que se produziria a adesão do Brasil aos postulados neoliberais recém-consolidados no Consenso de Washington. Comprometido na campanha e no discurso de posse com uma plataforma essencialmente neoliberal e de alinhamento aos Estados Unidos, o ex-presidente se disporia a negociar bilateralmente com

---

<sup>7</sup> O termo “Consenso de Washington” ficou conhecido como um conjunto de medidas de ajuste macroeconômico formulado por economistas de instituições financeiras como FMI e o Banco Mundial, elaborado em 1989. Entre essas “regras” que deveriam ser adotadas pelos países para promover o desenvolvimento econômico e social estavam: disciplina fiscal, redução dos gastos públicos, reforma tributária, juros de mercado, câmbio de mercado, abertura comercial, investimento estrangeiro direto, com eliminação de restrições, privatização das estatais, desregulamentação e desburocratização, direito à propriedade intelectual.

aquele país uma revisão, a fundo, da legislação brasileira tanto sobre informática quanto sobre propriedade industrial, enviando subseqüentemente ao Congresso projeto de lei que encampava as principais reivindicações americanas.

Ou seja, com base em recomendações do Banco Mundial, procederia a uma profunda reforma liberalizante no Brasil, dando execução por atos administrativos a um programa de abertura unilateral do mercado brasileiro. Com a promulgação da lei que criou o Programa Nacional de Desestatização (PND)<sup>8</sup>, em 1990, iniciou-se formalmente a implantação de uma série de ações políticas visando à diminuição do papel do Estado nos setores estratégicos da economia, já que entre os objetivos previstos no PND estava a transferência para a iniciativa privada das atividades “indevidamente exploradas” pelo setor público (RIBEIRO, et al.2007, p. 51). Os autores que discutem o tema acrescentam que a fórmula encontrada pelo governo brasileiro era condizente com a doutrina neoliberal e acreditavam que o seguimento das regras do “Consenso de Washington” levaria o país a novos patamares de desenvolvimento.

Desde o Governo de Fernando Collor as privatizações tomaram um ritmo acelerado, embora ficassem restritas aos setores de siderurgia, petroquímica e fertilizante, uma vez que restrições constitucionais impediam privatizações dos setores que correspondiam aos serviços de monopólio do Estado, tais como telecomunicações, energia, água, entre outros.

A partir de 1995, já no Governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), entretanto, o Governo Federal propôs um amplo programa de reformas, elaborado pelo então Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira e sua equipe no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). Esse programa concentrava as principais propostas visando a descentralização da prestação de serviços públicos e o fortalecimento do núcleo estratégico do Estado responsável pela formulação das políticas públicas e pelas novas funções de regulação.

A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento (...)Busca-se o fortalecimento das funções de regulação e de coordenação do Estado, particularmente no nível federal, e a progressiva descentralização vertical, para os níveis estadual e municipal, das funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e infra-estrutura”<sup>9</sup>. (BRASIL, MARE,1995, p 12)

---

<sup>8</sup>Dentre os objetivos consubstanciados na Lei nº 8.031. de 12 de abril de 1990, o PND, encontra-se: reorganização estratégica do Estado, redução do déficit público, aumento do investimento na economia, modernização na indústria e fortalecimento do mercado de capitais.

<sup>9</sup>MARE, 1995 – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

Ressalta-se aqui que coube ao governo criar mecanismos que tinham como objetivo acompanhar a transformação e modernização dos estados federados e tais transformações deveriam ser evidenciadas através de uma mudança nos conceitos relacionados aos seus deveres, principalmente na prestação de serviço público adequado e de qualidade, todos eles aliados ao princípio do “Estado Bem-Estar<sup>10</sup>”, e, esta nova ordem, consolidada no princípio da descentralização das atividades.

Ainda sobre a reforma do Estado, cabiam ações visando reduzir o seu tamanho, transferindo à iniciativa privada os serviços "indevidamente" prestados pelo Estado. Houve uma redefinição da função estatal que passou a atuar como regulador e não mais como provedor ou produtor dos serviços. Assim, no centro dessas mudanças que é introduzido, em escala mundial, o Estado Regulador, Segundo Souto (2005, p.115) afirma que:

O surgimento do Estado Regulador decorreu de uma mudança na concepção do conteúdo do conceito de atividade administrativa em função do princípio da subsidiária da crise do Estado de Bem-Estar, incapaz de produzir o bem de todos com qualidade e a custos que possam ser cobertos sem sacrifício de toda a sociedade. Daí a descentralização de funções públicas para particulares.

Cabe ressaltar ainda que o Estado regulador assim como no modelo intervencionista permanece sempre presente no domínio econômico, mas não mais com participação direta. Por outro lado, é importante registrar que termo regulação é fundamental para entender o escopo das medidas tomadas. De acordo com Chang (1997, p.703):

The conventional definition of regulation is government activity that is intended to affect directly the behaviors of private sector agents in order to align them with the 'public interest.

Quanto ao conceito de regulação, Di Pietro (2005) assinala que:

(...) regular significa estabelecer regras, independentemente de quem as dite, seja o Legislativo ou o Executivo, ainda que por meio de órgãos da administração direta ou

---

<sup>10</sup>O termo de origem inglesa Welfare state, ou Estado de Bem Estar Social, ou Estado-providência coloca o Estado como protetor e defensor da sociedade, na condição de agente regulamentador para, em conjunto com a iniciativa privada, sindicatos e demais organismos sociais em prol do bem estar geral da sociedade, promovendo ações que proporcionem melhores condições de vida a população, voltadas para saúde social, política e a economia de um país, sendo dever do Estado assegurar políticas que visem a garantia dos serviços públicos e a proteção de seus administrados, tendo como principal idealizador e defensor do Estado de Bem Estar Social foi Karl Gunnar Myrdal.

entidades da administração indireta. Trata-se de vocábulo de sentido amplo, que abrange, inclusive, a regulamentação, que tem um sentido mais estrito.(...) regulamentar significa também ditar regras jurídicas, porém, no direito brasileiro, como competência exclusiva do Poder Executivo. Perante a atual Constituição, o poder regulamentar é exclusivo do Chefe do Poder Executivo(Art. 84, IV), não sendo incluído no parágrafo único do mesmo dispositivo,entre as competências delegáveis

Deste modo, regular é diferente de regulamentar já que regular é fixar regras e regulamentar é observar as regras fixadas para estabelecer novas regras. O objetivo dos órgãos reguladores é assegurar preços justos, serviço razoável, qualidade, ou seja, não podem limitar-se as normas negatórias que devem ser prescritivas e identificar especificamente o que a empresa regulada pode e deve fazer. Desta forma Souto (1999) acrescenta que a função regular é

Sempre harmonizar o interesse do consumidor, na obtenção do melhor preço e da melhor qualidade do serviço, com os do fornecedor do serviço, que deve ter preservada a viabilidade da sua atividade, como forma de se assegurar a continuidade do atendimento dos interesses sociais. Daí porque a prevenção dos conflitos é um dos principais aspectos da regulação através da elaboração de diretrizes que traduzem os conceitos de eficiência técnica e financeira para o caso concreto do segmento regulado (SOUTO, 1999, p. 130).

Portanto, vale ressaltar que a reforma do estado passou a ter como desafio garantir que fossem oferecidos à sociedade serviços de qualidade e baixo custo, objetivando o bem estar social. Dessa forma, o que se observa nos anos 1990 é que o Governo Federal optou pela redução do papel do Estado, pelas mudanças nas relações de regulação e pelo aumento a importância da participação privada no fornecimento de serviços públicos mesmo que as novas regulamentações não estivessem todas consolidadas.

A reforma institucional desenhada para o setor elétrico, pretensamente, validava um modelo que:

- Enfatizava o papel da iniciativa privada na infraestrutura e no fornecimento de serviços públicos;
- Buscava apoio para a criação de um mercado de energia em concorrência no atacado;
- Aumentava a importância do livre acesso na infraestrutura de transmissão;
- Fortalecia o produtor independente;
- Indicava a desverticalização do setor e liberalização progressiva de consumidores.

Para Abreu (1999), a adoção dessas premissas estava ligada fortemente à intencionalidade de transformar o setor elétrico monopolista em um mercado concorrencial. Além disso, o que havia de base era um pensamento que defendia a diminuição do papel do Estado no setor de energia elétrica. Acreditava-se que apenas dessa forma estariam viabilizados os investimentos necessários para a recuperação e na ampliação da infraestrutura de energia, transporte, comunicação e saneamento.

O primeiro grande avanço percebido foi aprovação, pelo Senado Federal, em janeiro de 1995, da Lei nº 8.987, ou seja, a Lei de Concessões de Serviços Públicos. Ressalta-se que, por se tratar de uma lei geral, no mesmo dia da sanção da lei, o Ministério das Minas e Energia (MME) apresentou a Medida provisória nº 890 que, cinco meses após, passou a ser a Lei nº 9.074. Segundo Ribeiro et al., (2007), o significado desta lei ganha importância por se tornar uma alternativa concreta aos investimentos estatais que, desde o início dos anos 1980, se mostravam insuficientes para proporcionar a expansão e a melhoria dos serviços públicos no país.

Essa era fundamentalmente a orientação que devia pautar as reformas do setor elétrico. Exemplo disso é que no período compreendido entre 1995 e 2000, o setor elétrico representava 76,6% dos recursos envolvidos no PND (FARIA, 2003, p.38). Ainda segundo o autor, dados disponíveis em 2003 já mostravam alguns resultados das alterações já que, no âmbito desse setor, 67% das atividades de distribuição, 32% da geração e 11% da transmissão haviam passado para a responsabilidade de agentes privados.

Conforme podemos verificar na tabela abaixo, no período correspondente ao citado acima, foi realizado a privatização de três empresas federais e vinte empresas estaduais, ressaltando que 17 foram distribuidoras e três geradoras. Proporcionando mais de 22.000,00 US\$ Milhões de receita.

TABELA 03 – PRIVATIZAÇÃO NO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO

| <b>Empresas Federais</b>                 |                       |                     |
|--|-----------------------|---------------------|
| <b>Nome da Empresa</b>                   | <b>Data do Leilão</b> | <b>US\$ Milhões</b> |
| <b>Escelsa</b>                           | 11/07/1995            | 519,00              |
| <b>Light</b>                             | 21/05/1996            | 2.509,00            |
| <b>Gerasul</b>                           | 15/09/1998            | 880,00              |
| <b>Sub Total</b>                         |                       | <b>3.908,00</b>     |
| <b>Empresas Estaduais Geradoras</b>      |                       |                     |
| <b>Cachoeira Dourada</b>                 | 05/09/1997            | 714,00              |
| <b>CESP Paranapanema</b>                 | 28/07/1999            | 682,00              |
| <b>CESP Tietê</b>                        | 27/10/1999            | 472,00              |
| <b>Sub Total</b>                         |                       | <b>1.868,00</b>     |
| <b>Empresas Estaduais Distribuidoras</b> |                       |                     |
| <b>Cerj</b>                              | 20/11/1996            | 587,00              |
| <b>Coelba</b>                            | 31/07/1997            | 1.598,00            |
| <b>CEEE-Norte-NE</b>                     | 21/10/1997            | 1.486,00            |
| <b>CEEE-Centro-Oeste</b>                 | 21/07/1997            | 1.372,00            |
| <b>CPFL</b>                              | 05/11/1997            | 2.731,00            |
| <b>Enersul</b>                           | 19/11/1997            | 565,00              |
| <b>Cemat</b>                             | 27/11/1997            | 353,00              |
| <b>Energipe</b>                          | 03/12/1997            | 520,00              |
| <b>Cosern</b>                            | 12/12/1997            | 606,00              |
| <b>Coelce</b>                            | 02/04/1998            | 868,00              |
| <b>Eletropaulo Metropolitana</b>         | 15/04/1998            | 1.777,00            |
| <b>Celpa</b>                             | 09/07/1998            | 388,00              |
| <b>Elektro</b>                           | 16/07/1998            | 1.273,00            |
| <b>EBE</b>                               | 17/09/1998            | 860,00              |
| <b>Celpe</b>                             | 17/02/2000            | 1.004,00            |
| <b>Cemar</b>                             | 15/06/2000            | 289,00              |
| <b>Saelpa</b>                            | 30/11/2000            | 185,00              |
| <b>Sub Total</b>                         |                       | <b>16.462,00</b>    |
| <b>TOTAL GERAL</b>                       |                       | <b>22.238,00</b>    |

FONTE: Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior – 2002

Esse processo de privatizações do setor de energia aconteceu de forma paralela a mudança institucional, que a partir de 1994/1995 consolidou um domínio pela idéia de instituir economia de mercado com agências reguladoras relativamente independentes (LEITE, 2009, p.4) Vale destacar que a princípio a idéia do governo era transformar o Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE) em um agente minimizador de incertezas e

riscos para os investidores do mercado, tendo desenvolvido duas etapas de planejamento para concretizar a reestruturação do DNAEE. Segundo Ribeiro et al., (2007, p.81):

A primeira etapa tratou da configuração institucional do órgão e sua inserção na estrutura do setor elétrico e do governo. Nesse ponto, foram desenvolvidas seis fases nas quais participaram diferentes agentes do governo e do setor; a segunda etapa, de acordo como o programa de trabalho desenvolvido pelo MME, com o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), estava prevista para ser concluída em prazo estimado em 120 dias, com aprovação do projeto de lei no Congresso Nacional.

Portanto podemos concluir que o DANEE foi um órgão preparado pelo governo para desenvolver propostas para a reestruturação do departamento, observando um item importante que seria a mudança de departamento para autarquia (RIBEIRO et al, 2007, p.83). O autor ainda acrescenta que diante de várias análises e propostas, foram apresentados sete princípios de uma estrutura e de um processo de regulação eficiente, sendo:

- Simplicidade;
- Transparência;
- Determinismo decisório;
- Eficiência;
- Flexibilidade;
- Isonomia e
- Razoabilidade e aceitabilidade política e cultural.

Vale ressaltar que essas características visavam diminuir a possibilidade da autoridade reguladora ficar submetida a interesses do governo ou de empresas reguladas evitando, portanto, a debilidade e inoperância do agente regulador. Nesta etapa, foram revistos também conceitos das taxas de fiscalização de operação, transmissão e distribuição e se redefiniram as funções relativas aos aspectos tarifários, passando esta competência ao Ministro de Minas e Energia e da Fazenda. Portanto, o DANEE<sup>11</sup> foi órgão antecessor a criação da agência reguladora, foi extinto tão logo nasceu a ANEEL.

---

<sup>11</sup>Foi emitido o Decreto n. 2.335, em 6 de outubro de 1997, que constituiu a Agência Nacional de Energia Elétrica, e regulamentou a Lei n. 9.427, de 1996, que instituiu a agência. Conforme estabelecia o decreto, o DNAEE foi extinto em início de dezembro desse ano de 1997, com a assunção dos cinco primeiros diretores da ANEEL.

## 2.4 - CONSIDERAÇÕES GERAIS

A crise e revolução de 1930 foi certamente um ponto de inflexão na política brasileira, e desta forma apresentou importantes ações quanto às reformas do estado brasileiro, o período correspondente entre 1930 e 1945 fortaleceu-se a tendência de centralização na administração do estado, onde após 1937, o estado passou a assumir as feições de um estado intervencionista e à sua expansão e ação centralizadora se somou, ainda, a criação de autarquias e de empresas que criaram a base futura para o estado dito desenvolvimentista.

Getúlio Vargas foi o grande idealizador deste estado, onde ficou evidente sua preocupação com o desenvolvimento nacional, com a industrialização e com a necessidade da intervenção do Estado na economia. Neste capítulo vale destacar também o governo de Juscelino Kubitschek, já que seu Governo, no período de 1956 a 1961, foi marcado principalmente pelo slogan “Cinquenta anos de progresso em cinco anos de governo” e Brasília, onde no contexto geral vimos que grande parte das metas específicas do Plano de Metas foram alcançadas, apresentando altas taxas de realização. Outro período de destaque foi entre 1968 à 1973, período conhecido como da retomada do crescimento econômico, onde possibilitou o surgimento do período conhecido como “Milagre Econômico”, novamente com elevadas taxas de crescimento. Esses períodos foram fundamentais para investimento e crescimento em infraestrutura.

Entre 1974 e 1979, vimos uma economia com sérios problemas, onde o país apresentava desaceleração do crescimento em decorrência de desequilíbrios internos causados pelas contradições políticas e sociais e de problemas externos em consequência do primeiro choque do petróleo, que trata, grosso modo, da elevação do preço do barril de petróleo. Isto iniciou um longo período onde os investimentos das estatais e do setor público de maneira geral foram drasticamente reduzidos. A crise econômica que se estendeu por todos os anos 1980 pôs um ponto final no modelo de crescimento reforçado pelo investimento e deteriorou as virtudes planejamento público no país até então evidentes.

Se 1930 foi podemos considerar como um ponto de inflexão para o Estado, o mesmo podemos dizer em relação a Constituição de 1988 que redefiniu a repartição dos recursos, reduzindo a parte relativa ao Governo Federal e ampliando a dos Estados e municípios no processo. As condições para a construção de um novo mapa institucional no Brasil foram

dadas principalmente pelo marco fundamental da Constituição, onde o colapso do estado interventor, cedeu espaço ao Estado com função de regulador ou fiscalizador, que fundamentalmente caracterizou as reformas implementadas nos Governos de Fernando Collor de Melo e de Fernando Henrique Cardoso (FHC).

Apesar das privatizações terem iniciadas no final dos anos 1970, mas foi a partir dos anos 1990 que tomou grande proporção. Foi no Governo de FHC que concentrou as principais propostas para a descentralização da prestação do serviço público, onde o governo iniciou privatizações no setor de energia, sendo esse processo de privatizações aconteceu de forma paralela a mudança institucional, que a partir de 1994/1995 consolidou um domínio pela idéia de instituir economia de mercado com agências reguladoras. O próximo capítulo será explorado especificamente a criação da Agência do setor de energia, bem como as reformas e o desempenho desta ao longo dos tempos.

### **CAPÍTULO 3 - A CRIAÇÃO DA AGÊNCIA REGULADORA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA, AS SUCESSIVAS REFORMAS REGULATÓRIAS E O DESEMPENHO RECENTE DO SETOR.**

Após uma compreensão das características relevantes do Estado Regulador, passa-se a necessidade de verificar o meio pelo qual o Estado deverá utilizar para regular os setores da economia, a fim de haver prestação de serviços públicos pelo setor privado sob supervisão e fiscalização estatal. É basicamente com essa finalidade que surgiram as denominadas Agências Reguladoras, que segundo Justen Filho (2002), de forma geral, são “entidades integrantes da estrutura estatal, mas que apresentam peculiaridades que as diferenciam das entidades administrativas tradicionalmente verificadas nos países de tradição continental”.

Apesar das agências reguladoras brasileiras não possuírem uma disciplina normativa única para sua criação e não seguirem estritamente o modelo de atuação nos Estados Unidos ou mesmo na Europa, a sua instituição vem obedecendo mais ou menos o mesmo padrão. A doutrina, em termos jurídicos, traça alguns conceitos congruentes. Para Cuéllar (2001), as agências reguladoras são:

(...) pessoas jurídicas de direito público, criadas por lei e que somente por lei podem ser extintas. Exercem atividades e serviços administrativos (regulação e fiscalização da atividade econômica em sentido amplo), possuem capacidade administrativa, autonomia patrimonial, mas permanecem sob o controle e tutela do Estado quanto a sua organização, administração e fiscalização financeira.

Para Di Pietro (2002):

Agência reguladora, em sentido amplo, seria, no direito brasileiro, qualquer órgão da Administração Direta ou entidade da Administração Indireta com função de regular a matéria específica que lhe está afeta. Se for entidade da administração indireta, ela está sujeita ao princípio da especialidade, significando que cada qual exerce e é especializada na matéria que lhe foi atribuída por lei.

Para Justen Filho (2002), o mesmo acrescenta que:

É uma autarquia especial, criada por lei para a intervenção estatal no domínio econômico, dotada de competência para a regulação de setor específico, inclusive com poderes de natureza regulamentar e para arbitramento de conflitos entre particulares, e sujeita a regime jurídico que assegure sua autonomia em face da Administração direta.

E por fim, para Motta (2003):

Uma agência reguladora deve ser conceituada como um ente administrativo dotado de autonomia, sendo que a sua criação deve ser realizada por lei específica, com personalidade jurídica de direito público interno, patrimônio próprio e competência perfeitamente especificadas no texto legal criador daquela lei de criação, por sua vez, deve limitar, detalhadamente, toda a competência, delegada pelo legislador à agência reguladora. Os limites da delegação devem encontrar na lei criadora o lócus de sua intensidade e dimensão, a fim de que possa o intérprete, com presteza e correção, verificar, no futuro, o campo normativo que continua no âmbito de competência do Parlamento e do Executivo. (MOTTA, 2003, p. 97)

Segundo Lima (2013), a introdução das agências reguladoras no Brasil enfrentou um problema decorrente da transposição dos contextos norte-americano e, em parte, o europeu, para o contexto brasileiro. No caso brasileiro, especificamente, este contexto foi agravado por uma forte resistência da doutrina brasileira e da opinião pública, que viam com desconfiança o processo de privatizações e desestatização da década de 1990. Em termos dessa doutrina, vale destacar a corrente tradicional que apóia a presença do Estado intervindo na atividade econômica diretamente como agente econômico, bem como fiscalizadora dos agentes particulares. Contrário a esta visão, as novas teorias apóiam a retirada do Estado da atividade econômica, passando a interferir como organizador das relações sociais e econômicas, por meio da regulação.

O objetivo desse capítulo é apresentar as condições e o processo de criação da Agência Reguladora do setor de energia elétrica, a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL e as sucessivas reformas que foram se processando no setor no Brasil. O capítulo está dividido em quatro seções. A primeira descreve o processo de instituição da agência no Brasil na década de 1990. Logo em seguida, discute-se o processo de crise no setor e as sucessivas reformas que foram se sobrepondo. O terceiro item apresenta alguns números sobre o desempenho recente do setor de energia elétrica no Brasil. Segue-se, depois, alguns elementos em termos de comentários finais.

### 3.1 – A CRIAÇÃO DA AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA – ANEEL COMO CONSOLIDAÇÃO DE UM MODELO REGULATÓRIO

Diante do quadro que se desenhou, de um conjunto de reformas que lograram diminuir o tamanho do aparato estatal e os gastos públicos, fez-se necessária a criação de diversas

Agências Reguladoras, ressaltando que as mesmas surgiram em face de necessidade de reestruturação do aparelho burocrático, com a criação de órgãos independentes, sendo estes dotados de poder para controlar a execução dos contratos de concessão, fiscalizar os serviços e as concessionárias, regulamentar o setor, reprimir condutas abusivas e arbitrar os conflitos entre os agentes envolvidos. Krause (2005, p.32) afirma que:

O certo é que as agências reguladoras já assumiram o seu espaço. São inevitáveis e necessárias, pois, quer se queira quer não, o Estado não pode ter mais o tamanho que tinha, não tem condições de assumir compromissos que fogem suas prerrogativas inatas. Por isso, determinados serviços acabam sendo delegados a iniciativa privada, que mediante relações contratuais de longo prazo exercem tais atividades sem, contudo, deixarem de ter o controle e a regulação do Estado.

A inserção das agências reguladoras no Brasil, ou seja, a nova experiência regulatória introduzida é notoriamente alheia a tradição institucional do país (ALVEAL CONTRERAS, 2003). A autora ainda acrescenta que o papel das agências reguladoras, enquanto disciplinadoras da atividade econômica das empresas privadas, visam o interesse público das comunidades internas de cidadãos e o interesse de defesa destas no tecido das relações internacionais e se encontra profundamente enraizado em ambas as trajetórias: a de construção da democracia e do Estado de Direito, e a da força como nação no sistema de poder econômico e político mundial.

Historicamente, ambas as trajetórias configuraram dois âmbitos de regulação econômica, originando a definição de agências reguladoras funcionalmente distintas: as que disciplinam a defesa da concorrência e de condutas anti-competitivas (anti-truste), e as que regulam as atividades mais específicas e complexas dos serviços públicos de infra-estrutura econômica. De acordo com Silva (2002), a regulação econômica é específica e implica substituir as decisões da empresa ou do mercado pelas decisões dos órgãos reguladores. O objetivo dos órgãos reguladores é assegurar preços justos, serviço razoável, qualidade, ou seja, não pode limitar-se a normas negativas, que devem ser prescritivas e identificar especificamente o que a empresa regulada pode e dever fazer. O autor conclui que "a regulação é, portanto, uma forma de intervenção na atividade econômica, visando estabelecer um filtro sobre ações privadas relevantes, estimulando ou restringindo-as, proibindo ou sancionando-as" (SILVA, 2002, p.85).

Portanto, é fato que a introdução do modelo regulador do Estado significou uma importante mudança no aspecto institucional. Sendo assim, o discurso regulador pode ser desenvolvido por algumas disciplinas que são distintas. Ávila e Silva (2014) descreve sobre o assunto:

... esse desenvolvimento pode ser justificado do ponto de vista econômico, jurídico, sociológico, de ciência política, enfim, o tema das agências reguladoras tem que ter uma contextualização dos aspectos temporal, parcial do estado, numa perspectiva histórica. Pra que você possa entender como se deu a transformação no papel do estado de um modelo mais burocrático na busca de um modelo de estado mais voltado para o resultado e aí entra toda essa contextualização. A época estava se trabalhando o processo de privatização de empresas no Brasil, crise fiscal, incapacidade do estado de investir na prestação de serviços públicos com qualidade para população, então estado regulador não pode ser interpretado no sentido existência de uma configuração que seja padronizada e unitária. Fala-se muito mais de um modelo regulador para indicar uma situação que tem características heterogêneas, e por isso que as diversas agências, não só as federais, mas também as agências reguladoras estaduais e municipais têm um arranjo um pouco diferente do ponto de vista da normatização, que tem cada um dos setores que elas estão atuando e na própria estruturação dessas Agências Reguladoras.

Esse aspecto institucional fez parte integrante e fundamental na mudança do setor de energia no Brasil: o fato é que as principais mudanças na formulação das políticas públicas<sup>12</sup> em cada um dos campos de infraestrutura ou era realizada pela própria prestadora de serviços, no caso do setor elétrico, a Eletrobrás, que fazia o planejamento da expansão, o plano de investimentos, dentre outras obras ou surgiam dentro do próprio aparelho estatal. Porém segundo Ávila e Silva (2014), o governo muitas vezes, na formulação dessa política, utilizava a empresa pública como mecanismo para estar controlando indicadores econômicos e resultados de uma forma indireta, por exemplo, represando reajustes tarifários para que não alimentassem a inflação. Desta forma, tinha algumas decisões que eram tomados não com base no aspecto técnico envolvido na prestação de serviços, mas considerando também aspectos econômicos, políticos, em fim, acabavam fazendo com que a eficiência geral do sistema fosse bastante prejudicada.

Um avanço do ponto de vista institucional foi exatamente a separação dos papéis entre a formulação de políticas pública, esta de competência do ministério do governo legitimada como processo eleitoral para definir o rumo do Estado. As decisões técnicas, porém, em cada

---

<sup>12</sup>“(…) Políticas Públicas são um conjunto de ações e decisões do governo, voltadas para a solução (ou não) de problemas da sociedade (…).” Dito de outra maneira, as Políticas Públicas são a totalidade de ações, metas e planos que os governos (nacionais, estaduais ou municipais) traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público.

setor de infraestrutura, deveriam passar a ser tomadas por órgãos técnicos e não pela esfera política do governo.

Assim, pode-se descrever que o papel principal das Agências, do ponto de vista do desenvolvimento do país, está relacionado com uma capacidade da manutenção das regras do jogo, de uma estabilidade das regras que permita previsibilidade do investidor, sendo que esta garanta ao investidor condições do retorno do capital investido. Segundo Ávila e Silva (2014) muitas vezes esse investimento de capital intensivo e com um tempo de retorno de maturação de longo prazo não acontece pelo fato de o investidor não se sentir confortável com relação as estabilidades das regras. Ainda assim, se o investimento acontecer, haverá um processo de precificação do risco, de modo que o retorno que se obtenha para o investimento realizado será função de um nível de preços mais oneroso para o país como um todo, mais elevado, assim do que seria nas condições de regras mais estáveis.

Dentro deste contexto, a percepção da estabilidade das regras é fundamental para a ampliação do investimento em diversos setores de infraestrutura da economia do país. As Agências Reguladoras, nesse sentido, desenvolvem um papel fundamental e central, exatamente porque elas não estão vinculadas a esse processo de disputa de poder político partidário em favor de quem vai dirigir o estado por um determinado período. Ávila e Silva (2014) acredita que estes sejam os pontos centrais em relação ao papel das Agências Reguladoras para o desenvolvimento do Brasil, ou seja, permitir a captação ou um adequado investimento nos setores de infraestrutura.

Quanto ao setor de energia elétrica, este se caracterizou pela predominância da hierarquia verticalizada como estrutura de governança<sup>13</sup>. Com sua criação, a Eletrobrás passou a atuar assumindo uma função centralizadora na gestão de recursos, processos, regulação e planos de expansão, de forma a acelerar inversões no setor elétrico, destacando que essa função de exercer controle e regulação do sistema por meio de coordenação do planejamento da expansão e da operação permaneceu até meados dos anos de 1990. A partir daí, o papel de regulador passou a ser da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL).

---

<sup>13</sup> A noção de governança aqui adotada é a de Williamson (2005), e a estrutura de governança, nesse caso, é o ambiente no qual as transações são negociadas e executadas, variando com a natureza da transação. Logo, em muitos casos a estrutura de governança é semelhante ao que North (1990 e 1991) chama de ambiente institucional.

Com a criação da ANEEL, a agência passou a ter a missão de proporcionar condições favoráveis para que o mercado de energia elétrica se desenvolvesse com equilíbrio entre os agentes e em benefício da sociedade. À ANEEL, criada como uma autarquia<sup>14</sup> sob regime especial, cabe a regulação técnica e econômica; atribuições de poder concedente para conferir outorgas de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica; titulação e fiscalização de atividades setoriais relacionadas com a cadeia produtiva da energia elétrica; regulação de tarifas de transmissão e distribuição de energia elétrica, sendo todas estas atividades em conformidade com as Políticas e Diretrizes do Governo Federal (ANEEL, 2013).

O marco na reforma do setor elétrico foi a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, que criou a ANEEL. A partir daí, foram dados vários passos no sentido de organizar a operacionalização do setor e, para isso, a instituição de vários órgãos com funções específicas dentro dessa institucionalidade.

Conferiu-se ao Operador Nacional do Sistema Elétrico – ONS<sup>15</sup> a responsabilidade pela coordenação da operação do setor com as principais tarefas: (i) garantir que o suprimento elétrico seja confiável e respeite padrões de frequência e voltagem; (ii) propiciar acesso equitativo à rede de transmissão a todo agente do mercado elétrico; e (iii) despachar as centrais, visando otimizar a operação do parque hidrotérmico (LOSEKANN, 2003). O ONS foi estruturado sob a forma de associação civil, em que participam geradores, empresas de transmissão e distribuição, consumidores livres, comercializadores, importadores e exportadores de eletricidade<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup>Autarquia (do Grego *αυταρχία*, composto de *αυτός* (si mesmo) e *αρχω* (comandar), ou seja, "comandar a si mesmo" ou "auto comandar-se") é um conceito pertinente a vários campos, mas sempre lidando com a ideia geral de algo que exerce poder sobre si mesmo.

<sup>15</sup>Sobre o ONS, o art. 13 da Lei nº 9.648/98 assim dispõe: As atividades de coordenação e controle da operação da geração e da transmissão de energia elétrica, integrantes do Sistema Interligado Nacional - SIN, serão executadas pelo Operador Nacional do Sistema Elétrico - ONS, pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, mediante autorização do Poder Concedente, fiscalizado e regulado pela ANEEL, a ser integrado por titulares de concessão, permissão ou autorização e consumidores que tenham exercido a opção prevista nos arts. 15 e 16 da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, e que sejam conectados à rede básica. (Redação dada pela Lei nº 10.848, de 2004).

<sup>16</sup>O Ministério de Minas e Energia (MME) tem um representante no conselho de administração do ONS, assim como os Conselhos de Consumidores de Energia Elétrica Estes dois representantes participam das assembleias, porém não têm direito a voto. Contudo, o representante do MME tem direito de veto.

Também foi identificada a necessidade de um ambiente para a realização das transações de compra e venda de energia elétrica (o Mercado Atacadista de Energia Elétrica – MAE). Segundo Goldenberg (2003) em 1999 foi criado o Comitê Coordenador do Planejamento da Expansão do Sistema Elétrico (CCPE) com o objetivo de regular e estruturar a atividade de planejamento da expansão elétrica. Em meados do ano 2000, foi regulamentado o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), criado em 1997, como órgão de assessoramento do presidente da República para a formulação de políticas e diretrizes ligadas à energia.

É importante ressaltar o papel da Eletrobrás - Centrais Elétricas Brasileiras S/A –, empresa estatal sob o controle acionário da União, é a grande holding do setor elétrico brasileiro, com ativos em Distribuição, Geração e Transmissão de Energia Elétrica. Com a privatização da Excelsa e da Light, a Eletrobrás deixou de deter o controle de empresas de Distribuição. Entretanto, no segmento geração, a Eletrobrás continua hegemônica, pois controla FURNAS, CHESF e ELETRONORTE. A Eletrobrás acumulava funções regulatórias (regulação por holding<sup>17</sup>) que, gradativamente, vêm sendo redistribuídas para outras instituições. Outro ponto importante, a saber, é que a ANEEL vem descentralizando algumas de suas atividades para Agências Reguladoras Estaduais. Essa descentralização visa agilizar os processos de regulação, fiscalização, mediação e outorgas, adaptar as ações de regulação, fiscalização e mediação as circunstâncias locais e trazer a solução do problema para o local de sua origem (GUERRA, 2012).

Ainda em relação à ANEEL, buscou-se fortalecer sua atuação como agente regulador e fiscalizador do setor elétrico, além de expandir suas competências, destacando dentre essas a regulamentação quando necessário, a fiscalização orientando, prevenindo e penalizando quando for indispensável, mediação atuando na solução de conflitos entre os agentes (governo, empresas e comunidade), e também delegando poder concedente tratando-se de expansão da oferta e serviços de energia elétrica (ANEEL(a), 2002, p.4).

De acordo com Tolmasquim (2011), houve reforço quanto ao papel do regulador no estabelecimento de regras claras para os contratos de concessão de energia elétrica, em todas

---

<sup>17</sup> Grandes holdings foram criados nas décadas de 1960 e 1970, acumulando funções de aporte financeiro, supervisão e regulação técnica das empresas estatizadas: Eletrobrás, Telebrás, Siderbrás, Portobrás e outras. A regulação econômica propriamente dita consolidou-se nesse período apenas no setor financeiro, com a criação do Banco Central e de entidades para regulação de resseguros e outras operações financeiras. (Lins, Bernardo F. E. Teoria Positiva da Regulação: instituições, economia e políticas setoriais. Brasília: 2005).

as suas esferas (geração, transmissão, distribuição e comercialização), e no poder de dirimir as dúvidas sobre assuntos relacionados ao setor. Esta função envolve a definição de critérios aos novos projetos de geração hidroelétrica, o reajustamento de preço (revisões tarifárias), definição de cotas setoriais, etc. De acordo com a Lei 9.427/96 confere a ANEEL<sup>18</sup> poderes em punir os agentes que infringirem as regras normativas, onde será mais bem detalhado mais adiante.

Vale ressaltar que um dos princípios basilares do modelo de Estado regulador é o da independência dos entes reguladores. Segundo Gilardi (2001), o grau de independência de uma agência reguladora pode ser examinado segundo indicadores tais como o status do diretor-geral e do conselho de diretores, a estrutura de relacionamentos com o governo e o Congresso, e autonomia financeira e organizacional. A autonomia financeira e organizacional está relacionados à dimensão recursos humanos. A cristalização do princípio da independência regulatória como elemento essencial do Estado regulador tem como origem o padrão de ingerência e influência dos políticos em questões regulatórias, bem como as tentativas de captura do Estado por interesses privados ou as ações de burocratas pouco comprometidos com o interesse público.

Conforme descreve Silva (2002), a ANEEL seguiu as características das agências reguladoras norte-americanas, a gestão por um colegiado, ou seja, conforme “art. 4º da Lei 9.427, assim a alta direção da ANEEL, é composta por um Diretor-Geral e quatro Diretores, além de vinte superintendentes no nível hierárquico imediatamente abaixo. O Diretor-Geral e os quatro Diretores são nomeados pelo Presidente da República para um mandato de quatro anos, não coincidentes. Dois dos atuais Diretores são oriundos da empresa Centrais Elétricas do Norte do Brasil (Eletronorte), enquanto os outros três são originários da Companhia de Eletricidade do Estado da Bahia (COELBA), do Senado Federal e do Ministério da Justiça. Segundo o autor Lafayette Pondé (1972), o colegiado é uma coletividade organizada, contínua, individualizada, mantida por um vínculo associativo, cujas decisões resultam de um processo de elaboração de que participam as declarações pessoais de seus componentes, expressas em momento dado e sob uma forma determinada.

---

<sup>18</sup>O artigo 9º da Lei 10.848/2004 alterou a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996.

Para garantir sua independência financeira, a lei estabeleceu à ANEEL o repasse pelos agentes setoriais dos recursos advindos da cobrança da Taxa de Fiscalização sobre Serviços de Energia Elétrica. A agência tem um Contrato de Gestão com o MME, o que é percebido por alguns especialistas como um aspecto que reduz sua autonomia (MELO, 2002). Não foi previsto da lei nenhuma forma de participação das concessionárias ou consumidores na estrutura da ANEEL, havendo apenas a previsão de audiências públicas que devem convocadas quando as decisões da agência afetar direitos de agentes econômicos e consumidores do setor.

### 3.2 – AS SUCESSIVAS REFORMAS REGULATÓRIAS NO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO

O setor elétrico funcionou, por mais de 100 anos, como um monopólio integrado, ou como um sistema “verticalizado”. De certa forma, conforme destaca Camargo (2005), sempre existiu pressão para que este monopólio fosse quebrado. Porém, vale registrar que este modelo apresentou, ao longo do tempo, um menor custo de transação, já que a assimetria de informação era menor. Os contratos, quando firmados, ocorriam entre empresas integradas de geração e transmissão e, em certo sentido, também com empresas de distribuição, que, na maioria dos casos eram chamados de contratos de suprimento. Como já descrito, no processo de reformas, o modelo proposto foi de uma estrutura organizacional em que se propôs uma competição entre as diversas fontes de geração e o governo, através de uma “agência de compra de energia” (ou “pool”), definiria quais seriam as geradoras que deveriam ser despachadas e, principalmente, qual deve ser a expansão do setor (CAMARGO, 2005, p.5).

Segundo Bresser Pereira (1997), não se pode deixar de enfatizar que o principal argumento para a privatização dos serviços de energia elétrica no Brasil, bem como de outros serviços prestados pelo governo, foi a insuficiência de recursos para investimento, causada pela crise do setor público, que impôs a necessidade de atrair capital privado para levar a cabo tanto as obras paralisadas quanto os novos empreendimentos. Destacam-se, então, as mudanças ocorridas na segunda metade dos anos de 1990, período em que foi construído um complexo arcabouço regulatório para sustentar o funcionamento do novo padrão de concorrência no setor. Contudo, a transição de um modelo estatal para um de participação mista (estatal / privado) num setor dessa magnitude e dessas características gerou naturais incertezas que adiaram as decisões de investimento até as regras ficarem mais claras. Vale destacar que

segundo Leite (2009), em relação a questão de incerteza gerada nesse período, o autor descreve:

O momento exige grande esforço de conciliação entre os entes públicos e privados envolvidos na condução desse quadro de incertezas, com a possível medição de especialistas independentes, visando corrigir incongruências. Mas, requer-se parcimônia e prudência nesse processo. Não é hora de tentar construir um terceiro modelo institucional a superpor-se na pilha que se formou desde 1995. Requer-se, também, visão abrangente e muita reflexão, lembrando ainda que o país esteja, no domínio da energia, frente a outras decisões de terrível responsabilidade relativas à exploração do pré-sal, onde também se apresenta a alternativa de adaptar e aperfeiçoar ou começar tudo de novo (LEITE, 2009, p. 11).

Segundo Goldenberg e Prado (2003) os objetivos pretendidos pela reforma do governo eram:

i) Desverticalização, visando à separação entre as atividades de geração, transmissão, distribuição e comercialização; ii) Privatização, transferindo para o setor privado a responsabilidade pela realização dos investimentos, além de fornecer recursos para o erário público; iii) Competição na geração e na comercialização, propiciando um grande estímulo para o aumento da eficiência e a redução dos preços; iv) Livre acesso às redes de transmissão e distribuição, permitindo efetivamente a competição na produção e na comercialização.

Para Bresser Pereira, as mudanças introduzidas havia uma forte visão “Ideológica”, já que reações políticas de uma administração pública gerencial tem uma óbvia origem ideológica.

Esta reforma em curso, da forma que a vejo, não parte da premissa burocrática de um Estado isolado da sociedade, agindo somente de acordo com a técnica de seus quadros burocráticos, nem da premissa neoliberal de um Estado também sem sociedade, em que indivíduos isolados tomam decisões no mercado econômico e no mercado político. Por isso ela exige a participação ativa dos cidadãos; por isso o novo Estado que está surgindo não será indiferente ou superior à sociedade, pelo contrário, estará institucionalizando mecanismos que permitam uma participação cada vez maior dos cidadãos, uma democracia cada vez mais direta; por isso as reformulações em curso são também uma expressão de redefinições no campo da própria cidadania, que vem alargando o seu escopo, constituindo sujeitos sociais mais cientes de seus direitos e deveres em uma sociedade democrática em que competição e solidariedade continuarão a se complementar e se contradizer. (BRESSER PEREIRA, 1997, p.53).

Após a privatização de parte do setor elétrico, passou a ser notórios alguns problemas, que passaram a ser percebidos de forma mais intensa. Algumas críticas ao processo se direcionam para a existência de falhas no processo de privatização do setor. As principais diziam respeito ao fato de o processo ter se iniciado sem uma definição previa do modelo a ser adotado.

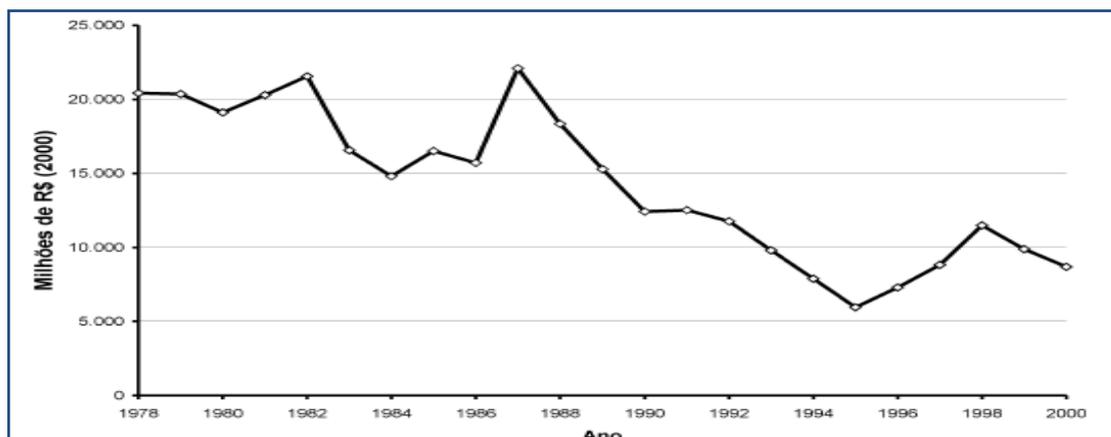
Segundo Guimarães (2001), os resultados dessas atitudes tomadas um tanto ao sabor dos acontecimentos e, portanto, sem seguir um planejamento estratégico bem definido foram e são algo dúbio, pois, se de um lado foi possível a retomada de vários projetos de geração elétrica que, por falta de recursos financeiros do Estado brasileiro, já há tempos haviam sido paralisados, de outro lado se pôde verificar que os resultados obtidos, principalmente no que concerne à qualidade dos serviços prestados, não chegaram a atingir as expectativas iniciais da população, sendo estas principalmente relacionada a melhor qualidade e baixo custo.

O auge dessas falhas ficou evidente no início do século XXI. De acordo com Kelman (2001), que coordenava o Relatório da Comissão de Análise do Sistema Hidrotérmico de Energia Elétrica, a condição de armazenamento do sistema, em novembro de 1999, era excepcionalmente desfavorável devido ao desequilíbrio do sistema, que resultou em uso excessivo da água armazenada nos reservatórios, tendo essa prática continuado até o ano de 2000, quando a situação levou o sistema a níveis absolutamente críticos e, finalmente a necessidade de racionar energia.

Porém, o autor acrescenta que estando o sistema desequilibrado, a hidrologia desfavorável dos anos anteriores teve o efeito de precipitar a crise. Ou seja, se as vazões afluentes às usinas nos últimos anos não tivessem sido adversas, a crise não teria se materializado, mesmo estando o sistema desequilibrado (KELMAN, 2001, p.4).

Segundo Espósito (2007), de forma sucinta, o diagnóstico dos fatores originários da crise pode ser agregado do seguinte modo: primeiramente, as indefinições no processo de privatização, executado de forma significativa apenas no segmento de distribuição, paralisaram as estatais e inibiram a iniciativa do setor privado de investir em novos ativos, pois o foco estava direcionado para aquisição dos ativos existentes.

GRÁFICO 1- EVOLUÇÃO DE INVESTIMENTOS NO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO



Fonte: PINHEL 2000, apud ARAÚJO, 2001, p.6.

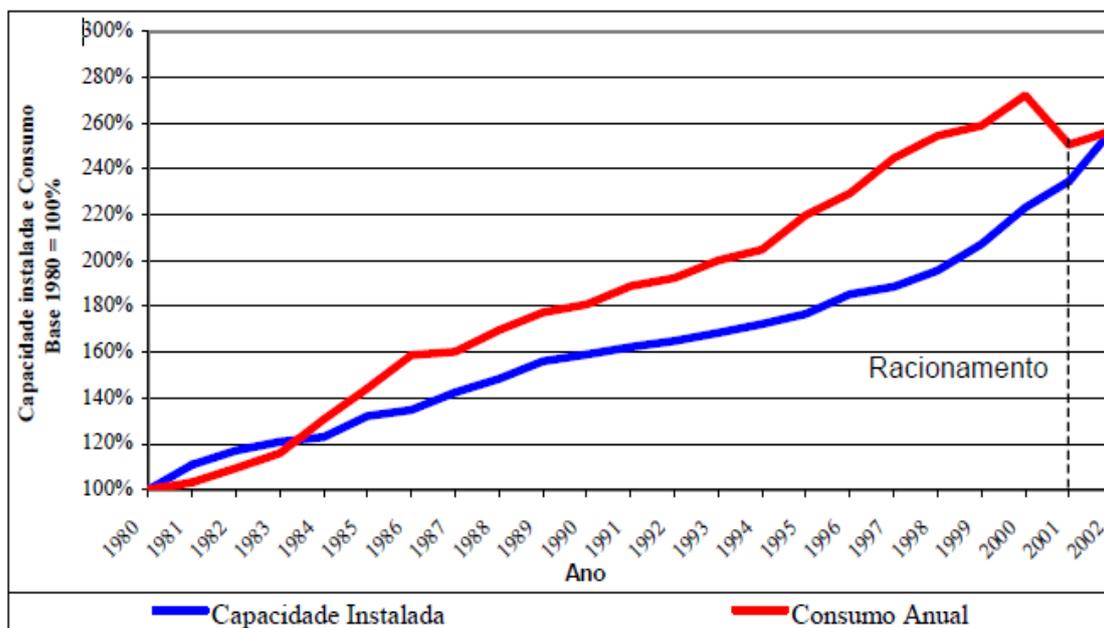
Segundo, a perda de coordenação dos investimentos do setor, que deixou de ser exercida pelo Sistema Eletrobrás, sem ser assumida por alguma instituição de governo, nem suficientemente coordenada por sinais de mercado. Segundo ANEEL (2008), a combinação da falta de investimentos na ampliação do parque gerador com condições hidrológicas extremamente desfavoráveis levou o Governo Federal a decretar racionamento<sup>19</sup> de energia em junho, com o corte no consumo em 20% e adoção de medidas punitivas para quem ultrapassasse a cota permitida.

Segundo Kelman (2001) através do relatório da comissão de análise do sistema, o racionamento não teria acontecido caso as obras identificadas nos planos decenais da Eletrobrás tivessem sido executadas e as obras programadas não estivessem atrasadas. Ficou evidente que o principal fator, responsável por quase 2/3 do racionamento, estava ligado a não implementação de novas usinas. O autor acrescenta que as principais causas responsáveis por essa crise foram: i) Lacunas de atribuições e de atuação do CNPE e do MME/Secretaria de Energia; ii) Dificuldades da ANEEL na implantação de um ambiente regulatório adequado; iii) Desobediência a condições contratuais; iv) Legislação incompleta e insuficiente.

<sup>19</sup> Racionamento - período no qual vigorou a redução de consumo de energia elétrica imposta em função do Programa Emergencial de Redução do Consumo de Energia Elétrica (PERCEE), disciplinado pela Medida Provisória nº 2.198-5/01. O racionamento compreendeu o período de 1º de junho de 2001 a 28 de fevereiro de 2002, para os consumidores atendidos por meio dos Sistemas Interligados das regiões Sudeste, Centro-Oeste e Nordeste e 1º de julho de 2001 a 31 de dezembro de 2001 para os consumidores dos Estados do Pará e Tocantins atendidos pelo Sistema Interligado Norte.

Muitas dessas causas se devem a atrasos e insuficiências na implementação do novo modelo setorial. De acordo com dados abaixo, podemos analisar que o consumo anual vinha desde 1984 elevando-se, sendo que a capacidade de geração não acompanhou, atingindo em 2001 o ápice da crise do setor de energia, onde necessariamente a solução foi o racionamento.

**GRÁFICO 2 - CRESCIMENTOS DA CAPACIDADE DE GERAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA INSTALADA E CONSUMO DE ENERGIA ELÉTRICA NO BRASIL**



**Fontes:** Capacidade instalada: Base de dados da ANEEL Consumo anual: Eletrobrás (2003)

Com a necessidade de rápidas providências para enfrentar a escassez de energia, o Governo Federal criou a Câmara de Gestão da Crise de Energia Elétrica (GCE). Conforme relatório da ANEEL (2008), o GCE tinha como objetivo de propor e implementar medidas de natureza emergenciais, decorrentes da situação hidrológica crítica para compatibilizar a demanda e a oferta de energia elétrica, de forma a evitar interrupções intempestivas ou imprevistas do suprimento de energia elétrica. O GCE anunciou 33 medidas que visava o aperfeiçoamento do modelo do setor elétrico brasileiro, via retomada dos investimentos, funcionamento pleno do mercado e atenuação do impacto dos aumentos tarifários. Destacando que segundo ANEEL (2008) o programa de aumentar a oferta de energia no curto prazo, objetivava a contratação de térmicas móveis de pequenas capacidades instaladas, sobretudo, no Nordeste.

O racionamento de energia abriu uma discussão sobre os rumos que o setor de energia estava trilhando, com isso foi instituído em 2002 o Comitê de Revitalização do Modelo do Setor

Elétrico, com a missão de encaminhar propostas de aperfeiçoamento do modelo vigente. De acordo com a Câmara de Comercialização de Energia Elétrica CCEE (2010) os trabalhos desse Comitê resultaram na publicação de três documentos denominados de Relatórios de Progresso, onde os mesmos apresentavam as alterações que eram necessárias a ser implementadas visando seu aperfeiçoamento. Sendo assim, durante os anos de 2003 e 2004, o Governo Federal lançou base de um novo modelo para o Setor Elétrico Brasileiro.

De acordo com o MME (2003), o modelo proposto tinha três objetivos, sendo: i) garantir a segurança de suprimento de energia elétrica; ii) promover a modicidade tarifária<sup>20</sup>, por meio da contratação eficiente de energia para os consumidores regulados; iii) e promover a inserção social no Setor Elétrico, em particular pelos programas de universalização de atendimento. Destaca-se que nesse período foram introduzidas várias mudanças institucionais, dentre as mais importantes esta a criação de uma instituição responsável pelo planejamento do setor elétrico em longo prazo (Empresa de Pesquisa Energética – EPE), uma instituição com a função de avaliar permanentemente a segurança do suprimento de energia elétrica (Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico – CMSE) e uma instituição para dar continuidade às atividades do MAE, relativas à comercialização de energia elétrica no Sistema Interligado a CCEE (CCEE, 2010, p.6).

Segundo o relatório da ANEEL (2010), a CCEE substituiu os antigos Mercado Atacadista de Energia e Mercado Brasileiro de Energia e assume a liquidação dos contratos de compra e venda de energia elétrica e o sistema para aquisição de eletricidade em conjunto pelas distribuidoras. E na CCEE que ocorre o processamento da contabilização da energia elétrica produzida no Brasil. Esta contabilização leva em consideração toda a energia contratada por parte dos agentes e toda a energia de fato consumida ou gerada.

---

<sup>20</sup> Modicidade Tarifária – Critério para definir tarifas que sejam viáveis para o consumidor pagar e que sejam capazes de assegurar retorno satisfatório do investimento, realizado pelos agentes do setor elétrico, além de viabilizar a expansão da economia, qualidade de vida e desenvolvimento para a sociedade.

**FIGURA 1 - ESTRUTURA ORGANIZACIONAL NOVO MODELO**



**FONTE:** Câmara de Comercialização de Energia Elétrica, 2007.

Na seqüência da reforma o Governo Federal muda os critérios para os leilões, antes vencia que oferecesse maior lance pela concessão, e com a nova regra, o vencedor do leilão de novos empreendimentos passa a ser o investidor que oferecer o preço mais baixo para a energia. Na continuidade de mudanças, visando conferir maior transparência na contratação de energia elétrica pelas distribuidoras, o modelo institui ainda dois ambientes para celebração de contratos de compra e venda de energia, o Ambiente de Contratação Regulada (ACR), do qual participam geradoras e distribuidoras, destacando que este compreende a contratação de energia para o atendimento aos consumidores regulados (consumo cativo dos distribuidores) por meio de contratos regulados com o objetivo de assegurar a modicidade tarifária. E também o Ambiente de Contratação Livre (ACL) para negociação entre geradoras, comercializadoras, importadores, exportadores e consumidores livres, na qual compreende a contratação de energia para o atendimento aos consumidores livres, por intermédio de contratos livremente negociados (MME, 2003, p.8).

Portanto, podemos notar que o mercado atacadista de energia elétrica, em linhas gerais, teve preservadas as funções básicas de contabilização e liquidação das transações de energia elétrica, mas passou por alterações na sua estrutura de governança e regras de funcionamento. Além da modificação da natureza de “mercado” para “câmara”, inclusive com a alteração da denominação social do seu gestor, que deixou de ser Mercado Atacadista de Energia (MAE) e passou a ser Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE).

**FIGURA 2 - VISÃO GERAL DA COMERCIALIZAÇÃO DE ENERGIA**



**FONTE:** Câmara de Comercialização de Energia Elétrica, 2007

Retornando em relação ao racionamento de energia que foi o cerne da discussão desse Novo Modelo apresentado acima, vale destacar que pelo lado dos consumidores houve uma mudança de comportamento, já que este teve um papel fundamental em racionar o uso da energia. Destaca também que o consumidor, através de incentivo do governo buscou alterar produtos de menor, para maior eficiência energética ou pela substituição elétricos por equipamentos a gás como chuveiros e fornos.

A verdade é que conforme relatório da ANEEL (2008), após a crise que se instalou no país em 2001 teve sérias consequências para as Geradoras e Distribuidoras, onde as mesmas tiveram um endividamento significativo. O setor somente foi desafogado com atuação do Banco Nacional de desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) através de empréstimos. No período 2001 e 2002, em que a crise teve seu auge, o Governo promulgou várias Resoluções e Decretos que visavam incentivar a geração de energia elétrica e também a geração de fontes alternativas, principalmente as Termoelétricas e as Eólicas. Nesse período, o racionamento de energia, trouxe alguns benefícios para algumas Geradoras, já que os preços do insumo tiveram grande alta e as Geradoras que possuíam energia disponível, sem contratos de vendas pré-estabelecidos tiveram lucros expressivos.

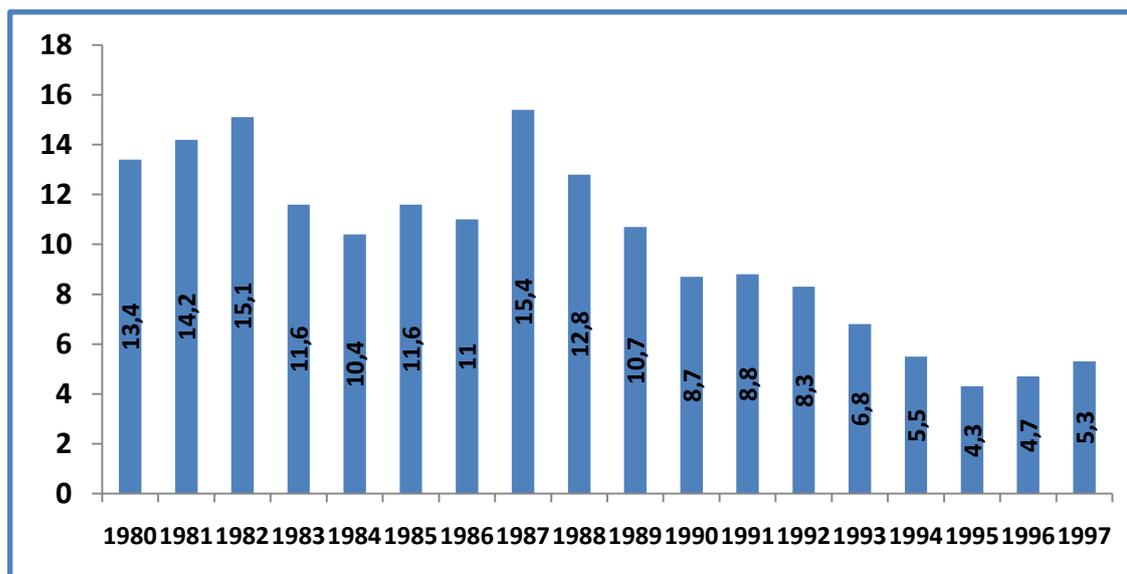
Desde as reformas implementadas, o crescimento da capacidade instalada tem sido elevado no Brasil. No entanto, a recuperação da capacidade instalada não ocorreu a tempo de evitar o déficit energético. Segundo Losekann (2003), a reforma brasileira não definiu plenamente o

marco institucional para o setor elétrico e vários pontos foram frutos de incerteza, ou seja, o baixo nível dos reservatórios no início do ano 2000, não foi somente o problema central do racionamento. Esta incerteza gerou, como já visto, um baixo nível de investimento no período pós privatização.

### 3.3 – NOTAS SOBRE O DESEMPENHO RECENTE DO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO

Conforme já discutido anteriormente, os investimentos no setor elétrico brasileiro apresentaram uma forte redução a partir dos anos 1980, conforme bem indica o gráfico abaixo. Implementadas as reformas, esse item discute, ainda que rapidamente, alguns pontos em termos de desempenho do setor após o período de privatizações.

**GRÁFICO 3 - INVESTIMENTOS HISTÓRICOS DO SETOR ELÉTRICO (1980/97) - US\$ BILHÕES**



Fonte: Eletrobrás (1998).

As mudanças estruturais e institucionais pelas quais passou e ainda vem passando o setor de energia desde o final do século passado, têm sido acompanhadas por um conjunto de ações, buscando principalmente promover uma melhor performance do setor. Quando mencionamos performance, falamos de desempenho, isto numa avaliação de conjunto de características ou capacidades de comportamento e rendimento, sendo este, em especial quando comparados com metas, requisitos ou expectativas previamente definidas.

Ao tratarmos o desempenho do setor de energia, podemos inserir um ponto de inflexão que foi a criação da ANEEL e também a adoção em 2004 de um novo modelo regulatório. Este modelo teve como pano de fundo a crise de fornecimento de energia no ano de 2001 que teve um sério impacto na economia (FASOLLO e FELIPE, 2013). O novo modelo reflete uma nova abordagem, assim como a necessidade pragmática realçada pela crise e no sentido de estimular novos investimentos privados, especialmente na geração de energia elétrica.

Segundo Fasollo e Felipe (2013), a indústria de energia cobre um misto de instituições públicas e privadas nas principais atividades de geração, transmissão e distribuição (o fornecimento aos clientes é realizado junto com a distribuição). Ressalta-se aqui, que por um lado, pelo lado estatal, isso inclui uma holding controlada pelo governo (a Eletrobrás, o ex-monopólio estatal) para geração, transmissão e distribuição. A Eletrobrás controla as três maiores usinas de geração, com 38,96% da capacidade de geração instalada e 62% das linhas de transmissão, assim como as empresas de distribuição controladas pelo governo.

Em relação à ANEEL, buscou-se fortalecer sua atuação como agente regulador e fiscalizador do setor elétrico, além de expandir suas competências. Houve reforço quanto ao papel do regulador no estabelecimento de regras claras para os contratos de concessão de energia elétrica, em todas as suas esferas (geração, transmissão, distribuição e comercialização); e no poder de dirimir as dúvidas sobre assuntos relacionados ao setor. Esta função envolve a definição de critérios aos novos projetos de geração hidroelétrica, o reajustamento de preço (revisões tarifárias), definição de cotas setoriais, etc. Posteriormente, a fiscalização buscou acompanhar o cumprimento de todas as cláusulas contratuais assinadas no momento em que a firma assume a concessão de serviço público de distribuição de energia elétrica. Neste ponto, o legislador confere à ANEEL poder de polícia, o qual consiste em punir os agentes que infringirem as regras normativas. Com isso, entre outras atividades, coube à ANEEL (1996)<sup>21</sup>:

II - promover, mediante delegação, com base no plano de outorgas e diretrizes aprovadas pelo Poder Concedente, os procedimentos licitatórios para a contratação de concessionárias e permissionárias de serviço público para produção, transmissão e distribuição de energia elétrica e para a outorga de concessão para aproveitamento de potenciais hidráulicos; [...]

IV - gerir os contratos de concessão ou de permissão de serviços públicos de energia elétrica, de concessão de uso de bem público, bem como fiscalizar, diretamente ou mediante convênios com órgãos estaduais, as concessões, as permissões e a prestação dos serviços de energia elétrica; [...]

---

<sup>21</sup>O artigo 9º da Lei 10.848/2004 alterou a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996.

XIV - aprovar as regras e os procedimentos de comercialização de energia elétrica, contratada de formas regulada e livre;  
XV - promover processos licitatórios para atendimento às necessidades do mercado;  
XVI - homologar as receitas dos agentes de geração na contratação regulada e as tarifas a serem pagas pelas concessionárias, permissionárias ou autorizadas de distribuição de energia elétrica [...]

Por tudo isso, o novo papel que a ANEEL assumiu no atual modelo regulatório a exigiu uma postura mais transparente, regular e simples. A transparência consiste na tomada de decisões por meio de diretorias colegiadas<sup>22</sup>, audiências públicas, além de assegurar a ampla defesa e o contraditório. Por atos regulares e simples compreende-se a estabilidade e a clareza na legislação normativa aplicada ao setor. Como resultado, os agentes sentiram-se mais seguros quanto às regras setoriais.

Segundo Fasollo e Felipe (2013), através de um acompanhamento mais efetivo dos contratos e de regras mais transparentes, houve, em relação ao modelo anterior, uma redução da assimetria de informações entre ANEEL e firmas reguladas, o que impactou em maior eficiência setorial, por exemplo, na ótica produtiva, visto que como as firmas conhecem melhor seu escopo de ação (dada a maior fiscalização e acompanhamento do regulador), elas tenderam a melhor gerir seus custos de modo a transformar eficiência técnica em maiores lucros. Além disso, quanto a eficiência alocativa, a regulação mais veemente garante maior compreensão/transparência a respeito da composição das rubricas de custos<sup>23</sup>.

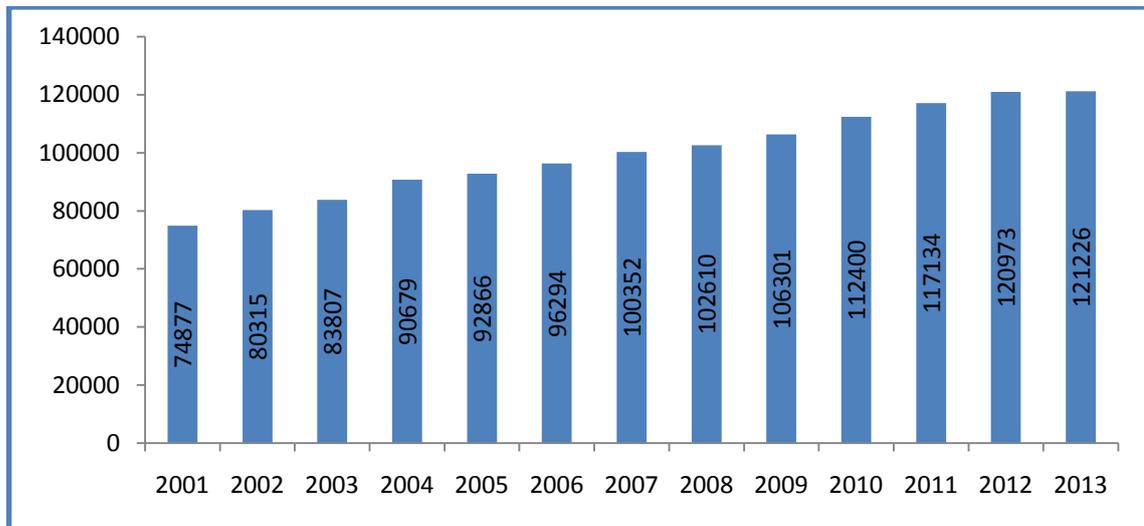
O Gráfico abaixo apresenta a evolução da capacidade instalada de geração de energia elétrica no Brasil no período recente. Percebe-se claramente uma evolução constante de sua expansão o que quer dizer que há uma estabilidade nas expectativas do setor que refletem uma constância do próprio investimento. Como no atual modelo regulatório, baseando na expansão por leilões de concessão, os investimentos são feitos pelo setor privado, a expansão da capacidade instalada reflete a confiança do setor empresarial no conjunto de regras de curto e de longo prazo que regulam setor.

---

<sup>22</sup>Estas reuniões são públicas e, atualmente, têm seu áudio e atas disponibilizadas em meio eletrônico;

<sup>23</sup> O propósito é que no momento em que o regulador demonstra com mais clareza as metodologias utilizadas, os consumidores são capazes de melhor entender o detalhamento dos custos das distribuidoras, o que lhe assegura melhor capacidade de discernimento quanto à majoração de algumas rubricas. Esta transparência nos processos visa legitimar o reajuste de preço, dando consistência às regras utilizadas.

**GRÁFICO 04 - CAPACIDADE INSTALADA DE GERAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA NO BRASIL (MW)**



**Fonte:** Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL - 2013)

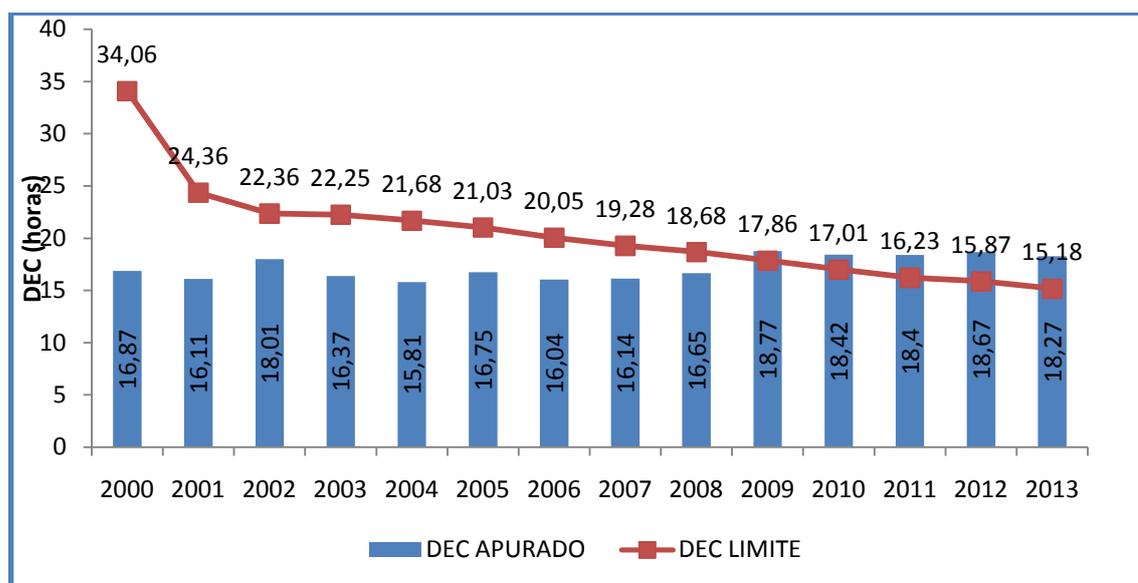
Esse movimento, também reflete um aumento da informação relevante de longo prazo, o que tende a reduzir tanto o comportamento oportunista como os custos de transação, já que os contratos passam a ser elaborados através de regras mais claras e permanentes.

Ainda sobre a questão da capacidade instalada, conforme relatório da ANEEL (2013), em 2011 houve um aumento de 4,21%, sendo que nos anos seguintes mantém uma elevação apesar de resultados menos expressivos. Outra questão importante, e vale destacar, é a malha de transmissão. A malha de Rede Básica alcançou 98.491,3 quilômetros (km) ao fim de 2011, com uma expansão de 2,79% em relação ao ano de 2010, mediante a energização de 2.672 km de linhas. O crescimento é resultado de outorgas de concessões e autorizações realizadas em anos anteriores. A expansão foi ligeiramente superior a de 2010 e seguiu a média dos últimos anos (ANEEL, 2012).

As hidrelétricas seguem como as principais fontes de energia elétrica no país. Em 2011 respondiam por 66,90% da potência instalada. Porém, observa-se uma queda de sua participação na matriz nacional, já que respondiam por 68,53% da capacidade em 2010 por em 2009 e por 73% em 2008. Dados atuais de 2014 já apresentam uma participação crescente das termelétricas, que representam 28,57%. As hidrelétricas em 2014 têm respondido por alto em torno de 63,66%.

O desempenho do setor de energia também pode ser acompanhado através dos indicadores de qualidade estabelecidos pela ANEEL. De acordo com o Relatório Anual da ANEEL (2013), a Duração Equivalente de Continuidade (DEC)<sup>24</sup> apurado no ano para todo o país foi de 18,27, ou seja, o brasileiro ficou em média 18 horas e 27 minutos sem energia durante o ano. Ultrapassou o limite de 15,18 estabelecido pela agência por meio da Resolução Normativa nº 424/2010. A duração das interrupções de energia está relacionada às ações de operação e manutenção das distribuidoras. Vale destacar que conforme dados da ANEEL, em referência ao ano de 2013, a região norte com 60,72, seguido pela região centro oeste 29,63, foram as que apresentaram resultados mais elevados, sendo que a região nordeste com 19,46, sul com 15,08 e finalmente a região sudeste com 11,26, foram as que impactaram para uma média de 18,27 citada acima (ANEEL, 2013, p. 477)

**GRÁFICO 05 – HISTÓRICO DO DEC NO BRASIL**



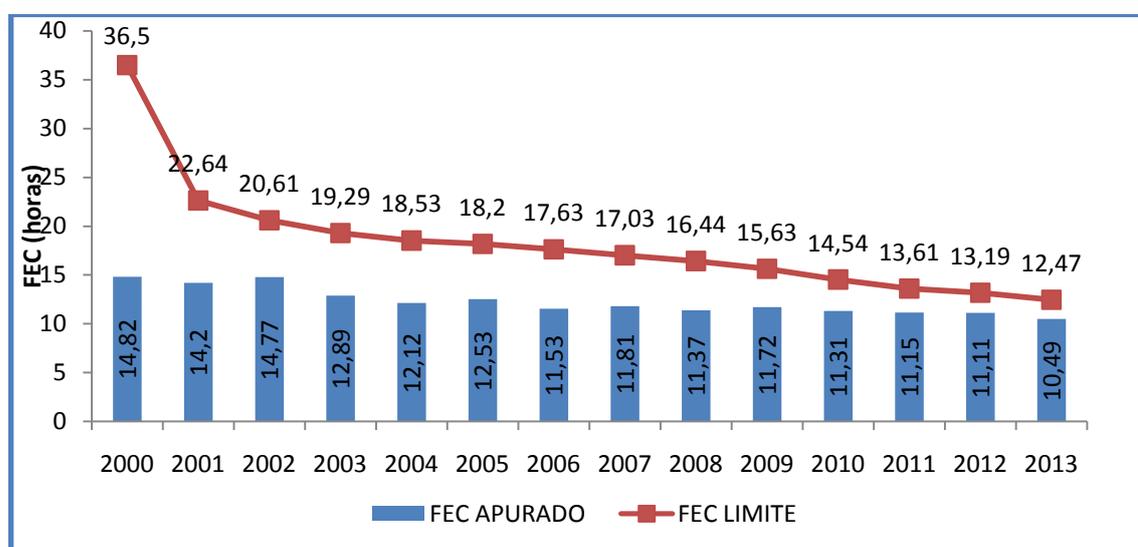
**Fonte:** Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL - 2013)

Levando-se em consideração o indicador DEC, que registra quantas horas em média por ano o consumidor fica sem energia elétrica, observa-se que, enquanto o modelo regulatório indica a necessidade de redução do indicador, o gráfico do DEC apurado apresenta uma ligeira tendência a alta, abrindo-se a necessidade de ajuste no comportamento das concessionárias, reconfigurando algum aspecto específico do modelo regulatório.

<sup>24</sup>Duração Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora (DEC): intervalo de tempo que, em média, no período de observação, em cada unidade consumidora do conjunto considerado ocorreu descontinuidade da distribuição de energia elétrica.

A Frequência Equivalente de Continuidade (FEC)<sup>25</sup> apurado no mesmo ano foi de 10,49, o que significa que o brasileiro ficou, em média, 10,49 vezes sem energia ao longo de 2013. O número é inferior ao limite estabelecido pela ANEEL para o ano, uma média de 12,47. Considerando os resultados de 2013, podemos citar as regiões do centro oeste com 20,98 e a região norte com 36,32 impulsionaram o resultado. As regiões nordeste 6,68 e principalmente sul com 9,82 e sudeste com 6,08 motivaram para uma média anual de 12,47 (ANEEL, 2013, p. 478)

**GRÁFICO 06 – HISTÓRICO DO FEC NO BRASIL**



Fonte: Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL - 2013)

### Sobre os investimentos no setor

A crise energética que culminou no racionamento de energia em 2001 foi explicada, inicialmente, pela falta de chuvas e consequentemente redução significativa dos reservatórios. Porém, numa visão mais realista, sabe-se que foi resultado principalmente da falta de investimento em geração e transmissão. Esta condição, que era do conhecimento da ANEEL e do MME, levou a agência, segundo Kelman (2001) a produzir o relatório da comissão e análise do sistema hidrotérmico de energia elétrica que indicava a necessidade de implementação, a partir de 1999, de uma série de medidas no intuito de evitar ou até mesmo aliviar a deterioração da situação elétrica. Ressalta-se, porém que nenhuma medida se

<sup>25</sup>Frequência Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora (FEC): número de interrupções ocorridas, em média, no período de observação, em cada unidade consumidora do conjunto considerado.

concretizou. Podemos citar as principais medidas e os argumentos da não implantação das mesmas:

1. Geração emergencial: A Eletrobrás realizou uma série de gestões para identificar e contratar geração emergencial, principalmente para compensar atrasos na obra de Angra II. Porém, houve impasse entre a ANEEL e a Eletrobras quanto a quem arcaria com os custos dessa geração;
2. Programa Prioritário de Termoelétricas (PPT): visto como única saída para resolver o problema. Já o Programa Emergencial de Termoelétricas envolvida a Petrobras que era vista como parte da solução para o andamento garantido do programa. Em relação a esses dois programas, houve impasse entre ANEEL, MME, o Ministério da Fazenda e a Petrobras com relação ao repasse aos consumidores da variação cambial do preço do gás no intervalo entre reajustes anuais de tarifas; e
3. Leilão de capacidade: A Resolução 560 da ANEEL estabelecia os critérios e as diretrizes para o processo competitivo de seleção das ofertas de potência adicional. Este não pode ser realizado devido problemas contratuais de Angra II.

Portanto, segundo Kelman (2001) cada agente, MME e ANEEL, atuou de acordo com sua interpretação de seu mandado legal e com lógica própria, utilizando instrumentos de ação disponíveis. Desta forma, a somatória de ações com lógicas individuais levou à lentidão e a ineficiência do processo decisório, impedindo que os investimentos fluíssem e que as medidas corretivas pudessem ser tomadas a tempo. Vale destacar que após o racionamento de 2001, foi imposta à sociedade uma redução de 20% da demanda por eletricidade, os consumidores incorporaram em seus perfis práticas e equipamentos mais eficientes que fizeram persistir a redução compulsória.

É nesse sentido que, visando retomar a rédea e o crescimento do setor, a partir de 2004 foi realizado ajustes do marco regulatório, através do qual buscou três objetivos de interesse público: garantir a segurança do suprimento de energia elétrica, promover a modicidade tarifária e promover a inserção social no setor elétrico, em particular pelos programas de universalização de atendimento (BRDE, 2004).

Uma das principais alterações promovidas em 2004 foi a substituição do critério utilizado para concessão de novos empreendimentos de geração. Passou a vencer os leilões o investidor que oferecesse o menor preço para a venda da produção das futuras usinas. Além disso, o novo modelo instituiu dois ambientes para a celebração de contratos de compra e venda de energia: o Ambiente de Contratação Regulada (ACR), exclusivo para geradoras e distribuidoras, e o Ambiente de Contratação Livre (ACL), do qual participam geradoras, comercializadoras, importadores, exportadores e consumidores livres.

Um dos pilares desse ajuste no marco regulatório foi a promoção da modicidade tarifária<sup>26</sup> como instrumento de inclusão social, melhoria da qualidade de vida e desenvolvimento econômico. Para atingir a modicidade tarifária, o Novo Modelo buscou mecanismos que possibilitassem a diminuição do custo da energia. Exemplo desse empenho, como descrito acima, foi a ampliação da competição na geração por meio de leilões (menor preço), objetivo esse, parcialmente conseguido, uma vez que os leilões de “energia velha” efetivamente diminuíram o custo do mix de compra das distribuidoras. Segundo Kelman (2009), a assimetria tarifária ainda exige esforços para que o processo possa alcançar objetivos eficientes. Porém segundo o autor, não é uma questão a ser resolvida por resolução da ANEEL, pois trata-se de uma questão legal.

Essas mudanças representaram um aumento significativo nos investimentos do setor. Mas vale ressaltar que somente a partir de 2005 os investimentos com participação do setor privado começaram a reagir. A continuidade da estabilidade econômica e o cenário internacional favorável garantiram que o volume de inversões em energia consolidasse sua tendência ascendente.

Segundo Costa e Tiryaki (2011), a crise de 2008, mesmo desaquecendo o setor, não reverteu a trajetória crescente e, em 2009, o setor experimentou um boom de investimento, quando grandes projetos de geração começaram a ser construídos, como as hidrelétricas de Jirau e Santo Antônio, a termelétrica Porto Pecém I e II, além de vários projetos de geração de pequeno porte a partir da biomassa da cana de açúcar. Os autores ainda acrescentam que a expansão dos investimentos privados no setor nos últimos anos está relacionada com o

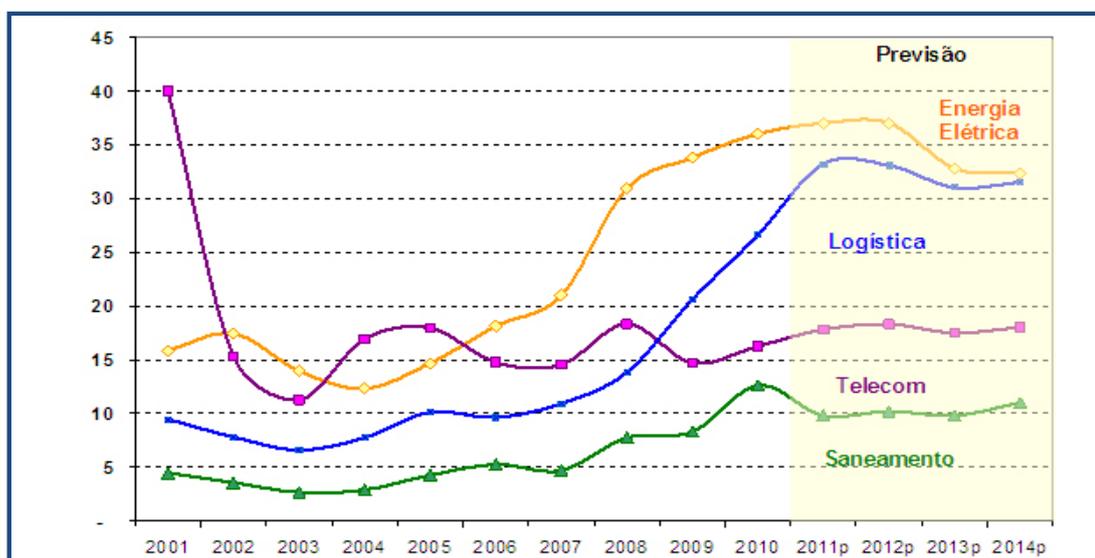
---

<sup>26</sup> Modicidade tarifária é um dos pressupostos da prestação do serviço adequado, conforme previsto no art. 6º. §1º, da Lei n.º 8.987/1995: “art. 6º (...) §1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.”

Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), implementado em duas fases: uma em 2007 e outra em 2010. Tal iniciativa do governo federal representou um esforço de eliminar gargalos para o crescimento da economia brasileira, através de medidas de desoneração tributária, combinadas a ações para tornar a administração fiscal mais dinâmica.

Abrindo um espaço em relação ao PAC, o objetivo desde plano era atender a princípio três medidas, sendo: *i*) incentivar o investimento privado; *ii*) aumentar o investimento público em infraestrutura; e *iii*) remover obstáculos burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos ao crescimento (PÊGO e CAMPOS NETO, 2008).

**GRÁFICO 07 – EVOLUÇÃO DOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA POR SETOR (R\$ bilhões)**



Fonte: BNDES (2014)

Considerando os investimentos previstos no PAC 2, conforme descreve o 10º Balanço do PAC 2, no Eixo Energia, o PAC 2 concluiu R\$ 233,1 bilhões de ações em Geração de Energia Elétrica e Petróleo e Gás Natural. Em Geração, promoveu a entrada de 12.860 MW no parque gerador brasileiro. Entre as usinas que entraram em operação, vale destacar as hidrelétricas de Jirau (3.750 MW) e Santo Antônio (3.150 MW) em Rondônia, Estreito (1.087 MW) entre Maranhão e Tocantins, e Mauá (361 MW) no Paraná. Também entraram em operação 62 usinas eólicas, com capacidade instalada de 1.729 MW, destacando-se os parques eólicos de Santa Clara no Rio Grande do Norte (180 MW), Atlântica (120 MW) no Rio Grande do Sul e Icarai (65 MW) no Ceará (BRASIL, 2014).

Em relação às perspectivas de investimento para o setor entre 2014 e 2017, a ordem é em torno de R\$ 191,7 bilhões de reais. A maior parte está em geração de energia elétrica, sendo as hidrelétricas a parcela mais expressiva, com R\$ 54,5 bilhões. Desse montante, os projetos que se destacam são a Usina de Belo Monte (11,2 GW), licitada em 2009, e a Usina de São Luiz dos Tapajós (6,1 GW), que deve ser licitada entre 2014 e 2015 (BNDES, 2014).

Ainda sobre os investimentos futuros, BNDES (2014), acrescenta que os complexos eólicos são o segundo destaque em porte de investimentos, com R\$ 43 bilhões. Em 2013, houve elevação importante de contratação de energia eólica por meio de leilões públicos. No passado recente, a contratação de energia eólica situou-se em cerca de 2 GW/ano. Em 2013, porém, foram 4,7 GW de capacidade instalada, contratada por meio do 5º leilão de energia de reserva e por meio dos 17º e 18º leilões de energia nova.

### Eficiência Energética

O Programa de Eficiência Energética (PEE) regulado pela ANEEL foi criado a partir de obrigação fixada nos contratos de concessão firmados, entre as concessionárias do serviço público de distribuição de energia elétrica e a agência. Ressaltando que em julho de 2000 foi promulgada a Lei nº 9.991, que regulamentou a obrigatoriedade de investimentos em programas de eficiência energética no uso final por parte das empresas brasileiras distribuidoras de energia elétrica. A Lei consolidou a destinação de um montante importante de recursos para ações de PEE, o chamado Programa de Eficiência Energética das Concessionárias de Distribuição de Energia Elétrica (PEE), que até hoje contou com mais de R\$ 2 bilhões em investimentos realizados ou em execução (MME, 2014).

Dentro desse contexto do PEE, a ANEEL tem importantes atribuições, sendo que de acordo com o Decreto nº 2.335/97<sup>27</sup>, podemos destacar aquelas relacionadas à eficiência energética, sendo:

- (vii) aprovar metodologias e procedimentos para otimização da operação dos sistemas interligados e isolados, para acesso aos sistemas de transmissão e distribuição e para comercialização de energia elétrica;

---

<sup>27</sup> Art. 1º do Decreto nº 2.335/97. Ministério de Minas e Energia.

- (ix) incentivar o combate ao desperdício de energia no que diz respeito a todas as formas de produção, transmissão, distribuição, comercialização e uso da energia elétrica;
- (xxiii) estimular e participar das atividades de pesquisa e desenvolvimento tecnológico necessárias ao setor de energia elétrica;
- (xxv) estimular e participar de ações ambientais voltadas para o benefício da sociedade, bem como interagir com o Sistema Nacional de Meio Ambiente em conformidade com a legislação vigente, e atuando de forma harmônica com a Política Nacional de Meio Ambiente (MINISTÉRIO DE MINAS ENERGIA, 2014).

Nota-se, ainda, que a legislação estende à ANEEL a competência relativa ao combate ao desperdício de energia a toda cadeia relacionada com o sistema elétrico, incluindo a comercialização e uso da energia elétrica.

Cabe aqui ressaltar que dentro dos aspectos legais e regulatórios, conforme determina a legislação específica, em particular a Lei nº 9.991, de 24 de julho de 2000 (BRASIL, 2000), as empresas concessionárias ou permissionárias de distribuição de energia elétrica devem aplicar um percentual mínimo da receita operacional líquida (ROL) em Programas de Eficiência Energética.

Segundo a ANEEL (2013), o PEE tem como objetivo central promover o uso eficiente e racional de energia elétrica em todos os setores da economia por meio de projetos que demonstrem a importância e a viabilidade econômica de ações de combate ao desperdício e de melhoria da eficiência energética de equipamentos, processos e usos finais de energia. Para isso, busca-se maximizar os benefícios públicos da energia economizada e da demanda evitada no âmbito desses programas. Busca-se, enfim, a transformação do mercado de energia elétrica, estimulando o desenvolvimento de novas tecnologias e a criação de hábitos e práticas racionais de uso da energia elétrica.

Dentro desse objetivo, de acordo com o Ministério de Minas Energia, em relação a questão de oferta de energia a transmissão e a distribuição são os segmentos onde se encontram as melhores oportunidades de Eficientização Energética. Na transmissão, as oportunidades decorrem principalmente do fato de que a regulação do serviço de transmissão de energia elétrica nem sempre favorece a busca pela otimização das perdas nas linhas e equipamentos. Na distribuição as oportunidades surgem da adoção de equipamentos tecnologicamente avançados que propiciam perdas menores, da eficientização da operação (alimentadores menos extensos, redes balanceadas, etc.) e do combate às perdas comerciais, que influenciam negativamente as perdas técnicas devido ao aumento não planejado nos níveis de corrente nos

condutores. A estrutura regulatória atual, assim como no caso da transmissão, não provê incentivos para que as concessionárias de distribuição invistam, espontaneamente, na redução das suas perdas técnicas. Com relação a Geração, podemos inserir pontos como: i) incrementar os leilões de energia de reserva; ii) facilitar o acesso às redes elétricas das centrais de cogeração em usinas de açúcar e álcool; iii) divulgar a legislação vigente para estímulo da instalação de centrais de cogeração a gás natural.

De acordo com o programa existe um planejamento anual para redução de 5% ao ano do montante a ser economizado, segundo o MME (2014) este ajuste é feito para incorporar uma estimativa da perda de eficiência energética que tecnologicamente se verifica ao longo dos anos. As projeções seguem conforme quadro 1.

**QUADRO 1 - DISTRIBUIÇÃO DAS REDUÇÕES DE ENERGIA ELÉTRICA POR SETORES**

| Anos | Consumo Base<br>GWh | Consumo Final<br>GWh | Econ Total Anual<br>GWh | Econ do Ano<br>GWh |
|------|---------------------|----------------------|-------------------------|--------------------|
| 2009 | 388.204             | 388.204              | -                       | -                  |
| 2010 | 418.096             | 415.961              | (2.135)                 | (2.135)            |
| 2011 | 441.091             | 436.657              | (4.434)                 | (2.298)            |
| 2012 | 465.351             | 458.387              | (6.964)                 | (2.530)            |
| 2013 | 490.945             | 481.198              | (9.747)                 | (2.783)            |
| 2014 | 517.947             | 505.146              | (12.802)                | (3.055)            |
| 2015 | 541.255             | 525.239              | (16.016)                | (3.214)            |
| 2016 | 565.611             | 546.128              | (19.483)                | (3.467)            |
| 2017 | 591.064             | 567.849              | (23.215)                | (3.732)            |
| 2018 | 617.662             | 590.435              | (27.227)                | (4.012)            |
| 2019 | 645.457             | 613.920              | (31.537)                | (4.310)            |
| 2020 | 673.211             | 637.114              | (36.097)                | (4.560)            |
| 2021 | 702.159             | 661.184              | (40.976)                | (4.879)            |
| 2022 | 732.352             | 686.163              | (46.189)                | (5.213)            |
| 2023 | 763.843             | 712.087              | (51.756)                | (5.567)            |
| 2024 | 796.688             | 738.992              | (57.697)                | (5.941)            |
| 2025 | 830.946             | 766.914              | (64.032)                | (6.335)            |
| 2026 | 866.677             | 795.893              | (70.784)                | (6.752)            |
| 2027 | 903.944             | 825.967              | (77.977)                | (7.193)            |
| 2028 | 942.813             | 857.179              | (85.634)                | (7.657)            |
| 2029 | 983.354             | 889.572              | (93.783)                | (8.148)            |
| 2030 | 1.025.639           | 923.190              | (102.449)               | (8.666)            |

**Fonte:** Ministério de Minas e Energia - MME

Podemos analisar que no quadro 1 apresentam-se as reduções acumuladas de energia ano a ano (Econ. Total Anual.<sup>28</sup>), perfazendo no final do período uma redução de aproximadamente 102.449 GWh, que percentualmente corresponde à 10% do Consumo Base (1.025.639 GWh). São apresentadas também as reduções anuais de energia elétrica. Portanto o projeto de

<sup>28</sup> Economia Total Anual: Energia economizada obtida através de medidas adotadas no próprio ano somada à redução de consumo devido à permanência de medidas adotadas nos anos anteriores.

eficiência energético brasileiro adotado pelo Ministério de Minas Energia é de grande abrangência e envolvem a esfera de órgãos governamentais, empresas e diversos setores da sociedade.

### 3.4 – COMENTÁRIOS FINAIS

A criação da ANEEL foi um marco para a consolidação do modelo regulatório, visto que objetivo dos órgãos reguladores é assegurar preços justos, serviço razoável, qualidade, ou seja, não pode limitar-se a normas negatórias, que devem ser prescritivas e identificar especificamente o que a empresa regulada pode e dever fazer. O papel principal das agências, do ponto de vista do desenvolvimento do país, está relacionado com uma capacidade da manutenção das regras do jogo, de uma estabilidade das regras que permita previsibilidade do investidor, sendo que esta garanta ao investidor condições do retorno do capital investido.

À ANEEL, criada como uma autarquia, cabendo dentre várias atribuições, conferir outorgas de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, bem como fiscalização de atividades setoriais relacionadas com a cadeia produtiva da energia elétrica, regulação de tarifas de transmissão e distribuição de energia elétrica, sendo todas estas atividades em conformidade com as Políticas e Diretrizes do Governo Federal.

Após o processo de privatizações e a criação da ANEEL (onde o principal argumento para a privatização dos serviços de energia elétrica no Brasil, bem como de outros serviços prestados pelo governo, foi a insuficiência de recursos para investimento) vimos uma combinação da falta de investimentos na ampliação do parque gerador com condições hidrológicas extremamente desfavoráveis, que culminou com uma crise no setor e posteriormente o racionamento de energia. Isto motivou a reforma do setor onde buscou garantir a segurança de suprimento de energia elétrica, promover a modicidade tarifária e promover a inserção social no Setor Elétrico. O novo modelo buscava também estimular novos investimentos privados, especialmente na geração de energia elétrica.

Toda essa crise fez crescer os investimentos, principalmente do setor privado, onde isto motivou ao aumento da capacidade instalada de geração de energia. É fato que mesmo a ANEEL buscando fazer cumprir suas funções legais, ainda existe grande desafios, bem existe uma necessidade, e o governo tem buscado implementar projeto de eficiência energético

brasileiro, onde envolvem a esfera de órgãos governamentais, empresas e diversos setores da sociedade visando redução do consumo de energia elétrica. O próximo capítulo objetiva explorar os desafios, bem como os fatores impeditivos para que o setor de energia possa torna-se eficiente e eliminar crises futuras, destacando a necessidade de um processo de aprendizado e acumulação de conhecimento contínuo.

## **CAPÍTULO 4 – A REGULAÇÃO, OS DESAFIOS E O PROCESSO DE APRENDIZADO DA AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA**

O objetivo deste capítulo é refletir sobre os desafios que enfrentam as agências reguladoras em geral e a ANEEL em particular e como esses desafios indicam a necessidade de um processo de aprendizado da agência reguladora. Enfrentar esses desafios é crucial para adequar o sistema elétrico brasileiro principalmente às necessidades econômicas e sociais do país. Conforme abordado no capítulo anterior o Sistema Elétrico Brasileiro, vem apresentando a partir do final do Século XX, uma mudança significativa do mapa institucional.

Essa mudança, segundo Pires (2000), foi motivada por uma série de fatores que ocasionaram a exaustão do antigo modelo, tendo como pontos principais a crise financeira da União e dos Estados e com isso inviabilizando a expansão da oferta de eletricidade e a manutenção da confiabilidade das linhas de transmissão. Outro ponto citado foi a má gestão das empresas de energia, provocada, em grande parte, pela ausência de incentivos à eficiência produtiva e de critérios técnicos para a gerência administrativa. E por último, o autor acrescenta o problema da inadequação do regime regulatório – inexistência, na prática, de órgão regulador, conflito de interesses sem arbitragem, regime tarifário baseado no custo de serviço e de remuneração garantida. Este aspecto foi ainda mais agravado pelo fato de uma série de custos incorridos pelas empresas não terem sido validadas pelo governo em razão da utilização das tarifas para controle inflacionário.

Portanto, partindo desse mapa extremamente desfavorável, buscou-se através das privatizações e introdução da ANEEL alterar os rumos do setor elétrico brasileiro, tornando-o eficiente e principalmente com diminuição dos riscos. Este capítulo discute a questão da regulação e de sua prática por parte da agência reguladora. Assim, apresenta algumas questões do papel da reguladora e outros itens que são fundamentais para que seja desenvolvido um trabalho eficaz por parte da agência. Alguns pontos emergem, principalmente, da entrevista realizada com Paulo Cesar Montenegro Ávila e Silva, Assessor da Superintendência de Comunicação e Relações Institucionais da ANEEL e Bianca Tinoco que também faz parte da Superintendência.

#### 4.1 – A REGULAÇÃO NO SETOR ELÉTRICO E OS DESAFIOS DA REGULADORA

A energia elétrica no Brasil foi inicialmente desenvolvida por capitais privados em âmbito local e, somente no período do governo de Getúlio Vargas (implementação do Código de Águas em 1934), houve uma intervenção estatal na geração de energia elétrica ao lado das grandes empresas privadas estrangeiras de distribuição de energia. Segundo Araujo (2005), a história do setor, por essa época, foi marcada por conflitos entre capitais públicos e estrangeiros. A criação da Eletrobrás em 1962 possibilitou a integração do setor elétrico brasileiro em âmbito nacional e maior participação das empresas públicas, ao mesmo tempo em que gerou um novo modelo para estruturar e operar a indústria de energia elétrica brasileira.

Segundo Malaguti (2009), desde a criação da Eletrobrás até 1993, houve uma forte intervenção estatal no setor elétrico brasileiro baseado em um modelo não totalmente centralizado. Uma série de fatores como disponibilidade de capitais externos, apoio de organismos multilaterais de crédito e mercado consumidor em fraca ascensão, possibilitaram o desenvolvimento do setor elétrico sem grandes pressões por parte da demanda. Conforme descreve Araújo (2005):

Esse desenvolvimento se consubstanciou num atendimento maciço de serviços elétricos à população brasileira, fazendo com que em 1993 cerca 90% dos domicílios urbanos e rurais nacionais possuíssem energia elétrica. [...] A evolução do setor de energia elétrica brasileiro nos anos seguintes à criação da Eletrobrás foi extraordinária. Além da mudança institucional, houve profundas transformações na estrutura do setor. (ARAÚJO, 2005, p.36).

Como já explorado no anteriormente, a partir da década de 1990, iniciou-se o processo de transferência do setor elétrico brasileiro comandado pelo Estado para as mãos da iniciativa privada. Ressaltando que o desenvolvimento da regulação da indústria de energia elétrica foi feito, basicamente, seguindo os padrões internacionais.

Após o processo de reestruturação do setor elétrico brasileiro, principalmente através das privatizações de várias empresas do setor, bem como a introdução da ANEEL como uma instituição reguladora, firmou-se a idéia que a intensificação da concorrência deveria prevalecer onde fosse possível, relegando ao Estado o papel da regulação onde necessário. Segundo a ABRADÉE (2014), neste contexto, os segmentos de geração e comercialização foram

caracterizados como segmentos competitivos, dada a existência de muitos agentes e também pelo fato do produto, a energia elétrica, ser homogêneo, como uma commodity.

Um ponto relevante a ser mencionado sobre a produção e o consumo de energia elétrica é que, diferentemente de outros sistemas de redes, como saneamento e gás, a energia elétrica não pode ser armazenada de forma economicamente viável, e isso implica na necessidade de equilíbrio constante entre oferta e demanda. Em outras palavras, toda a energia consumida deve ser produzida instantaneamente e, quando há desequilíbrios, mesmo que por frações de minuto, todo o sistema corre o risco de desligamentos em cascata, os chamados “apagões” (ABRADEE, 2014).

A indústria de Energia Brasileira é estruturada objetivando a gerar, transmitir e distribuir energia elétrica atendendo a determinados padrões de confiabilidade, disponibilidade, qualidade, segurança e custos, com o mínimo impacto ambiental e o máximo de segurança possível. O sistema atual de energia elétrica é baseado em grandes usinas de geração que transmitem energia através de sistemas de transmissão de alta tensão, que é então distribuída para sistemas de distribuição de média e baixa tensão.

Nesse desenho, o desempenho da ANEEL será fundamental, não somente para o setor de energia, mas para que o processo de governança do país seja cada vez mais fortalecido e as Agências reguladoras como um todo possam desempenhar seus papéis de forma autônoma, transparente e eficaz.

## A EFICIÊNCIA, CONCORRÊNCIA E PROBLEMAS INFORMACIONAIS

Apesar de a ANEEL ter sido a primeira Agência Reguladora criada, o processo de criação não seguiu um planejamento minucioso, pois conforme Malaguti (2009), a agência foi criada depois de decorridos 40 processos de privatização no setor. E a falta de um marco durante alguns anos para as posteriores tomadas de decisão gerou incertezas no mercado, ou seja, as mudanças foram feitas antes das regras aprovadas. Portanto os investimentos esperados no setor não aconteceram de imediato. O autor cita que outro problema foi a dificuldade de cisão das empresas federais, devido a problemas legais não resolvidos, inviabilizando uma reforma institucional profunda. Inúmeras empresas continuaram com a estrutura verticalizada, não permitindo o planejamento inicial de separar as atividades de geração, transmissão e

distribuição de energia elétrica a fim de estimular a competição como ocorrido em vários países (MALUGUTI, 2009, p.28).

Ao mencionar alguns desafios para a ANEEL, é importante destacar que estes são fundamentalmente, com missão de incentivar e garantir os investimentos necessários, bem como promover o bem estar dos consumidores e usuários e aumentar a eficiência econômica setorial. Para promover estes desafios vale retornar aos pressupostos da Teoria Institucional, já que um dos grandes desafios da Agência Reguladora é buscar a redução dos Custos de Transação, já que seu foco recai na busca pelo funcionamento adequado das firmas e no estabelecimento de um limite adequado entre os agentes, visando melhorar a eficiência do sistema econômico como um todo.

Segundo Possa al (1997), a meta regulatória é a busca da eficiência econômica e não necessariamente a concorrência:

Em qualquer caso (...), a meta da atuação regulatória não é a concorrência em si, mas a eficiência econômica, tradicionalmente identificada com eficiência alocativa. Dada a inviabilidade operacional, e em muitos casos inclusive teórica, de alterar a estrutura de mercado numa direção mais competitiva, ambos os enfoques regulatórios em geral dispensam como objetivo central, satisfazendo-se quer com a presença de concorrência potencial numa estrutura concentrada (ameaça de entrada), no caso da regulação reativa, quer com a administração de preços “razoáveis” (não abusivos, próximos dos custos) e outras condições aceitáveis, no caso da regulação ativa (POSSAS et al,1997:1449).

Assim, os autores apresentam que o objetivo central da reguladora não é buscar a competição como um fim em si mesmo, mas utilizar da competição para alcançar a eficiência econômica dos mercados. Vale ressaltar que como o termo “eficiência” abrange uma diversidade de conceitos, a tarefa de posicioná-la dentro de um ambiente regulado, parece um pouco complexa. Para Kelman (2009), isto ocorre porque a missão essencial do regulador de um serviço, como o de distribuição de energia elétrica, é garantir que sejam respeitados os direitos dos consumidores e dos prestadores de serviço para que atuem com eficiência e prudência. Isto é, a regulação deve buscar equilibrar os interesses, de modo a gerar resultados benéficos para todas as partes, abrindo-se, a partir disso, espaço para aplicação dos conceitos de eficiência, com destaque à produtiva e alocativa.

Outro ponto fundamental que merece ser explorado é o fato que a informação é um elemento primordial no âmbito das relações econômicas e na geração de eficiência setorial, pois as empresas tomam suas decisões estratégicas com o objetivo de manter e ampliar suas participações no mercado a partir de informações internas delas próprias e das externas, relativas aos seus competidores e parceiros no mercado. Sendo assim, ocorre que as empresas operando em um ambiente altamente concorrencial precisam ser forçadas a não ocultar as informações relativas à sua estrutura de custos, pesquisa e desenvolvimento, capacidade financeira já que elas podem influenciar fortemente o processo regulatório do setor.

Assim, se por um lado, as eventuais falhas de mercado (ou imperfeição) ocorrem quando os mecanismos de mercado, não regulados pelo Estado e deixados livremente ao seu próprio funcionamento, originam resultados econômicos não eficientes ou indesejáveis do ponto de vista social, por outro, a regulação, em si, só poderá alcançar resultados satisfatórios de eficiência se o fluxo de informação puder ser melhor equalizado, diminuindo os problemas advindos da assimetria de informações. O problema, entretanto é que no ambiente regulatório, as Agências Reguladoras necessitam de informações detalhadas a respeito das atividades econômico financeiras das firmas reguladas, que são obtidas diretamente destas ou de forma indireta por meio de pesquisas e análises de mercado, reforçando as possibilidades não desejáveis de assimetrias.

Nesse contexto, considerando a forma de atuação das empresas em seus comportamentos estratégicos e os mecanismos onerosos para a obtenção de informações relevantes por parte dos órgãos reguladores, “tem sido observado um aumento da assimetria de informações, ampliando, por sua vez a complexidade da atividade regulatória” (PINTO Jr & PIRES, 2000, p.2).

Diante desta situação, faz parte do desafio da ANEEL minimizar as assimetrias de informações. Segundo registros no Caderno Temático da ANEEL (2005), “Reduzir a assimetria de informações e disseminar a cultura da regulação são dois dos mais árduos e importantes desafios enfrentados por uma agência reguladora”. Portanto, diante de conceituação teórica desenvolvida e considerando que uma das principais causas dos problemas regulatórios é assimetria de informações, podemos destacar duas dimensões básicas de assimetria de informações existente entre a agência e o ente regulado: a seleção adversa e o risco moral.

Em relação a seleção adversa, essa compreende a dimensão exógena da assimetria de informações, que é decorrente do fato do regulador não possuir o mesmo nível de informações que o regulado em relação a fatores exógenos que afetam a eficiência da concessionária do serviço, ou seja, parâmetros tecnológicos, comportamento da demanda, dentre outros.

Já em relação ao risco moral, este compreende a dimensão endógena da assimetria de informações, que é decorrente do fato de somente o regulado possuir o conhecimento do resultado de determinados movimentos intrinsecamente endógenos, como os custos, os resultados de medidas administrativas, entre outros, o que possibilita a manipulação do esforço pelas concessionárias do serviço, objetivando vantagens na revisão dos contratos ou na estipulação de metas regulatórias. Vale aqui ressaltar que cabe a ANEEL, buscar uma evolução através de acúmulo de conhecimento e aprendizado, pois somente através dessa condição, a diferença de informações poderá ser reduzida a um nível de equilíbrio entre regulador e regulada.

Ávila e Silva (2014) discute que Assimetria de Informação é um fato nos serviços que são prestados em regime de monopólio e desta forma acaba se caracterizando não somente essa assimetria, mas ressaltando que todo o mecanismo que envolve do ponto de vista regulatório, busca de uma forma ou de outra, minimizar isto através de incentivos que é dado ao prestador de serviço para que ele possa explicitar suas informações, viabilizando assim de alguma forma o controle social da prestação desse serviço.

De fato é fundamental é que as ações e estratégias devem ser implementadas por parte da agência no sentido de agregar conhecimento e aprendizado, sendo que estas devem refletir na capacidade de regular com eficiência. Segundo Ávila e Silva (2014), do ponto de vista do desenvolvimento de suas competências, houve nos primeiros dez anos de regulação um investimento elevado em aprendizado e agregação de conhecimentos. Isto incluiu ainda os processos tecnológicos informacionais e apoio ao aprendizado, tais como a formação de bancos de dados, de sistema de transferência de dados, de sistema de apoio a decisão e esse processo foi bastante eficaz no sentido de minimizar a questão da assimetria.

Contudo, por uma questão de disponibilidade de orçamento ao longo do tempo, a agência perdeu a autonomia que ela exercia neste processo, o que fez com que o processo de geração

de novos conhecimentos ficasse pouco defasado em relação aos prestadores de serviço, sobretudo nessa questão do tratamento da informação que existe no setor.

Mas a nossa expectativa é que isso seja uma contingência temporária, e que a gente consiga reverter isso mais a frente do ponto de vista do tratamento da assimetria da informação por meio de utilização de ferramentas de business que suportam diversos processos regulamentares dentro da ANEEL (ÁVILA E SILVA, 2014).

Outro ponto que merece ser destacado é o fato de como a ANEEL tem se relacionado com dois itens fundamentais para que os custos contratuais sejam reduzidos, isto avaliando a complexidade dos contratos e as assimetrias de informações. Segundo Ávila e Silva, basicamente o principal modelo para redução dos custos na prestação de serviço, diz respeito ao regime tarifário. Esse regime tarifário antes da implantação da ANEEL era um regime tarifário baseado no método de remuneração pelo custo do serviço, isto significava que o agente era incentivado a super dimensionar os custos para que o regulador, quando analisasse e retirasse os custos que entendesse que não eram satisfatórios, ainda assim houvesse uma elevada base para a remuneração dos serviços. Isso acabava por criar um ambiente onde imperava a assimetria de informação porque o agente prestador de serviço era incentivado a trabalhar a sua contabilidade de uma forma tal que a maior parte dos custos pudesse ser reconhecida pelo regulador, conseqüentemente trazia uma ineficiência enorme ao sistema.

Com a introdução da Lei 8.987 e da Lei 9.074, o regime passou para o Price Cap<sup>29</sup>. Segundo Ávila e Silva (2014), essa mudança diferenciou o modelo, já que é definido o preço teto através do qual é cobrada a remuneração para a prestação de serviço, e desta forma reconhece para o agente que ele pode se apropriar dos ganhos de eficiência que ele tenha ao longo de um período (geralmente em torno de quatro em quatro anos é o período dentre as revisões tarifárias). Ávila e Silva (2014) acrescenta que quanto mais eficiente for a prestação de serviço maior vai ser o ganho do agente, já que o retorno econômico que ele vai estar tendo sobre o capital aplicado faz com que ele tente trabalhar os seus processos dentro dessa linha de uma eficiência contínua.

---

<sup>29</sup>O método price cap, também é conhecido como Modelo RPI-X, e baseia-se na fixação de um preço teto, para cada ano, definido com base no Retail Price Index (RPI - Nos EUA corresponde ao Índice de Preços ao Consumidor (*Consumer Price Index* - CPI) e um fator de eficiência X. Para cada ano, o preço teto é calculado com base no preço teto do ano anterior ajustado pelo RPI menos o fator de eficiência X determinado pelo regulador. O preço teto pode ainda ser ajustado usando um fator de correção Z que mede o efeito de eventos exógenos que afetem os custos das empresas.

De acordo com Ávila e Silva (2014) diante dessa avaliação a assimetria de informações acaba sendo reduzida, isto pelo fato de que ao trabalhar o modelo, necessariamente o agente é convidado a apresentar os ativos que ele tem na prestação de serviços, o que faz com que o regulador possa se apropriar de todo ativo que está alocado na prestação de serviço. Essa condição faz com que exista uma preocupação do agente prestador de serviço de sempre estar explicitando os custos efetivos, isto pelo fato de caso ocorra um reconhecimento dentro processo de revisão tarifária ele pode ser beneficiado. Isto com base que o modelo que se tem de regulação econômico do contrato de concessão atual, é um modelo que busca incentivar maior eficiência e uma diminuição de custos na prestação de serviços.

Contudo, ainda existem alguns riscos em relação a isso. O agente pode ser levado a tentar a uma diminuição muito grande desses custos reduzindo, por exemplo, pessoal ou o nível de investimento, o que pode redundar em uma queda na qualidade do serviços. Porém dentro desta hipótese, Ávila e Silva (2014) relata a importância da ação da fiscalização, já que ela complementa a ação regulação econômica no sentido de que determinados padrões de serviços passam ser estabelecidos sempre com metas regulatórias por determinado período de tempo, e com isso passa-se a controlar de alguma forma a atuação prestador de serviços em relação a qualidade dos serviços que é prestado a população.

Portanto, a assimetria da informação é tratada com um desafio constante e o regulado tem buscado estar inserindo políticas e regras, favorecendo o ambiente de forma a motivar as partes envolvidas a minimizarem ações oportunistas e conseqüentemente estas possam comprometer o ambiente regulatório. Sendo assim, a atividade regulatória deve buscar lidar com os problemas de assimetria de informações, de modo a evitar sua “captura”, além de construir uma estrutura de governança capaz de melhor desenvolver suas atividades, de modo que a propicie alcançar melhores níveis de eficiência regulatória. Por conseguinte, o ideal é que se desenvolva um arcabouço institucional que se consiga maximizar o bem-estar social, de forma a atender as demandas das partes envolvidas no processo: governo, firmas reguladas e consumidores.

#### A ANEEL E SUA AUTONOMIA PERANTE OS ATORES

No contexto geral e dentro desse se enquadra a ANEEL, o tema da autonomia das agências reguladoras vem sendo objeto de debate desde a criação desses organismos, na segunda

metade dos anos 1990. As agências foram concebidas, na legislação que as criou, como autarquias especiais, cuja principal característica é a independência em relação à Chefia do Poder Executivo. Vale destacar que em linhas gerais, para justificar-se a necessidade de independência ou autonomia das agências reguladoras, busca-se, desqualificar o "político", sendo este movido quase sempre pelo interesse meramente eleitoral e supervalorizar o "técnico", este sim, merecedor da confiança da sociedade.

Mais precisamente, o requisito fundamental para configurar-se a autonomia das agências reguladoras foi destacado com extrema objetividade por Sundfeld (2000, p. 24), quando o autor descreve:

na realidade, o fator fundamental para garantir a autonomia da agência parece estar na estabilidade dos dirigentes. Na maior parte das agências atuais o modelo vem sendo o de estabelecer mandatos. O Presidente da República, no caso das agências federais, escolhe os dirigentes e os indica ao Senado Federal, que os sabatina e aprova (o mesmo sistema usado para os Ministros do Supremo Tribunal Federal); uma vez nomeados, eles exercem mandato, não podendo ser exonerados 'ad nutum'; isso é o que garante efetivamente a autonomia.

Vale também destacar que dentro dessa autonomia, Barroso acrescenta que nas leis criadoras das agências não há previsão de recurso hierárquico impróprio, contra suas decisões, dirigido à Administração direta, e assim, as agências reguladoras funcionam como última instância administrativa para julgamento dos recursos contra seus atos, "sendo em princípio inadmissível que as decisões tomadas pelas agências possam ser revistas ou modificadas por algum agente político (Ministro ou Secretário de Estado)" (BARROSO, 2002, p.302).

Portanto a questão autonomia, dentro das agências reguladoras, passa ser um ponto fundamental para o desempenho destas, visto pelo fato da sua estrutura estar no centro da questão regulatória, e, portanto, tende a buscar um equilíbrio de interesses entre governo e empresas reguladas, visando sempre fornecer serviços de qualidade e baixo custo para a sociedade no geral. Dentro dessa lógica, vale destacar que o conceito da autonomia para agências reguladoras é um conceito central, porque a partir dele a agência pode se tornar equidistante daqueles diversos interesses que estão em jogo dentro do processo regulatório. Se ela não tivesse essa condição autônoma ela certamente seria capturada por algum desses interesses e não conseguiria manter o equilíbrio que é a palavra chave do ponto de vista da atuação do regulador.

Segundo Ávila e Silva (2014), é importante salientar que a questão da autonomia apresenta alguns desdobramentos que é necessário deixar claro. A autonomia não significa exatamente independência, ou seja, a agência reguladora não é um estado à parte do estado que está constituído, ela não atua de forma independente do governo na formulação das políticas públicas, atua dentro de uma pauta que o governo estabelece para estas políticas publicas, estamos falando de autonomia e não de independência. O fato é que o principal mecanismo de caracterização dessa autonomia nas agências reguladoras passa ser o mecanismo de diretoria colegiada associada ao mandato desses diretores. Segundo Ávila e Silva (2014) como o diretor tem um mandato ele não fica exposto as pressões que é características desse processo, o que permite que a atuação dele se dê dentro de uma especialidade técnica que é um dos princípios que pauta a atuação do regulador.

Basicamente sobre a ANEEL, Ávila e Silva (2014) apresenta que a agência tem autonomia adequada. Em alguns momentos sofre limitações que são maiores, mas principalmente por conta dos aspectos orçamentários que acaba limitando as condições de atuação do órgão regulador. Mas tratando-se do ponto de vista de tomada de decisão, fala-se de autonomia decisória, e como já dito as agências são instâncias administrativas finais do processo de regulação, portanto não cabendo recurso hierárquico por ministério a que são vinculadas, isso assegura de certa forma o mecanismo de autonomia.

É fato que existem elementos que, de certa forma, concorrem contra o adequado grau de autonomia das agências, sendo a questão orçamentária mais recorrente nesse sentido e já mencionada acima. Obviamente, se não houver recursos adequados para estruturar programas de ação de regulação e pesquisa de desenvolvimento, a sua atuação acaba sendo limitada.

Outro ponto observado é o processo de indicação dos diretores, que também tem um acentuado caráter político adequado e sabe-se que existem agentes políticos atuando dentro desse processo. Porém, quando há alguma condição que desvirtua essa indicação, essa passa a comprometer de certa forma a autonomia da agência. Ávila e Silva (2014) assinala que esta situação existe porque esses diretores não chegam com uma isenção suficiente para estar desenvolvendo suas atividades e, de certa forma, essa situação pode também a autonomia da agência.

Vale destacar que em 2007 foi instituído, pelo Decreto nº 6.062, o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PROREG), que tem a finalidade de contribuir para a melhoria do sistema regulatório, da coordenação entre as instituições que participam do processo regulatório, dos mecanismos de prestação de contas e de participação e monitoramento por parte da sociedade civil e da qualidade da regulação de mercados. Sobre esse assunto, Ávila e Silva (2014) acrescenta que muitas vezes os modelos têm oportunidade de melhoria que não levam a essa condição da eficiência plena, mas esse aprendizado é algo que permite um aprimoramento contínuo do modelo regulatório e um ponto relevante é exatamente porque existe autonomia em estar revendo aquelas decisões que foram tomadas em outros momentos. Ressalta-se que estas decisões estão dentro das observâncias realizadas das regras, tanto do contrato regulamentar e contrato de concessão, quanto regras regulamentadas.

## CONFLITOS REGULATÓRIOS

A atuação do regulador visa harmonizar interesses comuns aos atores que participam do setor regulado. Por um lado, essa visão inclui a universalização da prestação de serviço com a melhor qualidade, bem como com acesso a um custo adequado. Por outro, a empresa, do ponto de vista econômico, tenta maximizar o retorno da ação dela, bem como o cidadão usuário quer um serviço de qualidade com custo módico o mais baixo possível.

Portanto, basicamente os conflitos se dão do ponto de vista de equilibrar essas pretensões a cada momento. Sendo assim, o órgão regulador pode ser visualizado como o centro do triângulo equilátero onde esse equilíbrio se dá de forma dinâmica. Segundo Ávila e Silva (2014), em muitas situações é necessário que o regulador se aproxime mais do prestador do serviço, ou em outro momento do governo, ou do consumidor cidadão usuário. Essa condição parte do princípio de uma compensação baseado dentro do contexto histórico, político ou econômico em que o serviço está sendo desenvolvido.

Ávila e Silva (2014) acrescenta que em relação a Teoria da Regulação, do modo geral, trata essas questões de uma forma abstrata. No caso da ANEEL, especificamente, o regulador trabalha o processo de reajuste e de revisão tarifária, pois é o que garante o equilíbrio econômico financeiro do contrato de concessão. Bem como cada uma dessas partes tem interesse específico em relação processo tarifário, ou seja, o cidadão quer pagar o mínimo por

melhor qualidade, a empresa quer ter o máximo retorno de investimento e o Estado quer a universalização na prestação de serviço, os conflitos sempre acabam surgindo. Dentro desse contexto, a agência tem constantemente que trabalhar essas pretensões e distensões, de forma a harmonizá-las de forma adequada.

A ANEEL, responsável pelo atendimento de mais de 60 (sessenta) milhões de usuários, é uma agência que encara com bastante seriedade, profissionalismo e eficiência, a atividade de mediação, existindo uma Superintendência específica para o assunto. Trata-se da Superintendência de Mediação Administrativa Setorial (SMA), a quem compete “executar as atividades relacionadas aos processos de consulta aos agentes econômicos, a consumidores de energia elétrica e à sociedade e de atendimento a suas reclamações” (Portaria MME nº 349, de 28/11/97).

Ressalta que além dos requisitos gerais já referidos, para efeito de realização das mediações em sua esfera de atuação, a agência observa a Norma de Organização, ou seja, ANEEL 001 aprovada pela Resolução Normativa ANEEL nº 273/07. Segundo Junqueira (2011), com base no citado dispositivo, o conflito é objeto de um processo de triagem para constatação do cabimento do mecanismo da mediação cuja instauração depende da concordância da outra parte envolvida. Havendo instauração do procedimento, passa-se à fase de coleta de documentos e informações, montando-se uma sinopse cronológica do conflito.

A autora acrescenta que na primeira reunião, as regras e procedimentos são informados aos envolvidos, realizando-se quantas reuniões forem necessárias, com ativa participação dos regulados, até se chegar a uma solução que atenda aos interesses dos envolvidos. Ressaltando que com o resultado concreto desse trabalho, a SMA/ANEEL tem alcançado uma média de 30 (trinta) mediações anuais, daí resultando em acordos 90% (noventa por cento) desses casos, o que denota um alto percentual de êxito.

Em relação a conflitos regulatórios, é importante enfatizar que, segundo Ávila e Silva (2014), para que o modelo regulatório possa funcionar é necessário que todo um conjunto de aspectos possa estar funcionando de forma articulada, para que este modelo responda da melhor forma, ou seja:

se não tiver um cidadão acostumado a participar do processo, não adianta estabelecer vários canais para participação públicas porque de fato são poucos efetivos e acabam sendo mais formais do que materialmente importante dentro do processo. No Brasil temos uma baixa cultura de participação ainda, a visão de tentar fomentar isso é algo que demanda mais tempo do que a gente consegue fazer no ciclo que temos desde a criação das agências. Mas é uma crença, pois não adianta estabelecer relações de comando e controle na regulação dos diversos setores da infraestrutura, porque o estado nunca vai ter condições de ficar controlando o que cada um dos agentes está fazendo no seu quintal.

Isto implica em dizer que é necessário desenvolver relações que sejam horizontais, criar consciência da importância da participação, e que o processo de regulamentação possa ser o mais participativo possível de modo que todos consigam entender exatamente as razões pelas quais um determinado regulamento foi editado, bem como quais são as consequências e posturas de cada um desses agentes dos serviços que estão sendo prestados. Portanto, essa consciência em relação a esses serviços demanda mais tempo do que uma capacidade ou uma vontade técnica de um ou de outro regulador. Podemos dizer que é um aspecto cultural, onde envolve uma condição de educação da própria população, envolve característica, ponto de vista sociológico da forma como lidamos com a questão de poder.

## O PROCESSO DE CAPTURA

A forma adotada desse novo modelo de intervenção na economia passou a ser um desafio para a agência reguladora, ou seja, evitar que venha a ser capturado pelos grupos de interesse mais bem organizados e articulados, não necessariamente (ou pouco provavelmente) alinhados às estratégias e políticas governamentais de desenvolvimento.

A captura da agência pode ocorrer na medida em que não possui a autonomia técnica necessária para compreender as especificidades do setor regulado, ficando à mercê dos pareceres técnicos apresentados pelos respectivos setores. Também pode-se acrescentar que captura regulatória ocorre quando uma agência estatal reguladora, criada para defender o interesse público, atua em favor dos interesses comerciais ou especiais que dominam a indústria ou setor sob regulação. Captura regulatória representa, portanto, uma falha de governo, pois ele próprio pode agir como um incentivo para as grandes empresas que produzem externalidades negativas.

Dentro desse contexto de informações assimétricas entre a agência reguladora e a empresa regulada, Carvalho Filho (2008) acrescenta o que a doutrina denominou de “teoria da captura”

as ações que buscam impedir que o órgão regulador perca sua capacidade de decidir em favor do interesse da sociedade na prestação dos serviços públicos adequados e passe a produzir atos regulamentares e de gestão em favor de interesses privados dos segmentos regulados.

Segundo Castor (2000), uma peculiaridade da cultura política brasileira apontada é o relacionamento incestuoso que tem caracterizado as relações entre órgãos de regulação e empresas reguladas. Até muito recentemente vem sendo considerada “natural” a migração de funcionários de um lado para outro da relação de regulação ou de fomento, apesar da inserção do mecanismo de quarentena para minimizar esta situação.<sup>30</sup>

Vale aqui sinalizar que esta questão da captura existe todo um aparato teórico institucional, tratado no capítulo I, que evidencia a necessidade de haver transparência e cooperação entre os atores, não deixando que situações oportunistas possam influenciar para elevação dos custos de transação.

A literatura diz que, mais cedo ou mais tarde, as agências todas são capturadas por interesses ou dos Estados, das empresas ou dos usuários. Porém, segundo Ávila e Silva (2014), esta situação não é uma realidade, pois existe um equilíbrio dinâmico no qual conforme já descrito, num certo momento, existe uma aproximação maior da agência nos interesses de um desses segmentos, ou seja, dos cidadãos usuários, do governo ou prestador de serviços. Isso por uma determinada circunstância momentânea, que levou a esta atitude do regulador a atuar dessa forma, não significa necessariamente que ele tenha sido capturado por esse interesse.

O autor ainda acrescenta, que a captura pode ocorrer, mas ressalta a existência de mecanismo de depuração nesse processo, ou seja, o mandato dos diretores podem ser exercido por dois períodos numa recondução, desta forma mesmo que exista numa determinada circunstância um diretor não alinhado com a instituição, existe outro dentro da mesma, já que o fato de ter

---

<sup>30</sup> A Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, que instituiu a ANEEL, previu no seu art. 9º um período de “quarentena” de 12 meses, durante o qual o ex-dirigente estaria impedido de prestar, direta ou indiretamente, independentemente da forma ou natureza do contrato, qualquer tipo de serviço às empresas sob sua regulamentação ou fiscalização, inclusive controladas, coligadas ou subsidiárias, incorrendo, em caso de infração à vedação, na prática do crime de advocacia administrativa. A Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, que criou a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, estabeleceu, no seu art. 14, regra semelhante para seus ex-diretores, vedando por doze meses, após o término do mandato ou exoneração do cargo, a prestação, direta ou indireta, de qualquer tipo de serviço a empresa integrante da indústria do petróleo ou de distribuição. A Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, fixou para todas as agências reguladoras federais uma “quarentena” uniforme de quatro meses após o término do mandato ou exoneração, durante a qual o ex-diretor ficaria proibido de prestar serviços a empresas do setor regulado pela respectiva agência.

uma diretoria colegiada e diversos diretores de certa forma também dividem a responsabilidade, com isso é reduzida capacidade de captura.

De acordo com Ávila e Silva (2014), existem na ANEEL alguns mecanismos que são bastante interessantes do ponto de vista de prevenção quanto a captura e estão relacionados ao processo decisório. Ou seja, a distribuição dos processos para a decisão da diretoria se dá por meio de processo de sorteio público, sendo este transmitido pela internet, onde os diretores não têm conhecimento, a priori, quais são os temas que vão ser submetidos. Assim, a aleatoriedade da distribuição, de certa forma, impede um direcionamento vicioso. Sobre o assunto Bianca Tinoco (2014), acrescenta:

diferentemente que acontece em outras agências, a ANEEL não tem diretores vinculados a determinados segmentos de regulação, todos os diretores trabalham voltados para aspectos decisórios propriamente dito. Sendo municiados pelos trabalhos técnicos das áreas, neste sentido não existem diretores voltados para parte da atividade regulatória, sendo assim todos podem ser distribuídos aleatoriamente sem prejuízos

Enfatizando a questão da transparência, destaca que a reunião pública da diretoria, citada anteriormente, é transmitida pela internet onde todos os procedimentos estão regulamentados, onde o cidadão, o regulado, ou o próprio governo tem possibilidade de estar se manifestando durante a própria reunião. Esta condição acaba diminuindo o risco de captura, ou seja, o principal antídoto da captura é a transparência e a participação social na qual o modelo funciona.

Ávila e Silva (2014) comenta que se as decisões fossem tomadas de forma pouco transparente, logo a captura ficaria evidente. Ainda, segundo Tinoco (2014) a ANEEL tem uma comissão de ética permanente e também recentemente foi criada uma ouvidoria institucional da agência. Então não somente a ouvidoria setorial, que busca resolver as questões que foram relacionadas, mas também uma ouvidoria voltada para qualquer tipo de denúncia que possa ser realizada contra o trabalho dos agentes da ANEEL. Dessa forma, cria-se mais um mecanismo para redução do risco de captura.

Segundo Ávila e Silva (2014), além de buscar melhorar o processo de participação pública, existe um projeto na ANEEL direcionado para que toda a norma a ser editada deva ser precedida de uma análise de impacto regulatório. Importante ressaltar que ao criar a agência,

no primeiro momento, busca-se regulamentar boa parte dos aspectos da prestação de serviço, sendo que o número representativo de normas faz com que o sistema normativo seja complexo e até mesmo com elevado custo para ser implementado. Portanto, a análise de impacto regulatório vem exatamente como um mecanismo de aperfeiçoamento dessa atuação do regulador tentando dar maior racionalidade do ponto de vista do sistema de normas que se estabelece dentro do setor.

Outro ponto citado por Ávila e Silva e Tinoco (2014) é que a ampliação de espaços para a participação contribui para a conveniência nas edições das normas e essa possibilidade de instrução melhora os processos e faz com que a qualidade da regulação como um todo possa alcançar um potencial de melhora efetiva. O melhor mecanismo de transparência é a participação de todos interessados (Sociedade, Governo e Regulados), o que faz com que a captura se torne mais difícil. Ainda os autores acrescentam em relação à participação da sociedade no processo decisório da ANEEL e também sobre a existência de equilíbrio qualitativo e quantitativo dos representantes das partes envolvidas na regulação:

Não há esse equilíbrio, nós precisamos fomentar mais essa participação. Hoje está prevista na lei da agência que todo o processo decisório de regulamentação que traga algum impacto para setor, tem que ser precedido de um processo de consulta de audiência. A análise de impacto regulatória é algo que amplia esse processo de participação, bem como aumenta a chance de estarmos diminuindo as distorções que eventualmente possa ter em relação a isso, nós estamos hoje trabalhando para poder estar estruturando processos de participação que utilizem mídias, redes sociais que facilitarão a participação consumidor do serviço de uma forma mais efetiva. Mas como já disse, não existe no Brasil essa cultura de uma participação mais efetiva (ÁVILA E SILVA, TINOCO, 2014).

#### 4.2 - O PROCESSO DE APRENDIZADO E CONHECIMENTO

A gestão da informação, do conhecimento e aprendizado passou a ser um dos temas mais discutidos nas organizações e no mundo neste século. No contexto teórico passam a considerar o surgimento de uma nova era, uma nova geração ou uma nova sociedade, cujo o marco é o uso do conhecimento para a geração de novos conhecimentos, uma sociedade influenciada pela eficiência no uso das tecnologias de informação e comunicação. A era atual passou a ser considerada a era da informação e do conhecimento (LASTRES, 1999).

Portanto, dentro desse contexto, o ponto que devemos buscar responder é se o quadro de dirigentes e técnicos da agência está adequadamente constituído, em termos de capacitação técnico-científica, de reconhecida competência e reputação. Para Ávila e Silva (2014), o quadro de dirigentes da ANEEL possui competência técnica e conhecimento. O modelo tem algumas oportunidades de melhorias, principalmente de condutas por parte do governo, ou seja, o modelo presidencialista muitas das vezes ocorre uma degeneração do setor em termos de abstração ideológica. Ávila e Silva acrescenta:

no caso da ANEEL nós sempre tivemos seus diretores com alguma competência técnica e com algum conhecimento da realidade do setor elétrico, claro o setor elétrico ele é muito amplo, diversos segmentos de geração, distribuição e comercialização de energia e cada um desses diretores traz a bagagem daquele campo que ele atuou mais durante a sua experiência profissional, é exatamente aí que se acredita que a pluralidade das divisões é que faz com que nós tenhamos uma melhor qualidade da decisão regulatória.

Segundo Frees (2007), a criação do conhecimento inicial deu-se em grande parte pela experiência de indivíduos e são fundamentais para a organização. A origem e estruturação da organização foram baseadas no conhecimento e expertise de indivíduos oriundos do setor elétrico. Esta conduta foi essencial, já que as agências no Brasil foram criadas sem que se formassem as competências necessárias para os desafios de regular.

Porém, é fator determinante na continuidade do Estado Regulador, a acumulação de competências que, segundo Ávila e Silva (2014) é sempre um desafio e a estratégia utilizada pela ANEEL ao longo desse tempo foi, em primeiro lugar a manutenção de um programa de capacitação que foi percebido como sendo bastante avançado do ponto de vista da realidade da administração pública, muito diferente da administração pública tradicional.

Em segundo lugar, a apropriação das melhores práticas da regulação existente no mundo é uma meta a ser buscada. Uma vez que o Brasil não possui exatamente essas expertises, buscaram-se conhecimentos técnicos já desenvolvidos em outros espaços. Países como Inglaterra e Estados Unidos têm a regulação centenária. Portanto, dentro dessa onda regulatória que tem envolvido o mundo, a ANEEL fomentou a participação e parcerias com instituições do mundo todo, buscando essa experiência nesses países considerados benchmarking desses processos. Visando qualificação do seu quadro, a ANEEL passou a disponibilizar um conjunto de recursos, incentivando as universidades a criarem cursos de

graduação e pós-graduação nas áreas de regulação, regulação econômica, regulação técnica e modelo de gestão regulatório. Enfim fomentar na academia, a criação de espaços de discussão e de formação de técnicos para estar atuando na regulação.

Retornando a questão de formação do quadro funcional, segundo Frees (2007), existe uma preocupação com a perda do conhecimento, que não é renovado ou aproveitado, ou seja, devido a saída de colaboradores, enfatizando a perda de conhecimento tácito. Nesta linha, Ávila e Silva (2014) destaca que esta situação é um grande desafio para a ANEEL, pois nessa linha de pensamento a formação do quadro de pessoal técnico é sempre um desafio, pois de acordo com a formação dos quadros das autarquias públicas, todos ocorrem por meio de processo de concurso público.

Porém, no caso de escolha através de concurso público que garante a imparcialidade do processo, esse não garante que esteja trazendo para o quadro pessoal das Agências os melhores técnicos dos setores. Esta situação faz com que o regulador precise desenvolver, ao longo do tempo, um forte programa de capacitação<sup>31</sup>. Porém uma vez capacitados esses profissionais passam a ter um valor de mercado elevado, e dentro desse contexto a ANEEL e a as outras agências reguladoras não conseguem reter esses talentos. Segundo Ávila e Silva (2014), existe dentro da ANEEL um turnover pessoal reativamente alto:

aqueles que são percebidos com características diferenciadas dentro de cada uma de áreas de regulação são levados pra prestar serviços como consultoria ou até nas concessionárias prestadoras de serviço, é sempre um problema a formação e capacitação da mão de obra.

De acordo com o Relatório da ANEEL (2012), a agência é jovem, isto em relação a faixa etária do quadro de funcionários, pois aproximadamente 75% dos servidores possui até 40 anos de idade.

---

<sup>31</sup> Tratando-se de receita da ANEEL, existe a TFSEE - Taxa de Fiscalização de Serviços de Energia Elétrica qual foi criada, pela Lei nº. 9.427, de 26/12/1996, e regulamentada pelo Decreto nº. 2.410, de 28/11/1997, com a finalidade de constituir a receita da Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL para cobertura das suas despesas administrativas e operacionais, essa receita tratava-se 0,5% (cinco décimos por cento) do valor econômico. ( ANEEL, 2012). Posteriormente, a Lei nº. 12.783, de 11/01/2013, reduziu a TFSEE de 0,5% (cinco décimos por cento) para 0,4% (quatro décimos por cento) do valor econômico agregado pelo concessionário, permissionário ou autorizado, inclusive no caso de produção independente e autoprodução, na exploração de serviços e instalações de energia elétrica.

Outro ponto abordado por Ávila e Silva (2014), é a questão de ações e estratégias que as agências têm implementado no sentido de agregar conhecimento e aprendizado e como isso reflete na capacidade de regular com eficiência, pois, segundo o autor, do ponto de vista de desenvolvimento de capacidade de tecnologia, houve nos primeiros dez anos da regulação um investimento elevado na formação de pessoas.

A percepção é que esta situação tem causado uma defasagem em relação aos prestadores de serviço na questão do tratamento da informação e do conhecimento setor. Segundo Frees (2007), as melhorias dos processos de trabalho baseados na informação e conhecimento ocorrem de forma intuitiva, não planejada, apoiadas pelo mapeamento de processos, pelo incentivo ao aprendizado e reaproveitamento de modelos e tarefas. São baseadas na “expertise” dos trabalhadores.

Por outro lado, a ANEEL tem buscado desburocratizar seus conhecimentos, ou seja, desburocratizar a capacidade de regular. Segundo Ávila e Silva (2014), quanto mais se conhecem o objeto que está sendo regulado, mais tendência a sua capacidade de melhorar a eficiência dessa regulação. Porém, existe um risco que se tem de um isolamento burocrático do regulador, pois ao desenvolver uma regulação que seja extremamente técnica, ela acaba não sendo percebida pelo destinatário da regulação: os consumidores. Portanto, é necessário que se tenha o cuidado pra não gerar insulamento burocrático, bem como afastar dentro dos modelos técnicos a sociedade, principalmente pela cultura que ela vive.

No caso da ANEEL, a preocupação não são os meios pelo qual o grupo prestador de serviço atua. Segundo Ávila e Silva (2014), a visão da ANEEL é controlar mais os resultados, ou seja, a regulação não deve entrar na gestão das empresas. A agência acredita que há sempre uma opção do gestor no desenvolvimento das suas estratégias de negócio e dentro dessa ótica, o regulador busca resultados. Ou seja, o importante é que os resultados sejam satisfatórios e esses possam ser refletidos numa melhor modicidade tarifária ou uma melhor qualidade na prestação de serviços, sendo assim se controla os resultados e não os meios do modelo de gestão de cada uma das concessionárias.

O modelo regulatório vem sendo bastante debatido na última década e isso tem sido importante para o fortalecimento do processo de crescimento das agências, e umas das ações implementadas pela ANEEL foi a descentralização. Segundo relatório da ANEEL (2002), a

forma de atuação das Agências Estaduais, seria de implementar suas atividades em harmonia com a filosofia, as diretrizes e as linhas de ação da ANEEL. Como meta, a agência apresentava quatro justificativas para essa descentralização:

- i) Aproximar as ações de regulação, fiscalização e mediação dos consumidores e agentes setoriais;
- ii) Agilizar os processos de regulação, fiscalização, mediação e outorgas;
- iii) Adaptar as ações de regulação, fiscalização e mediação às circunstâncias locais;
- iv) Minimizar os problemas na relação entre consumidores e concessionários ou resolvê-los localmente.

A resolução Normativa nº 417 de 2010 formalizou essa descentralização, estabelecendo os procedimentos para a delegação de competências da ANEEL aos Estados e ao Distrito Federal, para a execução de atividades descentralizadas em regime de gestão associada de serviços públicos. Tendo como parágrafo único, para efeitos desta Resolução Normativa, considera-se:

I - Acordo de Interesses: instrumento pactuado entre a ANEEL e o Estado-membro no qual são estabelecidas as condições para o compartilhamento de experiências, a transferência de conhecimentos e a definição de procedimentos necessários à constituição e (ou) habilitação de AGÊNCIA para a execução de atividades descentralizadas de apoio à regulação, controle e fiscalização dos serviços e instalações de energia elétrica (ANEEL, 2010, p.01)

Segundo Ávila e Silva (2014), esta ação da ANEEL é devido não compactuar com a idéia das outras agências federais de manter escritórios nas diversas unidades de federação. A ANEEL trabalha com um modelo que busca incentivar e fomentar a criação de uma competência regulatória estadual. Desta forma, a ANEEL dá suporte na constituição de agências reguladoras estaduais que sejam congêneres ao mesmo modelo institucional. Vale acrescentar que a ANEEL defende este modelo, como sendo o modelo de atuação estatal mais adequado do ponto de vista da regulação.

Naqueles estados em que há concordância em relação a visão do estado com a regulação federal, a ANEEL pode descentralizar algumas de suas atividades de fiscalização e mediação de conflitos, com o único objetivo da atuação do regulador fica mais próxima do cidadão usuário interessado. Um ponto a destacar neste tipo de governança é que trata-se da atribuição

da agência estadual, pois ao atuar de forma descentralizada, as agências atuam como se fossem uma primeira instância de um processo, portanto cabe recurso para ANEEL da decisão das agências estaduais.

Existe um propósito da ANEEL de persistência em busca da evolução contínua dentro do modelo regulatório, porém, muitas das vezes exige fundamentos do regulador que o atual modelo não possibilita e torna-se como um grande desafio a ser alcançado. Desta forma, conforme relatório da ANEEL (2013), desde 2006 a reguladora utiliza como prática a definição de uma Agenda de Desafios Estratégicos. A Agenda é o instrumento de planejamento estratégico da ANEEL, desenvolvido em ciclos quadrienais, cujo objetivo é contribuir para a visão integrada dos principais resultados que a Agência pretende atingir no cumprimento de sua missão institucional.

A primeira Agenda compreendeu o ciclo de 2006 a 2008 e a segunda contemplou o ciclo de 2009 a 2012, com nove desafios estratégicos definidos, cada qual com os seus resultados esperados estabelecidos em termos qualitativos, sob um tema agregador: Governança Regulatória do Setor Elétrico. Em suma podemos listar os seguintes desafios Estratégicos:

Desafio 1: Coerência Regulatória

Desafio 2: Alocação Eficiente dos Custos de Energia Elétrica

Desafio 3: Qualidade do Serviço de Energia Elétrica

Desafio 4: Equilíbrio entre Oferta e Demanda de Energia

Desafio 5: Fortalecimento e Transparência dos Instrumentos de Diálogo com a Sociedade

Desafio 6: Fortalecimento da Identidade e Autonomia Institucional

Desafio 7: Informação com Qualidade

Desafio 8: Desenvolvimento Organizacional

Desafio 9: Aprimoramento do Processo de Descentralização

#### 4.3 – COMENTÁRIOS FINAIS

Foi apresentado neste capítulo que dentro de uma política de formatação de um modelo regulatório eficiente, isto visando buscar um equilíbrio nos resultados satisfatórios para todos os agentes, a ANEEL é uma instituição organizada, isto dentro das limitações que as Agências

Reguladoras brasileiras possuem. É fato que existe uma necessidade enorme de uma Lei Orçamentária, isto visando um contingenciamento de recursos, onde este pode ser apontado como determinante pela perda de autonomia das agências.

Outro ponto são as questões de indicação de Diretores, é necessário que as indicações sejam de acordo com critérios técnicos e não políticos. Entre outras atribuições, vale destacar que cumpre a uma agência garantir a concretização de projetos, estimular a concorrência entre as prestadoras de serviços e arbitrar conflitos. Talvez o que vimos durante estas discussões é que as agências são um instrumento a serviço do Estado, e existem para garantir o cumprimento de contratos que envolvem o governo e o setor privado. Por isso mesmo não podem subordinar-se a interesses partidários ou políticos.

As Agências Reguladoras do Brasil são jovens, e para que possam cumprir suas funções para qual foram idealizadas é necessário que busque continuamente o desenvolvimento, aprendizado e acumulação de conhecimento. Um fator predominante na ANEEL é a perda da sua mão de obra especializada, fato esse que evita acumular e transfere o conhecimento tácito para outras entidades. Fatores como assimetria de informação, captura, conflitos contratuais...etc, somente poderão ser controlados e minimizados através de investimento e fortalecimento da Agência, tanto em questões pessoais, como em condicionamento para que o seu espaço possa ser preservado e respeitado, dentro do contexto regulatório.

## CONCLUSÃO

Contribuir para entender o processo de mudança institucional no setor de infraestrutura, em particular no setor de energia, foi o grande desafio desse estudo. Ao buscarmos entender o modelo atual, foi necessário buscar informações na história a partir da revolução de 1930, pois como já mencionado, esta foi certamente um ponto de inflexão na política brasileira, e apresenta importantes ações quanto às reformas do estado brasileiro. O aparato teórico foi destacado através do entendimento da escola institucional e reguladora, sem esquecer pontuais abordagens shumpeterianas, já que é parte integrante de qualquer processo onde ocorre mudança de paradigmas e inovações.

Vimos, dentro do processo de formação política do país, que o ponto de partida foi a era Vargas, quando se optou por um modelo de administração centralizadora e intervencionista. Esse modelo visava estabelecer princípios e regras e padronizar os procedimentos a serem adotados dentro da organização pública. Como Bresser Pereira comenta, “desse momento em que o Estado abandonava seu mero papel de polícia, para intervir diretamente em todos os setores da sociedade, foi necessário que se formassem grandes organizações burocráticas de caráter estatal ou semi-estatal”. Ao longo das décadas, como vimos no decorrer do estudo, os planos econômicos buscavam realizar investimentos em infraestrutura, pois era sabido da necessidade de um equilíbrio entre crescimento econômico e crescimento da infraestrutura.

A crise econômica que se estendeu por todos os anos 1980 pôs um ponto final no modelo de crescimento forçado pelo investimento e planejamento público no país. O país não tinha recursos para investir nos setores de infraestrutura que ficando cada vez mais obsoletos. Porém vale destacar que durante a década de 1980 esse aspecto não foi tão evidenciado, já que a crise e a baixa dinâmica econômica que assolava o país faziam com que a atividade econômica pressionasse pouco os setores de infraestrutura. Diante de nova visão, iniciou na década de 1990 uma mudança de governança do Estado.

Nesse contexto, vale destacar no setor de energia, o fato das privatizações ocorrerem antes da criação da Agência Reguladora de Energia Elétrica (ANEEL). Ou seja, não houve um planejamento adequado, pois a agência somente foi criada após 40 processos de privatização no setor. Portanto, este hiato temporal sem a existência de um marco regulatório, gerou incertezas no mercado, ou seja, as mudanças foram feitas antes das regras aprovadas.

Essa incerteza no mercado fez com que os investimentos esperados no setor não acontecessem de imediato. Esse elemento trouxe e traz também desafios para a ANEEL, já que o processo de regulação tem que ser tal que incentive a realização dos investimentos necessários, bem como promova o bem estar dos consumidores e usuários, além de buscar aumentar a eficiência econômica. Esses elementos, por vários motivos não puderam ser observados num primeiro instante. Exemplo disso é que no início do Século XXI foi necessário ações emergências, tendo sido determinado pelo Governo o racionamento de energia elétrica. A ANEEL aponta quatro pontos principais e responsáveis por esse momento: i) Lacunas de atribuições e de atuação do CNPE e do MME/Secretaria de Energia; ii) Dificuldades da ANEEL na implantação de um ambiente regulatório adequado; iii) Desobediência a condições contratuais; iv) Legislação incompleta e insuficiente.

Centrando na ANEEL, ao apontar como um item impeditivo para o crescimento do setor de energia, a dificuldade na implantação de um ambiente regulatório adequado, pode destacar algumas ponderações: primeiro, é o fato de a instituição ter a responsabilidade de equilibrar os interesses do Governo, das empresas e do consumidor. Em se tratando de interesses econômicos, sempre irão existir interesses que muitas das vezes não sejam comuns, desta forma é fato que a ANEEL lida com as questões de interesses e assimetria de informação e possibilidades de captura, elementos desafiadores fundamentais que podem dificultar a formação de um ambiente regulatório eficiente.

Ainda mais, tais temas esbarram em fatores como: questões políticas, já que a agência reguladora é administrada por colegiado, sendo este indicado pelo Presidente da República e passa pelo aval do Senado. Ou seja, interesses políticos podem perseverar na escolha, apesar de existir já no Congresso em tramitação mudanças no sentido que o indicado deverá também possuir formação acadêmica compatível com o cargo, observado, como critério de compatibilidade, o nível acadêmico médio dos profissionais do setor que gozem de notório saber.

Outro fator é a questão da autonomia, que também esbarra na questão dos dirigentes, já que os mesmos são atribuídos a mandatos. Ávila e Silva argumenta que é importante ressaltar que ter autonomia não significa independência, ou seja, a agência reguladora não é um estado à parte do estado que está constituído, ela não atua de forma independente do governo na formulação

das políticas públicas, atua dentro de uma pauta que o governo estabelece para estas políticas públicas, estamos falando de autonomia e não de independência. Na visão da ANEEL, essa autonomia tem sido garantida, relevando alguns momentos nos quais sofre limitações que são maiores, mas principalmente por conta dos aspectos orçamentários que acabam limitando as condições de atuação do órgão regulador.

A capacitação dos funcionários da ANEEL, conforme relato de Ávila e Silva é um grande desafio da agência, principalmente quanto a manter os profissionais capacitados e treinados. Alguns são constantemente abordados pelas concessionárias, outros buscam alternativas em consultoria, que financeiramente pode ser mais atrativo. Portanto, existe um turnover considerável e daí segue-se a possibilidade de perda do conhecimento e aprendizado desses profissionais dentro da agência. Caso isso aconteça, há um processo de transferência desses conhecimentos para as empresas concessionárias e, desta forma, a assimetria de informação e a captura passa a ser um risco real.

Importante registrar que a seleção desse profissional e via concurso público, sendo assim não se contrata um profissional do ramo especificamente, devendo assim treiná-lo e capacitá-lo. Fator essencial dentro de uma agência é a sua especialização, já que espera-se que dentro da atividade regulatória o ente regulador seja detentor de profundo conhecimento sobre o setor regulado. Nesse sentido, a especialização garante maior eficiência regulatória e se torna um instrumento para reduzir a assimetria informacional.

Se considerarmos, a partir de 2001, a inserção de um novo modelo regulatório no setor de eletricidade, podemos observar um crescimento significativo na capacidade instalada. Segundo o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômico -DIEESE (2014), o mérito do novo modelo foi trazer aumento de segurança no setor por meio de retomada de planejamento. Sendo assim, a ampliação das capacidades de geração e transmissão de energia, foi superior ao crescimento da demanda. De acordo com o Boletim, a capacidade de geração cresceu em 64,1%, sendo que o consumo final cresceu 50,35%, de acordo com os dados do Balanço Energético Nacional 2013 <sup>32</sup>. Esse aspecto está ligado, é claro, à confiança no modelo regulatório.

---

<sup>32</sup> Maurício Tolmasquim, comparando os anos 2001 e 2013, afirma ainda que a capacidade instalada crescesse 72,4% contra 50,8% de crescimento do consumo (Canal Energia, 18/03/2014).

Dentro do objetivo proposto pelo estudo, podemos concluir que a ANEEL, vem cumprindo com o papel para o qual foi instituída, bem como teve e continua tendo uma participação essencial na busca de eficiência do modelo e nas reformas que foram realizados nestes quase 18 de existência. Porém, destaca que a missão da ANEEL para proporcionar condições favoráveis para que o mercado de energia elétrica se desenvolva com equilíbrio entre os agentes e em benefício da sociedade, tem esbarrado em vários fatores que foram discutidos nesse estudo. E estes tornam-se os grandes desafios a ser perseguidos, visando alcançar a visão de futuro que a ANEEL, que é ser reconhecida como instituição essencial para a satisfação da sociedade com o serviço de energia elétrica.

**REFÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:**

ABREU, Yolanda Vieira. A Reestruturação do Setor Elétrico Brasileiro: questões e perspectivas. Dissertação de Mestrado. Programa Inter unidades de Pós-graduação em Energia Elétrica, FEA - USP, São Paulo, 1999;

ABREU, Marcelo de Paiva. A Ordem e o Progresso: cem anos de política econômica republicana – 1889 – 1989. Rio de Janeiro: Campus, 1990;

ABREU, Marcelo de Paiva. A Economia Brasileira 1930 – 1964 – Versão de capítulo a ser incluído America Latina em la Historia Contemporánea. Volume V - 1930-1960, patrocinado pela Fundación Mapfre, 2010;

ABRADEE, Associação Brasileira de distribuidores de Energia Elétrica. Entenda a Indústria de Energia Elétrica - Módulo 1a indústria de energia elétrica – 2014. <http://www.abradee.com.br/setor-eletrico/visao-geral-do-setor> - Acesso dia 24/06/2014;

ANEEL, Agência Nacional de Energia Elétrica. ANEEL e a Descentralização - Audiência Pública, Convênio ANEEL – AGEEL, 2002;

ANEEL, Agência Nacional de Energia Elétrica. Atribuições, Funcionamento e Resultados Alcançados - IV Encontro Nacional da 3ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, 2002;

ANEEL, Agência Nacional de Energia Elétrica. Descentralização de atividades / Brasília : ANEEL - Cadernos temáticos ANEEL, 2005;

ANEEL, Agência Nacional de Energia Elétrica. Relatório ANEEL 10 anos / Brasília : ANEEL, 2008;

ANEEL, Agência Nacional de Energia Elétrica. Resolução Normativa N° 417 – NOVEMBRO, 2010;

ANEEL, Agência Nacional de Energia Elétrica. Módulo 5: Encargos Setoriais - Taxa de Fiscalização dos Serviços de Energia Elétrica – TFSEE - Resolução Normativa, 2012;

ANEEL, Agência Nacional de Energia Elétrica. Relatório de Prestação de Contas Ordinárias Anual – Relatório de Gestão do Exercício, 2012;

ANEEL, Agência Nacional de Energia Elétrica. Relatório Anual ANEEL 2012 / Brasília: ANEEL, 2013;

ANEEL, Agência Nacional de Energia Elétrica. Revista Pesquisa e Desenvolvimento da ANEEL, Gráfica e Editora Aliança LTDA, 2013;

ANEEL, Agência Nacional de Energia Elétrica. Módulo 1: Procedimentos do Programa de Eficiência Energética – PROPEE - Resolução Normativa nº 556/2013, 2013;

ANEEL, Agência Nacional de Energia Elétrica. Relatório ANEEL 2012 / Agência Nacional de Energia Elétrica. - Brasília: ANEEL, 2013;

ALVEAL, Carmen. Evolução da indústria de petróleo : A grande transformação - Apostila didática, Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 2003;

ALMEIDA, Paulo Roberto de. A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica, 2004;

ARAÚJO, João Lizardo. A Questão do Investimento no Setor Elétrico Brasileiro: Reforma e Crise. Nova Economia, v.11, n.1, 2001;

ARAÚJO, João Lizardo. Diálogos de energia: reflexões sobre a última década, 1994-2004. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2005;

ARAÚJO & LOSEKANN, Luciano. Primeira Atualização da Indústria Elétrica Brasileira, GE/IE relatório de pesquisa (Abril), 2001;

ARROW, Kenneth. The Organization of economic activity: issues pertinent to the choice of market versus nonmarket allocation. In: The Analysis and evaluation of public expenditure. Cambridge: Harvard University Press, 1969;

ÁVILA e SILVA, Paulo Cesar Montenegro. Evolução da ANEEL com base no conhecimento e aprendizado ao longo dos anos. ANEEL / Brasília, 15 de Junho de 2014. (Assessor Superintendência de Comunicação e Relações Institucionais), 2014;

AZEVEDO, Paulo Furquim. Organização Industrial. Manual de Economia – 3º Edição – Editora Saraiva, 1998;

BARROSO, Luís Roberto. Agências reguladoras- Constituição, transformações do Estado e legitimidade democrática. R. Dir. Adm., 229: 285-311, 2002;

BATISTA, Paulo Nogueira. O Consenso de Washington - A visão neoliberal dos problemas latino-americanos, 1994;

BNDS, Banco Nacional do Desenvolvimento. Perspectivas do Investimento - APE/DEPEQ e GT do Investimento, Maio, 2014;

BRASIL, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Plano diretor da reforma do aparelho do Estado. Brasília, Imprensa Nacional, 1995. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>;

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo: Atlas, 1988. 180 p.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Plano diretor da reforma do aparelho do Estado. Brasília, Imprensa Nacional, 1995. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>;

BRASIL, Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Lei nº 9.991, de 24 de julho de 2000. Dispõe sobre realização de investimentos em pesquisa e desenvolvimento e em eficiência energética por parte das empresas concessionárias, permissionárias e autorizadas do setor de energia elétrica e dá outras providências. Brasília, DF, 2000;

BRASIL, Ministério do Planejamento. PAC - Programa de Aceleração do Crescimento. Agosto, 2014. Disponível em <http://www.pac.gov.br/noticia/4184f1c4>.

BRDE, Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul. Diretoria de Planejamento Superintendência de Planejamento, Agosto, 2004;

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Desenvolvimento e crise no Brasil (2a. ed.). São Paulo: Ed. Brasiliense, 1970;

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Desenvolvimento e Crise no Brasil - São Paulo: Editora 34. 1985;

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Simpósio The Present and the Future of the Pacific Basin Economy: a Comparison of Asia and Latin America. Patrocinado pelo Institute of Developing Economies, Tóquio, julho, 1989;

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma do estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle:Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, (Cadernos MARE da reforma do estado, v. 1), Brasília, 1997;

BREGMAN, Daniel. Algumas questões sobre a Captura Regulatória – Seminário Internacional – Reestruturação e regulação do setor de energia elétrica e gás natural, Rio de Janeiro, 2006;

CARNEIRO, Dionísio Dias. Crise e esperança: 1974-1980. In: ABREU, M. de P. (Org.). A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990;

CAMARGO, Ivan. Análise do processo de reestruturação do setor elétrico brasileiro Revista Brasileira de Energia - Vol. 11 | N o 2, 2005;

CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. O Brasil Não é Para Amadores: Estado, Governo e burocracia na Terra do jeitinho, EBEL/IBQP-PR, 2000;

CARVALHO FILHO, José dos Santos. – Manual de Direito Administrativo, Lumens Juris, RJ, 20ª Ed., 2008;

CAVALCANTE, Gomes Ferreira Pedro; MALLIAGROS, Thomas Georges. Investimentos, Fontes de Financiamento e Evolução do Setor de Infra-Estrutura no Brasil: 1950-1996. Rio de Janeiro : FGV,EPGE, (Ensaio Econômico; 346), 1999;

CCEE, Câmara de Comercialização de Energia Elétrica, disponível em: <http://www.ccee.org.br> - Acessado em 15 de março de 2014.

CCEE, Câmara de Comercialização de Energia Elétrica. Visão Geral das Operações do CCEE, Versão 2010;

CHANG, Ha-Joon. The economics and politics of regulation Cambridge Journal of Economics, 21, 703-728, 1997;

CHURCH, Jeffrey M.; WARE, Roger. Industrial Organization: a strategic approach. Homewood (IL): McGraw Hill, 2000;

COASE, Ronald Harry. The Nature of the Firm. Economical- NS, Vol. 5, p. 386-405, 1937;

COASE, Ronald Harry. The Problem of Social Cost, The Journal of Law and Economics, Vol. III, (October), pp. 1–44, 1960;

CONCEIÇÃO, Octavio A. C. Além da Transação: Uma Comparação do Pensamento dos Institucionalistas com os Evolucionários e Pós Keynesianos Revista Economia - Set/Dez, 2007;

COSTA, Marcelo e TIRYAKI, Gisele Ferreira. Investimento privado no setor de energia do Brasil: Evolução e determinantes - Revista Eletrônica de Energia, v. 1, n.1, p. 34 -57, jul./dez. 2011;

CUÉLLAR, Leila. As Agências Reguladoras e seu Poder Normativo. São Paulo: Dialética, p 90-91. 2001;

D'ARAÚJO, Maria Celina. Getúlio Vargas - Centro de Documentação e Informação Edições Câmara – Brasília, 2011;

DARHLMAN, Carl. J.. The Problem of Externality. The Journal of Law and Economics, Vol. 22(1), p. 141-162, 1979;

DAVIS, L. E.; NORTH, Douglass. Institutional change and American economic growth. Cambridge: Cambridge University Press, 1971;

DIEESE, Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. Boletim do Setor Elétrico, Numero 3, Junho de 2014 - boletimsetoreletrico@dieese.org.br. Acessado no dia 25/06/2014

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parcerias público-privada e outras formas. 5.ed. São Paulo: Atlas, p. 203 e 206, 2005;

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo, 14 ed., São Paulo, Atlas, p. 402, 2002;

DOSI, Giovanni and, Benjamin Coriat - The institutional embeddedness of economic change: an appraisal of the 'evolutionary' and 'regulationist' research programmes - IIASA Working Paper WP-95-117, November, 1995;

ESPOSITO, Alexandre Siciliano - Contexto e panorama dos investimentos no setor elétrico brasileiro - PERSPECTIVAS DO INVESTIMENTO 2010-2013 - Departamento de Energia Elétrica da Área de Infraestrutura (DEENE/AIE) do BNDES, 2007;

FARIA, Viviana Cardoso de Sá E. O Papel do Project Finance no financiamento de Projetos de Energia Elétrica: Caso da UHE de Cana Brava. [Rio de Janeiro] 2003. 180 p. (COPPE/UFRJ, M.Sc., Planejamento Energético, 2003) Tese Universidade Federal do Rio de Janeiro, COPPE, 2003;

FASOLLO, Luiz Claudio; FELIPE, Ednilson Silva – O Setor de Energia Elétrica No Brasil: A Reforma Setorial, a Agência Regulatória e Alguns Resultados do Modelo – IV Encontro de Economia do Espírito Santo, 2013;

FELICIANO, Renato. Panorama da memória da eletricidade no Brasil. Rio de Janeiro: Centro da Memória da Eletricidade no Brasil, 1988;

FELIPE, Ednilson Silva. As instituições e os Neo-Shumpeterianos: A noção de aprendizado a partir do Pilar Cognitivo das Instituições – Pesquisa & Debates, volume 19, número 1 (33) pp.15-32, jan./jun, 2008;

FERREIRA, Pedro Cavalcanti Gomes ; MALLIAGROS, Thomas Georges. Investimentos, Fontes de Financiamento e Evolução do Setor de Infra-Estrutura no Brasil: 1950-1996, Maio, 1999;

FERREIRA, Pedro Cavalcanti Gomes; MALLIAGROS, Thomas Georges. Impactos produtivos da infra-estrutura no Brasil – 1995/95 – Pesquisa planejamentos econômico – Rio de Janeiro – v.28, nº2 – Agosto, 1998;

FIANI, Ronaldo. Teoria da Regulação Econômica: Estado atual e perspectivas futuras. UFRJ-IE. 2001;

FIANI, Ronaldo. Arranjos Institucionais e desenvolvimento: O Papel da Coordenação em estruturas Híbridas – Rio de Janeiro – 2013 - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2013;

FREES, Carlos Vinicius. Gestão do conhecimento na Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) – Fatores influentes e impacto Social Percebido, Brasília, Universidade de Brasília (UNB), 2007;

FURTADO, Celso. O Brasil pós milagre. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981;

GILARDI, Fabrizio. Policy Credibility, Interdependence, and Delegation of Regulatory Competencies to Independent Agencies: A comparative empirical consideration. Paper

apresentado no workshop "National Regulatory Reform in an International Environment" - ECPR, Grenoble França, 6-11 abril, 2001.

GOMES, A., C. D. ABARCA, et al. O Setor Elétrico. BNDES 50 Anos: Histórias Setoriais. E. M.D e São Paulo e J. Kalache Filho (Ed.). São Paulo, DBA Artes Gráficas: 321-347, 2002;

GOLDENBERG, J.; PRADO, L. T. S. Reforma e Crise do Setor Elétrico no Período FHC. Tempo Social. Nº 2. V. 15. p. 219-235, 2003;

GUERRA, Sérgio. Introdução ao direito das agências reguladoras, Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 318p, 2004;

GUIMARÃES, Gerobal. Crise Energética e Privatização, Consultoria Legislativa – Novembro, 2001;

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Relatório de Pesquisa - Infraestrutura e Planejamento no Brasil Coordenação estatal da regulação e dos incentivos em prol do investimento, o caso do setor elétrico, Brasília, 2012;

JOSKOW, Paul L. Market imperfections versus regulatory imperfections, Junho, 2010;

JUSTEN FILHO, Marçal. O direito das agências reguladoras independentes. São Paulo: 2002;

JUNQUEIRA, Kátia. Mediação – Instrumento Eficaz para a Eficiência – Regulatória. Trabalho originalmente selecionado para o VI Congresso Brasileiro de Regulação, promovido pela Associação Brasileira de Agências de Regulação, 2009. Revisado e atualizado em outubro de 2011. R. EMERJ, Rio de Janeiro, v. 14, n. 56, p. 108-118, out.-dez, 2011;

KELMAN, Jerson. Desafios do regulador. Rio de Janeiro, Synergia, 2009;

KELMAN, Jerson. Relatório da Comissão de Análise do Sistema Hidrotérmico de Energia Elétrica. Brasília, Conselho Nacional de Política Energética– CNPE, 21 julho, 2001;

KRAUSE, Eduardo Battaglia. Agências Reguladoras no Cenário Brasileiro – Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2005;

LAGO, Aranha Corrêa do. A retomada do crescimento e as distorções do “milagre”: 1967-1973. In: ABREU, M. de P. (Org.). A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990;

LASTRES, H. M. M. Informação e conhecimento na nova ordem mundial. Ciência da informação, Brasília, v. 28, nº1, 1999;

LEITE, Antônio Dias. Incertezas do sistema de energia elétrica no Brasil. GESEL – Grupo de Estudos do setor elétrico – UFRJ – Rio de Janeiro – 2009;

LESSA, Carlos. Quinze anos de política econômica. Campinas: Unicamp, 1978.

LIMA, Gustavo Augusto F. de. Agencias reguladoras e o poder normativo, 1º edição – São Paulo, Baraúna, 2013;

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos , Revista do Serviço Público, Ano 49, Número 2 - Abr-Jun, 1998;

LOSEKANN, Luciano Dias. Reestruturação dos Setor Elétrico Brasileiro: Coordenação e Concorrência. Tese submetida ao Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Doutor em Economia, Dezembro, 2003;

MALAGUTI, Gustavo Abreu. Regulação do setor elétrico brasileiro: da formação da indústria de energia elétrica aos dias atuais, TD 254, Dezembro, 2009;

MALAN, Pedro, Bonelli, R., Abreu, M.P., Carvalho, J.E. Política Econômica Externa e Industrialização no Brasil: 1939-52, Ipea/Inpe, RJ, 1977;

MME, Ministério das Minas e Energia. PNEF - Plano Nacional de Eficiência Energética, Premissas e Diretrizes Básicas na Elaboração do Plano. Brasília – DF: MME, 2010;

MME, Ministério das Minas e Energia. Sítio da internet contendo informações sobre a atuação deste Ministério. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/>. Acesso em: 27 Maio, 2014;

MME, Ministério das Minas e Energia. Modelo Institucional do Setor Elétrico - Brasília, Dezembro, 2003;

MARE, Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República, 1995;

MELO, Marcus André. As Agências Reguladoras: gênese, desenho institucional e governança. In Fernando Abrúcio e Maria Rita Loureiro. O Estado numa Era de Reformas: os anos FHC. Brasília: Seges/MP, 2002;

MOTTA, Paulo Roberto Ferreira. Agências Reguladoras. São Paulo: Manoele, p. 101. 2003;

NORTH, Douglass - Institutions, Institutional Change and Economic Performance - Cambridge University Press – 1990;

NORTH, Douglass. Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, v.5, p.97-112, Winter, 1991;

NORTH, Douglass. Economic performance through time - *The American Economic Review*, v. 84, n. 3, jun, p. 359-68, 1994;

NORTH, Douglass. Understanding the Process of Economic Change - Princeton e Oxford: Princeton University Press, 2005;

NORTH, Douglass. The New Institutional Economics and the Third World Development, in John Harris, Janet Hunter e Colin M. Lewis (ed.) *The New Institutional Economics and the Third World Development*, Londres e Nova Iorque, Routledge, 17-26, 1997;

OCDE, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. *Reviews of Regulatory Reform Brazil: Strengthening Governance for Growth*. Paris, França, 2008;

ORENSTEIN, Luiz & SOCHACZEWSKI, Antônio Cláudio Sochaczewski - *Ordem e Progresso: Cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. - Capítulo 7- Democracia com Desenvolvimento – Rio de Janeiro: Elsevier, 1990;

PÉREZ, Carlota. El reto del cambio de paradigma tecno económico. *Revista BCV*, Caracas, v.13, n.2, 1999;

PIRES, José Claudio Linhares. *Desafios da Reestruturação do Setor Elétrico Brasileiro* – Rio de Janeiro, 2000;

POSSAS, Mário Luiz. *As principais abordagens contemporâneas à economia da mudança tecnológica: um comentário*. Unicamp. 1996;

PÊGO, Bolivar e NETO, Carlos Álvares da Silva Campos. *O PAC e o Setor Elétrico: Desafios para o Abastecimento do Mercado Brasileiro (2007-2010)* – Brasília / IPEA, 2008;

PENROSE, Edith. *A teoria do crescimento da firma*. Campinas, Unicamp, 2006;

PEREZ, Carlota. Structural change e assimilation of nova technologies in the economic e social systems, *Futures*, 357-75, 1983;

PINTO JR, Helder Q. & PIRES, Melissa Cristina Pinto. *Assimetria de Informações e Problemas Regulatórios*, fevereiro, 2000;

PINHEIRO, Armando Castelar. *Reforma regulatória na infraestrutura brasileira: em que pé estamos?* In: SALGADO, Lucia Helena; MOTTA, Ronaldo Seroa da (eds). *Marcos regulatórios no Brasil: o que foi feito e o que falta fazer*. Rio de Janeiro: IPEA, p. 41-90, 2005;

PINHEIRO, Armando Castelar. As Reformas Estruturais - A Economia Brasileira nos Anos 90: Privatização no Brasil: Por quê? Até onde? Até quando? – 1999;

PINHEIRO, Armando Castelar; OLIVEIRA, Luiz C. Filho. Privatização no Brasil: Passado, Planos e Perspectivas. Rio de Janeiro: IPEA, 1991;

PONDÉ, Lafayette. Peculiaridades do órgão colegial. In: Revista de Direito Público, v.5, n.25, abr/jun, 1972;

PONDÉ, João Luiz. Instituições e mudança institucional: uma abordagem Schumpeteriana. Economia, v. 6, n. 1, p. 119-160, 2005;

PONDÉ, João Luiz. Coordenação, Custos de Transação e Inovações Institucionais, Março, 1994;

PONDÉ, João Luiz. Concorrência e mudança institucional em um enfoque evolucionista. In: Encontro Nacional de Economia, 24. Anais. Brasília: ANPEC, 536-555p, 1996;

POSSAS, Mário Luiz. As principais abordagens contemporâneas à economia da mudança tecnológica: um comentário. Unicamp. 1996;

POSSAS, M.L. & PONDÉ, J.L. & FAGUNDES, J. . Regulação da Concorrência nos Setores de Infra-estrutura no Brasil: um enfoque alternativo. Anais do XXII Congresso da ANPEC, Recife- outubro de 1997, vol. , . n.º pp. 1446-1465, 1997;

POSNER, Richard A. Theories of economic regulation. [S.l.]: NBER, Working paper, n. 41. p. 1, 1974;

RABELO, Ricardo Fonseca. Plano de Metas e consolidação do capitalismo industrial no Brasil - E & G Economia e Gestão, Belo Horizonte, v. 2 e 3, n. 4 e 5, p. 44-55, 2003;

RIBEIRO, Leandro Molhano; et al. Agências Reguladoras e Reforma do Estado no Brasil, Rio de Janeiro, Garamond, 2007;

SCOTT, W. R. Institutions and organizations. London: Sage Publications, 1995;

SILVA, Fernando Quadros da. Agências Reguladoras: A sua independência e o Princípio dos Estado democrático de Direito – Curitiba – Editora Juruá, 2002;

SOUTO, Marcos Juruena Villela. Direito Administrativo Regulatório. 2ª Ed, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005;

SOUTO, Marcos Juruena Villela. Agências reguladoras. Revista de Direito Administrativo, n. 216, abr-jun, 1999, Rio de Janeiro: Renovar, 1999;

SUZIGAN, Wilson (1988). Estado e industrialização no Brasil. Revista de Economia Política, vol.9, no.4, dezembro, 1998;

SUNDFELD, Carlos Ari. Introdução às agências reguladoras, *in* Direito Administrativo Econômico, Malheiros, 2000;

STIGLER, George J. The Theory of Economic Regulation Bell J. of Economics & Management Science, vol. 2, Printemps, pp. 3-21, 1971;

SCHUMPETER, Josef Alois. Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. [1911]. São Paulo, Abril Cultural, Coleção Os Economistas, 1982;

TINOCO, Bianca. Evolução da ANEEL com base no conhecimento e aprendizado ao longo dos anos. ANEEL / Brasília, 15 de Junho de 2014. (Superintendência de Comunicação e Relações Institucionais), 2014;

TOLMASQUIM, Mauricio Tiommo. Novo modelo do setor elétrico brasileiro. 1ª Ed., Rio de Janeiro: Synergia, , 2011;

VILLASCHI, Arlindo. Paradigmas e Desenvolvimento. Vitória: EDUFES, 1996;

WILLIAMSON, Oliver. Perspectives on the Modern Corporation. *The Quarterly Review of Economics and Business*; vol. 24; pp. 64-71; winter, 1984;

WILLIAMSON, Oliver. *The economic institutions of capitalism*. New York: The Free Press, 1985;

WILLIAMSON, Oliver. *Economic organization: firms, markets and policy control*. New York: New York - University Press, 1986;

WILLIAMSON, Oliver. *The mechanisms of governance*. Oxford: Oxford University Press, 1996;

## ANEXO

### Anexo 1 – Questionário – Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL

#### 1. Objetivo da pesquisa :

O trabalho proposto tem como objetivo central analisar o Processo de evolução da agência reguladora ANEEL, numa visão institucional e com perspectiva evolucionária. O que tem sido abordado e analisado até o momento é que o Estado redefiniu a sua missão e desta forma inseriu principalmente no início dos anos de 1990 reformas governamentais, principalmente através de um processo acelerado de desestatização, que culminou posteriormente com a criação das agências reguladoras tendo como objetivo básico fiscalizar, controlar, normatizar, disciplinar as empresas privadas que forneciam serviços públicos. Ou seja, passa tem como característica predominante o fato do Estado deixar de ser responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento.

Dessa forma, foi criada uma estrutura de Governança para atender a nova demanda, ou seja, para que a nova forma organizacional pudesse ser desenvolvida sem risco de reduzir, ou até mesmo comprometer, os serviços públicos fornecidos pelas instituições, agora privadas.

As agências reguladoras brasileiras seguiram modelos estruturais das agências americanas, ressaltando que as mesmas foram idealizadas / inseridas paralelamente ao processo de desestatização, portanto, existem problemas que têm sido claramente visualizados como: legitimidade, independência governamental, soberania decisória, perigo de captura,..etc,. Portanto, o trabalho busca identificar os motivos dessas limitações, bem como a evolução dessas agências desde sua criação/instalação. O foco esta baseado numa expectativa evolucionária e institucional, onde através da pesquisa possamos apontar a evolução da Agência, com base no conhecimento acumulado e na aprendizagem desenvolvida.

E finalizando, podemos acrescentar que a entrevista nos fomentará de informações atuais, nos aproximando muito da realidade praticada e desenvolvida pelas agências. Bem como, pelo fato de estar conhecendo o trabalho dessas agências a partir de um funcionário que faz parte integrante da formação de conhecimento e aprendizado dessas instituições.

## **2. Estrutura do Questionário:**

### **2.1 Aspectos gerais**

Nessa primeira parte busca-se identificar a importância da mudança institucional para o país, e quais os problemas mais relevantes enfrentados pelas agências.

1. A criação das agências reguladoras no Brasil significou uma importante mudança institucional para o país. Como isso pode ser entendido? Qual o papel que as agências cumprem no desenvolvimento do país?
2. Quais os principais problemas regulatórios enfrentados pelas agências reguladoras no Brasil? E no caso desta agência?
3. Quais as principais dificuldades existentes no âmbito da sua área de competência para que esta agência cumpra de forma satisfatória sua missão, ou seja, no âmbito de desenvolvimento e pesquisa?
4. Quais os conflitos regulatórios que as agências enfrentam mais frequentemente, isto de forma geral: Sociedade, empresa e Estado? E no caso desta agência?
5. Na sua visão as agências reguladoras fazem o papel conforme os fins que foram constituídos? Se não, por quê?

### **2.2 Autonomia**

Sabemos que existe (isto através de uma visão teórica) uma forte relação oportunista por parte das firmas, resultado de assimetrias de informação existente e condições operacionais existentes. Portanto nesse item busca identificar a autonomia das agências em termos gerais.

1. Qual a importância da autonomia das agências reguladoras?
2. Quais os principais elementos que concorrem contra o adequado grau de autonomia das agências no Brasil? E no caso desta agência?
3. Quais as fontes das receitas orçamentárias desta agência e qual a autonomia existente em relação às mesmas, bem como qual o percentual que é utilizado em P&D?
4. Qual a importância da autonomia nos processos decisórios das agências reguladoras e dessa em particular? Como observar a relação entre autonomia e eficiência regulatória?

5. O quadro de dirigentes e técnicos da agência está adequadamente constituído, em termos de capacitação técnico-científica, de reconhecida competência e reputação? Como é feita esta avaliação? Existe neutralidade político-partidária na atuação dos seus dirigentes?

### **2.3 Aprendizado**

Neste item a idéia é identificar o processo de aprendizado as agências reguladoras, como são disseminados o conhecimento interno, e quais as evoluções que estas agências vêm apresentando em termos de inovação.

1. As agências no Brasil foram criadas sem que se formassem as competências necessárias para os desafios de regular. Como as agências foram, ao longo do tempo, acumulando essas competências e como elas refletem na atuação da agência hoje?
2. Quais as principais ações e estratégias que as agências têm implementado no sentido de agregar conhecimento e aprendizado e como isso reflete na capacidade de regular com eficiência?
3. Como a Agência tem se relacionado com dois itens fundamentais para que os custos contratuais sejam reduzidos avaliando a complexidade dos contratos e as assimetrias de informações?
4. A eficiência das agências relacionada ao processo de aprendizado e conhecimento sabe-se, que o processo é cumulativo por natureza, portanto como esta acumulação tem contribuído para que exista inserção de Inovação tecnológica?
5. Quais as maiores barreiras econômicas e institucionais enfrentadas pelas agências nas condições atuais em relação a empresa regulada? Existe abertura suficiente para que as informações e conhecimentos possam ser socializados?

### **2.4 Captura da agência**

O maior desafio das agências é manter-se como um órgão fiscalizador e controlador, buscando a eficiência do setor, porém é sabido que existe uma grande chance das agências serem capturadas com o passar do tempo, sendo assim a idéia deste item é buscar entender o que as agências tem feito no aspecto de defesa, afim de não serem capturadas.

1. A literatura diz que, mais cedo ou mais tarde, as agência todas são capturadas por interesses ou dos estados, das empresas ou dos usuários. O que você acha disso e como enxerga essa questão no conjunto das agências reguladoras no Brasil?
2. Quais mecanismos de defesa podem e devem ser construídos para que a s agências evitem cair nessas situações de capturadas? Como os interesses e os grupos de interesse se manifestam tentando capturar a agências no Brasil?
3. Como está constituída a instância de participação da sociedade no processo decisório desta agência? Existe suficiente equilíbrio qualitativo e quantitativo dos representantes das partes envolvidas na regulação?

### **3. Considerações finais**

A entrevista realizada tem com objetivo final, buscar subsídios para que possa enriquecer a discussão que avalia o crescimento / evolução das agências reguladoras. Este trabalho é resultado de uma pesquisa acadêmica, que possui como único objetivo o aprendizado. Bem como será fundamental para a conclusão do Mestrado em economia, na Universidade Federal do Estado do Espírito Santo (UFES).

Quanto ao entrevistado, é importante destacar que suas respostas serão utilizadas durante o terceiro e quarto e conclusivo capítulo desta dissertação, assim faz-se necessário sua identificação, sendo: Nome, cargo ocupado, formação acadêmica, tempo de experiência no cargo e/ou na atividade.