



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO  
INSTITUTO SERZEDELLO CORRÊA

**PGCE**

Pós-Graduação • Controle Externo

**REGINA CLÁUDIA GONDIM BEZERRA FARIAS**

**CONTROLE SOCIAL NA REGULAÇÃO DO  
SETOR ELÉTRICO**

**Brasília – DF**

**29 de setembro de 2004**

**REGINA CLÁUDIA GONDIM BEZERRA FARIAS**

**CONTROLE SOCIAL NA REGULAÇÃO DO SETOR ELÉTRICO**

**Monografia aprovada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Controle Externo - Área de Regulação, Curso de Pós-Graduação em Controle Externo, Instituto Sezedello Corrêa, Tribunal de Contas da União. Comissão julgadora composta por:**

---

Orientadora: Marilde Loyola Menezes

---

Examinador: MaurícioAlbuquerque Wanderley

---

Examinador: Carlos Wellington Leite de Almeida

**Brasília**

**29 de setembro de 2004**

## SUMÁRIO

### **CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO**

1.1 – Introdução	1-3
1.2 – Objetivos	3
1.3 – Hipótese	3
1.4 – Justificativa	3-4
1.5 – Metodologia	4-5
1.6 – Estrutura do Trabalho	5

### **CAPÍTULO 2 – MARCO TEÓRICO**

2.1 – A Gênese da Participação Social	6
2.2 – Tocqueville e a Associação Voluntária	6-13
2.3 - Capital Social	13-16
2.4 – A Sinergia Sociedade x Estado	16-22
2.5 – O Neo-Institucionalismo	23-30
2.6 - O Setor Elétrico à luz do Neo-Institucionalismo	30-38

### **CAPÍTULO 3 – O CONTROLE SOCIAL NO AMBIENTE REGULATÓRIO**

3.1 – O TCU e as Agências Reguladoras	39-42
3.2 – Instrumentos de Participação Social	42-48
3.3 - As Audiências e Consultas Públicas	48-57

<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	57-60
-----------------------------	-------

<b>BIBLIOGRAFIA</b>	61-62
---------------------	-------

## **CAPÍTULO 1 - INTRODUÇÃO**

### **1.1 - Introdução**

A privatização do setor elétrico brasileiro em 1995 foi fruto da reforma administrativa iniciada no início dos anos 90. A redefinição do papel do Estado, deixando 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, consta explicitamente do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Entendia-se que, para tal, era necessário reforçar a governança – a capacidade de governo do Estado – através da transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão.

Foi delegada à iniciativa privada a prestação de serviços públicos trazendo um novo formato da atuação reguladora do Estado. Ao Estado coube proteger tanto os investidores como os consumidores. Investidores desejam um sistema regulatório estável e previsível para que o processo de acumulação de capital possa se materializar. Já os consumidores, desejam ser protegidos da prática de preços abusivos e receber serviços universais e de qualidade.

A privatização teve como fundamento as seguintes premissas básicas: que o estado era ineficiente ao exercer atividade de natureza econômica; que por ser um serviço essencial precisava universalizá-lo, prestá-lo com qualidade e a preços módicos; e, por fim, que seria garantida a participação do cidadão brasileiro no processo regulatório.

Passados nove anos do início das privatizações, o Censo 2000 divulgado pelo IBGE aponta que há no Brasil 12 milhões de excluídos elétricos, cuja maioria encontra-se no nordeste brasileiro.

A Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL - foi instituída somente em 1996, um ano após o início da privatização do setor. É uma autarquia especial, criada com uma estrutura de independência administrativa e financeira do Poder Executivo. É responsável pela regulação e fiscalização da transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, em conformidade com as políticas e diretrizes traçadas pelo poder concedente, o Ministério das Minas e Energia, órgão do Poder Executivo.

Paralelamente à criação da agência, foram instituídos mecanismos para o exercício do controle social por meio de Audiências e Consultas Públicas, Ouvidoria, e Conselho dos Consumidores. Tais mecanismos visam assegurar os direitos do cidadão/usuário junto às concessionárias de serviço público numa nova perspectiva de envolvimento do usuário frente às atividades do Estado. Estudamos qual a efetiva participação dos consumidores na defesa do interesse público ante os instrumentos previstos pelo ordenamento jurídico.

Bresser Pereira (1997) define os direitos republicanos como os direitos que cada cidadão tem de que o patrimônio público, formado pelos bens que são de todos e para todos, permaneçam públicos, e não sejam capturados por indivíduos ou grupos de interesse. Da mesma forma que o cidadão tem o direito à liberdade e à propriedade (direitos civis), a votar e a ser votado (direitos políticos), à educação, à saúde e à cultura (direitos sociais), ele tem o direito de que o patrimônio do Estado - seja ele constituído pelo patrimônio ambiental, seja pelo patrimônio cultural, seja pela *res publica* - continue a ser um patrimônio a serviço de todos.

Nesse contexto, sem dúvida, está inserida a relação consumidor/cidadão junto às concessionárias de energia, pelos seguintes motivos: embora o setor elétrico tenha sido privatizado, trata-se de serviço público, é uma concessão dada pelo Estado (poder concedente) por tempo determinado prestado por empresa privada; as distribuidoras de energia prestam serviço em um ambiente de monopólio, cujos preços são regulados pela

ANEEL; os bens públicos privatizados já foram pagos pelo contribuinte e reverter-se-ão ao Estado após findo o período da concessão.

O mecanismo utilizado pela regulação econômica para evitar que o preço de monopólio seja repassado integralmente aos consumidores é a tarifação por *price cap*, através do qual os ganhos de produtividade alcançados pelas concessionárias seriam periodicamente abatidos no valor da tarifa.

O que se pretendeu mostrar com essa monografia foi exatamente como esse processo é efetuado e qual a participação do Conselho dos Consumidores no acompanhamento dos estudos da fixação das tarifas e na qualidade do serviço.

## **1.2 - Objetivo**

Com a criação das agências reguladoras foram instituídos mecanismos que possibilitaram o exercício do controle social via Consulta e Audiência Pública, Ouvidoria e Conselhos de Consumidores. Esses instrumentos institucionais criados são suficientes para a efetividade do controle social no ambiente regulatório do setor elétrico?

O objetivo do estudo é justamente estudar essa integração Estado x Sociedade Civil no ambiente regulatório ao longo desses oito anos de privatização do setor elétrico.

## **1.3 - Hipótese**

Parte-se da hipótese de que o desenho institucional proposto, tendo em vista o controle social na relação entre agências x consumidores, tem caráter eminentemente consultivos o que dificulta a participação do cidadão como sujeito ativo e participante dos processos deliberativos.

#### **1.4 - Justificativa**

A pretensão de estudar a relação Estado x Sociedade Civil no ambiente regulatório do setor de energia elétrica advém da importância que esse serviço tem para o bem-estar da população. Sua essencialidade é incontestável, pois, sem energia condena-se o cidadão ao subdesenvolvimento econômico e social. Esse serviço, por ser prestado sob regime de monopólio, precisa ser controlado não só pelas agências, mas com a participação dos vários segmentos sociais envolvidos.

Nossa experiência profissional vivenciada em auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas da União junto a ANEEL possibilitou nossa participação em audiências públicas, ocasião em que presenciamos a manifestação dos diversos agentes integrantes do setor. Identificamos uma enorme diversidade de organização entre os participantes, de um lado as concessionárias acompanhadas de advogados e técnicos, de outro lado os representantes dos consumidores, com pouco suporte técnico, mas com forte disposição para argumentação, notadamente no que diz respeito às revisões e reajustes tarifários e medidas de natureza eminentemente técnicas do setor elétrico.

Nossa participação nas audiências tem caráter formal, não acompanhamos o resultado dessas participações no sentido de aferir quais agentes tiveram suas propostas levadas em conta quando do processo de tomada de decisão por parte da ANEEL.

Considerando o antagonismo de interesses que envolvem o processo decisório das agências reguladoras, quais sejam: o interesse do Estado, o das empresas concessionárias e o dos usuários, desvelar qual destes é atendido numa decisão concreta da agência é de fundamental importância para falarmos em interesse público.

#### **1.5 - Metodologia**

Foram utilizadas fontes primárias e secundárias. As fontes primárias foram as participações em audiências e consultas públicas e pesquisas nas atas que as relatam e os relatórios de contribuições nos quais constam as participações dos atores e quais as contribuições foram acatadas pela ANEEL.

As fontes secundárias foram artigos e livros produzidos sobre o assunto e *sites* oficiais. Foram analisadas de forma quantitativa e qualitativa da participação dos atores envolvidos no processo de regulação.

Foi realizada uma revisão bibliográfica no que diz respeito a teoria neo-institucionalista e sua vinculação com a regulação econômica.

Foram levantadas todas as leis e normas regulatórias relacionadas ao disciplinamento do setor elétrico desde os primórdios da privatização na década de 90, bem como as que instituíram a participação dos usuários de serviços públicos no ambiente regulatório. Esse levantamento foi realizado no site [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br) e [www.aneel.gov.br](http://www.aneel.gov.br) onde se encontram leis, decretos e medidas provisórias atinentes ao setor.

## **1.6 - Estrutura do Trabalho**

O trabalho está dividido em três capítulos. O Capítulo 1 contém a introdução, objetivos, justificativa, hipótese e metodologia.

No Capítulo 2 está o marco teórico, dividido em seis itens, a saber: o primeiro introduz todos os aspectos que serão apresentados e chama-se *a gênese da participação social*. O segundo traz os primórdios do capital social que tem por base a *associação voluntária de Tocqueville* e a obra apresentada é a *Democracia na América*. O terceiro intitula-se *capital social* e mostra a influência tocqueviliana em Robert Putnam um dos primeiros estudiosos do tema. O quarto chama-se *a sinergia sociedade x estado* e mostra um aspecto diferenciado do capital social exposto por Peter Evans que estuda a participação do Estado. O quinto é o *neo-institucionalismo* no qual se expõe os conceitos básicos dessa corrente que advoga um papel preponderante do Estado na organização social. E, por fim, o sexto que se intitula *o setor elétrico à luz do neo-institucionalismo*.

No Capítulo 3 intitulado o controle social no ambiente regulatório está sintetizado o resultado dos dados levantados que se propõe a conhecer como se dá a integração Estado x Sociedade Civil no ambiente regulatório. Está dividido em três itens, quais

sejam: o TCU e as agências reguladoras; instrumentos de participação social; e as audiências e consultas públicas. Por fim, as considerações finais e a bibliografia.

## **CAPÍTULO 2 – MARCO TEÓRICO**

### **2.1 – A Gênese da Participação Social**

Esse segundo capítulo se destina a apresentar a trajetória da participação política dos cidadãos passando por seus primórdios com a concepção Tocquevilliana do associativismo voluntário e a sua importância para a garantia da igualdade e liberdade. A razão principal de trazer um clássico para a monografia se justifica na medida em que Robert Putnam apoiou-se no modelo de associação voluntária de Tocqueville para a concepção do capital social; e Peter Evans, por sua vez, baseia-se em Putnam para explicar as relações de confiança entre Estado e Sociedade. Em seguida, será apresentado o neo-institucionalismo e sua inserção no setor elétrico.

Assim, esse capítulo está dividido em seis partes, a saber: essa primeira introdução; na segunda parte será colocada a discussão sobre a participação da população nas decisões públicas como descreveu Alexis Tocqueville em *A Democracia na América* (1835); na terceira parte, introduz a concepção de Robert Putnam sobre o capital social; na quarta Peter Evans e a autonomia inserida; na quinta parte será apresentado a concepção do neo-institucionalismo; e na sexta sua inserção no setor elétrico.

### **2.2- Tocqueville e a Associação Voluntária**

Tocqueville enfatizou a importância da sociedade civil e associações voluntárias como vitais para a consolidação da democracia. Esse francês, descontente com os rumos da Revolução Francesa, viaja em 1831 para os Estados Unidos da América do Norte e em seu contato direto com os americanos, impressionou-se com a pujança e autonomia

política das pequenas comunidades e escreveu justamente sobre a soberania do povo norte-americano (FREY, 2000, pág. 83).

Tocqueville fundamenta seu pensamento na liberdade política no contexto da sociedade moderna de massa. Como pensador liberal que era, tem presente o argumento utilitarista. Reconhece a diversidade de interesses, mas não aceita as soluções contratualistas de Rousseau e Locke, que de certo modo sacrificam a liberdade individual em nome da pacificação dos conflitos de interesses por meio de um Estado sobreposto à sociedade. Para ele, os conflitos de interesses não se encontram em uma força externa – no Estado – mas sim dentro da própria sociedade.

É a virtude que deve ser fomentada para que as sociedades alcancem a liberdade, que só será possível se os cidadãos passarem a identificar o exercício da liberdade política na esfera pública com seus próprios interesses privados.

Tocqueville então se preocupa em como enfrentar a cisão entre as esferas pública e privada, longe das tentações de submissão do indivíduo e do seu interesse a um Estado que encarne a vontade geral da sociedade. Tocqueville, diante deste paradoxo, faz a harmonização das duas esferas, que só pode ser alcançada por meio de uma prática social educadora que leva à transformação do egoísmo em um "**interesse bem compreendido**".

Inspirando-se na experiência americana, conclui que só pode se esperar um envolvimento maior por parte da população na vida política no caso de a prática pública integrar-se ao mundo dos interesses privados. Na busca por um fundamento em comum da ordem social, Tocqueville não aposta nos interesses que as pessoas têm em comum – tais interesses a longo prazo não seriam suficientes; além do mais, em certas circunstâncias esses interesses poderiam até separar as pessoas.

Mostra-se preocupado com o estabelecimento de uma ordem que seja firmemente ancorada no pensar, no agir e nos costumes dos cidadãos. O único bem que teria um potencial de unir os indivíduos e determinar o pensar, o agir e o comportamento dos cidadãos seria a liberdade.

Essa liberdade manifesta-se na prática do exercício da cidadania. A única maneira possível de garantir a superação do predomínio do auto-interesse e a sua substituição pelo interesse bem compreendido, abrindo possibilidades para uma prática de perseguição do bem-estar público na sociedade.

Nos Estados Unidos de 1830, o alto grau de participação na vida política fez com que os cidadãos sacrificassem os interesses privados imediatos para preservar o todo do qual ele é parte. O governo democrático desempenhou o papel de educador, contribuindo para a ampliação dos horizontes, para o esclarecimento e um envolvimento mais criativo do povo nas questões públicas.

Acontece que nas sociedades onde o gosto pela liberdade não consegue acompanhar os avanços do igualitarismo, os homens, "*preocupados apenas com o cuidado de fazer fortuna, não percebem o estreito laço que une a fortuna particular de cada um deles à prosperidade de todos*" (TOCQUEVILLE, 1977, pag. 412). O desprezo dos homens pelo interesse supremo – "*continuar senhores de si mesmos*" (*idem*, pag. 413) – deve-se a uma perturbação da capacidade de percepção causada pelo consumismo, o conformismo e o imediatismo predominantes nas sociedades igualitárias, que logo bloqueia a ação política e o engajamento público: "*Os homens que têm a paixão pelos gostos materiais descobrem, via de regra, como as agitações da liberdade perturbam o bem-estar, antes de perceber como a liberdade serve para proporcioná-lo*" (*ibidem*).

A fim de garantir a boa ordem, condição considerada fundamental para o usufruto desenfreado do bem-estar material, os homens tornam-se prestes a "*atirar fora a liberdade*" (*ibidem*), abrindo o caminho para a tirania: "*Uma nação que não pede ao seu governo senão a manutenção da ordem é já escrava, no fundo do coração; é escrava do seu bem-estar e está prestes a surgir o homem que deve prendê-la com correntes*" (*ibidem*).

Nos Estados Unidos, no entanto, apesar de os prazeres materiais dos americanos parecerem-lhe evidentes, a paixão pelos prazeres materiais pelo menos não equivaleria a uma paixão cega, por ser dirigida pela razão, na medida em que o amor pelo bem-estar une-se e finalmente até se confunde com o amor pela liberdade. "*Os americanos, na verdade, vêem na sua liberdade o melhor instrumento e a melhor garantia de seu bem-estar. Amam essas duas coisas, uma pela outra*" (*idem*, pag. 414).

Essa concepção de uma democracia capaz de reconciliar a liberdade com a igualdade, assegurada pelo predomínio do interesse bem compreendido no processo político, pressupõe uma cultura política impulsionada por uma nova prática de ação política e social dentro da própria sociedade civil.

Porém, os princípios e exigências desse processo educador não podem simplesmente ser determinados por uma razão abstrata, o que significa que o "esclarecimento" dos interesses particularistas não pode efetivar-se através do Estado, através de novas leis e instituições criadas por um Estado esclarecido. A prática do associativismo americano, tão essencial para a garantia da liberdade política não foi e não poderia ter sido implementado por força de lei, mas é resultado de uma "*necessidade contínua de associação*", presente nesta sociedade democrática e liberal: "*a grande liberdade política aperfeiçoava e vulgarizava em seu seio a arte de se associar*" (TOCQUEVILLE, 1977, pag. 412).

Para Tocqueville as instituições teriam só "*uma influência secundária no destino dos homens*", o que fundamenta sua falta de esperança na possibilidade de uma mudança institucional poder proporcionar a liberdade.

O surgimento de um novo padrão de ação social capaz de garantir a liberdade e sintonizado com as características de uma sociedade crescentemente igualitária exige a transformação paulatina dos costumes e tradições dentro da própria sociedade civil; nesta concepção, "*a democracia se define a partir da sociedade civil*" (BORON, 1994, pag. 128).

Tocqueville tem uma postura cética frente ao liberalismo constitucional que se limita a precauções institucionais para a garantia da liberdade. Suas preocupações centrais – o declínio da virtude cívica em razão do crescente individualismo, materialismo e consumismo da sociedade moderna, a que se soma o risco de perda da liberdade, da autodeterminação e da dignidade humana, e, finalmente, o reconhecimento de que os valores fundantes de uma ordem democrática têm que se basear nos interesses individuais –, fica evidente a busca e exigência de um corpo político-social apoiado em laços fortes de solidariedade, os quais só podem ser alcançados por uma prática de ampla participação da população no processo político (FREY, 2000, pág. 94).

Apesar do ceticismo que o autor compartilha referente à probabilidade de se chegar à liberdade, o processo participativo é considerado como fundamental para manter abertas as chances de, respectivamente, criar ou salvaguardar a liberdade e alcançar o bem comum.

Tocqueville valoriza sobremaneira a pequena comunidade política, pois só esta pode proporcionar a solidariedade indispensável para a estimulação da virtude cívica e

para a preservação da liberdade política. Além disso, ele atribui ao engajamento do cidadão em nível local valor fundamental não apenas para a democracia local em si, mas também para dar sustentação à democracia no nível nacional. Todavia, Tocqueville não se atém ao ideal clássico da *pólis*, reconhecendo a necessidade de uma estrutura federal para viabilizar a democracia.

Um primeiro aspecto importante na concepção tocquevilleana é sua afirmação de que "*a centralização será o governo natural*" dos povos democráticos. Os sentimentos e os hábitos dos povos democráticos seriam favoráveis à concentração de poder. A inexistência de hierarquias e de relações de subordinação nas sociedades igualitárias faz com que as pessoas, impulsionadas por "*uma força secreta*", volvam-se sempre mais para si mesmas. O conseqüente fortalecimento do individualismo proporciona a despolitização da vida pública nas sociedades modernas: "*A vida privada é tão ativa nos tempos democráticos, tão agitada, tão cheia de desejos, de trabalhos, que quase não resta mais energia nem vagar a cada homem para a vida política*" (TOCQUEVILLE, 1977, pag. 515).

Do mesmo modo que a igualdade promove a concentração do poder, o poder centralizado mostra-se atento à realização da igualdade. Enquanto em sociedades desiguais – podemos pensar no caso brasileiro – "*nenhuma desigualdade é tão grande que chegue a chamar atenção [...], a menor dessemelhança parece chocante no seio da uniformidade geral; a sua visão torna-se mais insuportável à medida que a uniformidade é mais completa. É natural, pois, que o amor à igualdade cresça constantemente com a própria igualdade; ao satisfazê-la, nós a desenvolvemos*" (*idem*, pag. 516). Além disso, o próprio poder central é crescentemente interessado na igualdade e na uniformidade, "*pois a igualdade facilita, estende e assegura, singularmente, a ação de semelhante poder*", e "*a uniformidade poupa-lhe o exame de uma infinidade de detalhes com os quais se deveria ocupar, se fosse preciso fazer a regra para os homens, em lugar de submeter indistintamente todos os homens à mesma regra. Assim, o governo ama o que amam os cidadãos, e odeia naturalmente o que eles odeiam*" (*ibidem*). A conseqüência é a centralização e burocratização da vida pública e da estrutura do Estado.

O objetivo da igualdade é estreitamente relacionado com "*a idéia de um governo único, uniforme e forte*" (TOCQUEVILLE, 1977, pag. 517) – uma noção que se opõe claramente aos objetivos que orientam as concepções de descentralização.

A liberdade política, para Tocqueville, era um valor em si, o valor supremo que sempre deve ser almejado e buscado; mas ele não deixou dúvidas a respeito da ameaça a qual essa liberdade estaria permanentemente exposta nos tempos da igualdade. Logo, a busca pela liberdade será uma tarefa infinita, um processo que certamente nunca chegará ao seu fim. Uma vez que os homens dos tempos democráticos estão "*sempre prontos a atirar fora a liberdade, à primeira desordem*" (TOCQUEVILLE, 1977, pag. 413).

Qualquer estratégia que vise a manter vital essa inquietação e este zelo permanente pela conservação da liberdade precisa prever "*uma recuperação plena da política, a reativação da cidadania, a reanimação da vida pública*" (BORON, 1994, pag. 148). Na América, Tocqueville detectou o júri popular, os partidos políticos e outras associações políticas e sociais, assim como o autogoverno local como instituições fundamentais para garantir uma vida política ativa e vital. Contudo, a descentralização é condição indispensável para a vitalização da democracia política, mas não garante por si que a liberdade política acabe saindo vitoriosa.

Tocqueville ao tratar da dicotomia centralização x descentralização diz que numa sociedade de massa e em um território vasto todas as atenções acabam se direcionando para um poder único, o sistema político perde estabilidade, fazendo que, particularmente em tempos de crise, o poder central transforme-se no inimigo geral da sociedade. Essa inimizade com o governo central, assim como expectativas desmedidas por parte da população, podem, segundo Tocqueville, ser considerados indícios de uma falta de responsabilidade generalizada que necessariamente se propaga em uma sociedade cujos membros não dispõem de possibilidades de autodeterminar e deliberar sobre os assuntos de seu próprio interesse.

A crescente igualdade de condições conduz, irresistivelmente, à ampliação das administrações centrais. Em um corpo político de um país de grande extensão territorial só poucas pessoas poderão ter acesso à esfera pública. Quanto mais uma comunidade política centraliza competências e direitos decisórios, tanto menor o número de cidadãos dispondo realmente de acesso à esfera pública.

A participação nas eleições representativas é uma oportunidade muito importante do cidadão valer-se do uso do livre arbítrio, mas também é uma prática curta e rara e portanto insuficiente para impedir que os cidadãos "*percam pouco a pouco a faculdade de pensar, de sentir e de agir por si mesmos, e que não venham a cair assim, gradualmente, abaixo do nível da humanidade*" (TOCQUEVILLE, 1977, pag. 533).

O crescente distanciamento entre governantes e governados esvazia a substância do processo democrático e o limita a um espetáculo eleitoral. Para Tocqueville os cidadãos têm de ser educados e capacitados para estarem aptos a determinar sua própria sorte, a conduzir a política, a se valerem de sua razão e a controlar e dominar suas paixões. Não negligenciando a importância do sistema educacional e escolar e seus ensinamentos, Tocqueville avisa que só a experiência e o hábito podem fomentar um agir sensato, consciente e responsável. "*Por isso mesmo, é na comuna que reside a força dos povos livres. As instituições comunais são para a liberdade aquilo que as escolas primárias são para a ciência; pois a colocam ao alcance do povo, fazendo-o gozar do seu uso pacífico e habituar-se a servir-se dela. Sem instituições comunais, pode uma nação dar-se um governo livre, mas não tem o espírito da liberdade*" (TOCQUEVILLE, 1977, pag. 54).

Informações "teóricas" não farão de um habitante de uma comuna um cidadão, ciente de seus direitos, deveres, liberdades e possibilidades de ação. Todavia, só através da experimentação da liberdade política na prática e através da participação e do envolvimento ativo nos assuntos públicos o exercício da cidadania pode transformar-se em elemento constitutivo dos hábitos e do modo de viver do cidadão.

Tocqueville enfatiza na comuna a identidade entre governantes e governados parecia aproximar-se da soberania popular do *contrato social* de Rousseau: "*Na comuna, como aliás em toda parte, o povo é a fonte dos poderes sociais; mas em nenhuma outra parte exerce o seu poder de maneira mais imediata. O povo, na América, é um senhor ao qual é preciso obedecer até os últimos limites do possível*" (*idem*, pag. 54ss).

Nos Estados Unidos "*a lei da representação não é de modo algum admitida*" (*idem*, pag. 55); "*o governo emana realmente dos governados*" (*idem*, pag. 59) na medida em que o corpo de eleitores dirige diretamente os seus magistrados, por meio

das reuniões comunais, de modo que "*o princípio da soberania do povo paira sobre todo o sistema político dos anglo-americanos*" (*idem*, pag. 56).

Para Tocqueville a realidade americana corresponde ao modelo de uma ordem política republicana, que transforma os cidadãos, através da prática, em depositários da própria ordem. Na medida em que o hábito, a experiência e os costumes promovem o amor pela liberdade prática, a participação nos assuntos públicos, que inicialmente se deveu sobretudo a cálculos de interesse e motivos de utilidade, ganha através da experiência cidadã do agir político uma qualidade própria, que se torna almejável por si mesma.

Desse modo, o agir político corresponde a um campo próprio da atividade humana, transpondo a interpretação utilitarista da ordem política e do agir político, que restringe a política à perseguição de interesses econômicos e privados, à esfera da sociedade.

Dito isso, fica claro que a busca pela liberdade política é a preocupação primordial no pensamento político de Alexis de Tocqueville. Aposta no efeito conscientizador da prática política, no debate público de argumentos controversos como principal fonte de racionalização dos processos de tomada de decisão. Ele enfatiza a dimensão histórica da sociedade em consequência de uma conscientização promovida por uma prática política constante nas arenas da política local e nas organizações da sociedade civil.

Tocqueville traz uma contribuição significativa para o comunitarismo, que, por sua vez, põe esperanças na transformação do sistema de valores da sociedade, no fortalecimento do engajamento cidadão.

### **2.3 – Capital Social**

Na medida em que Tocqueville frisa o potencial inerente à democracia local de promover uma mudança de consciência e uma valorização do bem comum no processo político, sua obra traz importantes subsídios para as atuais concepções teóricas que buscam conciliar a teoria política da democracia com as teorias do capital social. Robert Putnam apoiou-se no modelo de associação voluntária de Tocqueville. Para Putnam (2002): "*O capital Social é o envolvimento individual em atividades coletivas,*

*construção de redes de confiança recíproca, construção de virtudes cívicas que possibilitam o fortalecimento da democracia”*

A popularidade do conceito capital social é atribuída à repercussão do trabalho de Robert Putnam, cientista político da Universidade de Harvard em *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna*. Putnam estudou detalhadamente as diferenças de desempenho institucional verificadas entre as administrações regionais italianas, ao longo dos vinte anos que se seguiram à sua implantação, ocorrida em 1970.

Putnam amplia o uso do conceito de capital social para explicar em que medida as associações voluntárias constituem o substrato de maior participação política. Para ele o conceito incorporaria a constatação toqueviliana da propensão americana ao associativismo em suas mais diversas formas. Idéias sobre associações horizontais estariam na base das relações entre democracia e sociedade civil, assim como o envolvimento pessoal em atividades - voluntárias e filantrópicas e esportivas - que teriam um efeito no comportamento dos cidadãos americanos nas esferas política, econômica e social.

Destaca que normas de reciprocidade generalizadas são um componente altamente produtivo de capital social. Essas normas estariam relacionadas a densas redes sociais e reduziriam o oportunismo potencialmente presente na ação coletiva. Toda sociedade, moderna ou tradicional, autoritária ou democrática, feudal ou capitalista, seria caracterizada por redes sociais de comunicação e troca, formal ou informal. Algumas dessas redes são primariamente horizontais, com agentes de poder e status equivalentes. Outras são verticais, ligando agentes desiguais em relações assimétricas de hierarquia e dependência. Entretanto, não existiriam tipos puros de redes, mas sim tipos em que essas relações estão mescladas. As redes de engajamento cívico, como associações de vizinhança, cooperativas, clubes esportivos e partidos apresentariam uma interação horizontal. Por outro lado, em algumas igrejas como a católica, com sua forte hierarquia, a interação seria mais vertical, não favorecendo uma participação maior dos fiéis em suas atividades.

Na estruturação do modelo de engajamento cívico, Putnam recupera historicamente a construção do capital social na Itália a partir do estabelecimento, nos anos 70, de maior autonomia das regiões. As mesmas regras tiveram resultados diferenciados no norte e no centro, caracterizados pela existência de uma sociedade civil

organizada em numerosas instituições e associações, maior desenvolvimento econômico e participação política. No sul, ao contrário, o êxito da descentralização foi limitado, devido à forte presença da patronagem, do personalismo, do catolicismo exacerbado e à alta desconfiança das instituições públicas, com restrita participação social e política de seus habitantes. Essa contraposição demonstraria a presença de maior capital social acumulado no norte-centro do país, o que tem resultado em maior dinamismo econômico, político e cultural em contraposição à estagnação do sul e às dificuldades de implementação de políticas públicas exitosas. Citando Albert Hirshman, afirma que o capital social seria um recurso moral à disposição da sociedade que pode ser utilizado em seu próprio benefício.

Concluiu que no norte predominava as tradições cívicas, que teriam contribuído para acumular um maior estoque de capital social nessas regiões, constituído por uma densa malha de formas de associação caracterizadas por padrões horizontais de relações sociais. Ao passo que no sul tinha uma tradição cultural autoritária que fez com que nela viessem a predominar relações sociais de tipo vertical, hierárquicas, gerando um campo pouco fértil para o cultivo do espírito participativo e comunitário. Nessas sociedades, os indivíduos tendem a concentrar suas lealdades e sua confiança em círculos mais fechados, unidos por laços familiares (máfia Siciliana).

Posteriormente Putnam, em 1995, publicou um trabalho sobre os Estados Unidos. Foi mais uma contribuição de Putnam para a popularidade do conceito de capital social. Esse trabalho despertou a atenção dos meios de comunicação, gerou ampla controvérsia e teve grande impacto junto à opinião pública. A repercussão do tema alcançou a própria administração norte-americana, no período Clinton, que incorporou ao seu discurso alguns dos temas centrais da análise de Putnam. Putnam desenvolveu a tese de que, devido a mudanças de hábitos ocorridas nas últimas décadas, o estoque de capital social da sociedade americana estaria sendo reduzido.

As hipóteses de Putnam sobre os EUA da queda do capital social caía sobre a evidência da diminuição da participação de grupos tradicionais e as razões eram basicamente quatro: 1) cinismo societal; 2) maior participação da mulher na força de trabalho; 3) menos casamento, mais divórcios, menos filhos; 4) tecnologia: consumo individual de lazer. Ele conclui que a importância da reciprocidade para abastecer a confiança social; construir confiança através de redes de clubes sociais, coral,

associações de bairro; crucial para instituições democráticas e desenvolvimento econômico; que o capital social trazia maior desenvolvimento econômico.

O tema capital social tem se institucionalizado como área de estudo na Ciência Política voltada para a compreensão do envolvimento individual em atividades coletivas, e o efeito subsequente na construção de redes de confiança recíproca, que não só tem um impacto na comunidade do indivíduo, mas pode impactar na sociedade como um todo, via processo de construção de virtudes cívicas e que possibilitaria o fortalecimento da democracia. O objetivo de capital social é, portanto, como transformar bens intangíveis (confiança recíproca) em bens tangíveis (políticas públicas).

#### **2.4 – Sinergia Sociedade x Estado**

Outro autor que trabalha nessa linha de pesquisa é Peter Evans, que aborda o capital social em outra dimensão, qual seja: que a sinergia Estado-Sociedade pode ser catalisada para o desenvolvimento. É necessário, entretanto, que o Estado tenha a capacidade e habilidade para construir um aparato burocrático eficiente para gerir as demandas sociais. As normas de cooperação e redes sociais de engajamento cívico entre cidadãos comuns podem ser incentivadas por agências públicas e usadas para fins de desenvolvimento (EVANS, 1997: pág. 178), através da utilização de organizações existentes na sociedade na discussão e implementação de políticas.

A estrutura das relações sinérgicas entre Estado e Sociedade é explicada a partir dos conceitos, analiticamente distintos, de complementaridade e *embeddedness* (inserção). Complementaridade caracterizaria as relações de suporte mútuo entre atores privados e públicos. Governos são mais eficientes na distribuição de certos bens coletivos que podem ter *inputs* complementares distribuídos por atores privados. *Embeddedness* refere-se aos laços que conectam cidadãos e agentes públicos (funcionários, técnicos, políticos), ultrapassando a separação público e privado, sem necessariamente ser depositários de relações de corrupção ou *rent-seeking*.

Assim, complementaridade e *embeddedness* são conceitos que se combinam na explicação da sinergia Estado-Sociedade, constituindo-se em dimensões do capital social. A complementaridade cria o potencial de sinergia mas não a base organizacional

para a realização do potencial. *Embeddedness*, na forma de envolvimento direto com agentes públicos, seria a chave para os cidadãos garantirem esforços organizados que sustentariam o seu envolvimento.

O contexto de criação da sinergia está na questão exigências versus *constructability*. Citando Putnam, Evans afirma que os estoques de capital social acumulados por longos períodos de tempo são um ingrediente crucial na criação de um “círculo virtuoso” no qual o engajamento cívico prepararia o “bom governo” e este, por sua vez, favoreceria o engajamento cívico.

Dessa forma, a existência de associações comunitárias, igrejas, sindicatos e outras formas organizativas constituem-se em elementos básicos do capital social potencialmente existente numa comunidade e que pode ser utilizado de forma eficiente em políticas públicas. O emprego ou não desse capital pode explicar o sucesso ou o fracasso dessas políticas, e o grau de institucionalização do Estado, com a existência de regras claras e com o estabelecimento de relações de confiança entre Estado e Sociedade.

Por volta de 1995, Peter Evans, centra sua teoria na autonomia do Estado e nos efeitos da dispersão das instituições públicas. Esse autor incorporou o conceito capital social procurando demonstrar sob quais condições as instituições públicas conseguem mobilizar os recursos sociais para alcançar um grau elevado de bem-estar coletivo.

Peter Evans levantou a hipótese de que existe uma complementação entre capital físico-econômico (insumos, infra-estrutura e financiamento), capital humano (educação e preparação técnica) e capital social (relações de confiança). A otimização do capital físico-econômico e do capital humano é alcançada na medida em que as relações de confiança e reciprocidade aumentam na comunidade.

Em outras palavras, tomando como constantes o nível educacional dos membros de duas ou mais comunidades e os recursos materiais oferecidos, o que distingue o desempenho é a confiança estabelecida permitindo uma mobilização coletiva e a maximização dos recursos individuais existentes. A capacidade de ação é ampliada em situações onde a confiança permeia uma coletividade facilitando a otimização do uso de recursos socio-econômicos e humanos disponíveis.

Evans (1995) defendeu uma noção ampliada da autonomia do Estado, chamou-a de autonomia inserida, englobando não somente a coesão burocrática, como também a

extensão da intervenção a própria provocação da ação coletiva. Isto é, a função do estado passaria de ação reguladora da interação social para um ativismo político mobilizador do capital social.

Ressaltou a idéia segundo a qual o ativismo institucional incentiva as redes cívicas adormecidas, ou historicamente reprimidas, a ganharem uma vida autônoma. A nova construção se baseou na hipótese de que o poder de auto-organização coletiva é essencialmente desigual. O Estado seria a única instância com potencial de mobilização ou desmobilização das iniciativas coletivas.

Na verdade, o que o autor defende é que o sucesso do Estado depende de uma síntese contraditória entre a autonomia do Estado e de sua exposição cotidiana aos interesses organizados da sociedade. Assim, embora contraditórias, não podemos caracteriza-las como antagônicas. Ele assume como imprescindível a concepção weberiana da burocracia, e ao mesmo tempo sua interação social.

O pressuposto é que a autonomia do Estado e dos grupos de interesse é garantida, em primeiro lugar, através de uma burocracia coesa, coerente, disciplinada e tecnicamente preparada e, em segundo lugar, mediante o enraizamento de um espírito de corpo.

A primeira é condicionada pela existência de características clássicas da burocracia weberiana: delimitação clara das fronteiras das instituições (missão, objetivos, normas e etc.), centro transparente da tomada de decisões políticas e mecanismos internos para encorajar o aperfeiçoamento técnico. O status da carreira pública, um reforço necessário na elevação do poder público acima da pressão privada, é alimentado por um preparo técnico, pela estabilidade de carreiras e por um piso salarial compatível com o mercado de trabalho.

O espírito de corpo seria um mecanismo informal necessário para garantir a disciplina interna do serviço público. A consciência coletiva da missão cívica das instituições públicas na promoção do bem estar coletivo seria um fator essencial na impermeabilização ético-administrativa do Estado contra as investidas de interesses privados.

Graça Rua (2000: 163), em artigo intitulado “Desafios da Governança” publicado na coletânea sobre o pensamento de Max Weber, considerou equivocada a posição de Peter Evans sobre a autonomia inserida. Segundo a autora, a autonomia inserida pode ocasionar laços clientelistas e fortalecer os burocratas em detrimento dos políticos. Considera contraditório supor a inserção da burocracia pois, ou se tem o modelo de administração burocrática weberiano - com burocratas neutros, comprometidos apenas com seus papéis e com a hierarquia, ou se tem autonomia inserida.

Entretanto, a nosso ver, essas duas condições não são excludentes. Não há burocrata que não seja também cidadão. O burocrata além de respeitar a hierarquia e a coesão, também quer que seu país tenha políticas efetivas, enfim, que o bem-estar coletivo seja promovido. Para exercer suas funções não é necessário esquecer que o mundo existe, a sua interação com o ambiente social não significa captura.

Aliás, o próprio Peter Evans é o primeiro a preocupar-se com isso, na medida em que considera pré-requisito para que a administração pública seja efetiva é imprescindível que haja instituições disciplinadas, técnicos qualificados e, mais, a coesão weberiana, mostrando claramente sua preocupação com a captura do burocrata, senão vejamos:

“Nem a coesão nem a inserção deveriam funcionar de forma isolada. A coesão interna sem inserção não poderia fornecer serviços públicos pois carece de informação necessária sobre o que pode ser feito e isto ajuda na implementação. Sem um coesão interna, a inserção facilita a invasão privada e desorganização mais do que auxilia uma coerente implementação. Somente a combinação contraditória dos dois – chamo autonomia inserida – provavelmente fornece os bens públicos”. (1995: 263 tradução livre)

Aliás, esse confinamento dos burocratas significa a volta ao modelo burocrático-autoritário onde a tecnocracia decidia o destino do país reunida com meia dúzia de iluminados.

O modelo de administração gerencial que tem como pressupostos básicos a descentralização, horizontalização das estruturas, organização em rede, participação dos agentes sociais e controle dos resultados das ações governamentais, é incompatível com esse enclausuramento do burocrata.

Indo mais além, Peter Evans sugere, mais uma junção que, aparentemente, também é contraditória mas possível de se efetivar. Enquanto Max Weber prega a separação das esferas públicas e privadas por meio de uma sociedade sustentada por um setor privado produtivo e instituições públicas autônomas, Alberto Hirschman (1958), professor norte americano da Universidade de Yale, pesquisando as experiências desenvolvimentistas dos países latino-americanos, descobriu a centralidade das instituições públicas no dismantelamento dos gargalos da industrialização. Esse estudioso defendeu um papel ativo do Estado na formulação de políticas globais e na própria estruturação de mercados capitalistas.

Resumindo os conceitos de Max Weber, Evans assegura que uma sociedade sustentada por um setor privado produtivo e instituições públicas autônomas, inevitavelmente, dispõe de um elevado grau de estabilidade política e de uma continuidade no desempenho econômico. A teoria reguladora reafirma a separação das esferas públicas e privadas. A empresa privada toma decisões de longo prazo, fundadas em normas que precisam ter a máxima transparência, preestabelecidas pelo Estado. Naturalmente, a economia amadurece na medida em que a rotina administrativa cria um ambiente socioeconômico sistêmico e consistente. As instituições sólidas produzem uma complementação construtiva. O princípio desta relação é a delimitação clara de funções e atribuições. Uma violação da separação entre as esferas públicas e privadas ameaça a autonomia do Estado e desestrutura as normas sociais, assim abala a confiança nas instituições e na previsibilidade econômica.

Contrapondo a essa posição weberiana, Hirschman (citado por Evans), defendeu um papel ativo do Estado na formulação de políticas globais. O autor partiu da hipótese de que as elites econômicas fracassam na formulação de um consenso político sobre os rumos de desenvolvimento econômico, especificamente no tocante à transformação de riqueza em investimentos de longo prazo. Nos países em desenvolvimento esta tarefa ficou a cargo do Estado.

Em outras palavras, a experiência desenvolvimentista revelou a importância do ativismo estatal no desenho dos rumos econômicos gerais, na criação de mercados e na concretização de investimentos produtivos. Hirschman estudou várias sociedades latino-americanas e descreveu experiências exitosas de políticas públicas que visavam o

desenvolvimento econômico que foram desenhadas com inspiração em experiências advindas das comunidades.

O incentivo culminou com a cooptação da população que participou da concepção da política e de seu resultado, assim, a mobilização do capital social induzido pelo poder público contribuiu para a efetividade da intervenção pública.

Mesmo nesse argumento, não vemos paradoxo, pois, se o institucionalismo weberiano atribui à estabilidade política e à prosperidade econômica nos países desenvolvidos o papel regulador das instituições públicas, o desenvolvimentismo aponta o ativismo de Estado nos países em desenvolvimento como a chave do êxito.

Há virtudes em ambas as explicações, por essa razão, Evans sugere uma síntese entre a conexão do Estado e a autonomia institucional. Esta combinação permitiria uma relação sinérgica entre o público e o privado, maximizando a capacidade de intervenção.

Um outro trabalho de Peter Evans, esse publicado aqui no Brasil pela Lua Nova, afirma que entramos em uma “terceira onda” em relação à discussão entre o Estado e o desenvolvimento social. Para ele, a primeira onda corresponde à idéia do Estado como agente de mudanças estruturais, principalmente o ‘Estado desenvolvimentista’ da América Latina - voltado para industrialização, modernização da agricultura e criação de uma infra-estrutura de serviços urbanos. Esta onda começa na grande depressão indo até a segunda crise do petróleo.

A segunda onda, por sua vez, dura apenas durante os anos 80 e se baseia na constatação de que o Estado transformou-se em um obstáculo ao desenvolvimento que queria fomentar. Temos aqui um retorno a tese liberal de que um “Estado Mínimo”, que se limite à defesa do direito de propriedade, oferece maiores possibilidades de desenvolvimento econômico. A “terceira onda”, segundo Evans, consiste na percepção de que “*a resposta não está no desmantelamento do Estado, mas na sua reconstrução*” (EVANS, 1996: pag.109). Nesta perspectiva, não se trata de defender ou não a intervenção do estado na economia, mas sim de observar como se dá esta intervenção; em que casos a intervenção estatal favorece o desenvolvimento e em que casos ela acaba por impedi-lo.

Nesse trabalho ele traça o perfil de vários países do terceiro mundo, dentre eles o Brasil, e analisa como se dá a intervenção estatal.

O Zaire, por exemplo, é citado (idem, pág.119) como um caso de “Estado Predatório”, isto é, em que a intervenção do Estado na economia se faz de forma clientelista e fisiológica, degenerando em corrupção e ineficiência. O Zaire confirma claramente que não é tanto a burocracia que impede o desenvolvimento, mas a ausência de um aparelho burocrático coerente. O Estado ‘clepto-patrimonialista’ zairiano é uma mescla de personalismo e aparelho administrativo completamente mercantilizado. O Estado fracassa até em fornecer os mais básicos pré-requisitos para o funcionamento de uma economia moderna: cumprimento regular de contratos; fornecimento e manutenção de infra-estrutura, investimento público em saúde e educação. (EVANS, 1996, pag. 121).

Já a Coreia e Taiwan são apresentados como casos contemporâneos recentes em que a intervenção estatal seletiva e orientada foi decisiva para o desenvolvimento extraordinário desses países. Neles, o Estado interveio na economia de forma a priorizar o investimento estratégico em determinadas atividades, garantindo a aplicação de novas tecnologias à produção e condições voltadas para exportação. Evans chama esta nova forma de intervenção estatal positiva de “autonomia inserida”, caracterizada por dois fatores principais: a coerência interna e a conexão externa.

“A autonomia inserida é o inverso da dominação absolutista incoerente do Estado predatório e constitui a chave organizacional para a eficácia do Estado desenvolvimentista. Essa autonomia depende de uma combinação aparentemente contraditória entre isolamento burocrático weberiano e inserção intensa na estrutura social circundante. A forma de se obter tal combinação contraditória depende, é claro, tanto do caráter historicamente determinado do aparelho de Estado como da estrutura social na qual está inserida como ilustra uma comparação ente o Japão e os países do Leste Asiático (...)”. (EVANS, 1996, pag.125)

O Brasil e a Índia (EVANS, 1996, pag.138) são citados como casos intermediários, ou melhor, como casos em que há uma coexistência da corrupção do Estado predatório e deste investimento seletivo do Estado neodesenvolvimentista. Evans conclui (idem, pag.156) que a saída para Crise do Estado, principalmente no Terceiro Mundo, passa por um retorno as idéias do Estado desenvolvimentista como solução para as mudanças estruturais; porém afirma também que isso só será possível em detrimento de sua utilização política predatória. Ou seja: que o Estado esteja voltada para uma política de investimentos e não para satisfação dos grupos no poder.

Finalmente, como nosso interesse está centrado na efetividade do Estado, consideramos oportuno a ressalva proposta por Evans de que o sucesso da intervenção estatal depende da existência de instituições sólidas e ao mesmo tempo inseridas no cotidiano da sociedade. Cremos que é nessa perspectiva que a sociedade brasileira está enxergando as atuais mudanças da intervenção estatal no sentido de incentivar as redes de solidariedade existentes na sociedade. No que diz respeito ao ambiente regulatório, a intenção do Estado em criar novos mecanismos de controle social é a concretização dessa idéia.

## **2.5 – O Neo-Institucionalismo**

Essa quinta parte do Capítulo 2 da monografia se destina a expôr o modelo neo-institucionalista. Primeiro serão apontados os conceitos do modelo com base no trabalho seminal de Terry Moe de 1984, *The New Economic Organization*, e em seguida a concepção de autores, como Bernardo Muller e Adam Przeworski, sobre o tema.

Inicialmente, serão apresentados os estudos que alicerçam a Nova Economia das Instituições e os conceitos básicos que a fundamentam com base no trabalho de Terry Moe.

O autor mostrou o ponto de vista conceitual de vários estudiosos que recusaram o paradigma neoclássico da economia e seu pressuposto mais geral: a idéia do comportamento maximizador. Traçou a trajetória dos argumentos de Ronald Coase, Herbert Simon e Armen Alchian que questionaram a teoria da firma neoclássica que tratava as organizações como caixa preta, suas estruturas internas e processos como irrelevantes, sendo meras maximizadoras de lucro.

Coase formula o paradigma da hierarquia, suas idéias teóricas mais influentes são: 1) organizações econômicas são melhores compreendidas comparando sua eficiência do que o mercado; 2) no mundo real, sem competição perfeita, informação perfeita, atividades econômicas, arranjos organizacionais são melhores compreendidos em termos dos custos de transação inerentes a qualquer sistema de relacionamentos de troca dentre os indivíduos racionais; 3) esses relacionamentos são de natureza

contratual, e a firme é melhor compreendida como distintos arranjos contratuais e a relação de autoridade. Assim, têm-se três componentes centrais da nova economia de instituições: mercado x hierarquia, custos de transações, e a natureza contratual das organizações.

Simon introduz a racionalidade limitada e o paradigma comportamental, o qual concebe que as escolhas das pessoas são balizadas pela limitação de informação, conhecimento e habilidade computacional e como essa limitação da racionalidade é determinante para o comportamento dos indivíduos e estrutura organizacional. Ao invés da informação ótima dos neoclássicos, introduz a incerteza e a satisfação individual aos tomadores de decisão. Rejeita a concepção de que a relação de autoridade se dá por comando e diz que há nessa relação uma zona de aceitação que direciona o comportamento das pessoas.

Para Coase, os custos de transação levam à otimização individual pela hierarquia e não pelo mercado. Para Simon, incerteza e capacidade cognitiva limitada conduz os tomadores de decisão a satisfação e a um comportamento altamente estruturado. Ambas as abordagens são individualistas e ancoradas no modelo econômico de escolha.

Alchian segue uma linha diferente dos dois através do conceito darwiniano da seleção natural. Interessado em remover os postulados irrealistas da teoria da firme e contribuir para uma compreensão da firma como organização, rejeita a suposição de maximizar lucro, argüindo que não há critério definitivo de comportamento racional sob condições de incerteza e que, custe o que custar, isto é desnecessário para a compreensão das características das organizações e sistemas econômicos. Firms sobrevivem porque obtêm lucros, sem considerar quão longe estejam do que seja objetivamente ótimo e sem considerar se os agentes são irracionais ou racionais, brilhantes ou tolos.

As firmas que se adaptam às condições do sistema econômico sobrevivem, as que não, desaparecem. Estruturas formais, estilos de liderança, e outras características organizacionais que conduzem à lucratividade em um determinado ambiente - mesmo que os integrantes da organização não estejam cientes dessa conexão causal -

sobrevivem, porém, com alternativas organizacionais menos eficientes não são selecionadas. Assim, as firmas que sobrevivem não são necessariamente formas organizacionais ótimas. A seleção econômica natural favorece o crescimento de melhores formas organizacionais e ao longo do processo as escolhas míopes que ocorrem no nível individual são corrigidas.

O mecanismo de seleção natural aproveita os erros e os converte em eficiência organizacional, trazendo inovações e novas adaptações ao ambiente econômico. A seleção natural econômica é dinâmica em vez de estática, continuamente incorporando novas formas organizacionais fundadas na eficiência.

A teoria de Alchian das organizações econômicas diferencia-se de Coase e Simon, pois ele nega o modelo de escolha individual. Ele apresenta um sistema de níveis de explicação da sobrevivência e estrutura organizacional que é independente da decisão de nível micro, de indivíduo. Sua teoria não é individualista. Entretanto, a lógica de Alchian da seleção natural, quando enxertada sobre abordagem de Coase e Simon, fornece meios de derivar e integrar expectativas sobre os indivíduos, organizações e sistemas.

Outro trabalho importante que respaldou a Nova Economia das Instituições foi de March e Simon que apresentaram três inovadoras contribuições: 1) a noção que metas emergem e mudam com o tempo em resposta ao processo de formação de coalizões entre os membros da organização; 2) o conceito de folga organizacional, como um colchão de ineficiência que permite manter a coalizão política e facilita a adaptação organizacional para mudança de ambiente; e 3) a demonstração, via modelo computacional de escolha dinâmica, que uma teoria do comportamento pode de fato ser formalmente modelada e sujeita a teste empírico.

De acordo com Terry Moe, foram esses trabalhos que traçaram o arcabouço da Nova Economia das Instituições. Esse paradigma está alicerçado basicamente por três elementos: uma perspectiva contratual em relacionamentos organizacionais, um foco teórico em controle hierárquico, e análise formal via modelo principal-agente.

Seguindo a estratégia de argumentação anunciada no início desse capítulo - de expor os conceitos básicos do neo-institucionalismo – passa-se aos desdobramentos que vieram dos estudos pioneiros acima referenciados com a introdução nos modelos econômicos de elementos sustentadores desse paradigma.

Com base no paradigma contratual, do ambiente de incertezas, informações incompletas e racionalidade limitada, introduziu-se a separação dos donos das firmas da sua gerência, a delegação entre os agentes, o que se chama na literatura de governança corporativa. Assim, foi se consolidando outras abordagens teóricas que trata de questões contratuais. Essas abordagens buscam introduzir questões até então negligenciadas como: 1) incompletude contratual em função da incerteza e a imprevisibilidade de contingências futuras; 2) comportamento oportunista dos agentes; e 3) a importância de instituições no sentido de diminuir incertezas e sinalizar objetivos para os agentes.

Esses agentes são movidos a incentivos e a teoria da agência prevê justamente isso. Esta relacionada tanto com à assimetria de informações quanto àquelas relacionadas aos direitos de propriedade, uma vez que estes últimos possuem efeitos em termos de incentivos. O foco é o relacionamento entre dois atores econômicos, um é o principal e o outro é o agente, no qual o agente dispõe de um conjunto de possíveis comportamentos a adotar, suas ações afetam o bem-estar entre as partes e dificilmente são observáveis pelo principal. Este tipo de relação coloca em tela o problema de assimetria de informações entre o agente e o principal.

Essa compensação deve motivar o outro ator a agir de acordo com o interesse do principal que delegou ao agente uma missão. Cabe ao principal monitorar o agente. Como esse monitoramento é difícil, são incluídos esquemas de incentivos baseados na performance observada dos agentes. Na elaboração de um esquema de incentivos as partes envolvidas enfrentam o *trade off* entre incentivos ótimos e repartição de riscos ótima.

A lógica do modelo principal-agente, conduz às questões teóricas do paradigma contratual: o controle hierárquico no contexto de assimetria de informação e conflito de interesse.

Esse contrato se enquadra num contexto de informação assimétrica, pois o principal dispõe de um conjunto imperfeito de informações sobre o agente. Essa assimetria de informações propicia o comportamento oportunista, pois não apenas o que os agentes sabem, mas o que eles acham que os seus concorrentes sabem com relação às informações que eles detêm.

Esse comportamento oportunista consiste em que os agentes tendem a fugir das responsabilidades e buscam obter o máximo de benefícios. Ele pode ocorrer *ex ante* ou *ex post*, surge também em função da dificuldade de definição dos direitos de propriedade e da presença de informação incompleta e assimétrica entre os agentes que fazem parte da transação.

A junção de oportunismo e a racionalidade limitada gera os custos de transação que são aqueles não diretamente relacionados à atividade produtiva em si, e sim relacionados às formas pelas quais as transações são realizadas. Essa abordagem foi utilizada inicialmente para justificar a integração vertical das empresas, uma vez que essa configuração organizacional diminuiria custos com informação, aumentando o lucro da firma. Além das questões acerca da integração vertical, também são relacionados problemas relativos ao comportamento imprevisível dos agentes, à existência de ativos específicos a uma relação e à impossibilidade de elaboração de contratos completos.

Tais contratos representam relações entre os agentes que implicam obrigações e devem ser definidos como uma espécie de promessa de conduta futura. Nessa abordagem contratual, a coordenação aparece como resultado da ação de instituições que possibilitam a manutenção destas promessas bem como seu ajuste ao longo do tempo.

Surgem problemas derivados da assimetria de informação que são a seleção adversa e risco moral.

A seleção adversa advém do desconhecimento de informação, crenças e valores em que as decisões de outros são baseadas. Esse fenômeno consiste no fato de que a seleção do produto a ser demandado ocorre de forma ineficiente em função da

assimetria de informação entre quem oferta e demanda determinado produto. A situação é *ex-ante* a assimetria acontece antes do contrato.

O risco moral é fruto de comportamentos oportunistas posteriores à elaboração do contrato. A informação assimétrica não é relativa a características desconhecidas dos agentes, mas a um comportamento oportunista, escondido e não conhecido pela outra parte do contrato, no momento de sua elaboração.

Assim, a intervenção do Estado é considerada necessária nos casos em que falhas de mercado, tais como externalidades, bens públicos, monopólios e assimetria de informações, existem. Nesse contexto, o Estado tem importante papel a desempenhar não só no que diz respeito ao atingimento de objetivos sociais, mas também como fomentador do desenvolvimento econômico. Contudo, essa intervenção estatal nem sempre é de fato benéfica. Ao operar com informações limitadas e sujeitos à pressão de grupos, os agentes econômicos do Estado podem perseguir seus interesses próprios ou de aliados à revelia de ações que promovam o bem-estar geral.

Przeworski (1998) comenta que a economia é uma rede de relações diferenciadas e multifacetadas entre classes de principais-agentes e o desempenho desses - e da economia como um todo - depende do desenho das instituições que regulam essas relações. O que se quer é que os agentes tenham incentivos para maximizar seus esforços, os principais para maximizar os lucros da empresa e especialmente os políticos para promover o bem-estar público e os burocratas para implementar as metas estabelecidas pelos políticos.

No centro dessas relações estão as instituições com o intuito de organizá-las já que, estando adequadamente estruturadas, a economia funciona bem. Elas podem ser econômicas, como as que se estabelecem entre empregadores e empregados, proprietários e administradores, ou investidores e empresários; políticas, entre cidadãos e governantes ou políticos e burocratas; e as que estruturam a intervenção do Estado, como as que ocorrem entre governantes e agentes econômicos privados.

As relações políticas tem como cenário principal o Estado e como premissa o fato de que a intervenção estatal desempenha papel importante na busca de objetivos sociais e na promoção do desenvolvimento econômico. Contudo, os atores envolvidos diretamente na condução da máquina administrativa – os políticos e os burocratas – tem

incentivos a perseguir interesses diferentes do interesse público. A tarefa passa a ser então criar incentivos ou uma estrutura de regras e instituições para que esses agentes públicos alinhem seus objetivos com os objetivos sociais (as demandas sociais).

Alguns desses incentivos podem até mesmo ser gerados pela organização interna do governo, mas, para que o governo obtenha um desempenho satisfatório, a burocracia precisa ser efetivamente supervisionada pelos políticos eleitos que, ademais, também devem prestar contas aos cidadãos.

Przeworski (1998) ratifica o acima exposto comentando que os políticos devem usar a informação privada que os cidadãos dispõem sobre o funcionamento da burocracia para monitorar os burocratas, e os cidadãos devem ser capazes de identificar o responsável pelas ações e de aplicar, em cada caso, a sanção apropriada, objetivando manter os governos com bom desempenho no poder e retirando os que não atenderem a essa premissa. Caso esses mecanismos de responsabilização (*accountability*) sejam bem sucedidos, a economia de um Estado intervencionista pode obter melhores resultados que a economia de mercados livres. Está desenhada a arena do jogo político tendo por atores os cidadãos, políticos, burocratas e mercado.

Devido à informação assimétrica e ao alto custo de monitoração, o político não tem como forçar o burocrata a agir de acordo com o seu interesse. Porém, há grandes incentivos para que se encontre uma forma de reduzir os custos de agência e fazer a relação funcionar, pois assim os políticos poderão oferecer um número maior de serviços às suas bases. O modelo principal-agente prevê que instituições especializadas poderão surgir com esse propósito permitindo ao principal se assegurar que o agente irá agir de modo compatível com os seus interesses sem que seja preciso monitorá-lo diretamente. Estes mecanismos incluem, entre outros, monitoração direta, nomeação dos diretores das agências burocráticas, controle do orçamento da agência, desenho da estrutura e do processo da agência e uso do judiciário para rever as decisões da agência burocrática (Mueller, 2003).

Mueller (2003) argumenta, ainda, que embora os políticos usem ocasionalmente instrumentos de monitoração direta, como investigações, auditorias e revisões orçamentárias, o principal meio de controle serão instituições que estruturam as regras pelas quais as agências devem agir. Entre as regras que minorariam as dificuldades inerentes ao objetivo de controlar as ações da burocracia estão (Przeworski, 1998):

- a) a formulação de contratos adequados para integrantes de uma equipe, especificamente no que tange ao desempenho individual dos integrantes dessa equipe;
- b) triagem e seleção para recrutamento de pessoal tendo por base sinais que indiquem alto empenho dos agentes como nível de educação, por exemplo;
- c) estabelecimento de competição, seja entre agências estatais e privadas, seja entre agências estatais, no caso de o setor estar monopolizado.

Outras três regras podem ser destacadas na minoração das dificuldades advindas da relação principal-agente:

- d) A *descentralização* que, aplicada no âmbito intra-organizacional em agências ou setores, permite ganhos, tais como: maior heterogeneidade e variabilidade na provisão de serviços, maiores possibilidades de geração de inovações e aprendizado organizacional devido à competição intra-organizacional entre unidades administrativas;
- e) A *fiscalização institucional* que requer que quando se delegue autoridade a um agente, haja pelo menos outro agente com autoridade de vetar ou bloquear a ação daquele (McCUBBINS, 1991).

Entendendo que os conceitos básicos da abordagem do neo-institucionalismo foram apresentadas, parte-se para a identificação desses conceitos num caso concreto.

## **2.6 - O Setor Elétrico à luz do Neo-institucionalismo**

Essa parte dedica-se a demonstrar como o neo-institucionalismo explica a complexidade das relações entre os atores e organizações envolvidas no ambiente regulatório do setor elétrico. Para tanto, traz-se o caso específico da regulação exercida pela ANEEL sobre as concessionárias distribuidoras de energia.

A luz da teoria da agência considera-se a ANEEL como principal, uma vez que delega à concessionária, o agente, a tarefa de produzir o serviço público. O interesse da reguladora é que a concessionária atenda toda a demanda a um nível de preço e qualidade satisfatório. O interesse da concessionária é maximizar seu lucro. A peculiaridade desta relação é que a concessionária é um monopólio natural e, portanto, a

ANEEL precisa determinar o preço e a qualidade do serviço a ser oferecido pela concessionária.

A ação do regulador de um serviço monopolista deve estar orientada para a obtenção simultânea de dois objetivos fundamentais: 1) garantir os direitos dos consumidores de receber o serviço com qualidade estabelecida no contrato de concessão e de pagar por esse serviço uma tarifa justa. A tarifa justa evita que os consumidores paguem encargos indevidos, como também paguem valores insuficientes que conduzam a deterioração na qualidade do serviço; e 2) garantir os direitos dos prestadores do serviço que atuam com eficiência e prudência de obter ganhos suficientes para cobrir custos operacionais e obter adequado retorno sobre o capital investido.

Nesse contexto, identifica-se uma gama de relações hierárquicas nesse ambiente regulatório, senão vejamos: Congresso e a ANEEL; o Ministério das Minas e Energia e a ANEEL. Nesta relação a ANEEL passa a condição de agente enquanto que os políticos e membros do ministério são os principais. Estes delegam à ANEEL a tarefa de regular as concessionárias. Nem o Congresso nem os membros do Executivo (MME) possuem o tempo, muito menos a capacidade técnica para fazer a regulação econômica, além de poucos meios de monitorar a ANEEL.

Há, ainda, a relação principal-agente entre: cidadãos e políticos eleitos; consumidores/cidadãos e políticos; investidores e concessionárias; TCU e ANEEL; Ministério Público e ANEEL; Poder Judiciário e ANEEL; Congresso e TCU. Em todas essas relações hierárquicas, os custos de monitoração são altos. Há uma enormidade de interesses divergentes em jogo o que torna o ambiente regulatório nevrálgico, pois o chamado risco regulatório é um indicador que influencia o mercado. A recente votação do novo modelo do setor elétrico foi uma prova cabal dessa diversidade de interesses, haja vista as negociações que foram feitas para que se conseguisse aprová-lo. De igual modo, o Projeto de Lei nº 3.337/2004, ora em trâmite, que modifica o papel das agências reguladoras, cujas consultas e audiências públicas dão a concreta dimensão de quão distante estão os interesses dos atores envolvidos na geração, transmissão e distribuição de energia; bem como consumidores, políticos, executivo e agências reguladoras.

A análise que segue deterá apenas a monitoração entre ANEEL e concessionárias para concretizar a explicação do modelo da agência. Assim, principal e agente buscam estruturar sua relação de modo contornar os problemas de informação e oportunismo. As soluções encontradas tendem a ser do tipo que envolve estruturas especiais de remuneração. Em particular, formas de tarifação que alinhe os incentivos da concessionária com os interesses da reguladora. A forma de regulação de incentivo hoje utilizada no setor é o *price-cap*.

Como já foi dito, a modelagem implantada a partir de 1995 desverticalizou o setor elétrico, separando a Geração da Transmissão e da Distribuição elétrica. Ocorre que tanto a Transmissão como a Distribuição são monopólio natural, pois, por racionalidade econômica, apenas uma empresa fornece tais serviços.

Cabe ao regulador mediar sobre essa falha de mercado, ou seja: reduzir a desmedida margem de lucro, diminuindo o preço e chegando ao que se intitula de modicidade tarifaria. Do ponto de vista econômico, isso significa conduzir o preço até o nível do custo médio – gasto unitário despendido para produzir uma unidade do serviço num contexto de máxima eficiência dos recursos empregados e de remuneração justa do capital.

Para mensurar essa remuneração leva-se em conta os efeitos da evolução tecnológica, que, ao elevar a produtividade dos fatores envolvidos na produção, tende a reduzir ao longo do tempo o custo (real médio) da geração dos serviços. Essa produtividade, por ser um ganho de toda a coletividade, deve ser compartilhado com o próprio capital e com os usuários dos serviços através de preços menores, pois, é assim que determina a lei.

Durante os reajustes e revisões tarifárias, cabe ao regulador captar tecnicamente a evolução dessa produtividade, transferindo-a para sociedade através de tarifas menores.

Apesar de essa proposição ser lógica e, acima de tudo, justa, transpô-la para a realidade não é uma tarefa simples. A regulação tipo *price cap* utilizada no setor elétrico originou-se do modelo da Inglaterra, em que os ganhos de produtividade obtidos pelas empresas devem ser periodicamente transferidos para as tarifas através de um redutor. A definição do Fator de Produtividade, denominado de Fator X, é realizada periodicamente pelo regulador. Uma ampla gama de variáveis é examinada, dentre as quais as taxas de crescimento do mercado e, principalmente, a rapidez com que as empresas absorvem a evolução tecnológica ocorrida no setor. Desse modo, teoricamente, exemplifica-se o modelo da seguinte forma: se durante um período de reajuste a inflação foi de 10,0% e a produtividade foi de 1,5%, o aumento tarifário deveria ser de 8,5%.

Dentro da tarefa de regular, a ANEEL fixa regras tarifárias que, em princípio, devem conciliar os interesses dos consumidores e da concessionária regulada. Somado à dificuldade de estabelecer tarifas justas e garantir a universalidade dos serviços, existe outro problema de difícil solução a ser enfrentado pelas instituições regulatórias: a assimetria de informações entre o regulador e o regulado, em favor do último, o que influencia no custo de transações.

As concessionárias têm um conhecimento profundo de suas atividades, etapas de produção e estrutura de custos, enquanto o regulador não possui essas informações. Isto significa que as decisões tomadas pelo regulador muitas vezes se subordinam ao conjunto de informações fornecidas pelos regulados. O regulador não dispõe de instrumentos de mensuração do “esforço” dos regulados.

O esquema de tarifação *price-cap* é, teoricamente, considerado o mecanismo menos oneroso, pois o regulador não precisa dispor de tantas informações, uma vez que o reajuste tarifário se daria segundo a evolução dos preços descontado da expectativa de ganhos de eficiência da empresa. Entretanto, no caso das privatizações ocorridas no setor elétrico brasileiro há uma cláusula no contrato de concessão garantindo o equilíbrio econômico-financeiro das empresas (PINTO, 2000).

Portanto, a necessidade do conhecimento da estrutura de custo das empresas ainda persiste, fazendo com que o processo regulatório tenha um custo elevado. Os contratos de concessão estabelecem que as concessionárias reguladas devem disponibilizar qualquer tipo de informação que a ANEEL necessite, em qualquer momento que este deseje. Porém, há uma limitação muito grande da ANEEL que não tem estrutura nem pessoal para realizar o monitoramento eficaz sobre as concessionárias. Os acompanhamentos, em geral, não são realizados diretamente pela ANEEL e sim por consultores contratados - FUBRA, KPMG, PSR, ARC, Boucinhas, Ernst&Young e Trevisan. Isso não teria qualquer problema (contratação de consultores) se a ANEEL tivesse capacidade crítica sobre esses trabalhos, porém, a falta de pessoal na área de finanças da reguladora é patente e limita muito sua atuação.

Enfocando os múltiplos atores que permeiam o ambiente regulatório, nota-se uma tensão e possível ambigüidade no papel da ANEEL, dado que ela deve atender aos interesses da sociedade e assegurar direitos inerentes aos contratos de concessão das concessionárias reguladas. Desse último aspecto derivam alguns problemas, como a possibilidade de existirem desvios tanto em favor de grupos de pressão, quanto em favor das firmas reguladas. Isso se agrava ainda mais quando as decisões da ANEEL simplesmente são descumpridas sem que haja sanção por tal ato. O exemplo dessa situação é que muitas concessionárias não se desverticalizaram, continuam contabilizando distribuição, geração e transmissão conjuntamente, embora a reguladora tenha dado prazo de três anos para essa separação. Além disso, muitas empresas investem em outros setores como telefonia e TV a cabo e não contabilizam separadamente as atividades extra-concessão.

O exemplo mais claro para esse tipo de situação foi a realização de investimentos por parte da LIGHT em empresas com objeto social diferente da concessão, a exemplo das empresas LIR Energy Limited e Light Overseas Investments Limited, as quais têm como objetivo a captação de recursos no exterior, tendo aplicado R\$ 494 milhões de investimentos na LIR Energy.

Fatos como esses tomam uma dimensão enorme quando do cálculo dos reajustes e revisões tarifárias, pois a concepção do modelo do setor elétrico fica totalmente desvirtuada já que as demonstrações financeiras, econômicas e patrimoniais não traduzem a real situação da empresa no que diz respeito às operações vinculadas à concessão de distribuição de energia. Ademais, fica ainda mais difícil identificar possíveis estratégias de subsídios cruzados que pudessem vir a trazer abusos de preços.

Uma das conseqüências mais relevantes da existência de informação assimétrica é a presença de comportamentos oportunistas entre os agentes por parte daqueles que possuem mais informações. Os principais problemas decorrentes da informação assimétrica já desenvolvidos pela teoria são a seleção adversa e o risco moral. Esses são tratados a seguir.

A seleção adversa advém da informação incompleta que permeiam as transações. Um exemplo dessa situação é a tarifa social que foi instituída com base em

uma informação incompleta. Essa política foi oriunda de uma lei cuja premissa básica era de que havia correlação entre consumo de energia e renda. Assim, a política pública foi traçada assumindo que os consumidores de baixa renda tinham baixo consumo de energia. Todos os consumidores que apresentavam consumo até 80 kWh foram automaticamente enquadrados no programa. Após a implementação do programa observou-se um contingente enorme de consumidores de elevada renda que tinham casas de praia, que moravam em flats ou residências com poucas pessoas estavam sendo subsidiados. Enquanto isso, domicílios de baixa renda onde se aglomeram várias pessoas e, conseqüentemente, consomem mais energia, foram excluídos do programa. Portanto, pelo fato da política ter sido calcada sem estudo prévio, houve o fenômeno da seleção adversa dos beneficiários do programa.

O risco moral é fruto de comportamentos oportunistas posteriores à elaboração do contrato. Um comportamento tipicamente oportunista é a Light comprar energia da geradora Norte Fluminense, que é do mesmo grupo da Light, por R\$ 150/MWh, enquanto Furnas oferecia energia a R\$ 50/MWh. O motivo dessa transação é que as regras do marco regulatório permitem que as concessionárias repassem aos consumidores 100% do preço que pagam às geradoras (o novo modelo regulatório traz mudanças nesse tipo de transação). Valendo-se disso, não tem incentivo para comprar energia mais barata e isso prejudica o consumidor.

De igual modo, pode-se caracterizar como risco moral a utilização pela Eletropaulo de sua subsidiária Metropolitana Overseas como instrumento para a captação de recursos no exterior e repassá-las a controladora, gerando mútuos entre a Eletropaulo e essa controlada. Mesmo estando endividada, sendo o BNDES um de seus principais financiadores, aplicou R\$ 553,7 milhões (US\$ 180 milhões) em Investimentos na Metropolitana Overseas.

Outro comportamento típico de risco moral: a violência da cidade do RJ já está internalizada na cabeça de todos os brasileiros. Durante o processo de revisão tarifária da Cerj, a empresa declarou que havia 30% de perda de energia (gato) e por causa da violência, não tinha como coibir essa prática, pois colocaria em risco a vida de seus funcionários. Assim, enquanto a perda média de energia das concessionárias brasileiras

é de 13% a da Cerj foi de 32% sobre o mercado. O marco regulatório permite que essa perda seja repassada para o consumidor. A ANEEL acatou esse percentual sem auditá-lo e repassou-o integralmente aos consumidores prestou um desincentivo à gestão das perdas por parte da concessionária. Nota-se claramente que a empresa aproveitou-se de uma conjuntura nacional de pânico para auferir ganhos. E mais, o impacto na tarifa dessa perda foi da ordem de 6%, isso significa dizer que o aumento que foi majorado em dez/2003 de 15% deveria ter sido de 9%.

Como já exposto, a seleção adversa e risco moral decorrem da assimetria de informações entre os agentes e para evitá-la, segundo os neo-institucionalistas, existem mecanismos de diminuição de assimetrias. As burocracias públicas tendem a agir mais em conformidade com as regras do que por meio de incentivos (Przeworski, 1998). Como não se confia nos integrantes da burocracia o suficiente, então se estabelecem regras. Obediência às regras pode se constituir em um tipo de controle bastante caro e ineficaz. Esse tipo de controle, *a priori* dos processos, corresponde ao *police patrol* de McCubbins & Schwartz (1984) e não permite o estabelecimento de relação direta entre incentivo e desempenho. Isso ocorre por se tratar de um controle pró-ativo, exercido de forma centralizada, por um órgão encarregado em analisar as atividades e os gastos realizados por cada agência governamental. É o controle, por exemplo, exercido pelo TCU mediante auditorias de rotina, por amostragem.

O contraponto desse mecanismo é, na terminologia desses autores, a supervisão do tipo *fire alarms* (McCubbins & Schwartz, 1984). É um tipo de supervisão reativo e é exercido de forma descentralizada e indireta, por meio da fixação de um conjunto de normas básicas para o desempenho das várias agências. Esse tipo de supervisão apresenta basicamente duas vantagens: permite que o principal obtenha a informação de que necessita a um menor custo quanto comparado com a supervisão do tipo *police patrol*; e além disso, provê melhores informações. Assim, ao contrário do *police patrol* em que se procuram por problemas para corrigir constante e permanentemente, o *fire alarms* é criado na própria legislação, contemplando a possibilidade de grupos de interesse específicos acionarem o alarme ao menor sinal de fogo (a exemplo das próprias comissões do Congresso, como exemplo, a CPI do setor elétrico ora instalada).

Assim, indivíduos e grupos de interesse têm acesso às suas decisões e podem avaliar seu desempenho, gerando informações úteis para o Parlamento e para a própria Burocracia. E talvez a principal vantagem seja o fato de esse tipo de mecanismo favorecer a *accountability* da burocracia pelos cidadãos (ou mais especificamente pelos grupos de interesse que representam determinados setores sociais). Isso é interessante, pois, apesar de a burocracia pública prestar serviços aos cidadãos, ela presta contas aos políticos eleitos, quando, na verdade, quem pode avaliar melhor o seu desempenho são os próprios cidadãos. Nesse caso, os cidadãos só podem exercer um controle indireto sobre a burocracia, uma vez que as instituições democráticas não contam com mecanismos que permitam aos cidadãos sancionar diretamente as ações legais dos burocratas ou avaliar seu desempenho.

Entendemos que esse tipo de controle está sendo intensificado por meio do contrato de gestão firmado entre as agências reguladoras e o poder concedente, no caso ANEEL e MME. Esses contratos de gestão estão sendo reestruturados via projeto de lei, ora em trâmite, o qual definiu como objetivos do contrato de gestão: 1) compatibilizar as atividades regulatórias com as políticas públicas e os programas governamentais; 2) aperfeiçoar o acompanhamento e o controle da gestão, promovendo maior transparência e controle social; e 3) aperfeiçoar as relações de cooperação, supervisão e fiscalização com o Poder Público.

Esses contrato de gestão e os seus respectivos relatórios de avaliação deverão ser publicados na imprensa oficial, pela Agência Reguladora, além de uma ampla e permanente divulgação por meio eletrônico, devendo uma cópia do instrumento ser encaminhada para registro no Tribunal de Contas da União, onde servirá de peça de referência em auditoria operacional.

Esses contratos de gestão estabelecem estabelecem parâmetros para a administração interna das Agências Reguladoras, dentre eles: 1) as metas de desempenho a serem atingidas, prazos de consecução e respectivos indicadores e os mecanismos de avaliação que permitam quantificar o seu alcance; 2) a estimativa dos recursos orçamentários e cronograma de desembolso dos recursos financeiros necessários ao alcance das metas pactuadas; 3) as obrigações e responsabilidades das partes em relação às metas definidas; 4) sistemática de acompanhamento e avaliação, contendo critérios, parâmetros e prazos; 5) as penalidades aplicáveis aos signatários, em

caso de descumprimento injustificado de metas e obrigações pactuadas, bem como de eventuais faltas cometidas.

Vê-se, portanto, que está sendo criado um importante monitoramento da burocracia por meio do acompanhamento dos contratos de gestão que, embora já existissem, não havia responsabilização por parte dos signatários.

Pelas exigências que constam da prestação de contas das reguladoras nesse projeto de lei, fica evidente que nem sempre os políticos conseguem controlar as ações da burocracia pública e fazê-la agir da maneira como gostariam. Mas como corolário fica patente a noção de que os políticos podem controlar melhor os burocratas quando solicitam a cooperação dos cidadãos.

Segundo Bobbio (1998), por controle social se entende o conjunto de meios de intervenção, quer positivos quer negativos, acionados por cada sociedade ou grupo social a fim de induzir os próprios membros a se conformarem às normas que a caracterizam, de impedir e desestimular os comportamentos contrários às mencionadas normas, de reestabelecer condições de conformação, também em relação a uma mudança do sistema normativo.

Roman (1991) comenta que se o controle social direto sobre os serviços públicos é eficaz, então poderia pressionar os executores para que procurem ser mais eficientes e destituí-los, caso as reclamações acumuladas gerem decisões das autoridades que fazem a supervisão, a auditoria ou fiscalizam os serviços públicos. Haggard (1995) corrobora ao defender que a última instância de controle do governo devem ser as formas institucionalizadas de participação que podem ser do tipo “corporativista”, como as que se têm formado pela participação das ONGs em áreas que conhecem bem, ou “legislativa”, com a adoção de formas locais de governo nas quais a participação dos cidadãos é maximizada.

Muito embora o controle social do setor elétrico esteja restrito à participação nas audiências e consultas públicas, há de se destacar que esses instrumentos são tentativas de proporcionar transparência nos processos decisórios. É uma oportunidade em que a sociedade se manifesta e dá sugestões a respeito dos assuntos do setor que mais a afetam.

Outro instrumento criado foram as ouvidorias que se propõe a dirimir, no âmbito administrativo, as divergências entre concessionárias, permissionários, autorizadas, produtores independentes e autoprodutores, bem como entre esses agentes e seus consumidores.

Concluindo esse capítulo, nota-se que a abordagem neo-institucionalista é um instrumental consistente para a explicação do ambiente regulatório. O próximo capítulo tratará da questão específica da relação principal-agente no que diz respeito ao controle social.

### **CAPÍTULO 3 – O Controle Social no Ambiente Regulatório**

#### **3.1 – O TCU e as Agências Reguladoras**

Esse terceiro capítulo tem como objetivo contextualizar a atuação do Tribunal de Contas da União no âmbito regulatório. Para tanto será apresentado um breve histórico da privatização até os dias atuais concluindo com as ações concretas desenvolvidas pela Secretaria de Fiscalização e Desestatização – SEFID do TCU.

O surgimento das entidades regulatórias, em diversos países, ao longo das duas últimas décadas, teve origem na crise do Estado do bem-estar social, notadamente na crise fiscal, que revelou o esgotamento do modelo de desenvolvimento, em que o Estado atuava como provedor de bens e serviços. Já não havia recursos para prover as demandas de serviços públicos e, ainda, investimentos em promoção, industrialização e desenvolvimento interno (RODRIGUES, 2003).

Ao ambiente propício para a proliferação de novos modelos de atuação estatal somava-se a necessidade do Estado mais racional e eficiente. Entendeu-se ser o mercado o ator mais eficiente na alocação de recursos e produção de bens e serviços. Estimulou-se as privatizações, a delegação da prestação de serviços públicos a entidades privadas e o enxugamento da máquina estatal.

Ao mesmo tempo das privatizações e desestatizações, os Estados passam a agir com maior ênfase no controle e direção da esfera econômica. Nesse contexto de

redefinições, surgem as entidades reguladoras, criadas para intervir em setores econômicos específicos, antes submetidos ao monopólio estatal, inibir abusos de poder econômico e induzir a comportamento competitivo, quando possível, até mesmo em mercados monopolísticos. Aos reguladores atribuiu-se, também, a fiscalização do cumprimento dos contratos e das normas relacionadas à prestação dos serviços públicos.

O processo de reforma do Estado brasileiro se materializa com Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de 1995, que tinha por orientação a implementação de novo modelo gerencial de administração, voltado a resultados.

A tentativa de implemento da administração gerencial levou à introdução de três novas formas de organização institucional da administração pública: as agências reguladoras, as agências executivas e as organizações sociais. De todas essas inovações, destinadas à reestruturação do Estado, a única que efetivamente se implantou, de forma consistente, foi a concepção da agência reguladora.

A criação de Agências seguiu duas razões distintas: a eleição do mercado como a melhor forma de assegurar a prestação de bens em serviços, em especial, de infraestrutura; e a necessidade de maior liberdade de atuação, autonomia ou independência para a maior eficiência de resultados.

A crise do Estado social deslocou a discussão sobre a ação pública para a questão do desempenho, especificamente para a produção de resultados, permitindo a introdução de novas teorias e modelos de governança pública, o que na literatura é chamado de nova administração pública, gerencialismo ou administração gerencial.

No momento em que sobressaem as preocupações quanto à racionalidade dos gastos públicos, surgem as auditorias de desempenho. O General Accounting Office, dos Estados Unidos, e o National Audit Office, do Reino Unido, entidades de auditoria e fiscalização governamental, passam a realizar análises técnicas de eficiência, eficácia e economicidade da gestão pública. O procedimento da auditoria de natureza operacional torna-se regra no mundo ocidental, adequada à nova configuração do Estado (RODRIGUES, 2003).

Embora a Constituição de 1988 já dispusesse sobre a transferência à iniciativa privada da prestação de alguns serviços que durante muito tempo estiveram sob controle estatal, foi a Lei 8.987/95, que trouxe novas regras sobre o regime de concessões e permissões de serviços públicos.

A ANEEL foi criada com o advento da Lei 9.427/96, com o objetivo de regular a prestação por operadores privados de serviços públicos de energia elétrica delegados à iniciativa privada. Sua direção é composta por um Diretor-Geral e quatro diretores, os quais atuarão sob regime de colegiado. A lei previu a existência de um Diretor-Ouvidor, a cargo de quem fica a incumbência de zelar pela qualidade do serviço prestado pelas empresas privadas bem como de solucionar eventuais problemas e reclamações dos consumidores e usuários do serviço. O Diretor-Geral é nomeado pelo Presidente da República, após aprovação da escolha pelo Senado Federal.

O modelo de agência reguladora implementado no país faz uso da autonomia decisória do órgão regulador como instrumento destinado a assegurar atuação imune às pressões políticas ou de interesses privados. Para tanto, a lei criou mecanismos destinados a afirmar essa autonomia, como a adoção de mandato para seus dirigentes e a inexistência de recurso hierárquico de suas decisões. Conforme já mencionado, está em trâmite no Congresso Nacional um Projeto de Lei nº 3.337/2004 que propõe mudanças substanciais na gestão, na organização e o controle social das Agências Reguladoras.

Foi conferida às entidades reguladoras um certo grau de independência do Poder Executivo – o que confere maior credibilidade às decisões – porém, essa mesma autonomia e independência pode levar justamente ao distanciamento da ação do regulador dos preceitos da legalidade, da eficiência e da efetividade, ou, mesmo, da política pública regulatória que se queria implementar. É nesse contexto que o TCU atua, seu controle visa verificar a atuação da administração pública - que antes se voltava para as auditorias de legalidade e conformidade, passa agora a examinar os resultados da ação do Estado.

A própria razão da existência de independência demanda a atuação do TCU no processo de gestão regulatória, com o objetivo de colaborar na identificação e correção de decisões que possam ser avaliadas como tecnicamente inconsistentes com o regime

legal, ou como resultantes do processo de captura do ente regulador por interesses adversos.

Há no TCU uma unidade técnica específica para tratar do assunto, a Secretaria de Fiscalização e Desestatização – SEFID, que vem acompanhando esse processo desde as privatizações, ocasião em que deu parecer sobre o processo de venda das concessionárias públicas federais que foram alienadas ao controle privado. A SEFID efetua auditoria nas agências reguladoras federais, dentre as quais a ANEEL, acompanhando, de forma sistematizada, os processos de revisões periódicas. Como parte desse acompanhamento, seus técnicos participam das audiências e consultas públicas com o intuito de subsidiar as auditorias.

Ao TCU, enquanto órgão auxiliar do Congresso Nacional, cabe fiscalizar as agências reguladoras. Nesse contexto, relevantes falhas foram identificadas e reparadas. Exemplo disso são as revisões tarifárias que estão ocorrendo sobre as quais o TCU, por amostragem, está acompanhando. Identificou-se que o benefício do juro sobre o capital próprio que as concessionárias recebem não foi repassado ao consumidor. Esse fato ocorreu mesmo estando expresso na metodologia, adotada pela ANEEL, no cálculo do índice de reposicionamento tarifário dentro da revisão periódica. A reguladora homologou a revisão tarifária sem abater da receita requerida o montante referente ao benefício fiscal trazido pelo pagamento de remuneração aos acionistas sob a forma de juros sobre o capital próprio. Assim, o TCU, tendo presente que o pagamento de juros sobre o capital próprio é uma prática financeira utilizada pela maioria das empresas, não se poderia ter ignorado seu efeito positivo sobre o índice de reposicionamento tarifário e como tal deveria ser revertido em benefício do consumidor. Diante dessa constatação, o TCU determinou que essa grave falha fosse corrigida, com o objetivo de assegurar os princípios da legalidade e da modicidade tarifária.

Isso demonstra que o TCU pode também contribuir para o controle social na medida em que suas ações mostram para os agentes econômicos a garantia de que as leis e os contratos serão rigorosamente cumpridos, propiciando segurança jurídica para os investidores e tranquilidade para os usuários dos serviços públicos.

### 3.2 - Instrumentos de Participação Social

Pelo quadro até agora desenhado, pretende-se a partir daqui identificar como os atores interessados no processo de regulação do setor elétrico atuam na arena regulatória. Mais especificamente, sob a ótica do controle social e da responsividade e ao comprometimento dos governos com o público que é a intitulada *accountability*.

Este conceito surge da necessidade de se proteger o interesse público da má conduta política e burocrática e é sinônimo da responsabilidade objetiva ou da obrigação, de uma pessoa ou organização, de responder por algo. Ana M<sup>a</sup> Campos (1990) na sua investigação sobre o significado desse conceito conclui que a *accountability* governamental tende a acompanhar o avanço de valores democráticos, tais como igualdade, dignidade humana, participação, representatividade.

Para Campos (1990), ainda falta no Brasil uma cultura de participação cidadã: *“Na nossa cultura democrática não há uma tradição de conquista pela cidadania, do mesmo modo que não há qualquer compromisso popular com qualquer forma de associativismo”*.

A atuação da agência reguladora está fortemente relacionada com o ambiente político em que ela opera. Existe uma correspondência entre os traços contextuais e as características internas da burocracia. Campos (1990) aponta como principais características do contexto brasileiro: a debilidade das instituições; o baixo nível de organização da sociedade civil; o baixo nível de expectativa quanto à atuação do governo; o baixo nível de participação; o povo como objeto da política pública. Essas características influenciam a atuação do órgão regulador, uma vez que a atuação deste último tem que ser vista no contexto da configuração Estado-Sociedade.

Alketa Peci (2001) argumenta que *“não é apenas conceitualmente fácil, mas também empiricamente possível, perceber a desigualdade do poder existente entre o Poder Concedente, concessionários e consumidores dos serviços públicos”*. Para a autora, as desigualdades sociais do país refletem-se também nas estruturas regulatórias, que embora preocupem-se em implementar medidas de inclusão do usuário em diferentes fases do processo regulatório, pouco abordam as questões relativas ao cidadão, o qual tem direitos também, direitos que representam as conquistas do Estado

de Bem-Estar Social. Este *gap* social não apenas influencia o déficit democrático do marco regulatório no Brasil, mas acaba realimentando o círculo vicioso de exclusão social.

Contextualizando o setor elétrico sob a ótica do controle social, a Lei nº 9.427/1996 que criou a ANEEL, estabeleceu que o processo decisório que implicar afetação de direitos dos agentes econômicos do setor elétrico ou dos consumidores será precedido de audiência pública convocada pela reguladora. Assim, a ANEEL conta com este mecanismo para receber contribuições sobre questões técnicas e normativas.

No processo de audiência pública há duas etapas: primeiro os participantes enviam suas sugestões por escrito, depois a ANEEL realiza debates abertos sobre o tema. Já as consultas públicas, a reguladora apenas recebe os textos dos colaboradores.

A Lei nº 8.631/93, criou o Conselho dos Consumidores incumbiu às concessionárias de energia a iniciativa de organizar estes grupos. As concessionárias convidam instituições representativas da sociedade para que elas indiquem dois conselheiros (titular e suplente) para cada categoria de consumo: residencial, comercial, industrial, rural e poder público. Há ainda outra vaga no Conselho que deve ser ocupada por um representante das instituições de defesa do consumidor, que pode ser indicado pelo Ministério Público ou Procons.

A Resolução ANEEL 138/2000 definiu as seguintes atribuições das concessionárias (art. 4º): cumprir e fazer cumprir as disposições regulamentares referentes ao Conselho de Consumidores; manter o Conselho informado sobre a legislação e a regulamentação do setor de energia elétrica; responsabilizar-se pelas atribuições do Secretário-Executivo do Conselho; divulgar a existência do Conselho, suas decisões e atos praticados, sempre que estes afetarem as relações de consumo entre a concessionária ou permissionária e seus consumidores; garantir o custeio e o apoio logístico para o funcionamento do Conselho; garantir que todas as suas unidades colaborem no sentido de fornecer as informações que tenham relação com as atividades do Conselho, bem como adotar as medidas cabíveis para a solução dos problemas identificados pelo mesmo ou apresentar as justificativas pertinentes; e manter à disposição da ANEEL ou órgão conveniado por ela indicado os documentos pertinentes

às atividades dos Conselhos e à aplicação de recursos para o seu custeio e operacionalização, bem como daqueles destinados à execução de projetos especiais previstos, pelo prazo mínimo de 5 anos.

Já as atribuições do Conselho de Consumidores (art. 5º) foram definidas como: interagir com os consumidores e/ ou com as entidades representativas visando a indicação de representantes quando da renovação dos Conselheiros; cooperar e estimular a concessionária ou permissionária no desenvolvimento e na disseminação de programas educativos destinados à orientação dos consumidores sobre a utilização de energia elétrica, e quanto aos seus direitos e deveres; analisar, debater e propor soluções para os conflitos instaurados entre consumidores e concessionária ou permissionária; cooperar com a concessionária ou permissionária na formulação de propostas sobre assuntos de sua competência, encaminhando-as à ANEEL ou ao órgão conveniado por ela indicado; propor alternativas que possibilitem a melhoria e adequação dos serviços prestados às diversas classes de consumidores; cooperar com a ANEEL e o órgão conveniado por ela indicado na fiscalização dos serviços prestados, visando o cumprimento do Contrato de Concessão e da regulamentação de interesse do setor de energia elétrica; solicitar a intervenção da ANEEL ou do órgão conveniado por ela indicado para a solução dos impasses surgidos entre o Conselho e a concessionária ou permissionária; conhecer e acompanhar a evolução da legislação e da regulamentação do setor de energia elétrica; cooperar com a concessionária ou permissionária na divulgação das decisões e dos atos praticados pelo Conselho; elaborar e encaminhar para ciência da ANEEL ou do órgão conveniado por ela indicado, anualmente, até o mês de março, proposta orçamentária para o custeio de despesas do Conselho, referente ao exercício seguinte, consubstanciada no Plano Anual de Atividade e Metas; e elaborar, em conjunto com a concessionária ou permissionária, e encaminhar para a aprovação da ANEEL, anualmente, até o mês de outubro, projetos especiais de interesse do Conselho a serem executados sob a supervisão e responsabilidade da concessionária ou permissionária, vinculados à aplicação de recursos provenientes de eventuais multas aplicadas a serem revertidas em benefício dos consumidores.

Vê-se que há uma ampla gama de obrigações tanto da parte da concessionária como dos Conselhos. Entretanto, na prática, essas obrigações não são cumpridas nem cobradas. Os membros Conselhos são praticamente escolhidos pelas concessionárias, ou seja, elas escolhem quem as fiscalizará. Na ANEEL não há esses relatórios nem planos de atividades dos Conselhos. A justificativa dada para tal ausência é que não há recursos para a atuação dos Conselhos. Na prática, é uma ação voluntária, e os membros não contam com recursos das concessionárias para atuar e não participam de fiscalizações, embora haja previsão legal para tanto.

Inicialmente, a norma previa que os recursos que suportariam os Conselhos seriam oriundos das próprias concessionárias. Porém, quando da audiência pública que discutiu a regulamentação dos Conselhos, as concessionárias vincularam esse suporte ao repasse de tais despesas às tarifas.

Quando a ANEEL regulamentou os Conselhos, por meio da Resolução nº 138/2000, definiu que os recursos para o custeio das atividades e competências dos Conselhos seriam oriundos do orçamento anual da ANEEL via multas cobradas pela reguladora.

Entretanto, isso jamais foi efetivado, pois, em 2002, com o advento da Lei nº 10.438, os valores referentes as multas destinaram-se à composição da CDE - Conta de Desenvolvimento Energético - e nenhuma outra fonte de recurso o substituiu, isso significa que os conselhos não dispõem de recursos para qualquer tipo de atividade.

Apesar de todo esse despreparo para exercer de fato suas atribuições, os Conselhos têm frequentado todas as audiências públicas e apresentado essas dificuldades. O exemplo mais contundente dessa manifestação se concretizou na Audiência Pública 023/2004, realizada em 8 de julho de 2004 em Florianópolis-SC que tratava da revisão tarifária da Centrais Elétricas de Santa Catarina S/A – CELESC, na qual o Presidente do Conselho dos Consumidores, Engenheiro Carlos Alberto Gonçalves da Costa iniciou seu pronunciamento dizendo que os Conselhos de Consumidores são uns “faz de conta”. Embora seja uma longa descrição, cremos que vale a pena inseri-la pois é bastante representativa, notadamente, porque mostra que há

consciência da situação e de que ela precisa mudar. A seguir está transcrito um trecho expressivo do discurso:

“Na prática, os conselhos são um “faz de conta”.

A ANEEL “faz de conta” que está cumprindo a Lei, obrigando as concessionárias a criarem seus conselhos de consumidores.

A CELESC “faz de conta” que atende a ANEEL e disponibiliza uma sala e um funcionário para fazer as convocações e as atas das reuniões mensais do conselho de consumidores.

O Conselho de Consumidores “faz de conta” que acompanha e fiscaliza as questões ligadas ao fornecimento de energia elétrica aos consumidores finais.

A única coisa que não é “faz de conta” são os aumentos das tarifas bem acima dos índices de inflação.

A grande questão que deveria ser abordada nesta audiência pública que analisa a revisão tarifária, os aumentos da tarifa bem acima da inflação – a CELESC aumentou sua tarifa em 143% no período de 1999 à 2003, enquanto a inflação foi de 50%.

Todos sabemos que as justificativas técnicas dos aumentos das tarifas da CELESC e da ANEEL são feitas dentro da legislação em vigor. Não temos como contestar esses números.

Sendo assim o que nos resta é deixar nossa proposta para que a classe política altere a legislação em vigor, para fortalecer os Conselhos de Consumidores dos serviços públicos concedidos.

Precisamos ter Conselhos independentes e autônomos, que tenham sua sede fora das instalações da concessionária, que não precisem ter secretários executivos do quadro de empregados da concessionária.

Precisamos ter Conselhos de Consumidores que não precisem mendigar recursos para atender seu Plano Anual de Atividades e Metas.

Precisamos de Conselhos que tenham receita própria, proveniente das multas aplicadas pela ANEEL, o que diga-se de passagem já está definido no Art.17 do Decreto 2.335/97, porém não está sendo cumprido.

Perguntamos: quanto a ANEEL arrecadou de multas desde o ano 2000 e quanto foi destinado para os Conselhos de Consumidores?

Precisamos de recursos para divulgar a todos consumidores, através das entidades que representamos, seus direitos e assim possibilitar a criação das condições de mobilização dos Consumidores.

Precisamos de recursos para contratar assessores independentes que possam orientar os conselheiros à desvendar os vários “X” que estão embutidos nos reajustes anuais e nas revisões tarifárias.

Precisamos orientação pra mostrar à sociedade por que a “energia velha”, gerada por usinas construídas há mais de 20 anos não pode ter o mesmo preço da energia gerada por usinas recém-construídas.

Orientação para entendermos por que temos que aceitar que 70% da tarifa seja considerada não gerenciável pela concessionária e portanto não possa ser discutida pelos Consumidores.

Precisamos mobilizar toda sociedade para que todos nos indignemos com as regras em vigor na relação consumidores x concessionárias dos serviços públicos.

Precisamos ter Conselhos de Consumidores fortes, que não sejam Conselhos “faz de conta” e somente lembrados e valorizados pela ANEEL de 4 em 4 anos, por ocasião das audiências públicas de revisões tarifárias.”

Esse trecho do pronunciamento sintetizou as mazelas que não permitem que o Conselho trabalhe efetivamente. Dentre elas: ausência de recursos; não tinham conhecimento de fiscalizações para acompanhá-las; não tinham meios de divulgar suas ações pois as concessionárias sequer disponibilizam espaço no site para tanto; os doze membros do Conselho só se reuniam para cumprir formalidades; e, ainda mais, que esses fatos eram do conhecimento da ANEEL que não fazia nada para mudar esse quadro. Enfim, foi uma manifestação que demonstrou não só a deficiência do controle mas, acima de tudo, que havia vontade de exercê-lo.

Antes de passarmos ao próximo item desse capítulo cabe, ainda, registrar que a reguladora criou o IASC - Índice Aneel de Satisfação do Consumidor. Esse índice é obtido em pesquisa junto ao consumidor residencial realizada todo ano para avaliar o grau de satisfação dos consumidores residenciais com os serviços prestados pelas distribuidoras de energia elétrica. A pesquisa abrange toda a área de concessão das 64 distribuidoras no País. Em cada região foram aplicados 300 questionários, totalizando 19.200 entrevistas feitas pelo Instituto de Pesquisas Vox Populi. Esse índice serve para gerar indicadores comparáveis por região e porte de empresa. A metodologia aplicada ainda permite análise comparativa com índices internacionais de satisfação do consumidor. A partir de 2004 esse índice passou a fazer parte de um dos três componentes do Fator X, que parte da fórmula de reajuste da tarifa. Assim, o grau de satisfação do usuário pode aumentar ou diminuir o reajuste da tarifa.

### **3.3 – Audiências, Consultas Públicas e Ouvidoria**

A participação do cidadão no processo decisório da agência reguladora pode se dar através de consultas e audiências públicas. No primeiro caso, há apenas intercâmbio documental, em que os interessados encaminham à ANEEL, suas contribuições sobre o tema que estiver em questão. No segundo, em regime presencial, ocasião em que a audiência é agendada com antecedência, em determinado local e horário. Opera-se, então, uma mobilização para garantir a participação da sociedade.

Os objetivos desses instrumentos de controle social é: 1) recolher subsídios e informações para o processo decisório da ANEEL; 2) propiciar aos agentes e consumidores a possibilidade de encaminhamento de seus pleitos, opiniões e sugestões; 3) identificar, da forma mais ampla, todos os aspectos relevantes à matéria objeto da audiência pública; e 4) dar publicidade à ação reguladora da ANEEL.

Outro instrumento importante de participação, não no processo decisório mas no sentido de zelar pela qualidade do serviço, são as Ouvidorias. Por meio delas, se utiliza das informações colhidas de consumidores, concessionárias, permissionários, autorizadas, produtores independentes, auto produtores e entidades representativas da sociedade como subsídios para aprimorar a regulação do serviço, corrigir procedimentos dos agentes, melhorar os serviços da ANEEL.

O projeto de lei que está em trâmite no Congresso Nacional prevê modificações nas Ouvidorias. Atualmente, o ouvidor da ANEEL é um de seus diretores. Com a reestruturação, esse Ouvidor será nomeado pelo Presidente da República para mandato de dois anos, admitida uma recondução. Atuará junto à Diretoria Colegiada sem subordinação hierárquica e exercerá as suas atribuições sem acumulação com outras ações.

No período de 1998 a julho de 2004 foram realizadas 146 audiências e 25 consultas públicas, cujas atas, relatórios de contribuição e lista de presença dos participantes foram objeto de levantamento na tentativa de captar qual a real influência dos cidadãos/consumidores nesses eventos. A título de contextualização, vale mencionar que, das 64 concessionárias distribuidoras de energia, apenas 6 não foram privatizadas e continuam sob a administração dos Estados, entretanto, a regulação vale para todas e as regras são as mesmas.

De início faz-se necessário registrar que esse levantamento dividiu as audiências em três categorias para facilitar o entendimento de que tipo de matéria foi colocada à discussão pública, assim, foram categorizadas nas seguintes áreas de regulação: técnica, econômica e social as 146 audiências.

#### Audiências Públicas

Audiências	Regulação			Total
	Técnica	Econômica	Social	
1998	2	2	3	7
1999	8	0	2	10
2000	4	4	2	10
2001	8	4	1	13
2002	24	5	7	36
2003	15	29	2	46
2004*	10	13	1	24
<b>Total</b>	<b>71</b>	<b>57</b>	<b>18</b>	<b>146</b>

\* até 9 de julho de 2004

Das 146 audiências, 71 foram da categoria técnica, o que corresponde a 49% das audiências. As técnicas são as audiências que tratam de obter subsídios e informações sobre assuntos de natureza específica da operacionalização do setor elétrico que dificilmente um leigo pode opinar, por exemplo: *“obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento do ato regulamentar que estabelecerá procedimentos para a determinação dos preços dos contratos de compra de energia elétrica dos consumidores finais das concessionárias de serviço público de geração, regulamentando o disposto na Resolução nº. 12, de 17 de setembro de 2002, do Conselho Nacional de Política Energética”*.

Outro exemplo: *“obter subsídios para definir procedimentos de registro, elaboração e aprovação de estudo de inventário hidrelétrico de bacia hidrográfica; estabelecer critérios para o enquadramento de aproveitamento hidrelétrico na condição de Pequena Central Hidrelétrica (PCH); estabelecer os procedimentos de registro e autorização para a comercialização da energia elétrica de aproveitamento hidrelétrico de potência igual ou inferior a 1.000 kW”*.

Das 146 audiências, 57 foram sobre regulação econômica, o que corresponde a 39% das audiências. As econômicas são as que tratam de aspectos relacionados aos reajustes tarifários anuais e revisões tarifárias bem como as que buscam subsídios para estabelecer limites e condições para participação dos agentes econômicos na atividades do Setor de Energia Elétrica. Por exemplo: *“Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento da metodologia a ser adotada pela ANEEL para cálculo do Fator X na revisão tarifária periódica das concessionárias de distribuição de energia elétrica”*.

Das 146 audiências, apenas 18 foram relativas à regulação social, o que corresponde a 12% das audiências. É nessa categoria que há a maior possibilidade de participação dos cidadãos/consumidores, pois dizem respeito direto aos assuntos que afetam a universalização do serviço, qualidade, regras de conduta e etc... Por exemplo: *“obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento do ato regulamentar, a ser expedido pela ANEEL, que estabelece as responsabilidades do concessionário e permissionário quanto à universalização da prestação do serviço público de energia elétrica”*.

Observou-se que a participação dos consumidores nas audiências é muito restrita, pois há uma enorme rigidez no controle dos pronunciamentos, cada pessoa inscrita tem direito a cinco minutos para exposição e não há réplica nas audiências que tratam de revisão periódica tarifária. A sistemática funciona da seguinte forma: há primeiro a apresentação da ANEEL por 40 minutos a respeito do tema da audiência. Depois, são concedidos mais 30 minutos, para a exposição da concessionária. Depois o Conselho dos Consumidores se pronuncia por 20 minutos. Em seguida as pessoas que se inscreveram previamente falam por 5 minutos. Finda a audiência, a ANEEL, em prazo médio de um mês, divulga o relatório de contribuições no qual relata quais as sugestões dadas pelos participantes foram aceitas. Se não aceitas, a razão da negação.

Além da pouca interação, Agência e os participantes, outra dificuldade resulta no fato de que dificilmente um consumidor que não seja especialista no setor elétrico pode opinar sobre os assuntos eminentemente técnicos. De igual modo, ter noção de teoria

aplicada a finanças para opinar nas que dizem respeito às audiências de natureza econômica.

Foi realizado um levantamento das 146 audiências realizadas até julho de 2004. O levantamento pretendeu aferir qual a recepção das contribuições efetuadas pelos consumidores, concessionárias e associação das concessionárias. Para tanto dividiu-se as recepções em três categorias, de acordo com o que está constando no relatório da ANEEL, assim, as categorias são: contribuições aceitas, contribuições rejeitadas e contribuições parcialmente aceitas. Esse percentual de 20% representam 29 audiências que tiveram 3.766 contribuições tabuladas. Desse total, 71% foram oriundas das concessionárias ou de suas associações e 29% dos consumidores, associações de bairros, Procons, Conselhos dos Consumidores ou organizações não governamentais.

#### **Contribuições das Audiências Públicas**

Audiências públicas	Aceitas	Rejeitadas	Parcialmente Aceitas
Consumidor	15%	62%	23%
Associação de concessionárias	48%	37%	15%
Concessionárias	56%	25%	19%

Assim, apenas 15% das contribuições dos consumidores foram aceitas em contraponto com as associações das concessionárias onde esse percentual foi de 48%, maior. Observa-se que a desigualdade não está apenas no número de representantes mas principalmente no índice de aceitação das contribuições, que das próprias concessionárias que foi de 56%. Assim, o processo decisório da ANEEL está sendo bastante influenciado pelas concessionárias reguladas.

A leitura dos relatórios permite constatar que tecnicamente as proposições das concessionárias e suas associações são bem articuladas, são propostas consistentes, enquanto as dos consumidores são, por vezes, carentes de qualquer embasamento técnico e facilmente contestáveis. Enquanto os cidadãos/consumidores vão para a audiência sem proposta concreta, as concessionárias e suas associadas levam profissionais preparados para expor suas posições.

No que diz respeito às consultas públicas, observou-se que esse mecanismo não tem conseguido muita participação. Em 1998 foram realizadas 11 consultas, em 1999 foram realizadas 4 consultas, nenhuma contribuição foi dada nesses dois primeiros anos que esse instrumento foi disponibilizado como forma de ouvir a sociedade. Somente a partir de 2000 a ANEEL passou a contar com contribuições dos agentes do setor. Como se demonstra a seguir, ao longo desses seis anos, foram realizadas 25 consultas públicas:

### Consultas Públicas

Consultas	Regulação			Total
	Técnica	Econômica	Social	
1998	9	2	0	11
1999	2	0	2	4
2000	1	0	0	1
2001	0	0	0	0
2002	0	0	0	0
2003	4	2	1	7
2004*	2	0	0	2
<b>Total</b>	<b>18</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>25</b>

\* até 9 de julho de 2004

Pela composição do quadro acima constata-se que 72% das consultas são técnicas, 16% econômicas e apenas 12% sociais. O levantamento das consultas não foi amostral, todas as contribuições foram verificadas.

Considerando que das 25 consultas, 15 não tiveram qualquer tipo de contribuição, seja de concessionárias seja de consumidores (11 consultas em 1998 e 4 em 1999). Somente no ano 2000 passou a ter contribuição, mas os dois anos seguintes não houve consultas públicas que somente em 2003 foram retomadas. De qualquer sorte, o número não é desprezível se houvesse efetividade nesse instrumento de controle social.

Entretanto, das 10 consultas que tiveram contribuições, apenas a Consulta Pública nº 001/2003 recebeu contribuição de consumidores. As demais, somente das

concessionárias e suas associações. Essas 10 consultas receberam 272 contribuições, das quais, apenas 3 partiram dos consumidores, ou seja, 1% das contribuições, porém, nenhuma das três foram acatadas. Quanto às demais 99%, que correspondem a 269 contribuições, 139 (52%) foram acatadas.

Apenas para exemplificar, será dado algumas amostras de contribuições não acatadas. A Consulta Pública nº 001/2003, cujo objetivo era obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, para aprovação dos Procedimentos de Mercado vinculados à versão 3.1 das Regras de Mercado, que estabelecem a modulação *ex-ante* dos Contratos Iniciais.

**“Sugestão do consumidores:**

Solicitam que sejam expurgados dos Procedimentos de Mercado quaisquer aspectos de sigilo dos dados, uma vez que o tema envolve um serviço público – o fornecimento de energia elétrica.

**Resposta da ANEEL:**

Esse tema não é objeto de audiência pública”.

A Audiência Pública nº 008/1999 que tratava da regulamentação do Conselho dos Consumidores, a qual resultou na Resolução ANEEL nº 138/2000, um consumidor sugeriu que ao invés do caráter consultivo, o conselho fosse deliberativo, o que foi rejeitado pela ANEEL, conforme abaixo:

**“Sugestão do consumidor:**

Art. 2º A concessionária de serviço público de distribuição de energia elétrica deverá criar, no âmbito de sua área de concessão, o Conselho de Consumidores, de caráter consultivo e deliberativo, voltado para a orientação, análise e avaliação das questões ligadas ao fornecimento, as tarifas e à adequação dos serviços prestados ao consumidor final.

**Resposta da ANEEL:**

A proposta fere o dispositivo legal (Lei 8.631/93) caráter deliberativo das funções do conselho é de competência legal das Concessionárias e do Poder Concedente”.

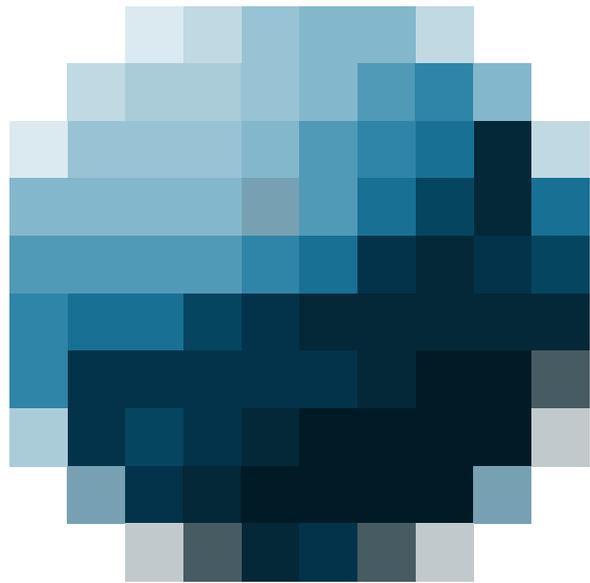
Observou-se que a divulgação das audiências e consultas é muito limitada pois a convocação é feita pelo *site* da ANEEL e pelo Diário Oficial da União. Os consumidores/cidadãos são convidados à participação, portanto, apenas os escolhidos pelas concessionárias recebem correspondência avisando sobre a audiência em seus endereços residenciais. Porém, mesmo com essa enorme limitação, tem se registrado um crescente comparecimento de usuários que tomam conhecimento por outras formas e vão aos eventos e se pronunciam e exigem respostas por parte da ANEEL e concessionária. Há, portanto, uma tendência ao aprimoramento desses eventos decorrente da pressão que a sociedade está fazendo.

As listas dos participantes das 146 audiências disponíveis na Internet permitem verificar a evolução dessa participação. As primeiras audiências em 1998 apontam que, no máximo, 5% eram representantes de associações de moradores ou entidades de defesa do consumidor. A partir de 2001, esse percentual aumentou para 10%.

Outro grande impedimento para a participação é o local onde essas audiências são realizadas. Geralmente em locais de acesso circunscrito, como associação comercial, federação das indústrias, no CREA e hotéis. As audiências de natureza técnica são sempre realizadas na sede da ANEEL em Brasília.

Fora os Conselhos dos Consumidores que são obrigados a se fazerem presentes nas audiências e as associações de moradores ou outras entidades da sociedade civil, há duas entidades que têm se manifestado de forma mais organizada e consistente, são elas: 1) IDEC - Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor, uma organização não governamental; e 2) PROTESTE - uma entidade civil sem fins lucrativos, associada da ICRT - *International Consumers Research and Testing*, que promove a defesa do consumidor.

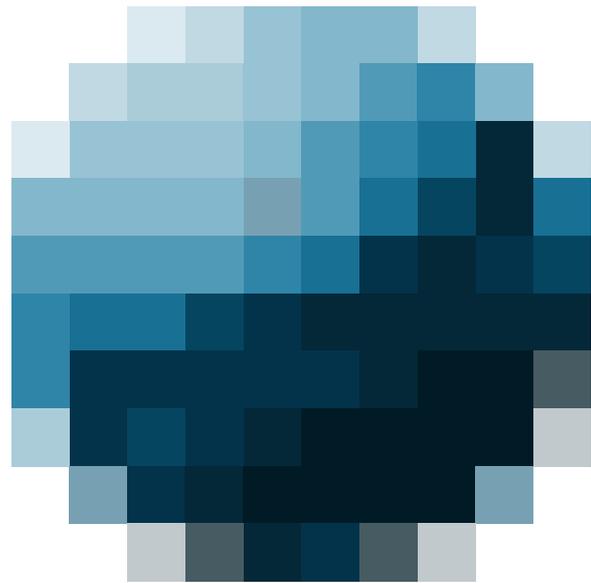
Por outro lado, as associações das concessionárias têm sido majoritárias e agem conjuntamente de forma ostensiva, são elas: 1) CBIEE - Câmara Brasileira de



Investidores em Energia Elétrica; 2)



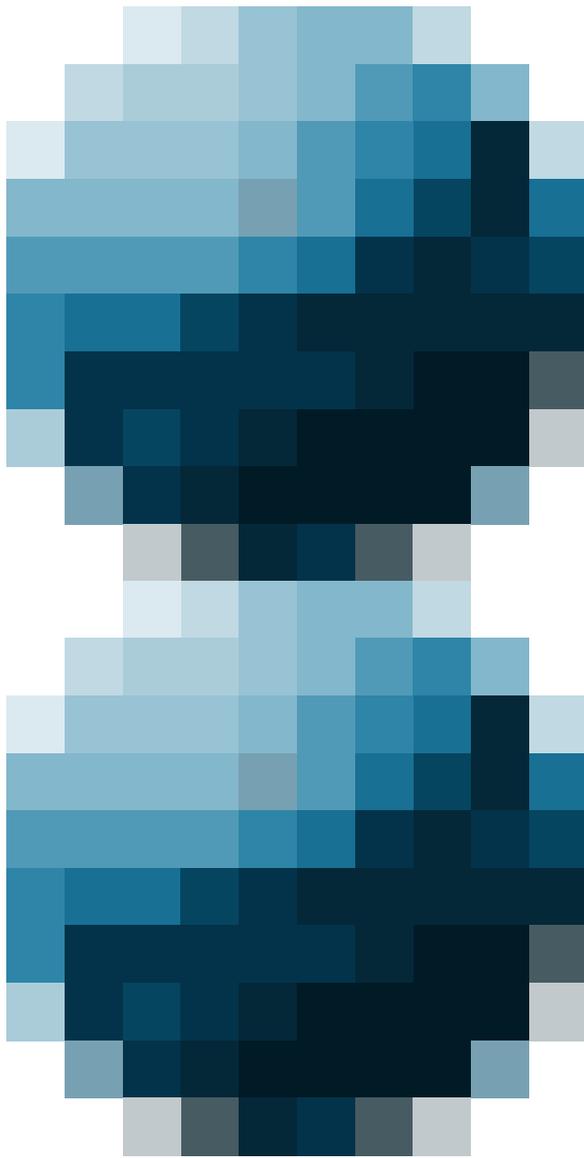
ABCE - Associação Brasileira dos



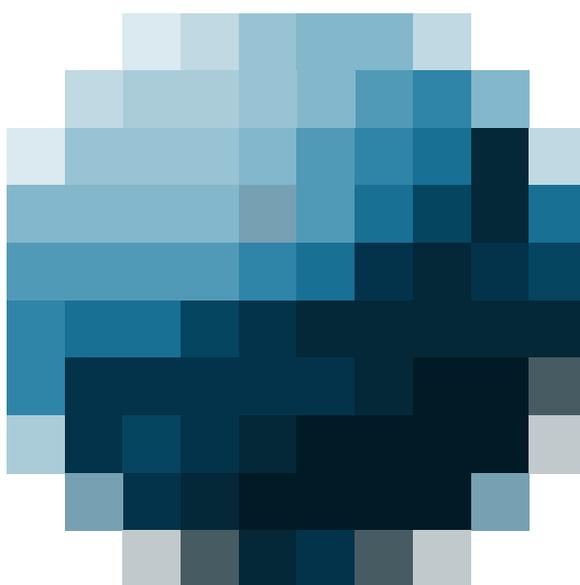
Concessionários de Energia Elétrica; 3)

ABDIB - Associação Brasileira da Infra-estrutura e Indústrias de Base; 4)





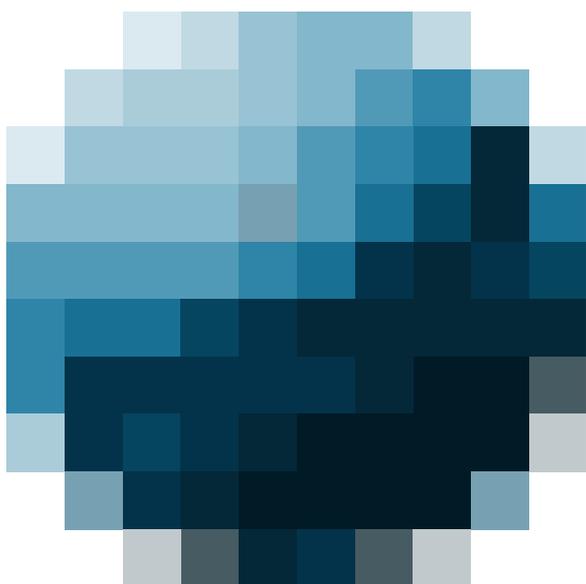
ABILUX - Associação Brasileira da

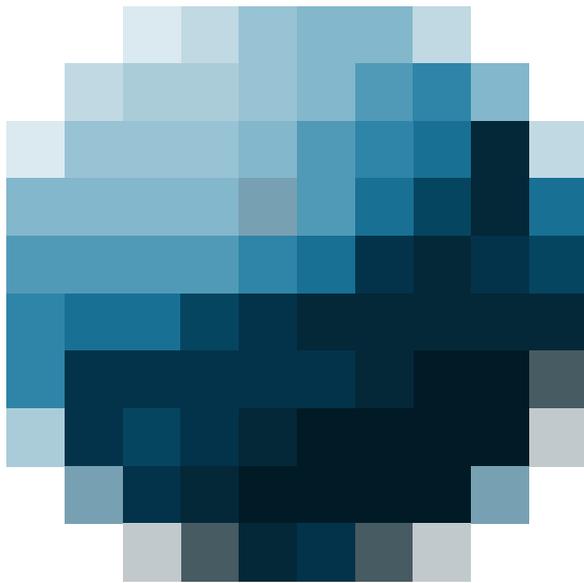


Indústria de Iluminação; 5)

ABINEE -

Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica; 6)





Grandes

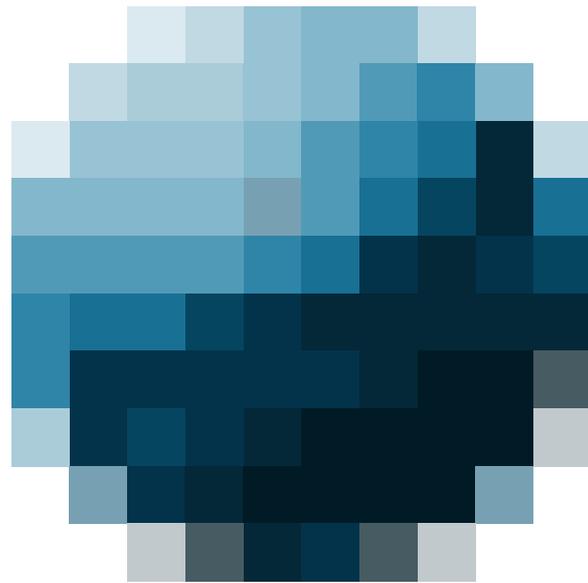
Consumidores

Industriais

ABRACE - Associação Brasileira dos  
de Energia; 7)

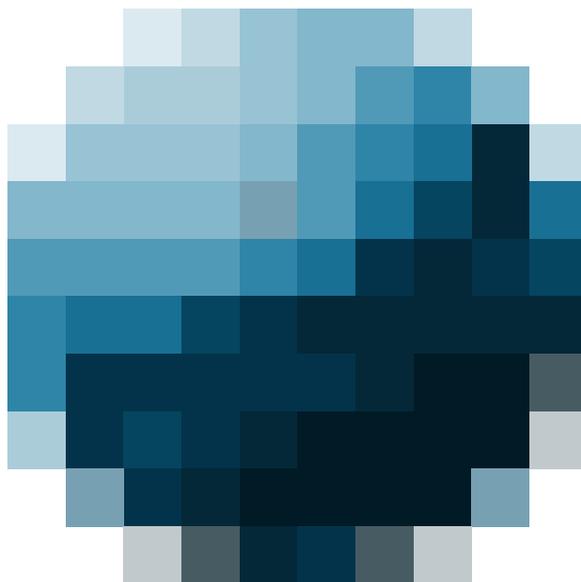


ABRADEE - Associação Brasileira de



Distribuidores de Energia Elétrica; 8)

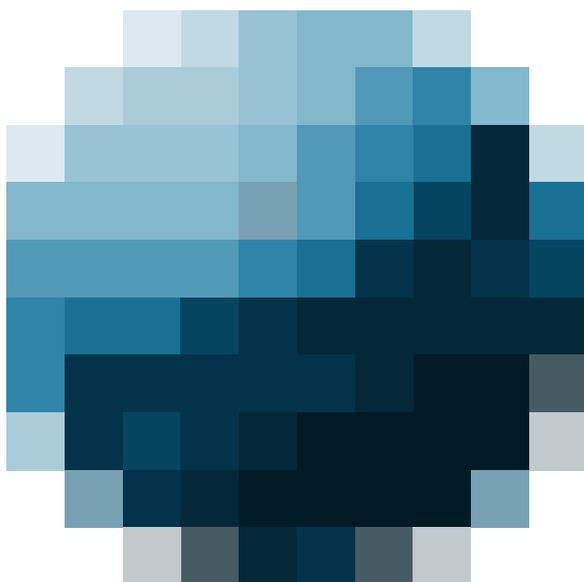
ABRAGE - Associação Brasileira das Grandes Empresas Geradoras de Energia



Elétrica; 9)

Brasileira das Grandes Empresas de Transmissão de Energia Elétrica; e

ABRATE - Associação



10) APINE - Associação Brasileira dos Produtores Independentes de Energia Elétrica.

Vê-se que há uma desigual representação entre consumidores e concessionárias. Peter Evans ao defender a autonomia inserida, a justificava justamente por entender que o Estado, enquanto mobilizador de capital social, tem o dever de equalizar tais situações, não só incentivando as redes de solidariedade como normas que as garantissem. A esse respeito é importante frisar que o Projeto de Lei 3337/2004 prevê a possibilidade da contratação de consultoria externa, com recursos da ANEEL, para subsidiar os consumidores em assuntos que precisem de conhecimentos específicos de natureza operacional ou financeira. Entendemos que esse será um poderoso instrumento que tenderá a diminuir a diferença de representação entre consumidores e concessionárias.

Osion (1971) diz que a organização da ação coletiva está associada à necessidade de interação estratégica entre os membros de um grupo para a obtenção de um bem comum e que a participação do usuário no grupo e, deste na administração da entidade pública, é determinada segundo a “lógica da ação coletiva”. Nessa lógica, a ação coletiva dependeria de incentivos e benefícios para a adesão, pois de outra forma a formação seria uma imposição, como é o caso dos conselhos dos consumidores que foram criados por lei; como força motriz, os interesses individuais e os desejos coletivos seriam os dois tipos de motivação para a associação e para a ação coletiva. No caso do setor elétrico, há um potencial enorme a ser explorado a partir do momento em que a

atuação do Conselho de Consumidores for mais divulgada. Uma sugestão dada por um consumidor durante a audiência pública realizada no Paraná foi que se avisasse na conta de energia tanto sobre as audiências como mensagens dos Conselhos de Consumidores, entretanto, essa sugestão não foi acatada pela ANEEL.

Ainda, segundo essa lógica, existem mais dificuldades para a eficiência e a viabilidade da ação de grandes grupos, como é o caso de usuários de serviços públicos, em contraposição a pequenos grupos como é o caso dos fornecedores de serviços. Nessa perspectiva, a solução seria minimizar esse efeito, buscando incentivar a formação de grupos que equilibrassem interesses individuais e coletivos.

Texeira (1999) comenta que um dos problemas mais importantes da transição política brasileira é a distância histórica entre as instituições políticas e os processos sociais. Essa distância estaria vinculada à cultura política tradicional do país, descrita principalmente como patrimonialista, amorfa e ausente em termos sociais.

Para Santos & Cardoso (2002), o fato de o Estado ter uma porosidade social seletiva, permite maiores participações e maior transparência a certos grupos sociais em detrimento de outros. Dessa forma, a configuração entre agentes públicos e privados pode assumir características de captura do estado por setores de maior poder na sociedade. Esse fenômeno da captura do Estado ocorre pela formação de rede de pessoas que perpassam os órgãos públicos, fazendo uso da máquina de governo para intercambiarem favores econômicos.

Entendemos que um dos instrumentos essenciais para que se possa evitar a captura é o controle social. O setor elétrico é impermeável por tratar com questões que necessitam de conhecimento técnico especializado que os consumidores não têm. Como as concessionárias e suas associações têm o domínio do conhecimento, facilmente capturam o Estado, via ANEEL, com a “legitimação” da participação da sociedade. Daí a importância de se possibilitar a contratação de especialistas para assessorá-los, caso contrário, essa situação de desigualdade permanecerá.

Há um fato muito importante a se destacar. No período de junho de 2001 e fevereiro de 2002 houve o racionamento de energia elétrica, o intitulado apagão. Além do aumento imediato nos preços das tarifas de 2,9% para os consumidores residenciais e 7,9% para as demais categorias, houve cobrança de multa para quem ultrapassasse a

meta de consumo e pagamento de bônus para quem conseguisse racionar o consumo de acordo com quantidade de kWh estipulada pelas concessionárias. Embora tenha sido um período muito traumático para as áreas afetadas, nesse período não houve qualquer audiência pública para discutir o assunto. Foi criada a Câmara de Gestão da Crise de Energia Elétrica – CGC – a qual tomou todas as medidas que entendeu pertinente para contornar a situação. O resultado dessas negociações, amplamente estudada pelo TCU, foi que os consumidores/cidadãos brasileiros arcarão até 2008 com R\$ 32 bilhões. Nesse processo, que durou quase dois anos, às concessionárias que tiveram suas receitas diminuídas face a redução da oferta de energia, houve o socorro do BNDES, de forma que a diferença entre a receita que ela iria receber e a que realmente recebeu, será repassada integralmente para a tarifa até 2008 e aquela instituição financeira federal adiantou empréstimo para cobrir esse deficit. Além disso, está sendo cobrado do consumidor o encargo emergencial, mas esse tem data para terminar: 30 de junho de 2006. A importância desses números se dá na medida em que é um forte exemplo de como a sociedade sequer tem conhecimento do que está realmente pagando.

#### **4.4 – Considerações Finais**

Com a criação das agências reguladoras foram instituídos mecanismos que possibilitaram o exercício do controle social via Consulta e Audiência Pública, Ouvidoria e Conselhos de Consumidores. O problema elaborado para o desenvolvimento dessa monografia foi saber se esses instrumentos institucionais criados são suficientes para a efetividade do controle social no ambiente regulatório do setor elétrico.

A hipótese do trabalho é que o fato do desenho institucional do ambiente regulatório prever o controle social na relação entre agências x consumidores em caráter eminentemente consultivo, dificulta a participação do cidadão como sujeito ativo e participante dos processos deliberativos.

Entretanto, pelo que foi exposto, o controle social ganha uma dimensão muito mais abrangente que apenas o caráter consultivo dos Conselhos de Consumidores, não é

isso que determina a efetividade do controle haja vista uma série de outras variáveis que influenciam na real participação dos consumidores.

Dentre os empecilhos detectados estão alguns que advêm do nascedouro dos Conselho dos Consumidores, quais sejam: sua constituição é atribuição das concessionárias prestadoras do serviço público, ou seja, elas escolhem quem as fiscalizarão; os recursos para o funcionamento dos Conselhos que seriam oriundos da taxa de fiscalização da ANEEL por determinação da Resolução nº 138/2000, de fato, nunca foram repassados devido a uma lei que posterior que destinou todos os recursos das multas para a composição da Conta de Desenvolvimento Energético – CDE, com isso, os Conselhos funcionam com doações das concessionárias.

No que diz respeito a participação dos cidadãos no processo decisório da ANEEL via audiência e consulta pública, detectou-se que a divulgação desses eventos é muito limitada pois somente é publicado no Diário Oficial da União e no site da ANEEL, de forma que dificilmente o cidadão acessa esses meios de comunicação.

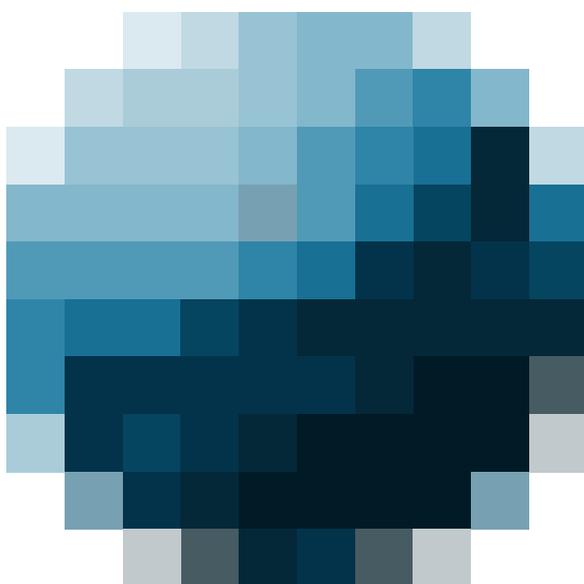
Outro limitador de importância fundamental é o caráter eminentemente técnico dos assuntos tratados, há necessidade de especialistas no setor elétrico quando as audiências tratarem de natureza operacional e de especialistas na área de finanças quando tratarem de assuntos que digam respeito aos reajustes anuais e revisões tarifárias.

O Projeto de Lei nº 3.337/2004 que se encontra em trâmite no Congresso Nacional supre em parte essa deficiência na medida em que prevê a contratação de consultorias especializadas para subsidiar a participação os consumidores nas audiências com recursos da ANEEL.

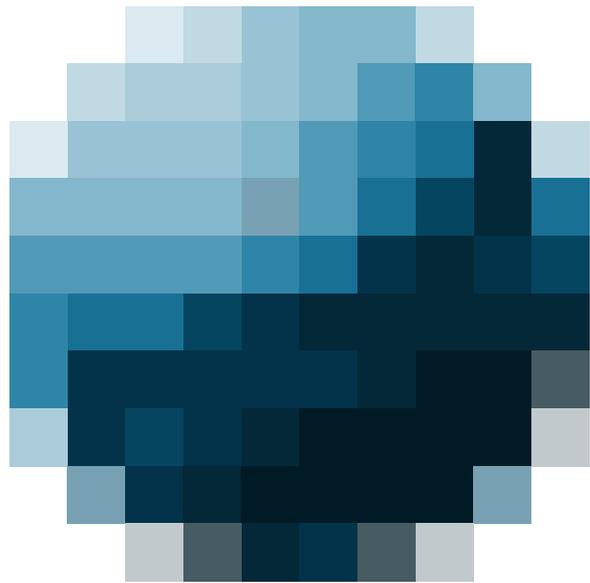
Essa inovação do projeto de lei é de fundamental importância. Uma das principais premissas do modelo regulatório que é a equidistância do órgão regulador em relação aos pólos de interesse de regulação: governo, concessionárias e consumidores. Vê-se que esses grupos de interesse influenciam o processo regulatório e, cada um deles, atua de acordo com os próprios interesses e com o poder de pressão diferenciado.

Colocando a estrutura regulatória sob a ótica do neo-institucionalismo visualiza-se uma estrutura regulatória com uma multiplicidade de atores, principal-agente, onde há informação assimétrica, custos de transação e comportamento oportunista, constata-se que há uma gama de situações onde a seleção adversa e o risco moral podem se concretizar. O que torna ainda mais premente que, mesmo com todas as limitações, o controle social ora exercido precisa ser aprimorado visando igualar o poder e a capacidade de articulação e pressão que o governo, concessionárias e consumidores apresentam.

Identificou-se pelas atas das audiências e consultas públicas que a representação dos cidadãos/consumidores é incomparavelmente menor que os representantes das concessionárias. Os consumidores têm sido representados nas audiências pelos Conselhos dos Consumidores, Procons, e algumas entidades de bairro e associação de moradores, no entanto, há apenas duas organizações não governamentais que sempre se fazem presentes e contribuem com sugestões consistentes: IDEC e PROTESTE, ao passo que as concessionárias têm dez, quais sejam: CBIEE,

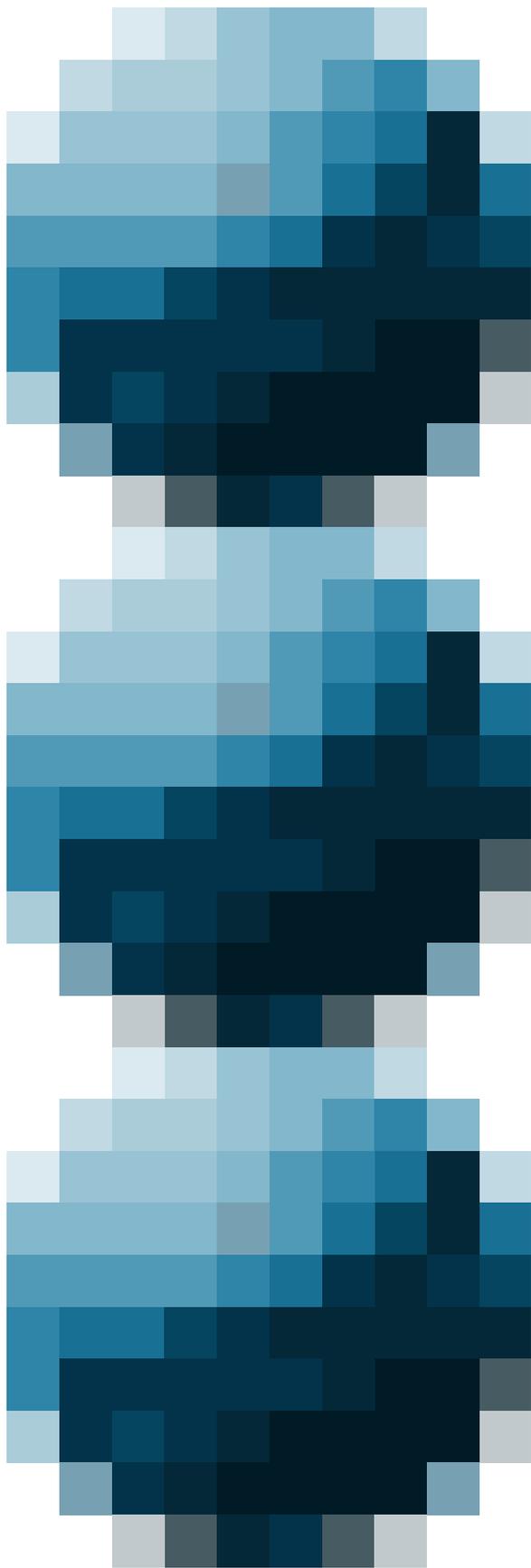


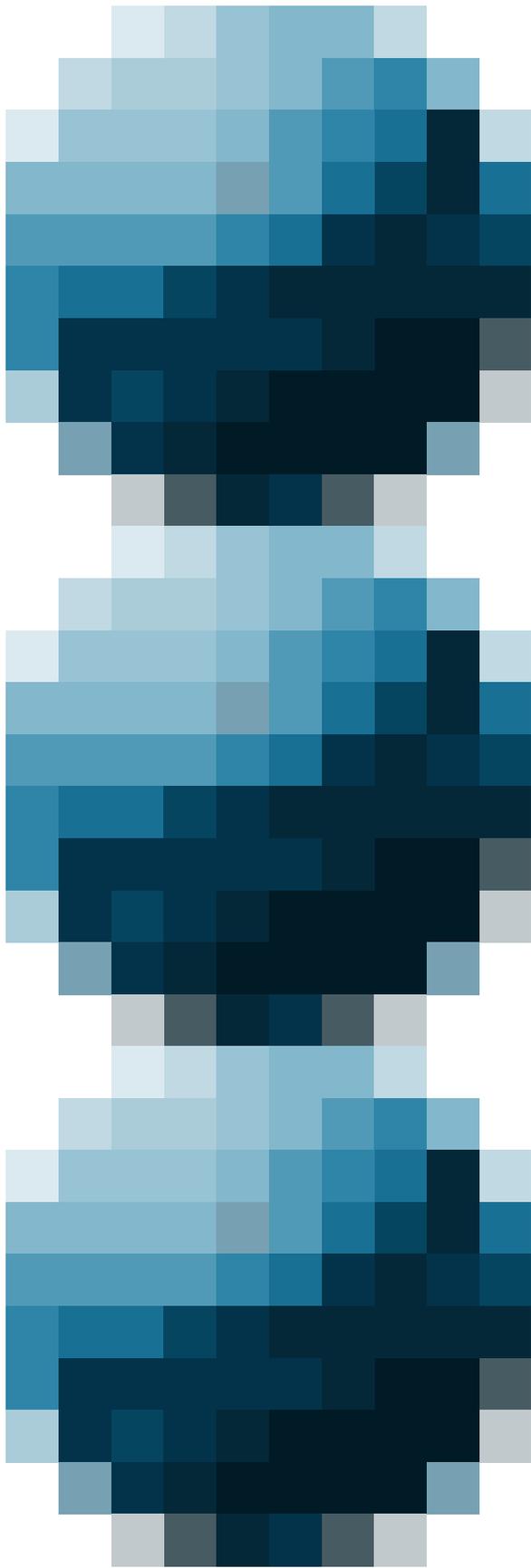
ABCE, ABDIB, ABILUX, ABINEE,



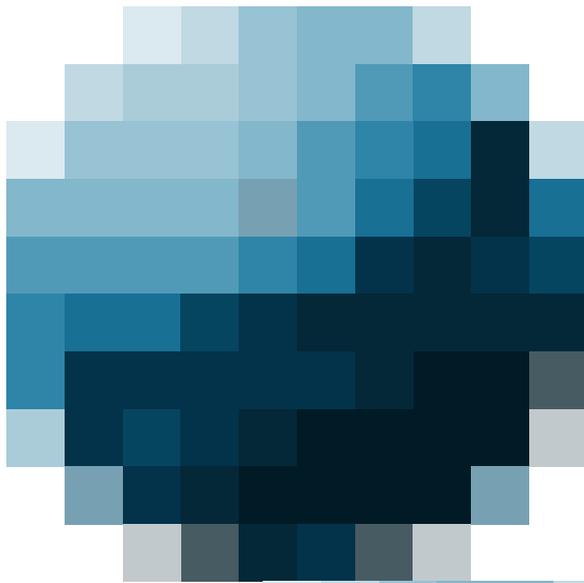
ABRACE,



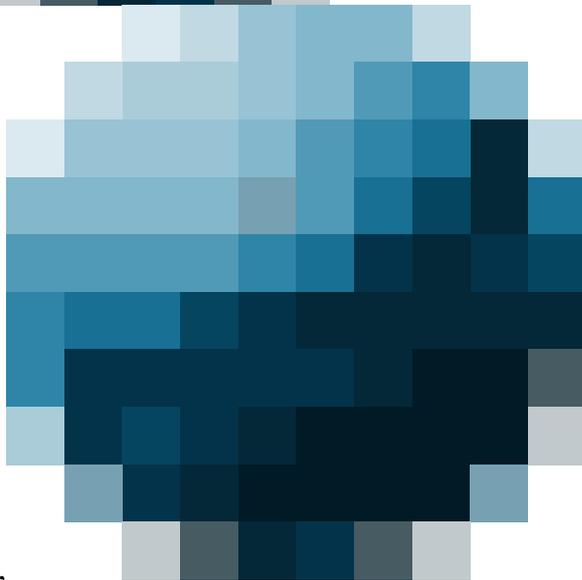




ABRADEE,

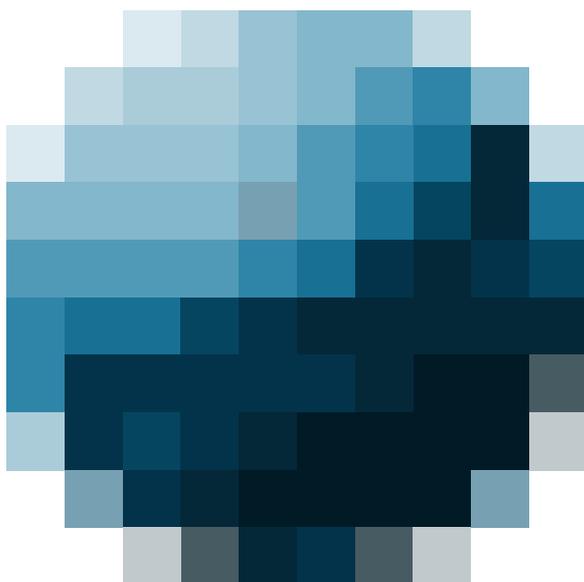


ABRAGE,



ABRATE

e



APINE.

Essa diferença demonstrou sua importância quando se verificou que das contribuições oferecidas pelos consumidores, apenas 15% foram acatadas, ao passo que das associações de concessionárias, 48%. Quanto às contribuições das próprias concessionárias, 56% delas são acatadas. Esses dados mostram claramente quem realmente influencia nos processos decisórios submetidos pela ANEEL a audiência. Foram tabuladas as 146 audiências, o que representam 3.766 contribuições.

Quanto às consultas públicas, foram analisadas todas as que tiveram contribuição. Foram verificadas 10 consultas que culminaram com 272 contribuições, das quais, apenas 3 partiram dos consumidores, ou seja, 1% das contribuições, porém, nenhuma das três foram acatadas. Quanto às demais 99%, que correspondem a 269 contribuições, 139 (52%) foram acatadas.

Essas decisões têm ressonâncias sobre o ambiente regulatório que atinge o mercado e também, esse sim de forma direta, os consumidores pois cada processo desse culmina com uma norma que pode mudar a regra regulatória.

Portanto, a atuação dos Conselhos de Consumidores e dos cidadãos, organizados ou não em entidades, é muito importante para que o processo decisório seja realmente abrangente. Porém, isso depende do quanto, a representação dessas forças sociais se capacite para expressar suas aspirações e necessidades, traduzindo-as em proposições e

alternativas de políticas para o setor elétrico. Apesar de todas as limitações já apontadas, cremos que o papel desse arranjo institucional deve ser aproveitado como mais um espaço de negociação e articulação, repleto de limitações e ambigüidades, mas também de oportunidades e desafios.

#### **4 – BIBLIOGRAFIA**

Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. Disponível em [www.aneel.gov.br](http://www.aneel.gov.br). 2003.

BRASIL. Presidência da República. Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado. Brasília, Imprensa Nacional, 1995. mimeog.

BRESSER, L.C. Pereira. Cidadania e Res Publica - A Emergência dos Direitos Republicanos. Publicado em Revista de Filosofia Política - Nova Série, vol.1, 1997: 99-144 (Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Departamento de Filosofia), e em Revista de Informação Legislativa, 34(136), outubro 1997. Revista Trimestral de Direito Público, 16/1996. Revista de Direito Administrativo, 1997.

BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola & PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de Política, Vol 1, 11ª ed. Brasília: Editora UnB, 1998.

BORON, Atílio A. Estado, Capitalismo e Democracia na América Latina. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: Quando Devemos Traduzi-la para o Português??. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, 24(2), fev/abr. 1990.

EVANS, Peter. Embedded Autonomy. Princeton University Press. 1995.  
\_\_\_\_\_. O Estado como Problema e Solução. Revista de Cultura e Política, 28/29. Editora Lua Nova. Rio de Janeiro: 1996.

FREY, Klaus. Descentralização e Poder Local em Aléxis de Tocqueville. Revista de Sociologia e Política n° 15: 83-96, novembro de 2000. Curitiba-PR. 2000.

HAGGARD, Stephan. The reform of the State in Latin América. In: Conferência do Banco Mundial sobre Desenvolvimento na América Latina. Rio de Janeiro, Junho, 1995.

Ministério de Minas e Energia. Disponível em [www.mme.gov.br](http://www.mme.gov.br). 2003.

MOE, Terry M. The New Economics of Organization. American Journal of Political Science, Volume 28, n° 4, novembro de 1984, 739-777. 1984.

McCUBBINS, Matthew & SCHWARTZ, Thomas. Congressional oversight overlooked: police patrols versus fire alarms. American Journal of Political Science. 28: 165-179. 1984.

MUELLER, Bernardo. Regulação, Informação e Política: Uma Resenha da Teoria Política Positiva da Regulação. Em Módulo de Especialização em Regulação de Serviços Públicos Concedidos, Tribunal de Contas da União, 2003.

OLIVEIRA, Ricardo Gorini de; Tomalsquim, Maurício Tiomno. As Empresas Privatizadas do Setor Elétrico Brasileiro. Editora Eenergia, Coppe – UFRJ, Rio de Janeiro, 2002.

OLSON, Mancur. A Lógica da Ação Coletiva: Bens Públicos e a Teoria dos Grupos, Oeiras-Portugal: Celta. 1971.

PECI, Alketa; Cavalcanti, Bianor. A Outra Face da Regulação: o Cidadão no Novo Modelo Regulatório Brasileiro. Publicado em Revista de Direito Público da Economia – RDPE, Belo Horizonte, ano 1, n° 3, pág. 9-31, jul/set. 2003.

PINTO Jr, Helder Q. & PIRES, Melissa Cristina Pinto. Assimetria de Informação e Problemas Regulatórios. Em Nota Técnica n° 6, ANPAG. Rio de Janeiro. 2000.

PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva Agent x Principal. Em Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Editora Fundação Getúlio Vargas - pag. 39-73 – 1ª Edição - 1998.

PUTNAM, Robert D. Comunidade e Democracia: Experiência da Itália Moderna. Editora FGV – 3ª edição, Rio de Janeiro-RJ. 2002.

\_\_\_\_\_. Rolando Sozinho: Capital Social Declinando na América, em Jornal da Democracia, 6, (1): 65-78. 1995.

RODRIGUES, Walton A. Palestra proferida no seminário: O Controle das Agências Reguladoras. TCU. 2003.

ROMAN, Jaime. Estado y administración. In: Tagle DD. & Matias (ed.). Los desafíos del Estado em Los anos 90. Santiago de Chile: Corporación de Promoción Universitária. 1991.

RUA, Maria das Graças. Política, Ciência e Cultura em Max Weber. Brasília: Editora UNB. 2000.

SANTOS, L.A. & CARDOSO, R. L. S. Perspectivas para o controle social e a transparência da Administração Pública. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa. 2002.

TEIXEIRA, Graziela Dias. Orçamento participativo e cultura orçamentária. Dissertação de Mestrado. Mestrado em Ciência Política. Universidade de Brasília, Brasília. 1999.

TOCQUEVILLE, Alexis. A Democracia na América. Belo Horizonte. Itatiaia. 1977.

WEBER, Max. Ciência e Política – duas vocações. Brasília: Editora UNB. 1968.