

REGULAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS NUM CONTEXTO DE REFORMA DO ESTADO E PRIVATIZAÇÃO NO BRASIL: IMPACTOS NO SETOR DE ENERGIA ELÉTRICA

ÉLVIA M. CAVALCANTI FADUL, Dra.

UNIFACS

mestradoadm2@unifacs.br

RESUMO

O conjunto de mudanças estruturais que marcaram o processo de transformação e de reestruturação do Estado brasileiro apresentado, formalmente, como a forma de viabilizar o funcionamento de organizações públicas e do próprio Estado teve, também, uma função subjacente de redefinição de espaços e papéis, não apenas no seio do próprio Estado, mas, também, nas suas relações com a sociedade civil e com o mercado. Esse fenômeno traz consequências para o setor de energia elétrica, com a reestruturação do próprio setor e, também, com a definição de um novo modelo institucional, moldado pelo conjunto de reformas empreendidas pelo governo brasileiro.

Quantidade expressiva de empresas concessionárias públicas estaduais foi privatizada resultando no reordenamento da estrutura de propriedade do setor, e na retirada do Estado enquanto produtor direto dos serviços. Criam-se novos arranjos estruturais para o funcionamento do mercado e para privatização das empresas estatais, e a construção de novos marcos regulatórios passa a ser o instrumento fundamental para assegurar condições de seu pleno funcionamento sem que haja prejuízo da qualidade dos serviços prestados aos consumidores.

O modelo de criação de agências reguladoras nacionais integra o receituário da reforma do Estado brasileiro e é criada a ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica, como órgão autônomo e independente. A agência, no entanto, se insere numa rede de relações políticas às quais deve administrar adequadamente, interagindo simultaneamente com os agentes que levam a energia aos consumidores, com os próprios consumidores, com o Poder Executivo e com o Congresso Nacional.

Discutir a definição dos marcos regulatórios para o setor de energia elétrica brasileiro, num contexto de reforma, redefinição do papel do Estado e reestruturação do próprio setor de energia elétrica, enfatizando o novo papel regulador assumido pelo Estado através da criação da agência de regulação de âmbito nacional é o objetivo deste trabalho. Este texto estrutura-se de modo a, inicialmente, discutir as novas formas de provisão dos serviços públicos, contextualizando o processo de transformação do setor elétrico no país como parte da proposta de reforma de Estado. Desenha, em seguida, o cenário político-institucional no qual se situa o agente regulador nacional, caracterizando o modelo de regulação adotado, discutindo suas estratégias de organização e de gestão, e aquelas utilizadas na rede de interações que a agência mantém com o próprio Estado, com as empresas reguladas e com os consumidores.

Palavras-Chave: Regulação de Serviços Públicos, Assimetria da Informação, Agências Reguladoras, Mudança Institucional..

ABSTRACT

The regulatory system function of Brazilian public services is intensified by two processes: the State reform and the ample privatization program, both justified by the State crisis. The electric energy sector was one of the public services that has experienced the strong impacts of this State crisis, leading to the following results: the State no more producing directly the energy service, the public state concessionaries been privatized and the creation of a national regulatory agency, the "ANEEL". This article discusses the definition of the two regulatory boundaries to the electric energy sector in a context of reform, of redefinition of the State's role, and of restructure of the sector itself. Its main objective is to emphasize the regulatory role assumed by the State through the national regulatory agency. The article is structured in a way that, initially, contextualizes the electric sector transformation process in the country as a State reform proposal. It shows, afterwards, the political-institutional scenario in which the national regulator is situated, characterizing the regulatory model adopted, discussing its organization and management strategies. Finally, it directs attention to the challenge of combining market mechanisms that are subjected to energetic politics goals, with aims of turning the service worldwide, democratic and socially controlled.

Keywords: Regulation of Public Services, Regulating, Asymmetry of Information, Agencies, Institutional Change.

INTRODUÇÃO

Os últimos vinte anos foram marcados por amplo processo de transformação e de reestruturação do Estado brasileiro, que se intensificou na segunda metade da última década. Interpretado como resultante, do ponto de vista interno, da crise financeira e fiscal, e do ponto de vista externo, dos reflexos do conjunto de transformações da própria economia global, esse processo traz, no seu bojo, procedimentos de ajuste tais como a desestatização, a desregulamentação, a desregulação, a abertura de mercados, a privatização de empresas e serviços públicos.

Esse conjunto de mudanças estruturais que se apresenta, formalmente, como a forma de viabilizar o funcionamento de organizações públi-

cas e, em última instância, do próprio Estado tem, também, uma função subjacente de redefinição de espaços e papéis, não apenas no seio do próprio Estado, mas nas suas relações com a sociedade civil e com o mercado. Esse fenômeno suscita, ainda, inúmeras reflexões não apenas pela sua amplitude e dimensão mas, sobretudo, pelas consequências que já começa a produzir no modo de funcionamento dos serviços públicos.

O entendimento dessa nova lógica passa, naturalmente, pela compreensão do contexto de crise do Estado que se abateu sobre a maioria dos Estados capitalistas à qual também foram submetidos os serviços públicos. No setor de energia elétrica, por exemplo, os impactos da crise e suas consequências foram intensos resultando, não apenas, na reestruturação do próprio setor como, também, na definição de um novo modelo institucional, moldado pelo conjunto de reformas empreendidas pelo governo brasileiro. Quantidade expressiva de empresas concessionárias públicas estaduais foi privatizada resultando no reordenamento da estrutura de propriedade do setor, e na retirada do Estado desse cenário enquanto produtor direto de bens e serviços.

Esse processo determina uma transformação estrutural profunda nas áreas de domínio e campos de forças na relação Estado x produtor de bens e serviços x consumidor, com o *redesenho de espaços* dos atores envolvidos, e com mudanças nas formas de intervenção, nas funções do Estado e nas suas relações com os cidadãos, motivadas pela *redefinição papéis* (Fadul 1997). Criam-se novos arranjos estruturais para o funcionamento do mercado de modo a viabilizar o processo de transição para privatização das empresas estatais, e a construção de novos marcos regulatórios passa a ser o instrumento fundamental para assegurar condições de seu pleno funcionamento sem que haja prejuízo da qualidade dos serviços prestados aos consumidores.

O modelo de criação de agências reguladoras nacionais com objetivos de regular, fiscalizar políticas setoriais, estabelecer tarifas, atrair o investidor internacional controlando a entrada e saída de empresas do setor, criar um ambiente favorável à concorrência e garantir a competitividade com a manutenção de elevados padrões de desempenho e qualidade, integra o receituário da reforma

do Estado brasileiro. No setor de energia elétrica é criada a ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica, em um modelo que se reproduz, também, nos outros setores da infra-estrutura tais como as telecomunicações, petróleo e gás, água e transportes, com as agências ANATEL, ANP, ANA, ANT, respectivamente.

Apesar de ter sido criada como órgão autônomo e independente, a ANEEL se insere numa rede intensa de relações: a agência interage, simultaneamente, com os agentes que levam a energia aos consumidores, com os próprios consumidores, com o Poder Executivo e com o Congresso Nacional. Por outro lado a agência tem, também, que gerenciar uma duplicidade de atribuições pois foi criada para, ao mesmo tempo, exercer atribuições de *poder concedente* e de *regulador*.

Discutir a definição dos marcos regulatórios para o setor de energia elétrica brasileiro, num contexto de reforma, redefinição do papel do Estado e reestruturação do próprio setor de energia elétrica, enfatizando o novo papel regulador assumido pelo Estado através da criação da agência de regulação de âmbito nacional é o objetivo deste trabalho. O texto estrutura-se de modo a, inicialmente, contextualizar o processo de transformação do setor elétrico no país como parte da proposta de reforma de Estado. Desenhar, em seguida, o cenário político-institucional no qual se situa o agente regulador nacional, caracterizando o modelo de regulação adotado, discutindo suas estratégias de organização e de gestão e aquelas utilizadas na rede de interações que a agência mantém com o próprio Estado, com as empresas reguladas e com os consumidores.

NOVAS FORMAS DE PROVISÃO DE UM SERVIÇO PÚBLICO

Após quase três décadas de crescimento para a maioria das economias ocidentais, os choques do petróleo da década de 70 marcaram o início de uma desestabilização na ordem econômica internacional seguida de um período de crises que se manifestaram diferentemente no diversos países: nos países centrais a crise financeira mundial e o esgotamento da base de financiamento de despesas sociais afetam a capacidade de assegurar, indistintamente e universalmente proteção social; nos países em desenvolvimento, onde o Estado desenvolvimentista já não conseguia garantir di-

reitos individuais e sociais adequadamente, a crise financeira e o esgotamento do modelo de industrialização evidenciam sua ineficiência e a baixa qualidade da prestação dos serviços, revelando os altos custos do setor público; as crises de legitimidade, de governabilidade e de governança passam a desestabilizar as suas estruturas de poder; aliando-se aos processos financeiros, fiscais e burocráticos dos Estados ocidentais, o fim das experiências socialistas na Europa e países do bloco comunista vem completar o quadro de crises do final do último século.

No contexto do Estado brasileiro, a crise se define como financeira e fiscal, pela incapacidade do Estado de gerar poupança para financiar a infraestrutura e as despesas sociais; aparece como crise dos paradigmas de gestão pública, traduzida pela baixa qualidade da prestação de serviços públicos; evidencia-se como crise política resultante da perda de legitimidade do regime militar e da consequente transição democrática; (Bresser Pereira, 1996); e, se desdobra ainda, em crise de governabilidade¹ pela falta de credibilidade da sociedade no governo e de governança² (Marini Ferreira, 1996).

A complexidade da crise, pela imbricação de dimensões políticas, econômicas, sociais e gerenciais que envolve, e a busca da superação da forma burocrática de administrar o Estado, determinam, não apenas, desdobramentos na redefinição do próprio Estado e de suas relações com seus cidadãos, como transformações radicais no modo de funcionamento dos serviços públicos, uma das expressões mais concretas e mais visíveis da manifestação da ação do Estado provedor em prol de seus cidadãos. O Estado passa de produtor direto de bens e serviços públicos para promotor e regulador desse campo econômico e social.

Idéias de produtividade, alta qualidade e baixos custos começam a ser incompatíveis com a forma de administrar as organizações públicas, exacerbando as críticas à sufocação da tutela do Estado sobre a sociedade civil e sua crescente intervenção na economia. O descrédito da sociedade com relação à capacidade do Estado de atender adequadamente suas demandas, e a pressão pela busca de eficiência e efetividade do setor público impõem o surgimento de novos paradigmas de ges-

tão, marcados pela qualidade e pela competitividade das organizações.

Procurando se posicionar diante desse novo cenário, vários países ocidentais passam a empreender ajustes internos, com ênfase em aspectos distintos de acordo com seus contextos políticos e institucionais. No Brasil, no entanto, o paradigma do Estado “mínimo”, que objetiva não somente a redução o tamanho do Estado mas, também, a desconcentração do seu poder, acompanhada da redefinição de seu papel e de suas responsabilidades sociais, torna-se o fio condutor da busca pela racionalização e modernização do Estado no final do século XX.

O modelo adotado inspira-se nos padrões da gestão empresarial – a *administração pública gerencial* – que pressupõe um elevado grau de profissionalização dos servidores públicos, orientada por processos, utilizando estratégias de inovação e descentralização. Submeter os serviços públicos a um ambiente competitivo, com controle de resultados pelo acompanhamento do grau de satisfação dos usuários, passa a ser a meta principal que rege a provisão desses serviços tradicionalmente assegurada pelo setor público.

Esse paradigma da competitividade e da eficácia que orienta a reforma brasileira centra seu projeto de ajustamento do aparato institucional em privatizações, tanto de empresas quanto de serviços públicos, diminuindo a atividade empresarial do Estado e marcando uma ruptura em relação ao modelo nacional-desenvolvimentista até então vigente, pautado no intervencionismo e na conseqüente criação de organizações parastatais na forma de empresas públicas e sociedades de economia mista.

A forma de condução desse processo de privatização de empresas e serviços públicos nos diferentes países, tem natureza e alcance definidos pelo seu estágio de desenvolvimento e pelos determinantes históricos da construção das relações do Estado com a sociedade, afetando cada país diferentemente e, na medida em que o governo protege o seu interesse estratégico, distinguindo o que pode ser transferido para a iniciativa privada do que não deve ser privatizado.

O governo brasileiro, no entanto, apesar da

tradição largamente intervencionista, adotou uma estratégia de atração acelerada de investidores privados sobre setores estratégicos e produtivos, apresentado o Estado e, conseqüentemente, a administração pública, como os grandes responsáveis pelo contexto de crises. Apesar de discutida e contestada por vários segmentos da sociedade civil, não apenas pelo abandono dos ideais nacionalistas que marcaram a primeira metade do século passado, com a quebra de monopólios estatais historicamente consolidados e com o desmonte do patrimônio nacional, como também, pelo seu uso indiscriminado e inconseqüente, feito sem regras ou modelo explícito, a privatização foi a marca indelével do governo nesse período. Apresentando-a como “solução milagrosa” para o problema da crise e como o “antídoto” dos males e disfunções da burocracia pública, o governo brasileiro vendeu empresas de siderurgia, mineração, petroquímica, aço, estradas de ferro, fertilizantes, energia elétrica e telecomunicações numa velocidade sem paralelos na história do país.

Com a ampliação da participação do setor privado e o estabelecimento de novos limites para a ação do Estado, determinando uma nova lógica de funcionamento dos serviços de infra-estrutura básica, o secular³ setor elétrico, construído com o envolvimento direto do governo, recebe fortes impactos na sua estrutura, organização, forma de funcionamento, determinando o surgimento de novas geometrias para a estrutura do mercado e uma nova configuração de forças nas relações entre os atores.

NOVAS GEOMETRIAS NA ARQUITETURA DO SETOR ELETRICO

O setor elétrico nas cidades brasileiras, como outros serviços de infra-estrutura básica, desenvolveu-se, no início do século, com a participação de empresas privadas estrangeiras, assumido de forma descentralizada, pelos municípios. No pós-guerra o setor seguiu obtendo custos decrescentes e melhoria na qualidade dos serviços, o que permitiu a extensão das linhas de distribuição e colocou o suprimento elétrico ao alcance de parcelas crescentes das populações, com tarifas reais decrescentes, mas já passando a contar com a presença do Estado.

De fato, a necessidade de investimentos ma-

ciços concentrados num amplo programa de investimento para a expansão do parque gerador de eletricidade, a criação da CHESF (Cia Hidrelétrica do São Francisco) e da Eletrobrás (Centrais Elétricas Brasileiras) marcaram a intervenção efetiva do Estado no setor elétrico e o início de sua progressiva estatização, consolidada pela criação de empresas públicas de energia elétrica em âmbito estadual, juntamente com a ampliação da hidrelétrica de Paulo Afonso, a criação de Furnas e do Ministério das Minas e Energia. A Eletrobrás (1962) passa a ser responsável pela expansão do sistema, com características de holding por assumir o controle das empresas Chesf, Furnas, Cia Hidrelétrica do Vale do Paraíba e a Termoelétrica de Charqueadas. Em 1965 a Divisão de Águas do Departamento Nacional de produção Mineral é transformado em Departamento Nacional de Águas e Energia - DNAE e, em 1969 é transformado em DNAEE - Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica, órgão normatizador e fiscalizador do setor, vinculado ao Ministério das Minas e Energia que funcionou até 1997, quando é substituído pela ANEEL (*Agência Nacional de Energia Elétrica*).

A política do governo atribuía às empresas públicas federais e estaduais o comando da expansão da capacidade instalada de energia elétrica e deixava para as concessionárias privadas, estrangeiras e nacionais, os serviços de distribuição de eletricidade. O processo de intervenção estatal, que pretendia reduzir gradualmente a participação privada nos investimentos, consolida-se e aprofunda-se ao longo da década de 60, definindo novos marcos políticos e institucionais a partir dos quais as empresas públicas assumem os *espaços* e os *pa-péis* da iniciativa privada até então presente.

Em meados da década de 70, surgem os primeiros sintomas de que essa trajetória estava se esgotando, tendo início um processo de deterioração do desempenho econômico das empresas de energia elétrica, cujo impacto passou a ser percebido pela sociedade (Rezende; Paula, 1997). As primeiras críticas ao desempenho do setor brotam, inicialmente, nos países industriais tendo, progressivamente, se estendido aos países em desenvolvimento, fazendo da reforma do setor elétrico objeto de intenso debate tendo, de um lado, aqueles que advogam a necessidade da extinção dos monopólios

os estatais e, do outro, os que defendem a publicização das empresas estatais. Independentemente das opiniões polarizadas, a necessidade de reforma do setor elétrico foi amplamente reconhecida, e assume características de um fenômeno mundial impulsionado pela internacionalização e diversificação de atividades, pela entrada de novos atores em todos os segmentos do setor, numa modalidade de integração vertical-horizontal em empresas tradicionalmente monopolistas e de controle estatal (Chevallier & Salaün, 1995).

Os caminhos seguidos por cada país variam de acordo com o equilíbrio das forças que regulam as relações entre Estado e atores econômicos. Segundo BORN e ALMEIDA (s/d) *as mudanças estruturais no setor elétrico, que vêm ocorrendo nas diversas regiões do planeta, inspiram-se na idéia de separação do produto – a energia – e dos serviços – a transmissão e a distribuição. Nesse novo modelo, a produção é entendida como um negócio competitivo e, na maioria dos países cujos setores têm sido ou vêm sendo reformados sob esse enfoque, a energia passa a ser comercializada em bolsas de energia como uma “commodity”*.

Os Estados Unidos foram pioneiros na introdução de reformas, sendo que a legislação *Public Utility Regulatory Policy Act* (PURPA) de 1978, foi um dos elementos cruciais para esse processo, mas é o processo de privatização no Reino Unido na década de 80, que veio a difundir-se internacionalmente, que cria a necessidade de uma nova estrutura de regulação exigida pelos monopólios naturais privatizados. A emergência de geradores independentes dispostos a oferecer eletricidade a preços inferiores aos praticados pelas concessionárias foi um fator determinante na busca da introdução de mecanismos de concorrência em uma indústria que era considerada, até então, como um monopólio natural.

Com base na experiência americana, os ingleses tentaram abrir seu mercado elétrico para novos geradores, sem sucesso, devido à relutância de sua empresa estatal em aceitar a entrada de novos agentes no mercado. A partir dessa experiência inicial mal sucedida, a organização do setor elétrico no Reino Unido foi completamente reconfigurada de forma a priorizar a concorrência na dinâmica do setor elétrico. Na América Latina, o Chile foi o primei-

ro país a reestruturar seu setor elétrico, optando por uma reforma mais gradual. A Argentina promoveu uma profunda reforma de seu mercado elétrico em molde similar ao dos ingleses. Nestes três últimos casos, a reforma comportou, também, a privatização de ativos estatais.

Deve-se observar que a privatização, embora tenha sido um elemento importante da reforma do setor elétrico em diversos países, não pode ser apontada como o elemento predominante da sua reestruturação nesses países. O caso americano é ilustrativo dessa afirmação, pois sua indústria de suprimento de eletricidade, embora já fosse controlada por monopólios privados verticalmente integrados, também apresentou os problemas que induziram a reforma do setor elétrico em outros países, como a Inglaterra.

No caso brasileiro, no entanto, que volta a atenção para este setor na década de 90, a privatização parece ter sido o elemento principal para a definição de um novo modelo para o setor que já apresentava, também, sinais de esgotamento. O modelo institucional estatal, vigente desde 1964 havia permanecido praticamente inalterado durante os trinta anos posteriores. Ao longo desse período, e com ressonância na experiência internacional, o setor elétrico brasileiro, responsável pelo atendimento de 87% dos consumidores residenciais, apresentava elevadas taxas de expansão da oferta, baseadas nas disponibilidades de autofinanciamento por meio de tarifas reais, recursos da União e financiamento externo.

A partir da década de 80, esse modelo já começa a enfrentar dificuldades econômicas, financeiras, políticas e institucionais motivadas por razões estruturais (Pires, 1999):

- crise financeira da União e dos estados inviabilizando a expansão da oferta de eletricidade e a manutenção da confiabilidade das linhas de transmissão; o consumo, embora em desaceleração, mantém um crescimento elevado e superior ao crescimento da produção, mostrando-se pouco sensível às flutuações na atividade econômica, especialmente nas classes residencial e comercial;

- má gestão das empresas de energia, provocada, em grande parte, pela ausência de incentivos de eficiência produtiva e de critérios técnicos

para a gerência administrativa;

- inadequação do regime regulatório, em razão de inexistência de órgão regulador, de conflitos de interesse sem arbitragem, de regime tarifário baseado no custo de serviço e de remuneração garantida. Esse aspecto foi ainda mais agravado pelo fato de uma série de custos incorridos pelas empresas não ser validada pelo governo em razão da utilização de tarifas para controle inflacionário.

Por outro lado, no período da crise financeira o setor vinha sendo utilizado pelo governo como instrumento de captação de recursos externos com o objetivo de contribuir para o equilíbrio da balança de capital, além de utilizar as empresas públicas como instrumentos de políticas de estabilização, subordinando a política tarifária à política inflacionária com um achatamento da tarifa real de energia, levando a Eletrobrás e as empresas por ela controladas a um nível de endividamento superior às suas necessidades. Este talvez seja um dos principais argumentos que justificam a deterioração no desempenho das atividades nesse setor.

Ainda assim, os investimentos em energia elétrica, no início da década de 90, reduziram-se para um décimo do valor realizado em 1980 (Pinheiro, 1992) e, nesse mesmo período, a taxa média de crescimento anual no setor energético sofreu redução de 10,36% (Frischtak, 1995). Quer tenha sido real ou provocado pelas interferências políticas constantes, o esgotamento, da capacidade de investimento das empresas estaduais para a realização de novos empreendimentos é, sem dúvida, o elemento motivador da busca de um novo modelo institucional e de uma nova estratégia de gestão para o setor, que passa, necessariamente, pela privatização de empresas estatais.

Ainda que tenha havido relativo consenso quanto à necessidade de reestruturação do setor elétrico que se inicia a partir de 1995, o ritmo acelerado de sua condução levanta dúvidas e questionamentos, mesmo se levando em conta a perspectiva de deterioração rápida da qualidade dos serviços e de um possível racionamento de energia, que veio, efetivamente, a ocorrer, em algumas regiões do país, em 2001. Um outro aspecto bastante discutido foi o fato desse processo de reestruturação do setor elétrico ter sido conduzido de modo a privatizá-lo inteiramente,

com um modelo que implicava na criação progressiva de um ambiente competitivo, na implementação de um modelo setorial e pressupunha a construção de um novo marco regulatório a partir da institucionalização da agência nacional de regulação.

Historicamente considerado como um monopólio natural e, tradicionalmente gerenciado pelo setor público, as privatizações e a abertura dos mercados afetaram este setor, não apenas nas técnicas de produção de energia elétrica, com impactos na estrutura *geração, transmissão e distribuição* dessa rede, mas também, tiveram conseqüências estruturais na sua arquitetura institucional e organizacional, com fortes repercussões sobre os cidadãos, que passam a oscilar entre a condição de consumidores e clientes.

Até o início da década de 90 a geração e a transmissão eram feitas por empresas “verticalizadas”, ou seja, por empresas que realizavam essas atividades para as regiões sul, sudeste e centro-oeste, num sistema integrado de geração hidráulica, complementada por pequena geração térmica a carvão, óleo combustível e nuclear. Duas empresas, Furnas e Eletrosul, controladas pela Eletrobrás, eram exclusivamente geradoras juntamente com Itaipu. A região nordeste e parte da região norte eram atendidas por outro sistema integrado de geração hidroelétrica fornecido por Tucuruí, maior usina nacional da Eletronorte e pelas usinas do rio São Francisco, da Chesf. Nesse modelo, as concessionárias controladas pelos governos estaduais eram responsáveis pela distribuição de energia elétrica no seu limite territorial.

Saindo desse sistema fortemente centralizado, o setor passa para um modo de gestão híbrido e descentralizado, com geradores de energia numa ponta, que comercializam livremente com compradores de energia na outra ponta. Reduz-se a verticalização existente no passado, com a separação das atividades, passando o setor a contar com quatro segmentos distintos de atuação: *geração, transmissão, distribuição e comercialização*. Na geração e comercialização funciona o regime de livre competição entre os agentes, enquanto que na transmissão e na distribuição os preços são regulados pela ANEEL, para que as tarifas sejam compatíveis com a proteção

dos direitos dos consumidores.

O atual modelo de regulação do setor de energia elétrica definido pelo governo federal é semelhante ao implementado pelo governo britânico,⁴ que rompeu com conceitos historicamente consolidados, mantendo a transmissão e a distribuição como monopólios, mas liberando a comercialização para a concorrência, dividindo a geração entre três empresas e reforçando a figura do regulador na promoção da concorrência e na garantia de condições adequadas de fornecimento para os consumidores. O mercado foi dividido em dois segmentos distintos: o segmento livre (geração e comercialização) e o segmento cativo (transmissão e distribuição), com tipos de regulação e agentes diferenciados em cada um deles. O Estado passa a concentrar suas atribuições vis à vis o setor elétrico, em funções políticas e de regulação, passando a responsabilidade da gestão, da operação e dos investimentos para o setor privado.

Estrutura do Setor Elétrico/Segmentação das Atividades/Regulação		
SEGMENTO	REGULAÇÃO	AGENTES
Geração	Competição (não regulado)	Capital privado
Transmissão	Monopólio natural (regulado)	ONS
Distribuição	Monopólio natural (regulado)	Concessionárias
Comercialização	Competição (não regulado)	Comercializadoras ⁶

A *geração* de energia elétrica é predominantemente hidroelétrica, com forte participação de usinas de grande porte, mas os *geradores* podem ser usinas hidrelétricas, usinas térmicas, produtores de bagaço de cana. Os compradores, distribuidores residenciais ou industriais, e os chamados consumidores livres são empresas que podem adquirir eletricidade de qualquer gerador, negociando o preço diretamente com ele.

A eletricidade produzida nas centrais elétricas é transportada até os centros de consumo e distribuídas pelas diversas classes de consumidores. Os consumidores cativos das distribuidoras

continuarão protegidos, tendo suas tarifas reguladas pela ANEEL e as distribuidoras, ainda que comprem livremente sua energia dos geradores, ficarão submetidas ao Valor Normativo que limita o preço da energia comprada para repasse ao consumidor final.

A *transmissão* é operada pelas ONS num sistema considerado como monopólio natural. O ONS foi instituído em substituição ao GCOI. Vinculado ao MME, com atribuições de coordenar o envio e a produção de energia elétrica no país, elaborando todos os contratos de transmissão de energia e recolhendo o faturamento das tarifas para redistribuição às empresas do sistema. Tem, ainda, atribuição de definir as novas linhas de expansão do sistema elétrico como se fora uma “*empresa virtual de geração e transmissão*”.(Castro, 1999).

Além da consolidação do Operador Nacional do Sistema Elétrico criou-se o MAE (Mercado Atacadista de Energia), ambiente de comercialização no qual ocorrem as transações de compra e venda de curto prazo, não cobertas por contratos bilaterais. Estão no MAE as maiores empresas de geração, distribuição e comercialização de energia do país. Com a lei de concessões de serviços públicos nos serviços de eletricidade, reconhece-se a figura do PIE (produtor independente de energia) liberando os grandes consumidores do monopólio comercial das concessionárias e assegurando livre acesso aos sistemas de transmissão e distribuição.

A *distribuição* é feita por concessionárias, através de contratos de concessão. Também o segmento da distribuição é considerado monopólio natural, operado em regime de concessão às empresas privadas, a partir da privatização de praticamente todas as empresas estaduais de distribuição de energia elétrica. A *distribuição* é o segmento da cadeia que leva a energia até o consumidor em cada residência através dos fios, e a figura da *comercialização* surgiu criando um intermediário que vende este produto ou esta mercadoria, que é a energia produzida nas usinas, através de redes de transmissão do país. Surgiu para permitir ao consumidor o direito de escolher de quem ele quer comprar a sua energia podendo negociar, em função das condições que cada produtor oferece.

A *comercialização* da energia elétrica de livre acesso de comercializadoras independentes,

que podem comprar energia dos produtores e vendê-la a grandes consumidores, estimulando a criação de um ambiente competitivo. No modelo anterior a comercialização era realizada pelo próprio distribuidor. Com o mercado livre, a figura do comercializador viabiliza a venda direta de energia aos consumidores e aos distribuidores, podendo ainda, importar e exportar energia de países vizinhos. As comercializadoras podem comprar energia dos produtores e vendê-la a grandes consumidores. A *comercialização* é uma figura nova que passou a existir com a reestruturação do setor elétrico.

O processo de reestruturação do setor elétrico impôs, não somente, novos arranjos para o funcionamento do mercado e para definição da alocação dos financiamentos, como também, a introdução de medidas jurídicas para regulamentar o monopólio natural.

Os principais marcos legais da reestruturação apoiam-se na seguinte legislação:

- Lei 8631/93 que eliminou o regime de equalização tarifária e remuneração garantida, criando a obrigatoriedade da celebração dos contratos de suprimento entre geradoras e distribuidoras de energia;
- Lei 8987/95 que dispõe sobre o regime concorrencial na licitação de concessões para projetos de geração e transmissão de energia elétrica, disciplina o regime de concessões de serviços públicos de energia elétrica, dando suporte às empresas do setor. Essa lei introduziu também a figura jurídica do produtor independente de energia elétrica e estabeleceu a possibilidade de que consumidores livres possam contratar energia, inicialmente de produtores independentes e, após cinco anos, de qualquer concessionária ou produtor de energia.
- Lei 9427/96 que instituiu a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) com autonomia para a execução do processo regulatório e para a arbitragem de conflitos oriundos dos distintos interesses entre o governo, as empresas e os consumidores. A ANEEL foi instituída como uma autarquia especial, ou seja, um órgão legalmente dotado de independência nos seguintes aspectos: autonomia decisória e financeira; autonomia de seus dirigentes, investidos de mandatos; competência normativa para regulamentar questões técnicas do

setor; motivação técnica de suas decisões.

· Lei 9648/98 que definiu as regras a serem aplicadas para as condições de entrada, cálculo das tarifas e estrutura do mercado de energia elétrica e ainda, autorizou o Poder Executivo a promover a reestruturação da ELETROBRÁS e de suas subsidiárias.

Durante o processo de reestruturação do setor, foram privatizadas quatro geradoras controladas pela Eletrobrás como forma de viabilizar uma modelagem setorial, estabelecer o livre acesso às redes de transmissão de qualquer agente e dos grandes consumidores industriais, criando novas formas de comercialização entre as concessionárias e vendidas várias concessionárias estaduais de distribuição de energia elétrica, sendo que algumas delas (Light, Escelsa, Cerj, Coelba) antes do início de funcionamento da ANEEL.

O REGULADOR NACIONAL: DESENHO ORGANIZACIONAL E MARCO REGULATÓRIO⁷

A ANEEL foi criada⁸ dentro de um modelo organizacional diferenciado e totalmente horizontalizado, com apenas dois níveis hierárquicos que são: Diretoria e Superintendências, desenvolvendo um modelo de administração por processos que começa a funcionar, efetivamente, em dezembro de 1997, ano em que foi regulamentada.

As decisões dessa agência são tomadas por um órgão colegiado composto por cinco diretores indicados pelo Presidente da República após aprovação de seus nomes pelo Congresso Nacional, para mandatos por tempo determinado e não coincidentes. Os diretores não têm pasta, mas um deles é escolhido para exercer a função de Diretor-Geral, e um dos outros quatro, acumula as funções de Diretor com as de Diretor-Ouvidor. O Gabinete do Diretor-Geral, com sete assessores, uma Secretaria Geral e uma Procuradoria Geral completam a estrutura administrativa da agência. A função dos diretores é participar das decisões colegiadas onde são relatores, tanto de processos internos e administrativos, quanto de processos punitivos.

O Diretor-Geral exerce o comando da agência, a coordenação geral de suas atividades e das reuniões colegiadas, mas não é autoridade decisória.

As decisões são tomadas pelo colegiado. Nas suas ausências temporárias é substituído por um dos diretores que indica com a concordância da diretoria. Para aprovação de qualquer projeto são necessários, no mínimo, três diretores a favor da decisão, logo, este é o quorum mínimo para a realização das reuniões, mas para proceder a uma modificação no regimento interno é necessária a aprovação de quatro dos diretores. Ao encerrar o mandato, os diretores ficam vinculados à agência durante quatro meses, com remuneração mantida, sem poder exercer qualquer outra atividade remunerada em qualquer dos agentes regulados ou em qualquer área da administração pública federal.

Compõem, ainda, a agência, vinte Superintendências que atuam dentro de sete campos de ação determinados: Regulação Econômica do Mercado e Estímulo à Competição; Relações com o Mercado e Ouvidoria; Gestão de Potenciais Hidráulicos; Outorga de Concessões e Autorizações; Fiscalização da Geração, Qualidade do Serviço e Econômico-financeira; Regulação Técnica e Padrões de Serviço; Planejamento e Gestão Administrativa. Cada uma das vinte Superintendências tem o mesmo nível de poder decisório, são equivalentes na hierarquia da agência, têm atribuição específica e relativa independência no seu campo de ação. Diferentemente dos diretores, os superintendentes são autoridades decisórias dentro do seu campo de ação.

Antes da criação da ANEEL, o Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE), subordinado ao Ministério de Minas e Energia, exercia uma forma de regulação implícita, promovendo atos normativos pertinentes à prestação de serviços de eletricidade; respondendo pela concessão de aproveitamento de recursos hídricos; fixando tarifas de energia elétrica e atuando com árbitro das pendências advindas com a aplicação da legislação. Entretanto, como órgão subordinado ao Poder Executivo, o DNAEE exercia um papel de implementação de políticas de governo, que exigia a conciliação de objetivos diversos, tais como a estabilidade macroeconômica, a promoção de políticas de desenvolvimento regional ou a provisão universal de serviços. Além do mais, a Eletrobrás, empresa estatal criada para administrar e executar o financiamento do setor absorvia, praticamente, o

papel de poder concedente, reduzindo o campo de ação do DNAEE.

Outro aspecto particular da regulação exercida pelo DNAEE estava no fato de que o próprio Estado provia os serviços de suprimento de eletricidade, como acionista majoritário das empresas de energia elétrica. Portanto, não havia incentivos estruturais para a regulação efetiva dos serviços, uma vez que o regulador e o regulado confundiam-se na mesma entidade.

A ANEEL, órgão do Ministério de Minas e Energia, passa a funcionar como regulador autônomo e independente, com atribuições de implementar a política energética nacional e criar condições para expansão do mercado de energia. Suas atribuições envolvem, ainda, variáveis políticas, de mediação de conflitos entre as concessionárias de energia elétrica e seus consumidores, por intermédio da Ouvidoria, além das atividades técnicas que visam estruturar o mercado, definir as regras de funcionamento, criar um ambiente competitivo, estimulando a expansão de redes e a formação de nichos rentáveis.

A instalação da ANEEL, em primeiro lugar, muda o ambiente institucional de regulação vigente, pois a agência é dotada de considerável autonomia e independência legal. Ainda que esteja funcionalmente vinculada ao Ministério de Minas e Energia por meio de um contrato de gestão⁹, não existe uma relação de subordinação hierárquica direta. A atividade regulatória deixa de estar subordinada às políticas de governo para tornar-se uma atividade de Estado, sujeita ao controle do Poder Legislativo e à revisão de atos pelo Poder Judiciário.

Em segundo lugar, como o processo de privatização transfere o controle das empresas de energia elétrica para a iniciativa privada, introduzindo a livre competição, e a prestação dos serviços deixa de ser estatal, o órgão estatal regulador passa a ter que garantir os direitos dos usuários e consumidores dos serviços, fiscalizar a sua qualidade e dirimir conflitos que eventualmente surjam entre usuários e empresas prestadoras de serviços. Nesse modelo a autonomia decisória tem forte preponderância.

Formalmente os papéis da ANEEL são diver-

sificados, envolvendo variáveis políticas, de arbitragem de conflitos e de mediação, além de suas atividades técnicas no sentido de estruturar o mercado, definir as regras de seu funcionamento, criando um ambiente competitivo, estimulando a expansão de redes e a formação de nichos rentáveis. A agência deve trabalhar para garantir tarifas justas, zelar pela qualidade do serviço, sinalizar adequadamente os investimentos necessários, estimular a competição, assegurar a universalização dos serviços e fiscalizá-los de forma ampla.

A ANEEL não é órgão formulador de políticas setoriais, mas no seu papel de regular e fiscalizar esse novo sistema, fica nitidamente evidente a combinação de uma dupla atribuição: a de *poder concedente*, que exerce em nome da União, e a de *agente regulador*, quando é mediadora de conflitos entre os consumidores e concessionários.

· Enquanto *poder concedente*, a ANEEL tem competência para a concessão, permissão e autorização de instalações e serviços de energia elétrica para a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia, permitindo a entrada, no mercado, de empresas que possam ampliar as condições de oferta, com livre acesso aos sistemas elétricos. Firma, também, contratos de concessão com empresas que atuam no segmento de distribuição de energia. De modo geral esses contratos procuram priorizar o atendimento abrangente do mercado nacional, mantendo o subsídio para as populações de baixa renda e de áreas rurais de baixa densidade populacional, além do estímulo à implantação de medidas de combate ao desperdício de energia.

· Enquanto *agente regulador*, a ANEEL deve elaborar regulamentos e normas, fiscalizar o seu cumprimento e aplicar sanções, procurando fazer cumprir as metas de qualidade e de universalização fixadas para o setor elétrico, estimulando a competição mas garantindo o cumprimento da política nacional de energia elétrica. Regula a produção de energia (que são as usinas) a transmissão (que é o sistema de transmissão do país) e a distribuição (que são as concessionárias de cada estado ou região). A agência exerce, ainda, um papel de mediação de conflitos entre as concessionárias de energia elétrica e seus consumidores, por intermédio da Ouvidoria, tendo que

compatibilizar, de modo imparcial, os interesses desses consumidores e os das concessionárias de modo a assegurar serviços de qualidade e direitos dos consumidores, com retorno do investimento privado, garantindo não apenas a expansão da oferta mas, sobretudo, a modernização e renovação do setor.

Sabe-se que casos de dupla atribuição, quer seja a de poder concedente e operador, quer seja a de poder concedente e regulador, podem criar disfunções na agência. Podem resultar em conflitos pois, ao exercer as duas funções, a agência detém o poder único de se auto-fiscalizar, atua setorialmente e tem ingerência total sobre as tarifas e a fiscalização dos serviços que podem ser delegados a seu critério. Podem, ainda, gerar dificuldades em definir relações distintas com o operador privado e com o consumidor

A agência tem que desenvolver uma estratégia de ação capaz de criar relações satisfatórias com esses dois atores, evitando considerar o consumidor, sempre, como um ator absolutamente passivo dentro do sistema. O consumidor, em última análise, é a razão pela qual o serviço foi criado e implantado, e é quem o financia, quer seja através das tarifas que paga pela sua utilização, quer seja através dos seus impostos. No entanto, é sempre aquele que é obrigado a obedecer as regras do jogo e aceitar imposições.

Alguns dispositivos foram introduzidos pela ANEEL como mecanismos de avaliação e controle da qualidade dos serviços. Um deles, criado pela Resolução nº 24/2000 foi o de adotar a regulação por comparação de desempenho entre as empresas reguladas. Esse dispositivo define metas diferenciadas levando em conta as particularidades de cada região e de cada país, mas procurando manter os padrões de atendimento ao consumidor. O sistema de Audiências Públicas é outro dispositivo que busca não apenas marcar um perfil de transparência, mas estimular a participação da sociedade e de instituições ligadas ao setor elétrico, na sua gestão.

Uma outra modalidade para incrementar o controle foi a criação e consolidação dos Conselhos de Consumidores, instituições criadas por lei para integrar a estrutura das concessionárias de distribuição de energia elétrica, que devem atuar junto às concessionárias de distribuição. Todo con-

cessionário é obrigado a oferecer condições mínimas para a operacionalidade desses conselhos. Esses conselhos são constituídos por representantes das diferentes classes de consumo de energia (residencial, baixa renda, rural, industrial, comercial) e de órgãos de defesa do consumidor, tais como o Procon. Têm caráter consultivo e são direcionados para a orientação, análise e avaliação de questões ligadas ao fornecimento de energia, tarifa e qualidade de serviço.

Ainda que criada como órgão autônomo e independente, percebe-se que a ANEEL se insere numa rede de relações políticas às quais deve administrar adequadamente em prol do equilíbrio do sistema, que é o grande desafio da agência. A agência mantém quatro tipos de relação que são fundamentais para o seu funcionamento: uma relação com os consumidores, que são uma das razões da existência da agência; uma relação que se dá com os agentes que levam a energia a esse consumidor; um relacionamento que se estabelece com o Poder Executivo, seja através do Ministério das Minas e Energia ao qual está vinculada, seja através de outras áreas do Poder executivo; e, por fim, com o Congresso Nacional.

A agência é ainda fiscalizada pelo Tribunal de Contas da União, que exerce não apenas um controle financeiro no que se refere aos gastos da agência, mas um controle sobre os convênios que firma, os contratos que estabelece e as próprias concessões. Há ainda, de forma indireta, um controle do Ministério Público sobre as ações da ANEEL, do CADE, da Secretaria do Direito Econômico, da Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda e do IBAMA no que tange às áreas relacionadas à questão do meio ambiente nos estados da federação, principalmente no que se refere às faixas de servidão de linha ou de reservatórios de usinas.

CONCLUSÃO

O processo de privatização do setor elétrico brasileiro foi, em parte, determinado pela crise fiscal, mas foi, também, utilizado como uma oportunidade para pagar as dívidas dos governos - tanto federal como dos estados da federação - e de recolher uma soma considerável de recursos para financiar despesas gerais. Paralelamente, buscava, também, assegurar investimentos necessários ao

setor sem onerar os cofres públicos. No cenário nacional, estavam presentes motivações particulares, pois existia o desafio adicional de, por meio da privatização e da constituição de um novo modelo de gestão e regulação, garantir-se a expansão da capacidade instalada no sistema, inviabilizada pelo constrangimento fiscal do Estado.

Provavelmente a intempestividade da privatização de empresas concessionárias estatais, antes mesmo da reestruturação do setor e antes da definição do seu novo marco regulatório se deveu a esses critérios. Os casos da privatização das distribuidoras Escelsa (Estado do Espírito Santo, 1995) Light (1996) Cerj (Estado do Rio de Janeiro, 1997) são ilustrativos desse aspecto da questão. Em 1997 foram, ainda, leiloadas nove empresas. A ANEEL só foi criada em dezembro de 1996 e sua regulamentação somente ocorreu em outubro de 1997, quando entrou em funcionamento.

Por outro lado, havia necessidade urgente de direcionar investimento privados para a geração, pois o país aproximava-se de uma escassez de eletricidade. Os investimentos no setor haviam alcançado 2,8% do PIB entre 1975 e 1980; entre 1995 e 1997 alcançam apenas 0,44% (Oliveira 1999).

A forma prematura e acelerada, e a busca da maximização do valor de mercado das empresas leiloadas foi um processo claramente centralizado, visto com desconfiança e de difícil aceitação pela opinião pública, apesar da declaração de princípios do governo apresentar, com resultado da privatização, a ampliação da eficiência através do estabelecimento de um mercado competitivo capaz de assegurar baixos custos, tarifas reduzidas com qualidade do serviço. No entanto, os sucessivos aumentos tarifários, as falhas de serviço nos grandes apagões que ocorreram no sudeste do país, não apenas marcaram uma clara ruptura em relação ao modelo anterior, como geraram descrédito no processo e inúmeros conflitos.

O projeto de reestruturação do setor elétrico brasileiro, que procurou fortalecer o Estado regulador e fiscalizador; ampliar a participação privada nos investimentos do setor; criar competitividade e eficiência; racionalizar a oferta e a demanda com qualidade e preço justo aos consumidores, cria um novo mercado para o setor, atraindo várias empresas privadas nacionais e estrangeiras interessadas

em investir no potencial hidrelétrico do país e alterando a estrutura de propriedade do setor com a entrada de novos agentes econômicos nacionais e estrangeiros, alguns até de propriedade estatal em seus países de origem.

Um processo de privatização como esse, em um país como o Brasil, não é um processo simples nem linear. Ao procurar combinar mecanismos de mercado sujeitos às metas da política energética, com as metas de universalização do serviço, democratização e controle social, em um país cuja política de crescimento econômico já vem ampliando a desigualdade na distribuição de renda e conduzindo a índices de pobreza progressivamente elevados, pode-se reduzir, ainda mais, a possibilidade de acesso aos serviços básicos pelas vias convencionais.

Além do mais, em um país onde conceitos tais como *serviços públicos iguais para todos*, ou mesmo, *interesse público ou interesse coletivo*, nunca se consolidaram muito claramente e já não faziam parte integrante do vocabulário da maioria dos seus políticos e administradores públicos, que garantias se tem de que será possível obter-se uma combinação sustentável dessas metas e um compromisso social estável em torno das mesmas? Como promover competitividade e assegurar a adequada proteção ao consumidor?

Por outro lado, no contexto da reforma de Estado brasileiro, esse processo gera um paradoxo, pois ao tempo em que advogava a necessidade de liberar mercados e desregular para reduzir a intervenção do Estado, impõe a necessidade de definir novos marcos regulatórios e fortalecer o órgão regulador para viabilizar o funcionamento desse novo modelo de provisão de serviços.

Historicamente o Brasil vem de uma tradição de regulação política a partir da qual o interesse geral é interpretado pelo Estado e é o “governo da ocasião”, de modo discricionário, com pouca transparência e sem critérios normativos que toma as decisões acerca de qual das metas priorizar utilizando, tradicionalmente, como instrumento de regulação, o contrato de concessão¹⁰ através do qual se estabelece a relação com os prestadores de serviços de eletricidade. As agências têm que fiscalizar o cumprimento das obrigações assumidas por esses prestadores e o contrato de concessão deve assegurar ao poder concedente a capacidade

de aplicação penalidades e sanções sempre que alguma norma de conduta tenha sido desrespeitada, na manutenção da defesa da sociedade. A dinâmica da interação entre reguladores e regulados traz resultados imprevisíveis que podem se consubstanciar em situações de captura do regulador, isolamento burocrático, perda de credibilidade.

A relação entre a agência reguladora e o poder político se define, formalmente, com base no pressuposto da independência do agente regulador nacional frente ao governo, mas este, por sua vez, tem dificuldade em abdicar de sua competência de definir a política energética e as metas dos serviços públicos. Com efeito, a ANEEL é quem formaliza juridicamente as políticas desenvolvidas pelo governo para o setor. Esse aspecto foi largamente observado durante a crise de energia e o racionamento quando foi criado um Comitê Gestor da Crise de Energia, independentemente da existência da ANEEL e sem nenhuma relação com a agência. A Câmara de Gestão da Crise de Energia Elétrica definiu um plano emergencial cuja premissa original era a punição e sobretaxas que afetou a todos os consumidores que tiveram pouquíssimas possibilidades de discussão.

Essa relação entre o governo e o regulador passa pela existência da figura jurídica do *contrato de gestão* que é um contrato de quatro anos renovável, com avaliação anual e determinação de metas para o exercício seguinte, estabelecendo as *metas de resultados derivadas das políticas e diretrizes do governo federal*. Os indicadores estabelecidos no contrato de gestão permitem quantificar, de forma objetiva a evolução do desempenho da agência e seu descumprimento injustificado é motivo de afastamento dos seus diretores.

Na relação com os usuários dos serviços a agência deve proteger os direitos dos consumidores, reduzindo os efeitos das informações assimétricas entre estes e as empresas, com especial atenção sobre os consumidores que compõem um universo heterogêneo e disperso, com reduzido grau de informação, e na situação de monopólio, sem possibilidade de escolha. Essa relação com os usuários passa pela Ouvidoria, pelas audiências públicas e pelos Conselhos de Consumidores.

As ouvidorias são utilizadas como uma es-

tratégia para dar credibilidade do processo de privatização, para assegurar um sistema de proteção ao consumidor e funcionam como alternativa de comunicação com a sociedade. Em geral esse sistema tem sido implementado com relativo êxito, não apenas mostrando que a reclamação podem ser indício de uma prestação de serviço inadequada ou da existência de lacunas na legislação, mas procurando solucionar o problema do consumidor. Além de defender e buscar a satisfação do cidadão ela pode ser uma estratégia para garantir o equilíbrio na relação entre o fornecedor e o cliente na solução de divergências. As ouvidorias colocam a agência reguladora como parte do sistema de proteção aos direitos dos consumidores que envolve órgãos de defesa do consumidor, o Poder Judiciário e o Ministério Público.

O consumidor passa a ter acesso à ANEEL através desse mecanismo, tendo também, assegurada sua participação no Conselho de Consumidores podendo assim dispor mais transparência na obtenção sobre seus direitos além de uma possível melhoria na qualidade dos serviços que lhe são prestados, caso a ANEEL efetivamente promova a fiscalização e o controle dos serviços prestados pelos concessionários.

O modelo de Conselhos de Consumidores formados pelas empresas, formaliza o direito dos usuários de associarem-se e cria a obrigação para as empresas distribuidoras de propiciarem esta organização, de financia-la, e de associa-la ao seu processo de tomada de decisões. Na realidade, é uma abertura de canais de comunicação entre as agências e a população e funciona como suporte da agências reguladoras. No entanto, em geral, os representantes nesses conselhos não têm capacitação para lidar com toda a complexidade do problema.

A agência reguladora tem obrigação de organizar audiências públicas previamente à decisões importantes. A ANEEL adotou posturas através de resoluções e atos regulatórios, na defesa dos consumidores, tais como: (1) ouvidoria mais ágil; (2) escolha dos dias de pagamento das contas de luz; (3) institucionalização dos conselhos de consumidores; (4) aplicação de sanções aos prestadores de serviço; (5) fiscalização da prestação dos serviços. São medidas fundamentais para o funcionamento do

sistema mas chegaram com alguns anos de atraso.

Com a influência da tradição anglosaxônica de regulação das *Public Utilities* que busca manter o equilíbrio entre a empresa e o cliente, esse modelo sai de uma lógica da oferta para uma lógica da demanda solvente, para a liberdade de eleger o seu provedor, levando o país a um período de turbulências institucionais e regulatórias que geraram profundas contradições. Em um país sem tradição de regulação, a construção progressiva de uma capacidade reguladora da ANEEL vai se desenhar, numa visão dinâmica, como um processo de aprendizagem, pois ao ser criada, a agência não dispunha de um aparato legal e institucional que lhe capacitasse a exercer plenamente as suas funções de regulador, nem estratégias de ação que garantissem sua autonomia nas relações com os vários agentes do setor.

O êxito dessas agências de regulação no país, de forma especial a que atua na área de energia elétrica, objeto deste estudo, depende, fundamentalmente, do fortalecimento de uma cultura de regulação que lhes permita ter *autonomia e legitimidade*. As ambigüidades do papel de regulador, os conflitos e contradições inerentes ao exercício de suas funções poderão ser mais facilmente absorvidos na medida em que houver ações que reforcem a credibilidade da instituição pública responsável pela regulação, mudando o cenário imediatista da relação contratual, definindo novas geometrias no campo de forças entre os atores públicos e privados, num processo de aprendizagem coletiva capaz de gerar práticas mais aperfeiçoadas de negociação de um novo pacto entre a sociedade civil e o Estado. A questão crucial é saber se, no cenário atual, com privatizações e internacionalização de mercados, ainda é possível estabelecer um formato regulatório que reduza a lógica predatória do capital privado e garanta um compromisso de manutenção dos objetivos sociais dos serviços públicos.

NOTAS

¹ Condição de legitimidade do governo para empreender transformações.

² Capacidade técnica, administrativa e financeira de implementar as transformações necessárias.

³ Dias et al (1988) apud Sampaio (2001), relata que as raízes da formação do setor produtivo estatal de energia elétrica brasileiro encontram-se no Estado Novo de Getúlio Vargas, contidas nas diretrizes do primeiro Plano Nacional de Eletrificação que refletia claramente os limites da intervenção do Estado em atividades nas quais havia predomínio das empresas estrangeiras, considerando que a energia elétrica não deveria ser objeto de especulação e de lucro e que somente o Estado poderia realizar com vantagens os grandes empreendimentos nesta área. (ver SAMPAIO, M. A. da C. L. F, 2001).

⁴ O governo brasileiro contratou um consórcio de consultores liderado pela Coopers & Laybrand para dar suporte ao processo de definição da organização e do modelo de regulação do setor de energia elétrica tornando-o compatível com a reestruturação que vinha ocorrendo no setor, mas não recomendando, de imediato, a livre negociação de energia no mercado *spot*.

⁵ ONS – Operador Nacional do Sistema Elétrico. É uma entidade de direito privado, cujos integrantes são empresas de geração, transmissão e distribuição; importadores e exportadores de energia; consumidores livres; representantes dos Conselhos de Consumidores e membros do Ministério das Minas e Energia. Tem como funções, entre outras, o planejamento e a programação da operação do sistema de energia, a centralização da geração, a supervisão e controle da operação, da geração e da transmissão em tempo real e a análise do sistema após operação. O ONS passou a cuidar de todo o processo de execução e controle, antes exercido pela Eletrobrás e Ministério de Minas e Energia.

⁶ Figura que passou a existir com a reestruturação do setor elétrico. No modelo anterior a comercialização era realizada pelo próprio distribuidor. Com o mercado livre, a figura do comercializador viabiliza a venda direta de energia aos consumidores e aos distribuidores, podendo ainda, importar e exportar energia de países vizinhos.

⁷ Esta parte do trabalho utiliza dados empíricos obtidos através da pesquisa *Marcos regulatórios reconfigurações e estratégias do setor de energia elétrica no Brasil*, (2001) da qual o

autor participou como coordenador adjunto e pesquisador.

⁸ Lei nº 9.246 de 26/12/96, regulamentada pelo decreto nº 2.335 de 06/10/97.

⁹ Contrato de gestão é um compromisso institucional firmado entre o Estado, por intermédio de seus ministérios, com uma entidade pública estatal qualificada como Agência Executiva, ou uma entidade não estatal qualificada como Organização Social. O contrato de gestão especifica metas, obrigações, responsabilidades, recursos, condições, mecanismos de avaliação e penalidades.

¹⁰ Concessão é a delegação contratual da execução do serviço, bilateral, em acordo administrativo, na forma autorizada e regulamentada pelo Executivo, com vantagens e encargos recíprocos, no qual se fixam as condições de prestação do serviço. Sendo um contrato administrativo, tem que haver autorização governamental, regulamentação e licitação.

REFERÊNCIAS

BONINI, Mário Roque e CINTRA, Luís Carlos (1999). *Reestruturação e Descentralização do Setor de Energia Elétrica*. In: Biazzi et al. **Descentralização e Privatização nos Setores de Infra-Estrutura no Estado de São Paulo**. São Paulo: Edições FUNDAP.

BORN Paulo Henrique e ALMEIDA Álvaro Augusto de (S.n.t). **Mudanças Estruturais no Setor Elétrico: Formação e Regulação de Preços**.

BRESSER e SPINK (orgs.), (1997). **Reforma do Estado e Administração Pública**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.

BRESSER PEREIRA, L.C. (1997). Reforma do Estado dos anos 90: *Lógica e Mecanismo de Controle*. **Cadernos MARE da Reforma do Estado**. Brasília: MARE.

CASTRO N.J. (1999). **Evolução das empresas de energia elétrica no Brasil em 1999**. Eletrobrás, UFRJ, Provedor de informações econômico-financeiras de empresas de energia elétrica.

CONFORTO, Glória (1997). *Novos modelos de gestão na prestação de serviços públicos e o estabelecimento do marco regulatório*. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: v.31, n.4, jul./ago.

FADUL Élvia M. Cavalcanti (1999). *Privatização e regulação de serviços públicos: as transformações no setor de energia*. Anais do **VIII Colóquio Internacional sobre Poder Local**. NPGA, Salvador, Hotel da Bahia, 6 a 8 de dezembro, CD-rom, 1999.

FADUL Élvia M. Cavalcanti. (2000). *Processus de privatisation*

des services publics, transformation des marchés et modes de régulation: les changements dans le secteur électrique - Semaine Brésil 2000. Maison des Sciences de l'Homme, Paris 16-20 octobre.

FADUL, Élvia. M. Cavalcanti (1997). *Redefinição de Espaços e Papéis na Gestão de Serviços Públicos: Fronteiras e funções da regulação social*. **Revista de Administração Contemporânea**, vol. 1, nº 1, jan/abr, pp.

FADUL, Élvia. M. Cavalcanti (1999). *Reforma do Estado e serviços públicos: transformação de um modelo ou adaptação a uma nova ordem social?* **RAUSP**, vol. 34, nº 1, janeiro/março, pp. 70-78.

FRISCHTAK, C. R. *"Infra-estrutura: transição para novo modelo."* In: VELLOSO, J. P. **Governabilidade e Reformas**. Rio de Janeiro, INAE, 1997, p.199-217.

GOVERNO FEDERAL. ANEEL (2000). **Legislação básica do setor elétrico brasileiro**. Livro I – Dispositivos Constitucionais: Leis, Decretos, Portarias. Versão Preliminar, atualizado até outubro.

GOVERNO FEDERAL. ANEEL (2000). **Legislação básica do setor elétrico brasileiro**. Livro II – Resoluções. Versão Preliminar, atualizado até outubro.

GOVERNO FEDERAL. NOSSA ANEEL (2000). **Boletim Interno da Agência Nacional de Energia Elétrica**, nº 12, outubro.

GOVERNO FEDERAL (2000). **Relatório Anual ANEEL**.

KAWABE R.M. e FADUL E. M. C. (1998). *Luz e sombra num processo arriscado: a privatização de serviços públicos no Brasil*. **Anais do 22º ENANPAD**. Foz do Iguaçu: ANPAD (CD-ROM).

KUTTNER, Robert, (1998). **Tudo à Venda: As Virtudes e os Limites do Mercado**. São Paulo: Companhia das Letras.

LORRAIN, D, (1998). *"Le régulateur, le service, le marché et la firme"*. **Actes du colloque Demain les services urbains: efficacité, justice, régulation**. Paris, CNRS/ENPC, mars.

MARCOS regulatórios reconfigurações e estratégias do setor de energia elétrica no Brasil, (2001). **Relatório de Pesquisa**. Convênio ANEEL/UFBA, Salvador, NEPOL, Escola de Administração da UFBA.

MARINI FERREIRA Caio M. (1996). *Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor*. **Revista do Serviço Público**, ano 47 v. 120 (3) set-dez, p. 5-34.

OLIVEIRA A. et al. (1999). *Regulação e infra-estrutura: uma comparação entre telecomunicações e energia elétrica*. **ANPEC - XXVII Encontro Nacional de Pós-Graduação em Economia**, Belém.

PÉREZ, Carlota, (1989). **Cambio tecnico, reestructuracion competitiva: reforma institucional en los países en desarrollo**. Departamento de Planificación y Analisis Estratégico, Banco Mundial, diciembre.

PINHEIRO Armando C. & GIAMBIAGI Fábio (1992). **Empresas estatais e o programa de privatização do governo Collor**. Rio de Janeiro, Pesquisa e Planejamento Econômico, 22 (2).

PIRES, J. (1999). *O Processo de Reformas do Setor Elétrico Brasileiro*. **Revista de Administração**, vol. 34, nº 1, janeiro/março, pp. 648-62