

RESUMO

Alarmes de Incêndio e Patrulhas de Polícia: O Dilema da Agência na Aneel

A regulação se baseia na delegação do controle de uma atividade econômica específica para agências independentes. Para que a delegação seja eficiente são necessários mecanismos de controle cuja função primordial é evitar que as decisões dos agents (reguladores) se distanciem dos objetivos dos principals. Na Aneel, o controle social se efetiva, principalmente, com a participação dos atores em dois tipos de arenas: (1) conselho de consumidores onde todos os atores têm o mesmo peso e são indicados por associações representantes de cada classe; (2) audiências e consultas públicas voltadas a identificar a percepção dos principals (consumidores e regulados) sobre a política regulatória. Aqui investigamos o funcionamento dessas arenas e como se dá a participação dos envolvidos. A pesquisa se desenvolveu a partir da análise dos relatórios das audiências e consultas públicas como, também, entrevistas on-line com os membros dos conselhos de consumidores.

Palavras-chave: regulação; Aneel; delegação; agente-principal.

ABSTRACT

The regulation is based on control of the delegation of a specific economic activity for independent agencies. To which the delegation is efficient control mechanisms are needed whose primary function is to prevent the decisions of agents (regulators) to distance themselves from the objectives of principals. Aneel, the control exists with the participation of the actors in two types of arenas: (1) consumer council where all actors have the same weight and are indicated by associations representing each class; (2) public hearings and consultations aimed to identify the perception of principals on the regulatory policy. Here we investigated the functioning of these arenas and how is the participation of those involved. The research was developed from the analysis of reports of public hearings and consultations as also interviews with members consumer advice.

Keywords: regulation; Aneel; delegation; agent-principal.

Alarmes de Incêndio e Patrulhas de Polícia: o dilema da agência na Aneel

Thiago Sampaio¹

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas do século passado, o processo de reforma do Estado posto em prática, em vários países, interferiu e redefiniu o caráter da intervenção pública. Entre os fatores que tornaram isso possível se encontra a criação de agências reguladoras ou a remodelação das já existentes (James & Van Thiel, 2011). Diante do contexto de ampliar a eficiência da administração pública, novas ARs foram incentivadas para aprofundar a tecnocracia e distanciar o processo decisório de influências políticas e clientelísticas (Gilardi, 2005; Jordana et al. 2011).

Em decorrência disso, no final do século XX, a delegação de poder para agências independentes cresceu vertiginosamente nos países industrializados (Verhoest et al., 2012; Van Thiel, 2012). O aumento do número de agências fez com que esse período ficasse conhecido como fase da agencificação (Pollitt & Bouckaert, 2011).

No Brasil, a agencificação se efetiva, entre 1996 e 2001, com a criação de nove agências reguladoras. As primeiras agências que surgiram (Aneel, Anatel e ANP) tinham como missão transmitir credibilidade e eficiência para as novas relações comerciais que se estruturavam após as privatizações (Nunes, 2001; Peci & Pieranti, 2014).

Agências reguladoras são organizações que determinam as regras de um setor específico. Elas decidem sobre subsídios, taxas, definem competências, controlam o comportamento econômico dos regulados, verificam o cumprimento das regras e aplicam sanções quando essas não são obedecidas.

A regulação pressupõe a transferência da capacidade regulatória do governo às agências reguladoras independentes para que elas atuem como órgão de competência exclusiva em

¹ Thiago Sampaio é Doutor em Ciência Política pela UFMG, Professor do Curso de Ciência Política da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA) e Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UNIPAMPA. E-mail: thiagosampaio@unipampa.edu.br

seu setor (Gilardi, 2002; Hanretty & Koop, 2012; Yesulkagit & Thiel, 2012). Entretanto, quando se transmite poder decisório aos delegados surge como problema o controle sobre a sua atuação.

Com isso, se faz necessário criar instrumentos capazes de impedir que os delegados declinem da missão que lhes fora incumbida (McCubbins & Lupia, 2000). Isto porque o ato de delegar não pode ser confundido com relegar o que faz, no ambiente regulatório, levantar a indagação: quem regula os reguladores?

Essa é a base do problema precípua na relação principal-agent onde “o principal é a pessoa que ordena a execução de uma tarefa, e o agent é o ator para quem o principal delega autoridade para concluir essa tarefa” (McCubbins, 1999, p. 36). No entanto, o agent ao obter autoridade pode desviar sua ação dos objetivos do principal.

Aqui consideramos como agents os burocratas das agências reguladoras independentes, no nosso caso aqueles vinculados a Aneel. Enquanto principals são os atores que participam do processo regulatório sem poder de veto e, em alguns casos, com assimetria informacional. Dessa forma, principals são consumidores residenciais, grandes consumidores ou agentes do mercado (representantes das concessionárias).

O problema agent-principal (dilema da agência) surge quando indivíduos ou instituições (agents) obtêm a capacidade de agir em nome de terceiros (principal). Tal ação tem como consequência custos ou vantagens para os afetados pelas decisões ou para os próprios agents (Shapiro, 2005). Nesse cenário, alguns agents serão motivados ou compelidos a buscar vantagens para si ou para parcelas dos principals (Ross, 1973).

O dilema da agência revela que o comportamento dos burocratas, em alguns casos, será adverso aos interesses dos cidadãos (Przeworski, 1998). No caso específico das agências reguladoras, isso se transforma em desafio à própria democracia, pois elas possuem burocracia com baixa responsabilização pública (Oslak, 1998).

Vale destacar que parte das políticas governamentais são elaboradas a partir de informações transmitidas pelas agências reguladoras. Se os agents atuam distantes de qualquer responsabilização pública, as informações que eles transmitirão ao governo poderão refletir apenas seus desejos pessoais. Com controle público falho, agents capturados podem transformar interesses econômicos localizados em prejuízos sociais para boa parte da população.

Por outro lado, o rígido controle sobre os agents, por parte da classe política ou até mesmo da sociedade civil, concorre para transformar agências reguladoras que deveriam ser independentes em aparato governamental. Agências reguladoras fracas não possuem credibilidade regulatória suficiente para atrair investimentos a determinados setores (Brasil, 2003; Melo, 2001; Mueller e Pereira, 2002; Pacheco, 2006).

O controle sobre as agências reguladoras pode ser hierárquico, político e social. O primeiro se sustenta por uma relação vertical da agência reguladora com o poder executivo. Nesse caso, o chefe do executivo ou seus ministros ditam diretamente o rumo da agência através da capacidade de nomear ou demitir dirigentes (Pacheco, 2006). Esse controle se mantém devido ao Poder Executivo ter a competência de fazer a indicação da diretoria das agências, controlar o orçamento (contingenciamento), entre outras medidas que serão utilizadas em

momentos específicos para minar iniciativas contrárias aos interesses do governo.

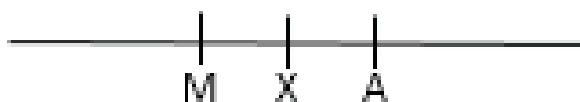
A segunda forma de controle, isto é, o controle político se orienta pela accountability onde reguladores respondem não apenas ao Executivo, pois suas ações serão monitoradas, também, pelos membros do Legislativo e Judiciário. Esse controle simultâneo exercido pelos três poderes não esvazia a autonomia das agências, já que o equilíbrio entre os controladores impede o avanço dos interesses políticos na atividade regulatória (Sunstein, 2004).

Por sua vez, o controle social se efetiva com a participação dos atores afetados pela regulação em arenas de deliberação, como por exemplo, audiências públicas, consultas públicas e conselhos consultivos. Nas agências reguladoras brasileiras esses espaços foram constituídos com o intuito de “possibilitar a expressão por parte da sociedade de suas demandas específicas à agência reguladora, e também de disseminar informação acerca das ações da agência” (Batista, 2012, p. 971).

Diante disso, aqui consideramos que no ambiente regulatório brasileiro o controle sobre os agents é exercido de duas formas principais: o primeiro seria o controle político do tipo police patrols (patrulhas de polícia), isto é, exercido diretamente por atores políticos com o objetivo de verificar “todo desvio potencial no funcionamento das agências” (Pacheco, 2006, p. 539).

Já o segundo é o controle social do tipo fire alarms (alarmes de incêndio). Enquanto a patrulha de polícia se efetiva a partir de monitoração direta, o alarme de incêndio vem a ser o controle realizado com base em denúncias por parte da sociedade civil sobre o andamento dos agents com vista a responder ao interesse público (McCubbins & Schwartz, 1984).

No caso da Aneel, consideramos que o alarme de incêndio se efetiva por meio de conselhos, consultas e audiências públicas no controle dos agents, já a patrulha de polícia possui como ferramentas, principalmente, auditorias, a disponibilidade de atas do conselho diretor e contratos de gestão. Em comparação com as patrulhas de polícia, os alarmes de incêndio apresentam como principal vantagem para os atores políticos a redução dos custos de monitoramento. Isto porque são os principals – representantes dos órgãos regulados ou consumidores – que acionam o gatilho do alarme de incêndio para alertar quando há desvio da política que deveria ser executada pelos agents. Esse tipo de estratégia permite o controle sobre as agências mesmo sem a participação de atores estatais com tal finalidade



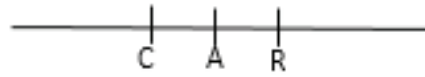
(Moe, 1987; Weingast & Moran, 1984).

Com base na Positive Political Theory - PPT retratamos o “fire alarm” por meio de um modelo unidimensional de escolha pública. Esse modelo é representado na figura abaixo:

O setter model acima pode ser compreendido da seguinte forma: “M” é o objetivo pretendido pelo principal e “A” vem a ser a política desenvolvida pelo agency. Ao aplicar uma política entre “M” e “X” os grupos afetados pela agência não encontrarão motivo para acionar o gatilho do alarme de incêndio. No momento em que as ações do agent se direcionarem de “X” para “A” o alarme soará como demonstração de insatisfação dos

principais.

É preciso destacar que as agências reguladoras reúnem atores com opiniões polarizadas,



são eles cidadãos/ consumidores (C), representantes das concessionárias (R) e entre esses aparecem os agentes (A). O agente, no caso a Aneel, é a figura que não deve tender nem para o lado dos consumidores e tampouco para o lado das concessionárias. O modelo é representado da seguinte forma:

O alarme de incêndio vem para evitar que o agente não seja capturado por uma das partes afetadas pelo processo regulatório. Assim, o alarme irá soar toda vez que algum grupo se sentir prejudicado pela regulação. Nosso objetivo aqui é compreender como se dá a participação de tais grupos na tentativa de evitar a captura ou direcionar o processo regulatório.

Como dito anteriormente, o mecanismo de fire alarms possibilita que a fiscalização se exerça diretamente pelos sujeitos envolvidos no processo regulatório sem a mediação de atores políticos. Porém, no caso da Aneel, essa fiscalização conta com o envolvimento de todos os atores e é eficiente para reduzir o risco da captura? Para responder essa pergunta analisamos as audiências e consultas públicas do período 1998-2014. Além disso, entrevistamos, através de survey on-line, membros dos conselhos de consumidores das concessionárias de distribuição de energia elétrica².

2. CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA REGULATÓRIA: MECANISMOS DE CONTROLE NO AMBIENTE REGULATÓRIO

As agências reguladoras surgiram para aprimorar as relações estabelecidas entre o governo, mercado e consumidores. Nesse sentido, era necessário que tais agências contassem com mecanismos de controle para diminuir as informações assimétricas e ampliar a disseminação da cultura da regulação.

A Agência Nacional de Energia Elétrica - Aneel surge em meio a necessidade de dotar o país de órgãos reguladores para controlar os setores privatizados. A agência criada em 1996 ficou encarregada pela regulação do setor elétrico do país desde a geração, transmissão até a distribuição de energia elétrica. Entre outras coisas, é função da agência gerar bases para que o mercado se desenvolva com equilíbrio e sem prejuízos à sociedade³. Assim, as metas definidas para a agência são a:

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

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

2 Para o survey on line identificamos todos os conselhos de consumidores e seus respectivos membros. Cada membro recebeu um e-mail com formulário desenvolvido na plataforma LimeSurvey. Aproximadamente 80% dos conselheiros responderam a pesquisa.

3 Conforme o decreto n.º 2.335/97.

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

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

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

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

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

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

IX - transparência e efetividade nas relações com a sociedade.⁴

Os mecanismos de controle respondem principalmente aos itens I, VII e IX. No setor elétrico os dois principais espaços onde regulados, reguladores e consumidores podem travar o debate além de publicizar e gerar transparência sobre os atos da Aneel são as consultas e as audiências públicas. Vale destacar que, além disso, a Aneel possui, também, diretoria indicada pelo Presidente da República e sabatinada pelo Congresso; disponibilidade de atas do conselho diretor e ouvidoria.

A Aneel está entre as primeiras agências reguladoras do país a desenvolver consultas e audiências públicas⁵. A consulta pública tem como finalidade abrir canal entre a agência e os consumidores para facilitar a compreensão das necessidades e deficiências do setor. Por meio das consultas a Aneel pode, por exemplo, aferir a opinião dos consumidores sobre algumas questões.

Audiência pública é útil para nortear as decisões da Aneel, já que abre espaço para os regulados e consumidores apresentarem reivindicações e sugestões. Em outras palavras, ela “visa, por um lado, ao interesse público para que não se produzam atos ilegítimos e, por outro, ao interesse dos particulares para poder influenciar com seus argumentos a tomada

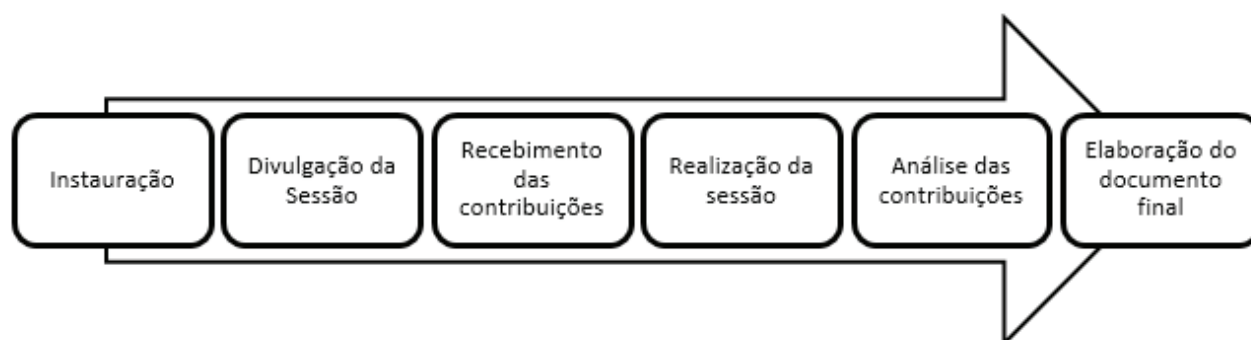
4 Grifo nosso.

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

de uma decisão importante” (ANEEL, 2008, p. 21).

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

O primeiro passo, a instauração, se caracteriza pela publicação dos objetivos e procedimentos no Diário Oficial da União – D.O.U. e no site da agência (Figura 1). Esses são os dois



meios que oficializam a audiência ou consulta. Após esse procedimento é necessário fazer com que os interessados tomem conhecimento.

Figura 1: Fluxograma do processo de funcionamento das audiências e consultas públicas

A divulgação das consultas é feita de três modos: a Superintendência de Relações Institucional (SRI) da Aneel envia ofício com convite aos atores envolvidos no processo. Para reforçar esse ofício, o representante da Aneel escolhe algumas instituições para visitar e explicitar os objetivos. Além disso, são realizadas chamadas em veículos de comunicação como rádio e televisão.

Os interessados em participar fazem as suas contribuições por correspondência, fax, ou pelo site da Aneel. Posteriormente, as contribuições são divulgadas no site da agência para consulta e comentário de quem assim desejar.

As sessões acontecem, na maioria das vezes, em ginásios ou auditórios de grandes ou pequenas cidades. A Tabela 1 apresenta o número de consultas e audiências realizadas no período de 1998-2014. Nela é possível observar que a quantidade de audiências e consultas cresce a cada ano.

Tabela 1 – Consultas e audiências (1998-2014)

Ano	Audiências instauradas	Tipos		Consultas instauradas	Tipos	
		Ao vivo	Intercâmbio		Ao vivo	Intercâmbio
1998	07	05	02	11	00	11
1999	10	08	02	03	00	03
2000	10	06	04	02	00	02
2001	13	04	09	00	00	00

Alarmes de Incêndio e Patrulhas de Polícia

2002	36	13	23	00	00	00
2003	46	39	07	07	00	07
2004	48	32	16	04	00	04
2005	44	28	16	07	00	07
2006	19	03	16	22	10	12
2007	53	22	31	12	06	06
2008	71	45	26	30	15	15
2009	48	25	23	60	27	33
2010	112	05	107	21	06	15
2011	76	17	59	09	01	08
2012	103	43	60	13	04	09
2013	125	39	86	17	07	10
2014	74	08	66	19	08	11
Total	895	342	553	237	84	153

Fonte: Pesquisa direta.

No período de 1998 a 2014, os dois mecanismos obtiveram mais de cinco mil expositores, 5.742 contribuições e mais de quinze mil participantes. As audiências recebem em média 14 contribuições, enquanto, as Consultas têm média de 6 contribuições por sessão. As temáticas de ambas são variadas o que gera discussões que exigem profundo conhecimento técnico como, também, permite a participação de usuários com questões mais simples como, por exemplo, a redução da tarifa de energia.

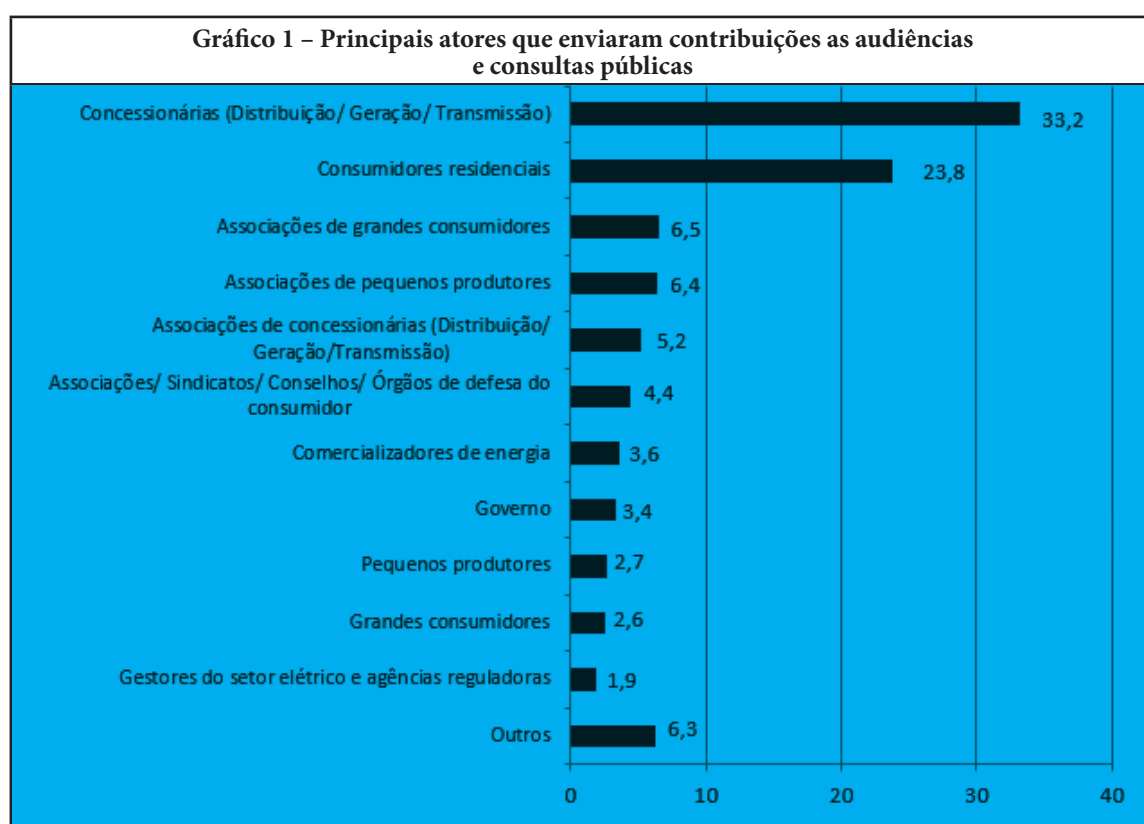
A variedade de questões se deve não apenas ao grande número de atores e interesses envolvidos, mas fundamentalmente a obrigatoriedade de publicizar as ações e abrir ao diálogo mesmo que isso seja apenas simbólico. Simbólico, muitas vezes, devido ao teor técnico do debate que diminui a capacidade de alguns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

Essa vem a ser uma das principais características do controle social da Aneel. Isto é, a disparidade do conhecimento técnico existente entre os principais (consumidores residenciais, grandes consumidores e regulados). Os regulados – representantes das concessionárias – estão entre aqueles com maior capacidade para pautar a agenda das audiências e consultas, sobretudo, por possuírem advocacias especializados nos temas em discussão. Além disso, como veremos mais adiante, agem em conjunto através de grupos. Isto possibilita a unificação do discurso e maior capital político. Por sua vez, os consumidores residenciais atuam com limitações técnicas e de forma individualizada, ou seja, cada um apresenta as questões que considera relevante do seu próprio modo. Consumidores residenciais e grandes consumidores assumem modo de agir bastante distinto.

É preciso considerar que o contexto institucional da agência reguladora será preponderante para determinar a forma como se efetiva o controle dos principais sobre os agents (Pollitt et al., 2004; Verhoest et al., 2010). O setor elétrico possui grande impacto econômico, principalmente, por afetar as indústrias energointensivas. Cada mudança no valor da tarifa ou até mesmo falhas na distribuição de energia elétrica para as indústrias podem gerar prejuízos para a economia nacional.

Nesse cenário, os grandes consumidores ganham extrema relevância. Na atuação nos mecanismos de controle da Aneel, eles aliam o poderio econômico com a influência política que possuem. Essa característica dá aos grandes consumidores maior capacidade de dirigir o debate sobre as questões que lhes interessam.

Para os grandes consumidores, a motivação para fiscalizar a ação dos agents é maior do que a de outros atores. Eles, em sua maioria, fazem parte dos energointensivos (produtores de aço, ferroligas, alumínio, metais não ferrosos, pelotização, papel e celulose) grupo cuja atividade é afetada diretamente pelo funcionamento do setor elétrico. Diante disso, para facilitar a participação no ambiente regulatório se organizam em associações. No Gráfico 1, é possível observar a dimensão da presença das associações de grandes consumidores nas audiências e consultas públicas.



Fonte: Análise dos relatórios das Consultas e Audiências

Entre as associações de consumidores se destacam a Associação Brasileira de Grandes Consumidores Industriais de Energia e de Consumidores Livres - ABRACE e a Associação Nacional dos Consumidores de Energia - ANACE com maior participação nas Audiências e Consultas. Praticamente todas as associações de grandes consumidores costumam fazer propostas aliadas a outras associações que em outras ocasiões passam a ser rivais. Nesse sentido, aproximadamente, 15% das propostas da ABRACE foram realizadas com outros atores como, por exemplo, Associação Brasileira dos Autoprodutores de Energia - ABIAPÉ e a Associação Brasileira das Empresas Geradoras de Energia Elétrica - ABRAGE.

Essa característica de atuar articulada a outros atores não é exclusiva das Associações de grandes consumidores, já que as concessionárias recorrem ao mesmo artifício e com quase a mesma intensidade. No período, 5% das sugestões levadas às audiências pela AES Ele-

tropaulo foram em parceria com os mais diversos atores entre eles, Abengoa, ABIAPE, Associação Técnica Brasileira das Indústrias Automáticas de Vidro - ABIVIDRO, Associação Brasileira dos Agentes Comercializadores de Energia Elétrica - ABRACEEL, ABRAGE, ANACE, etc.

Como já dito, os grandes consumidores e suas respectivas associações mantêm bastante influência nas decisões do ambiente regulatório. Porém, essa influência se torna mais perniciosa quando eles compartilham dos mesmos interesses de outros atores, como, por exemplo as concessionárias.

A aliança de grandes consumidores e concessionárias existe para que os interesses que eles defendem não sejam prejudicados pelas pretensões de outros atores como os consumidores residências e o governo. Ela se torna possível com concessões de uma das partes visando benefício maior no futuro e dá aos envolvidos o controle acerca das discussões travadas nas audiências e consultas.

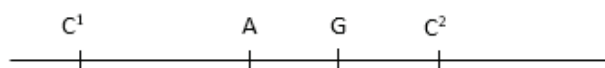
No caso dos consumidores residenciais, a atuação não mantém a mesma articulação vista entre as concessionárias e entre os grandes consumidores. Eles formam o segundo grupo que mais participa de audiências e conselhos (Gráfico 1). Porém, possuem como característica buscar os canais de participação de forma individualizada. A participação desses atores se dá, sobretudo, quando eles se sentem prejudicados com as tarifas praticadas pelas concessionárias e não demonstram muito interesse por questões técnicas.

No ambiente regulatório, o governo é o único ator que é mais influente do que as concessionárias e os grandes consumidores. Apesar de transferir a competência de exercer a regulação para agências independentes, em alguns casos, os governantes buscam limitar a atuação dessas organizações exercendo controle hierárquico (Bach, 2014).

As ARs possuem independência formal, isto é, capacidade de tomar decisões sem sofrer qualquer interferência política. Porém, algumas lacunas na legislação limitam a independência das agências, como, por exemplo, o baixo controle sobre o orçamento do órgão e sobre políticas de recursos humanos da agência. A capacidade do governo orientar a atuação das ARs é mais perceptível quando ele exerce a função de indicar os diretores das agências, muitas vezes, utilizando apenas como critério os interesses políticos.

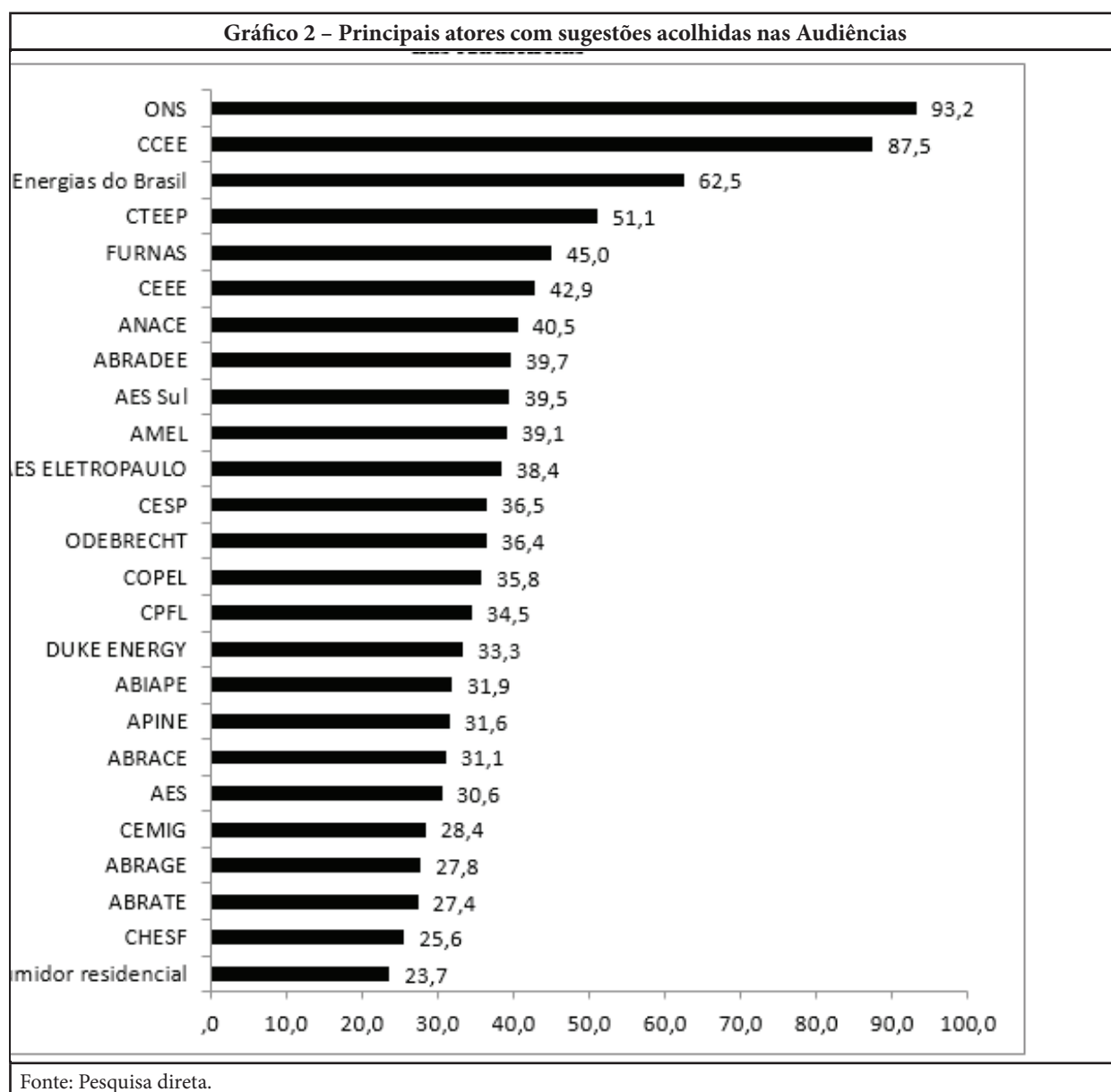
A indicação de burocratas aparece como instrumento mais eficiente para controlar a atuação dessas organizações (Thatcher, 2005). No geral, apesar de serem sabatinados pelo Congresso, os diretores mantêm certa aproximação com o poder executivo. Isto é, compartilham da mesma perspectiva acerca do papel da regulação econômica. Vale ressaltar que, em alguns casos, o distanciamento dos dirigentes das agências do grupo político que está no poder não é estratégico para a agência reguladora (Pacheco, 2006; Peci, 2000). É preciso considerar ainda a pressão que o governo exerce sobre os agentes através da mídia com o intuito de desgastá-los perante a opinião pública. Isto ocorre ao responsabilizar as agências por deficiências que estão aquém da competência do órgão regulador.

Conforme Batista, “as preferências do presidente são relevantes para compreender a interferência política nas agências regulatórias brasileiras, mantendo tudo o mais constante” (Batista, 2011, p. 246). O governo (G), muitas vezes, desequilibra o processo regulatório a partir de suas conveniências políticas. Nesse sentido, as decisões que contam com o apoio do executivo estão entre aquelas com maior possibilidade de serem implementadas. Por



exemplo, quando o governo (G) tende para o lado dos consumidores (C²) os agentes (A) se sentem desconfortáveis para contrariá-lo e as concessionárias acabam isoladas (C¹).

Dessa forma, vale mais uma vez destacar que a regulação só é eficiente quando há competição entre atores (no caso aqui examinado, consumidores e concessionárias) e blindagem contra pressões externas (Lupia; McCubbins, 1994). O Gráfico 2 apresenta os atores com a maior quantidade de sugestões aceitas nas audiências. Entre os principais aparecem justamente aqueles mais próximos do governo e com maior articulação política.



Os consumidores residenciais, apesar de aparecerem em segundo lugar entre os que mais participam e enviam propostas, ocupam apenas a 25ª posição entre aqueles que mais tiveram propostas acolhidas. Como também apontado por Baird e Fernandes (2014), a parti-

cipação da sociedade civil nos mecanismos de controle é expressiva. Porém a tecnicidade contida nos debates promovidos no ambiente regulatória torna a participação pouco produtiva. Na próxima seção iremos analisar como se dá a participação em outra instância de controle, os conselhos de consumidores.

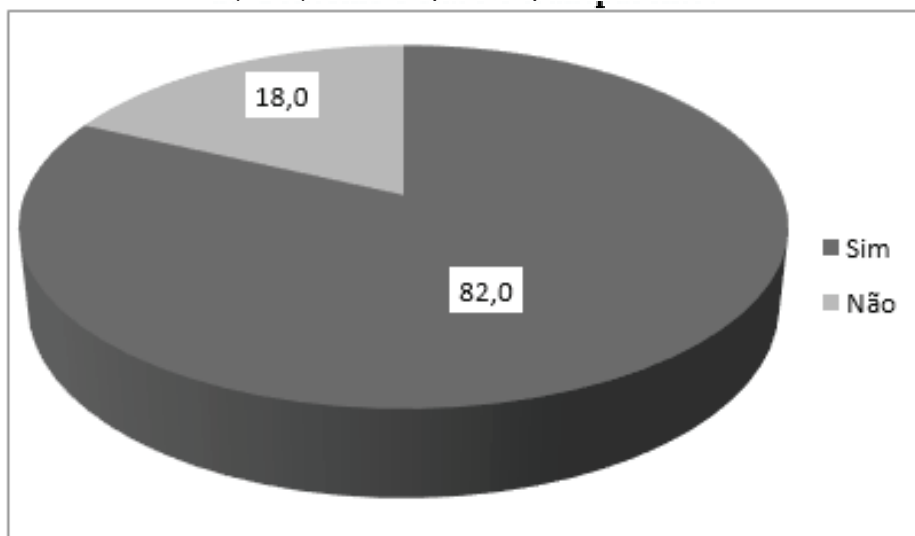
3. CONSELHOS DE CONSUMIDORES

Como os consumidores residenciais não encontram facilidade nas audiências e consultas públicas, os conselhos de consumidores teoricamente ocupam a função de fiscalizar e cobrar ações das concessionárias. A Aneel determina que as concessionárias fomentem conselhos consultivos de consumidores a partir das recomendações da política nacional das relações de consumo⁶.

É preciso destacar que os conselhos precedem a criação da agência. Cabia as concessionárias criar no âmbito de sua área de concessão, Conselho de Consumidores de caráter consultivo, composto por igual número de representantes das principais classes tarifárias, voltado para orientação, análise e avaliação das questões ligadas ao fornecimento, tarifas e adequidades dos serviços prestados ao consumidor final.

Porém, a Lei que balizou o processo de privatização das concessionárias de energia transferiu ao poder concedente a tarefa de “estimular a formação de associações de usuários para defesa de interesses relativos ao serviço”⁷. Nesse cenário, cabe a Aneel possibilitar que essas associações tenham acesso à informação e que os conselhos funcionem sem qualquer entrave.

Os conselhos são formados pela indicação de dois membros (um titular e outro suplente) por instituições representativas de cada classe de consumo (residencial, comercial, industrial, rural e poder público) e mais um representante dos órgãos de defesa do consumidor. Na maioria das vezes a indicação é feita por meio de eleições. Conforme o Gráfico 3, a maioria dos conselheiros (82%) acredita que esse processo de escolha é claro e transparente.



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

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

Gráfico 3 - Na opinião do(a) Sr(a), o processo de escolha dos membros do Conselho é claro e transparente?

Fonte: Pesquisa direta com os membros dos Conselhos.

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

I - Interagir com a CEB junto à sociedade civil, identificando e propondo melhorias para as necessidades específicas de cada uma das diversas classes de consumidores, em relação às atividades por ela desenvolvidas;

II - Analisar, debater e propor soluções para conflitos instaurados entre os consumidores e a CEB;

III - Cooperar com a CEB na divulgação das decisões e dos atos praticados pelo Conselho;

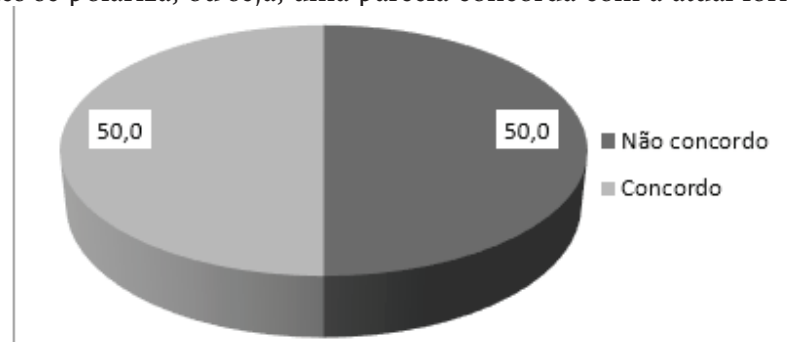
IV - Cooperar e estimular a CEB no desenvolvimento e na disseminação de programas educativos destinados à orientação dos consumidores sobre a utilização de energia elétrica, também quanto aos seus direitos e deveres;

V - Cooperar com a comunidade e a CEB na formação de propostas sobre assuntos de sua competência a serem encaminhados a ANEEL;

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

VII - Conhecer e acompanhar a evolução da legislação e da regulamentação do setor de energia elétrica⁸.

Assim, o Conselho tem a missão de fiscalizar sendo, por sua vez, financiado com recursos provenientes da própria Concessionária. Esse tema é tão delicado para os conselheiros que a posição deles se polariza, ou seja, uma parcela concorda com a atual forma de financia-



mento enquanto outra parcela não concorda. O Gráfico 4 ilustra essa questão.

⁸ Fonte: < http://www.ceb.com.br/Ceb/Ceb/visualizar_texto.cfm?idtxt=853 >

Gráfico 4 - O(a) Sr(a) concorda com a atual forma de financiamento do Conselho?

Fonte: Pesquisa direta com os membros dos Conselhos.

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

Para os conselheiros os principais objetivos da Aneel são: fiscalizar as concessionárias (55,7%); gerar políticas para o setor elétrico (45,9%); criar condições para que o setor elétrico se desenvolva (39,3%) e impedir tarifas abusivas (29,5%). Enquanto que, para eles, o conselho tem como finalidades: fiscalizar as concessionárias (41%); impedir tarifas abusivas (34,4%) e criar condições para que o setor elétrico se desenvolva (19,7%).

No geral, os conselheiros têm convicção de que a Aneel é imprescindível para o setor elétrico, 95,1% deles compartilham desse pensamento. Como pode ser visto no Gráfico 5, a maioria considera que a atuação da agência é imparcial (70,5%), já 23% entende que a Aneel favorece as concessionárias, enquanto, 6,6% afirmam que o favorecimento é aos consumidores.

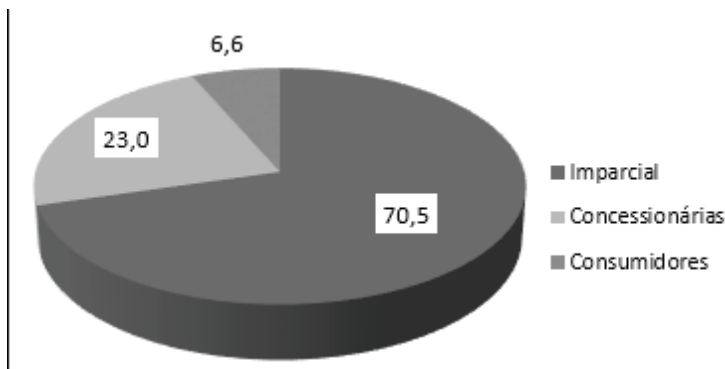


Gráfico 5 - Para o(a) Sr(a) a Aneel é uma entidade que favorece os consumidores, as concessionárias ou age imparcialmente?

Fonte: Pesquisa direta com os membros dos Conselhos.

É preciso compreender que os grandes grupos, ou seja, aqueles que possuem muitos atores, como é o caso dos consumidores residenciais, estão em desvantagem. Isto se deve ao fato de que os custos da organização e troca de informação entre os seus pares são infinitamente superiores quando comparados ao de grupos menores. Nesse sentido, o fato de apresentar muito mais atores nem sempre corresponderá a um peso maior nas reivindicações e na pressão para imprimir sua vontade.

Vale ainda ressaltar que, também, nos conselhos de consumidores os grupos com maior poder econômico apresentam representação profissional feita por indivíduos com profundo conhecimento técnico. Enquanto isso, os conselheiros que são alheios ao setor elétrico acabam “refêns” de consultores externos, pois necessitam desses para decifrar as notas técnicas, resoluções, portarias da Aneel e formular sugestões. Com relação a esse aspecto, 40% dos conselheiros informaram que possui alguma deficiência na compreensão dos termos técnicos do setor elétrico.

A dificuldade de entender os termos técnicos do setor elétrico compromete a compreensão sobre como se dá a atuação da concessionária. Nesse cenário, o conselho concorre para se

tornar aparelho artificial, ou seja, cumpre apenas mera função burocrática.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em sua essência, a relação agent-principal se aproxima de uma relação contratual. O contrato entre as partes estabelece metas e objetivos que indica o que o agente deve fazer e quais são as expectativas do principal (Perrow, 1986). Porém, como agent e principal possuem motivações díspares a quebra do contrato é inevitável (Mitnick, 1975).

Assim, mecanismos de controle são essenciais para garantir a responsabilização das ações dos agents. Isto é, cobrar e fiscalizar para que eles não se distanciem dos termos estabelecidos no “contrato”. No caso das agências reguladoras, a participação é importante por fornecer informações ao Estado sobre o posicionamento dos delegados, apontar as necessidades e cobrar ajustamento das políticas executadas.

No ambiente regulatório, crê-se que do amálgama entre os diversos atores podem ser consolidados os mecanismos que impossibilitam o agente ir contra o interesse público. Isto só é possível quando há equilíbrio entre as organizações, porém, como visto, a igualdade de forças entre os atores em mecanismos como audiências, consultas e conselhos é débil.

No caso específico da Aneel, a desigualdade surge por fatores como a organização dos atores e a concentração de capital econômico e humano em alguns grupos. Os grupos mais organizados agem através de associações que representam interesses e contam com a soma dos recursos dos seus membros. Diante dessa disparidade os grupos mais articulados tendem a obter mais sucesso que outros.

O espaço político gera distorções quando atores políticos são sub-representados não em números de representantes e sim em capacidade de participar do debate. No ambiente regulatório fatores como: o poder econômico das concessionárias e grandes consumidores; a facilidade de articulação das diversas associações; o conhecimento técnico dos reguladores e membros das concessionárias; a pressão exercida pelos parlamentares e grupos de pressão concorrem para que alguns interesses sejam efetivamente representados no processo político e outros não. Tais fatores são preponderantes para determinar quem terá sucesso ou fracasso na construção da política regulatória.

REFERÊNCIAS

- ANEEL., 2008. Atlas de energia elétrica do Brasil. Agência Nacional de Energia Elétrica. – 1. ed. – Brasília: ANEEL.
- BAIRD, M; FERNANDES, I., 2014. Flying in clear skies: technical arguments influencing ANAC regulations. *Brazilian Political Science Review*, v. 8, n. 2, p. 70-92, 2014.
- BACH, T., 2014. The autonomy of government agencies in Germany and Norway: explaining variation in management autonomy across countries and agencies. *International Review of Administrative Sciences*, p. 27-44.
- BATISTA, Mariana., 2011. Mensurando a Independência das Agências Regulatórias Brasileiras. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 36, pp. 213-252.
- BATISTA, Mariana. Mecanismos de participação e atuação de grupos de interesse no processo regulatório brasileiro: o caso da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). *Revista de Administração Pública*, v. 46, n. 4, p. 969-992, 2012.
- BRASIL., 2003. Análise e avaliação do papel das agências reguladoras no atual arranjo institucional brasileiro. Brasília: Casa Civil.
- EVANS, P., 2004. Autonomia e parceria: Estados e Transformação Industrial. Rio de Janeiro, Editora UFRJ.
- GILARDI, F., 2002. Policy credibility and delegation to independent regulatory agencies: a comparative empirical analysis. *Journal of European Public Policy*, v. 9, n. 6, p. 873-893.
- GILARDI, F., 2005. The formal independence of regulators: a comparison of 17 countries and 7 sectors. *Swiss Political Science Review*, v. 11, n. 4, p. 139-167.
- HANRETTY, C.; KOOP, C., 2012. Measuring the formal independence of regulatory agencies. *Journal of European Public Policy*, v. 19, n. 2, p. 198-216.
- JORDANA, J; LEVI-FAUR, D.; FERNANDEZ, X., 2011. The global diffusion of regulatory agencies and the restructuring of the state. *Comparative Political Studies*, v. 44, n. 10, p. 1343-1369.
- JAMES, O; VAN THIEL, S., 2011. Structural devolution to agencies. In: CHRISTENSEN, T; LÆGREID, P (eds). *The Ashgate research companion to New Public Management*. Farnham: Ashgate, pp. 209-222.
- LUPIA, A.; McCUBBINS, M., 1994. Designing bureaucratic accountability. In: *Law and Contemporary Problems*. 57:91-126.
- McCUBBINS, M., 1999. Abdication or delegation? Congress, the bureaucracy and the delegation dilemma. *Regulation* 22 (2): 30-37.
- McCUBBINS, M.; LUPIA, A., 2000. Representation or abdication? How citizens use institutions to help delegation succeed. *European Journal of Political Research*, vol. 37, nº 3, pp. 291-307.

- McCUBBINS, M.; SCHWARTZ, T., 1984. Congressional oversight overlooked: police patrols versus fire alarms. *American Journal of Political Science*. Vol. 28, pp. 165-179.
- MELO, Marcus André., 2001. A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 16, n. 46, p. 55-68.
- MITNICK, M., 1975. The theory of agency: the policing 'paradox' and regulatory behavior. *Public Choice*. 24, pp. 27-42.
- MOE, Terry., 1987., Interests, institutions, and positive theory: the politics of the NLRB. *Studies in American Political Development*, vol. 2, pp. 236-299.
- MUELLER, B.; PEREIRA, C., 2002. Credibility and the design of regulatory agencies in Brazil. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 22, n. 3, p. 65-88.
- NUNES, E., 2001. O quarto poder: gênese, contexto, perspectivas e controle das agências regulatórias. In *Seminário Internacional sobre Agências Reguladoras de Serviços Públicos*, v. 2.
- OSLAK, O., 1998. Estado e sociedade: novas regras de jogo? In: DINES, A. et al. *Sociedade e Estado: superando fronteiras*. São Paulo: Edições Fundap.
- PACHECO, R. Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle. *Revista de Administração Pública*, v. 40, n. 4, p. 523-543, 2006.
- PECI, A; CAVALCANTI, B., 2000. Reflexões sobre a autonomia do órgão regulador: análise das agências reguladoras estaduais. *Revista de Administração Pública*, v. 34, n. 5, p. 99-118.
- PECI, A.; PIERANTI, O.; RODRIGUES, S., 2014. Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro. *Organizações & Sociedade*, v. 15, n. 46.
- PERROW, C., 1986. *Complex organizations: a critical essay*. New York: Random House.
- POLLITT, C.; BOUCKAERT, G., 2011. *Public Management Reform: a comparative analysis-new public management, governance, and the Neo-Weberian state*. Oxford University Press.
- POLLITT, C., 2004. Theoretical overview. In: POLLITT, C; TALBOT, C (eds). *Unbundled government*. London/ New York: Routledge, pp. 319-341.
- PRZEWORSKI, A., 1998. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal. In: BRESSER-PEREIRA, L.; SPINK, P. (Orgs). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- SUNSTEIN, C. Constitucionalismo após o New Deal. In: STIGLER, G. J. (Coord.). *Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano*. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 131-242.
- THATCHER, M., 2005. The third force? Independent regulatory agencies and elected politicians in Europe. *Governance*. Vol. 18, n. 3, pp. 347-373.
- VAN THIEL, S., 2012. Comparing agencies across countries. In: VERHOEST, K; VAN THIEL, S; BOUCKAERT, G; LÆGREID P, (eds). *Government agencies*. Basingstoke: Pal-

grave Macmillan, pp. 18-26.

VERHOEST, K.; RONESS, P.; VERSCHUERE, B.; RUBECKSEN, K.; MacCARTHAIGH, M., 2010. *Autonomy and control of state agencies: Comparing states and agencies*. Palgrave Macmillan Ltd.

VERHOEST, K; VAN THIEL, S; BOUCKAERT, G; LÆGREID P, (eds)., 2012. *Government agencies*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

WEINGAST, B; MORAN, M., 1984. Bureaucratic discretion or congressional control? Regulatory policy-making by the Federal Trade Commission. *Journal of Political Economy*, vol. 91, pp. 642-664.

YESILKAGIT, K.; VAN THIEL, S., 2012. Autonomous agencies and perceptions of stakeholder influence in parliamentary democracies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 22, n. 1, p. 101-119.



UNIVERSIDADE
FEDERAL
DE PERNAMBUCO



Departamento de
Ciência Política

Programa de Pós-Graduação
em Ciência Política

