

**Universidade de Brasília – UnB  
Instituto de Ciências Sociais – ICS  
Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas – CEPPAC**

**Pedro Ivo Sebba Ramalho**

***A Gramática Política das Agências Reguladoras:  
comparação entre Brasil e EUA***

Brasília, agosto de 2007

**Universidade de Brasília – UnB  
Instituto de Ciências Sociais – ICS  
Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas – CEPPAC**

**Pedro Ivo Sebba Ramalho**

***A Gramática Política das Agências Reguladoras:  
comparação entre Brasil e EUA***

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas, Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do Grau de Doutor em Ciências Sociais: Especialista em Estudos Comparados sobre as Américas.

Orientador: Prof. Dr. Henrique Carlos de O. de Castro

Brasília, agosto de 2007

***Pedro Ivo Sebba Ramalho***

***A Gramática Política das Agências Reguladoras:  
comparação entre Brasil e EUA***

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas, Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do Grau de Doutor em Ciências Sociais: Especialista em Estudos Comparados sobre as Américas, defendida e aprovada em 30 de agosto de 2007 pela Banca Examinadora constituída pelos professores:

**HENRIQUE CARLOS DE O. DE CASTRO**  
Doutor, Universidade de Brasília (UnB), Presidente

**ANA MARIA FERNANDES**  
Doutora, Universidade de Brasília (UnB)

**BENÍCIO VIERO SCHMIDT**  
Doutor, Universidade de Brasília (UnB)

**MOISES V. BALESTRO**  
Doutor, Universidade de Brasília (UnB)

**RODRIGO STUMPF GONZÁLEZ**  
Doutor, Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS)

*Para Viviane*

*Agradeço a todos que colaboraram com minha incursão por terreno tão inóspito.*

*Sim, para mim o terreno foi inóspito e o esforço foi enorme.*

*Não só o esforço de elaborar a tese, que consumiu dias e noites a fio. Refiro-me ao esforço de ressocialização acadêmica, tão comentado pelo saudoso mestre Roberto Cardoso, com quem tive a honra de apreender preciosas reflexões.*

*Tenho certeza: o mais importante não é a chegada, é o caminho.*

*Para mim foi um salto no escuro, que espero, sinceramente, não resultar em queda mortal.*

*Durante o salto, tive o prazer de conhecer e conviver com novos colegas. Colegas de aula no Ceppac, que não correrei o risco (enorme) de nominar. Mas foram muitos e bons colegas. Alguns certamente vou levar adiante... Prazer também com muitos professores que me apontaram sempre para o caminho mais acertado na viagem (ainda no princípio) pelas Ciências Sociais.*

*Algumas menções são imprescindíveis.*

*Primeiro as de praxe. Agradeço enormemente aos membros da banca que prontamente atenderam ao convite e se submeteram à tarefa (ádua, por certo) de avaliar o trabalho de um neófito na área. Espero não decepcionar (muito). Ao meu orientador, prof. Henrique, que antes de orientador considero um amigo. Seu trabalho começou antes, ainda no DATAUnB, me treinando para a pesquisa social aplicada. Aliás, não posso deixar de agradecer a todos do DATA, que certamente contribuíram muito para minha formação. Colegas Minez e Tânia, Helena e Andréia, e professores Benício e Danilo. Devo muito a vocês. Em especial ao Danilo, que pelas relações familiares foi o responsável pela minha mudança para Brasília. Valeu muito a pena. Muitíssimo obrigado à tia Cristina, Thiago, Thais e Paulo Henrique pelo afetuoso acolhimento.*

*Chegamos à família. Começo pelos pais que, apesar das várias dificuldades em diversos momentos, sempre me deram todas as condições para tranqüilamente seguir meu caminho na formação acadêmica. Recebi, ainda, ótimo capital cultural de meu pai e minha mãe, em vários campos, como é o caso da música e da fotografia. Irmãos: sinto sua falta, mas sinto que vocês sempre me apoiaram. Muito obrigado por tudo! A dívida é impagável!*

*A extensão aos demais familiares não é meramente protocolar. Recebi inúmeros votos de apoio que me deram sempre maior fôlego para continuar. À minha avó Diana, em especial, pela ótima oportunidade de convivência.*

*Ao apoio recebi na ANEEL para a coleta de dados. Ao Ricardo Vidinich, da Superintendência de Regulação da Comercialização da Eletricidade (SRC), pela receptividade; ao Arlan, do Centro de Documentação (CEDOC), pelo apoio na pesquisa e tratamento dos dados; à Ester de Paiva Virzi, da Superintendência de Recursos Humanos (SRH); ao pessoal da Superintendência de Relações Institucionais (SRI): Maria Karla Batista, Tauana Almeida Siqueira e Eduardo Junio Dias Nunes.*

*Aos colegas que participaram do curso sobre regulação em Washington, DC. Ao colega Luiz Alberto, da Casa Civil, pela generosidade do envio de dados sobre recursos humanos e pelas conversas sobre as agências reguladoras e regulação.*

*Aos colegas de trabalho da Anvisa em geral, e aos da Assessoria Técnica, em particular. Seria puro populismo citar o nome de todos, mas não me furto em agradecer a cada um de vocês. Obrigado. Ao apoio recebido dos colegas do RH, Lúcia e André. Aos mais que colegas, companheiros de projeto do dia-a-dia, Dirceu, Alúdimá, Reginaldo e Gustavo (que sofreu as conseqüências de minhas necessidades acadêmicas). Às colegas que direta e francamente apoiaram o trabalho: Danitza e Adriana. À que mais aporrinhei, mas a que mais contribuiu com comentários e debate sobre as agências: Renata Motta.*

*À Vivi, que apoiou, acompanhou, participou. Sem você não teria conseguido. Falar mais o quê: já dediquei a tese a você.*

*A voz de meu avô arfa. Estava com um livro debaixo dos olhos. Vô! o livro está de cabeça pra baixo. Estou deslendo.*

Manoel de Barros

## RESUMO

Esta tese estuda as agências reguladoras brasileiras em comparação com o modelo regulatório dos EUA. O objetivo foi relacionar o conceito de gramáticas políticas ao desenho institucional e à prática regulatória das agências reguladoras brasileiras para investigar se a criação das agências reguladoras representou mudança na estrutura institucional brasileira. Inicialmente discute-se o neo-institucionalismo nas ciências sociais, com ênfase no neo-institucionalismo histórico. As gramáticas políticas do clientelismo, do corporativismo, do insulamento burocrático e do universalismo de procedimentos são apresentadas como produto do *state building* a partir da década de 1930. Discute-se, também, o surgimento das agências reguladoras durante o processo de reforma regulatória. Apresenta-se o desenvolvimento histórico das agências reguladoras dos EUA e o desenho institucional dos principais órgãos reguladores daquele país. Investiga-se o caso brasileiro, a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), a partir do estudo de padrões de comportamento dos reguladores frente aos atores externos, e das marcas de transparência e *accountability* na Agência. Para o estudo da gramática do corporativismo, utilizam-se dados relacionados ao padrão de representação de interesses dos atores participantes das audiências e consultas públicas promovidas pela agência, e às reuniões de agentes regulados com dirigentes da ANEEL. Para identificar as marcas das gramáticas do insulamento e do universalismo de procedimentos, foram utilizados dados relativos aos diversos mecanismos e instrumentos de transparência e *accountability*, bem como às normas e procedimentos que servem à padronização de comportamentos dos reguladores. Conclui-se que as agências reguladoras brasileiras se conformam numa tensão entre a continuidade das gramáticas políticas e a transfiguração de determinados aspectos das gramáticas do corporativismo, do insulamento e da procedimentalização.

Palavras-chave: neo-institucionalismo; gramáticas políticas; agências reguladoras; Brasil; EUA

## **ABSTRACT**

This dissertation studies the Brazilian regulatory agencies comparing them with the North-American regulatory model. The purpose was to relate the concept of political grammars to the agencies institutional design and regulatory practice in order to investigate if the creation of the regulatory agencies represented changes in the Brazilian institutional structure. Firstly, the neo-institutionalism at the social sciences is discussed, with emphasis at the historical neo-institutionalism. The political grammars of the clientelism, the corporatism, the burocratic insulation and the procedural universalism are presented as a result of the state building process since 1930. The creation of the regulatory agencies during the process of the regulatory reform is discussed. The historical development and the institutional design of the main regulatory bodies of the United States of America are presented. A study case of the Brazilian National Electric Energy Agency (ANEEL) is made, after the analysis of the regulators behavioral patterns in relation to the external actors, the transparence and the accountability trends in the Agency. As for data used for the study of the corporatism grammar, it was collected about the interests representation patterns of the actors participating in the public consultations and audiences promoted by the Agency, as well as the meetings of the regulated actors and the ANEEL directors. In order to identify the insulation grammar and the procedural universalism signs, dada related to the several transparence and accountability mechanisms and instruments, as well as the norms and procedures that serve to standardize the behavioral patterns of the regulators. The conclusion is that the Brazilian regulatory agencies are formed in the tension between the continuity of the political grammars and the transfiguration of some aspects of the corporatism, the insulation and the procedural grammars.

Key-words: neo-institutionalism; political grammars; regulatory agencies; Brazil; United States of America

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADRO 1 – Agências reguladoras e respectivos ministérios supervisores e ato de criação.....	78
FIGURA 1 – Setores do Estado, formas de propriedade e de administração .....	82
QUADRO 2 - Princípios para atuação dos entes reguladores .....	84
QUADRO 3 – Finalidade institucional das agências reguladoras federais brasileiras .....	90
QUADRO 4 - Resumo das recomendações da OCDE para a reforma regulatória.....	104
QUADRO 5 – Tabulação dos critérios de escolha da agência reguladora brasileira.....	113
QUADRO 6 – Estrutura da <i>Federal Communications Commission</i> : funções dos offices.....	139
QUADRO 7 - Estrutura da <i>Federal Communications Commission</i> : funções dos bureaus.....	140
GRÁFICO 1 – Proporção entre as contribuições nas audiências e consultas públicas da ANEEL, por categoria, em 2005 e 2006 (total de contribuições = 1134) .....	162
GRÁFICO 2 – Contribuições nas audiências e consultas públicas da ANEEL, por categoria, em 2005 e 2006 (total de contribuições = 1134).....	163
GRÁFICO 3 – Número de reuniões de entidades de agentes do setor elétrico com a diretoria da ANEEL, em 2005 e 2006 .....	172
GRÁFICO 4 – Proporção entre os servidores de carreira e os demais vínculos da força de trabalho da ANEEL, de 2000 a 2006 (em %).....	182
QUADRO 8 – Normas de Organização da ANEEL .....	187
GRÁFICO 5 – Proporção entre audiências e consultas públicas da ANEEL, por ano, em 2005 e 2006 .....	192
QUADRO 9 – Vantagens administrativas do contrato de gestão, segundo a ANEEL .....	195
QUADRO 10 – Objetivos dos instrumentos e mecanismos de <i>accountability</i> da ANEEL.....	200
QUADRO 11 – Síntese das semelhanças entre as agências reguladoras do Brasil e dos EUA.....	205
QUADRO 12 – Síntese das diferenças entre as agências reguladoras do Brasil e dos EUA.....	206

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Contribuições nas audiências e consultas públicas da ANEEL, por assunto e por categoria, em 2005 e 2006 .....	165
TABELA 2 – Contribuições nas audiências e consultas públicas da ANEEL, por segmento e por ano, em 2005 e 2006 .....	167
TABELA 3 – Contribuições nas audiências e consultas públicas da ANEEL apresentadas pela categoria das entidades dos agentes do setor elétrico, em 2005 e 2006 .....	167
TABELA 4 – Ocupação de cargos por servidores da carreira de regulação nas agências reguladoras federais, de 2004 a 2006 .....	182
TABELA 5 – Atendimentos de ligações realizados pela CTA da ANEEL, por classe e ano, de 2000 a 2006 .....	196

## SUMÁRIO

RESUMO.....	VI
ABSTRACT .....	VII
LISTA DE ILUSTRAÇÕES.....	VIII
LISTA DE TABELAS .....	IX
SUMÁRIO.....	X
APRESENTAÇÃO.....	1
<b>CAPÍTULO 1 – GRAMÁTICAS POLÍTICAS: INSTITUIÇÕES NA FORMAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO.....</b>	<b>5</b>
1.1 Gramáticas políticas e instituições: o neo-institucionalismo.....	5
1.1.1 Os neo-institucionalismos: críticas à teoria da escolha racional.....	7
1.1.2 Neo-institucionalismo histórico.....	16
1.1.3 A noção de <i>path dependency</i> e a autonomia do Estado nos estudos institucionalistas históricos.....	20
1.2 Formação do Estado: do patrimonialismo ao clientelismo .....	24
1.2.1 O patrimonialismo brasileiro.....	24
1.2.2 Burocratização no Estado brasileiro.....	30
1.2.3 Oligarquia e coronelismo.....	32
1.2.4 O clientelismo após o coronelismo.....	39
1.2.5 O conceito de clientelismo .....	41
<b>CAPÍTULO 2 – SURGIMENTO DAS NOVAS GRAMÁTICAS POLÍTICAS: O PROCESSO DE STATE BUILDING .....</b>	<b>45</b>
2.1 A gramática do corporativismo.....	46
2.1.1 As vertentes estatal e societal do corporativismo.....	47
2.1.2 Os estudos corporativistas latino-americanos nas democracias liberais: vertentes culturalista e estruturalista .....	50
2.1.3 Corporativismo inclusivo e corporativismo exclusivo.....	55
2.1.4 A origem do corporativismo.....	56
2.1.5 O neocorporativismo .....	57
2.1.6 Corporativismo no Brasil .....	61
2.2 Reação ao clientelismo: universalismo de procedimentos e insulamento burocrático no Estado brasileiro .....	63
<b>CAPÍTULO 3 – REFORMA DO ESTADO DA DÉCADA DE 1990: AS AGÊNCIAS REGULADORAS NO BRASIL .....</b>	<b>75</b>
3.1 Regulação no Brasil.....	76
3.1.1 Agencificação na reforma do Estado da década de 1990 .....	77
3.1.2 Reforma regulatória: proposta de criação das agências autônomas.....	82
3.2 Desenho institucional das agências reguladoras brasileiras .....	88
3.2.1 Agências reguladoras: da infra-estrutura à política social .....	92
3.2.2 A proposta do Governo Lula: mais homogeneização com a Lei Geral.....	95
3.3 Regulação e reforma regulatória: recomendações da OCDE .....	99

CAPÍTULO 4 - METODOLOGIA .....	106
4.1 A comparação na tese .....	106
4.2 Critérios para escolha da agência reguladora brasileira .....	109
4.2.1 Antigüidade.....	109
4.2.2 Ligação ao processo de privatização.....	109
4.2.3 Desenho institucional .....	110
4.2.4 Atuação em setor da infra-estrutura.....	112
4.2.5 Similar nos EUA .....	112
4.3 Escolha da agência.....	113
CAPÍTULO 5 – REGULAÇÃO E AGÊNCIAS REGULADORAS NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA: A <i>FEDERAL ENERGY REGULATORY COMMISSION</i> .....	114
5.1 Regulação e teoria econômica da regulação.....	115
5.2 Desenvolvimento histórico da regulação nos EUA.....	122
5.3 Agências reguladoras norte-americanas: desenho institucional e prática regulatória .....	133
5.3.1 Regulação e defesa da concorrência: a <i>Federal Trade Commission</i> e a <i>Antitrust Division</i> .....	133
5.3.2 Regulação da infra-estrutura de comunicações: a <i>Federal Communications Commission</i> .....	138
5.3.3 A regulação do setor de infra-estrutura de energia nos EUA: histórico e desenho institucional da <i>Federal Energy Regulatory Commission</i> .....	142
CAPÍTULO 6 – AGÊNCIAS REGULADORAS BRASILEIRAS E AS GRAMÁTICAS POLÍTICAS: A AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA.....	150
6.1 Regulação do setor elétrico brasileiro e a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL).....	151
6.1.1 O desenvolvimento histórico da regulação do setor elétrico brasileiro .....	151
6.1.2 A Agência Nacional de Energia Elétrica.....	154
6.2 Padrões de comportamento dos reguladores frente aos atores externos: corporativismo na regulação do setor elétrico .....	157
6.3 Autonomia, controle, previsibilidade e transparência: insulamento burocrático e super-procedimentalização .....	176
CONCLUSÃO: A GRAMÁTICA POLÍTICA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS .....	204
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	214
ANEXOS .....	226

## **APRESENTAÇÃO**

Ao completar dez anos, o modelo institucional das agências reguladoras brasileiras está em franco debate. A academia, a imprensa e o Congresso Nacional discutem o papel do Estado na regulação da economia. As controvérsias giram em torno da legitimidade e eficiência das agências reguladoras. A primeira agência reguladora brasileira foi criada em 1996 e instalada no ano seguinte, cento e dez anos depois do início da experiência dos Estados Unidos da América. Existem hoje no Brasil dez agências, todas fruto da reforma regulatória implementada em meados da década de 1990. O atual debate público foi precipitado pela crise aérea brasileira que se arrasta há vários meses e registrou dois acidentes de grandes proporções. Os questionamentos à agência responsável pela regulação do setor aéreo colocaram na ordem do dia do país a discussão sobre a adequação da concepção das agências reguladoras ao arranjo institucional brasileiro.

Esta tese estuda as agências reguladoras brasileiras em comparação com o modelo regulatório dos EUA. A referência ao modelo norte-americano serviu para compreender a relação entre as agências reguladoras brasileiras e o arranjo institucional do país, as gramáticas políticas. O objetivo foi relacionar o conceito de gramáticas políticas ao desenho institucional e à prática regulatória das agências reguladoras brasileiras para investigar se a criação das agências reguladoras representou mudança na estrutura institucional brasileira. A hipótese defendida na tese é que a conformação e atuação das agências mudou a estrutura institucional brasileira, produzindo uma nova gramática política no Brasil.

Os objetivos específicos da tese são:

- identificar semelhanças e diferenças entre as agências reguladoras brasileiras e norte-americanas para sua comparação;
- investigar o impacto da criação das agências reguladoras sobre o arranjo institucional brasileiro;
- investigar em que medida as agências representam uma novidade no relacionamento entre Estado e sociedade no Brasil.

A tese estrutura-se em seis capítulos, além desta Apresentação e do capítulo destinado às conclusões. No Capítulo 1, introduz-se a discussão sobre o neo-institucionalismo nas ciências sociais, com ênfase no neo-institucionalismo histórico, para caracterizar as gramáticas políticas como instituições. A formação do Estado brasileiro é então discutida para ressaltar as características do patrimonialismo, da centralização e do autoritarismo. O clientelismo é apresentado como a primeira gramática, que permanece vigente mesmo após a instauração de novos traços de organização social no País.

O segundo capítulo trata do surgimento das gramáticas políticas do corporativismo, universalismo de procedimentos e insulamento burocrático. O Estado brasileiro, até então com traços fortemente patrimonialistas, passa por um processo de *state building* a partir da Era Vargas, na década de 1930. Nesse período, há um robusto processo de estruturação do aparelho e das funções estatais, resultando em maior capacidade de intervenção econômica e coordenação política e social. As mudanças do início da década de 1930 provocaram a criação de padrões de relacionamento entre o Estado e sociedade no Brasil, as novas gramáticas políticas.

O contexto e as transformações apresentadas a partir da década de 1930 servirão de base para a discussão sobre a reforma do Estado brasileiro da década de 1990, tratada no Capítulo 3. Inicialmente, discutem-se as origens da regulação no Brasil para em seguida apresentar os processos de reforma regulatória e “agencificação”, ou seja, a criação das agências reguladoras. A reforma regulatória ocorreu a partir das privatizações e produziu a principal mudança dos últimos anos no arranjo das funções e organização do Estado

brasileiro: o surgimento de estruturas autônomas de administração para os assuntos de regulação da economia, as agências reguladoras. Adicionalmente, apontam-se elementos da perspectiva internacional para a reforma regulatória, a partir da apresentação de recomendações da OCDE.

O Capítulo 4 é dedicado à apresentação da metodologia. Apresenta-se como foi realizada a comparação na tese e os critérios utilizados na escolha da agência reguladora brasileira estudada. A comparação foi importante para explicitar semelhanças e diferenças entre as agências dos dois países e tornar mais clara a relação entre o arranjo institucional brasileiro e as agências reguladoras do Brasil. O modelo norte-americano de agências reguladoras serviu como padrão para conhecer melhor a agência brasileira estudada.

Discutem-se no Capítulo 5 os fundamentos da teoria da regulação econômica, bem como o desenvolvimento histórico das agências reguladoras dos EUA. O modelo norte-americano de agências reguladoras é apresentado por meio do desenho institucional e da prática regulatória dos principais órgãos reguladores daquele país. A *Federal Energy Regulatory Commission* (FERC), que atua na regulação do setor de infra-estrutura de energia nos EUA, foi destacada como agência dos EUA similar à escolhida para estudo no Brasil.

No último capítulo, apresenta-se o estudo da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). Dados sobre a ANEEL, entidade diretamente responsável pela regulação do setor elétrico brasileiro, serviram de base para investigar a relação entre as gramáticas políticas e as agências reguladoras no Brasil. As gramáticas do corporativismo, do insulamento burocrático e do universalismo de procedimentos são investigadas a partir do estudo de padrões de comportamento dos reguladores frente aos atores externos, e das marcas de transparência e *accountability* na Agência. Para o estudo da gramática do corporativismo, utilizam-se dados relacionados ao padrão de representação de interesses dos atores participantes das audiências e consultas públicas promovidas pela Agência, e às reuniões de agentes regulados com dirigentes da ANEEL. Para identificar as marcas das gramáticas do insulamento e do universalismo de procedimentos, foram utilizados dados relativos aos diversos

mecanismos e instrumentos de transparência e *accountability*, bem como às normas e procedimentos que servem à padronização de comportamentos dos reguladores.

Por fim, conclui-se que as agências reguladoras brasileiras conformam-se numa tensão entre a continuidade das gramáticas políticas e a transfiguração de determinados aspectos das gramáticas do corporativismo, do insulamento e da procedimentalização. No caso do corporativismo, a gramática do corporativismo societal pode ser vista como uma das faces das novas agências reguladoras brasileiras, marca trazida pelo processo de reforma do Estado brasileiro dos anos 1990. A super-procedimentalização afirma-se cada vez mais como a base para o relacionamento entre a sociedade e o Estado, mediante a estipulação de critérios e métodos de diálogo e interação. No que respeita ao insulamento, pode-se observar um contrafluxo da tendência ao insulamento burocrático, ao mesmo tempo em que se pode configurar num esforço de afirmação ou reconhecimento pela sociedade e governo da chegada de um novo aparato institucional no Estado brasileiro.

## **CAPÍTULO 1 – GRAMÁTICAS POLÍTICAS: INSTITUIÇÕES NA FORMAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO**

Neste capítulo, caracterizam-se as gramáticas políticas brasileiras como instituições que englobam procedimentos, protocolos, normas e convenções. Para tanto, introduz-se a discussão sobre instituições e neo-institucionalismo nas ciências sociais. Apresentam-se, basicamente, as perspectivas relacionadas à teoria da escolha racional e ao individualismo metodológico, bem como ao neo-institucionalismo histórico, com ênfase neste último. Em seguida, passa-se à discussão sobre fatores históricos relacionados à formação do Estado brasileiro, como o patrimonialismo, a centralização e o autoritarismo, com vista a apresentar a gramática do clientelismo, que permanece vigente mesmo após a instauração de novos traços de organização social no País.

### **1.1 Gramáticas políticas e instituições: o neo-institucionalismo**

As gramáticas políticas, cujas raízes se encontram no processo de formação do Estado brasileiro, notadamente a partir do *state building* da Era Vargas, são frutos de transformações ocorridas em uma conjuntura que deu início a uma moderna ordem capitalista no Brasil. O desenvolvimento da industrialização, associado a mudanças no âmbito do Estado, propiciou a instauração de padrões de comportamento e relações baseados no sistema *corporativista*, no *insulamento burocrático* e no *universalismo de procedimentos*. No início da Era Vargas, das quatro gramáticas, somente o *clientelismo* podia ser identificado. O clientelismo, tradicional característica da sociedade brasileira,

permaneceu vigente mesmo com os novos traços de organização social. A partir de então, tais padrões combinam-se entre si de modos diferentes, dependendo da conjuntura e dos interesses dominantes. Esse quádruplo sistema institucional, constituído pela convivência entre padrões de trocas generalizadas (ou pessoais, em contextos clientelistas) e trocas específicas (ou impessoais, características do moderno capitalismo), seria a explicação para a singularidade brasileira. Tais padrões estruturam os laços entre a sociedade e as instituições políticas formais no Brasil. O conceito de gramática política foi proposto por Edson Nunes para denominar uma nova estrutura de relacionamento entre o modo de produção, os padrões de ação social e as instituições políticas formais no Brasil.<sup>1</sup>

Nesta tese, as gramáticas políticas são consideradas como instituições. Não aquelas instituições políticas formais, mas tratando-se neste caso de um conceito mais amplo que envolva o conjunto de procedimentos, protocolos, normas e convenções, tanto oficiais quanto informais. As instituições assim consideradas são estruturantes de interações sociais que geram situações políticas e econômicas, e produzem resultados baseados nas relações assimétricas de poder entre atores.

O neo-institucionalismo foi a perspectiva utilizada para ressaltar o caráter institucional das gramáticas políticas. Adota-se, nesta tese, a perspectiva apontada pelo neo-institucionalismo histórico, em função de características adotadas por essa escola, como a ênfase aos estudos comparativos, a valorização do papel do Estado como ente político autônomo, e o conceito de *path dependency* das suas análises. Nesta perspectiva, os aspectos históricos e sociológicos da relação entre as instituições e o comportamento dos atores são valorizados. Dessa forma, os indivíduos, além de se valerem de um comportamento estratégico baseado num cálculo racional orientado para suas preferências, utilizam-se das instituições como instrumentos interpretativos, que funcionam como modelos de comportamento ou protocolos estabelecidos para atingirem seus objetivos. Assim sendo, a discussão sobre a abordagem histórica será priorizada.

---

<sup>1</sup> Cf. NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003.

### 1.1.1 Os neo-institucionalismos: críticas à teoria da escolha racional

Nas ciências sociais, as instituições são estudadas a partir de diferentes perspectivas analíticas. Os trabalhos mais tradicionais relacionados ao institucionalismo na política são, em geral, caracterizados por sua preocupação com os arranjos formais, configurados em estruturas organizacionais e com aspectos legais dos sistemas políticos. Uma preocupação do institucionalismo tradicional é a comparação desses arranjos entre diferentes Estados nacionais, ou mesmo internamente nos países.

Na corrente denominada neo-institucionalismo,<sup>2</sup> por sua vez, existe uma preocupação com a ampliação do conceito de instituição, de maneira que ele possa englobar um conjunto maior de situações. O surgimento e a expansão dos estudos neo-institucionalistas ocorreu de forma mais pronunciada durante as décadas de 1980 e 1990, como reação às teorias baseadas no behaviorismo e no pluralismo. Até as décadas de 1950 e 1960, as pesquisas comportamentais e com enfoque em grupos de interesse dominavam o cenário dos estudos da política. Para Immergut, as relações entre estudos tradicionais e recentes sobre instituições são tão próximas que *is probably preferable to speak of the institutional tradition and not to focus so much on the differences between the "old" and the "new"*.<sup>3</sup> Nesta tese, entretanto, destacam-se os estudos neo-institucionalistas, por reconhecerem as instituições como ponto central nas análises dos processos políticos e sociais. A importância das instituições deve-se ao fato de que elas são consideradas variáveis independentes nesses processos.

A agenda de pesquisas neo-institucionalista tratou inicialmente de reafirmar as instituições como objetos importantes de estudo dos processos políticos e sociais. Trabalhos sobre temas tão variados como políticas públicas, relação entre poderes, formação dos Estados, desenvolvimento econômico e

---

<sup>2</sup> IMMERGUT, Ellen. The theoretical core of the new institutionalism. *Politics & Society*, v. 26, n. 1, março de 1988; HALL, Peter A. & TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, nº 58, 2003, p. 193-224; PÉREZ PÉREZ, Gabriel & VALENCIA E., Laura. El Neoinstitucionalismo como Unidad de Análisis Multidisciplinario. *Actualidad Contable FACES*, año 7, n. 8, enero-junio, 2004. Mérida. Venezuela, p. 85-95.

<sup>3</sup> IMMERGUT, Ellen. The theoretical core of the new institutionalism. Op. cit., p. 8. A autora argumenta que é possível encontrar os principais pontos da abordagem institucional em obras como a de Rousseau, por exemplo.

desempenho dos governos, ancoravam suas explicações nas instituições e em sua relação com a estrutura e a ação dos indivíduos. A preocupação que se impunha, então, relacionava-se à relevância do estudo das instituições, ou, em outros termos, questionava-se “se as instituições importam”. Essa questão, exatamente a que deu nome à publicação organizada por Weaver e Rockman, em 1993,<sup>4</sup> foi respondida positivamente por uma série de pesquisadores. Steinmo e Tolbert, por exemplo, realizaram em 1998 uma pesquisa comparativa dos sistemas tributários de países da OCDE. Os pesquisadores retomaram a pergunta sobre a importância das instituições e concluíram que as instituições políticas e econômicas, quando analisadas juntas, são realmente importantes para compreender o papel dos Estados das modernas democracias capitalistas. Para os autores, a instituição

specifies and demonstrates which matter and how much they matter. Clearly, the structure of political and economic institutions do not explain everything. When examined together, however, they do provide a powerful explanation for the size of the state in modern capitalist democracies.<sup>5</sup>

Há certamente séria dificuldade em se definir o neo-institucionalismo como uma corrente unitária. Pode-se dizer que há uma diversidade de “neo-institucionalismos”, a depender da concepção do mundo político e da abordagem metodológica utilizada. Uma primeira distinção importante para a classificação dos estudos neo-institucionalistas refere-se ao uso de uma abordagem baseada na teoria da escolha racional (*rational choice*) e no individualismo metodológico. Duas correntes podem ser identificadas com estes tipos de estudos: o neo-institucionalismo da escolha racional e o novo institucionalismo econômico.

A escolha racional parte da premissa de que o comportamento individual é racional, e utiliza o individualismo metodológico como *metodologia*. Este julga que é possível e suficiente explicar todos os fenômenos sociais por meio da compreensão das propriedades, dos objetivos e das crenças de indivíduos. Ou seja, as ações coletivas seriam explicadas pela racionalidade individual, e a sociedade seria formada por uma coleção de indivíduos não

---

<sup>4</sup> Cf. WEAVER, R. Kent & ROCKMAN, B. A. (ed.). *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1993.

<sup>5</sup> STEINMO, S. & TOLBERT, C. J. Do institutions really matter? Taxation in industrialized democracies. *Comparative Political Studies*, v. 31, n. 2, apr. 1998, p. 165-87.

diferenciados e não relacionados entre si. A ênfase é dada para a racionalidade dos atores, que se utilizam de um comportamento estratégico para atingir objetivos definidos. Assim, as ações dos indivíduos são orientadas pelo cálculo que busca a maximização de suas preferências. O sistema político é encarado, então, como um mercado, onde impera a competição entre os atores. Destaca-se a influência do método econômico para a análise da sociedade: entra em cena o *homo economicus*.<sup>6</sup>

Elster define a escolha racional como um cálculo individual que as pessoas fazem quando têm múltiplas possibilidades de escolha, a fim de obterem o melhor resultado de acordo com sua preferência. Em suas palavras,

Quando defrontadas com vários cursos de ação, as pessoas comumente fazem o que acreditam que levará ao melhor resultado global. (...) Então podemos dizer que a pessoa age assim para maximizar a utilidade, desde que tenhamos em mente que isso nada mais é senão uma maneira conveniente de dizer que ela faz o que prefere.<sup>7</sup>

Para o autor, a escolha racional é instrumental, ou seja, constitui-se como uma ferramenta para auxiliar a ação individual. *A escolha racional busca encontrar os melhores meios para fins dados*.<sup>8</sup> O comportamento estratégico dos indivíduos é, para o neo-institucionalismo da escolha racional, um importante componente da análise das instituições. Tal comportamento existe para atingir seus objetivos preferenciais e é baseado fundamentalmente no cálculo. Dessa forma, a ação dos indivíduos não seria determinada *por forças históricas impessoais, mas por um cálculo estratégico, e, esse cálculo é fortemente influenciado pelas expectativas do ator relativas ao comportamento provável dos outros atores*.<sup>9</sup> A teoria dos jogos foi, assim, um importante suporte para o desenvolvimento das análises da *rational choice*. O objetivo dessa teoria é operar

---

<sup>6</sup> Nos termos de Przeworski, as ciências sociais têm sido assediadas pela tentativa de se impor o monopólio do método econômico a todo estudo da sociedade. O individualismo metodológico, baseado no método econômico neoclássico, estaria assim desafiando as ciências sociais a *fornecer microfundamentos para os fenômenos sociais e, especificamente, basear toda a teoria da sociedade nas ações dos indivíduos concebidas como orientadas para a realização de objetivos racionais*. PRZEWORSKI, Adam. Marxismo e teoria da escolha racional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 3, n. 6, 1988, p. 5

<sup>7</sup> ELSTER, Jon. *Peças e engrenagens das ciências sociais*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994, p. 38.

<sup>8</sup> Elster, op. cit., p. 40-1.

<sup>9</sup> HALL, Peter A. & TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, nº 58, 2003, p. 206.

nas situações em que os indivíduos tomam suas decisões levando em conta as conseqüências de possíveis decisões de outros. Configura-se, dessa forma, o comportamento individual baseado na interação estratégica.

A teoria da escolha racional reconhece a existência de informação imperfeita, mas, para considerá-la, recorre à distinção entre risco e incerteza. Em situações de incerteza, os indivíduos não seriam capazes de estimar probabilidades de ocorrência dos resultados, ao passo que, no caso de situações envolvendo risco, o cálculo da utilidade esperada de uma ação seria possível. *A teoria da escolha racional, enfim, assume que as pessoas são capazes de calcular a "utilidade esperada" ou o "valor esperado" de cada ação quando enfrentam risco.*<sup>10</sup>

Considera-se, portanto, que as interações entre os atores ocorrem sob o risco de que os resultados produzam situações sub-ótimas para a coletividade. Dessa forma, a perspectiva institucionalista baseada na teoria da escolha racional assume que as instituições adquirem um importante papel para superar os dilemas da ação coletiva: *tais dilemas se produzem porque a ausência de arranjos institucionais impede cada ator de adotar uma linha de ação que seria preferível no plano coletivo. A interação entre os indivíduos é, assim, estruturada pelas instituições, pois estas ou influenciam a possibilidade e a seqüência de alternativas na agenda, ou oferecem informações ou mecanismos de adoção que reduzem a incerteza no tocante ao comportamento de outros atores.*<sup>11</sup>

O neo-institucionalismo da escolha racional foi orientado inicialmente pela preocupação em superar as debilidades da própria escola da escolha racional. Estudos sobre o Parlamento norte-americano, por exemplo, geraram uma questão até então não respondida: como explicar a estável formação de maiorias no Congresso, onde, segundo os princípios da escolha racional, diferentes preferências dos legisladores, em relação um rol de questões diversas, deveriam gerar coalizões diferentes a cada momento, em ciclos permanentemente renovados? As instituições foram então apontadas como

---

<sup>10</sup> BAERT, Patrick. Algumas limitações das explicações da escolha racional na ciência política e na sociologia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 12, n. 35, 1997.

<sup>11</sup> HALL & TAYLOR, op. cit., p. 205-6.

resposta à questão da estabilidade das decisões do Congresso, em decorrência das regras de procedimento e estruturas das instituições (por exemplo, as comissões do Congresso, responsáveis pela avaliação das propostas), inerentes ao jogo político. Regras de procedimento e estruturas características da instituição em foco mostraram-se responsáveis por assegurar a estável formação de maiorias no Congresso.

Desde então, estudos baseados na escolha racional ocupam lugar de destaque na ciência política contemporânea. Eles têm como referências básicas trabalhos representativos como os de Downs (1957) e de Olson (1965).<sup>12</sup> Na esteira dessas obras, uma intensa agenda de pesquisa sobre o funcionamento do Congresso nos EUA foi desenvolvida a partir do final da década de 1970.<sup>13</sup>

O esgotamento da escolha racional baseada somente *nas preferências dos agentes e no comportamento maximizador* foi a razão para Shepsle estudar *as escolhas sociais reais*, informadas por características estruturais e procedimentais de instituições.

In my own case, this conviction came from studying **real** social choices – namely, those that took place in the legislative process of the United States Congress. There I was struck by the importance substantive scholars placed on **structural features** (the division and specialization of labor (committees), leadership organization, staffing arrangements, party groups), and **procedures** (rules of debate, amendment, and those regulating other features of daily official life).<sup>14</sup>

Embora a teoria da escolha racional ainda possa ser considerada como o paradigma mundialmente dominante na ciência política, e até mesmo em função disso, é comum encontrar estudiosos interessados em discutir seus limites e debilidades. Um alvo preferencial parece ser a característica da teoria de funcionar como um modelo relativamente fechado para analisar o comportamento dos atores.

<sup>12</sup> Cf. DOWNS, Anthony. *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: EDUSP, 1999; e OLSON, Mancur. *A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. São Paulo: EDUSP, 1999.

<sup>13</sup> Para uma revisão da literatura neo-institucionalista sobre o Congresso norte-americano, baseada na escolha racional, cf. LIMONGI, Fernando. O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. *BIB*, 37, 1994, p. 3-38.

<sup>14</sup> SHEPSLE, Kenneth A. Studying institutions: some lessons from the rational choice approach. *Journal of Theoretical Politics*, vol. 1, nº 2, 1989, p. 135.

A vida vira um jogo entre máquinas calculadoras programadas com objetivos e dados variados. Isso vai na contramão de parte importante da Sociologia, que enfatiza justamente a construção social dos atores, como as categorias do pensamento são limitadas por categorias institucionais, como as preferências, motivações e estratégias mudam na interação social e como a ação se efetiva não individualmente, mas por meio de redes de relações <sup>15</sup>

Mesmo autores filiados ao paradigma, e considerados referenciais para a teoria da escolha racional, têm se detido na análise das fragilidades e “falhas” da teoria. Estas ocorreriam em situações em que a teoria não consegue *produzir determinadas predições*, e quando *as pessoas podem não se ajustar às suas predições – podem comportar-se irracionalmente*. Esse é o caso, por exemplo, de Jon Elster em *Peças e engrenagens das ciências sociais*, obra em que o autor dedica vários capítulos *para explicar como se originam esses problemas*.<sup>16</sup> Przeworski chamou a atenção para o fato de que o cuidadoso estudo das facetas e limites da racionalidade humana que Elster fez em *Ulisses e as sereias*, publicado originalmente em 1979, *pode redundar em subverter o projeto do individualismo metodológico*.<sup>17</sup>

As características principais dos estudos neo-institucionalistas baseados na escolha racional podem ser sumarizadas em: **1.** os indivíduos têm um conjunto de preferências dadas e agem de maneira utilitária para atingir objetivos determinados; **2.** a maximização da satisfação individual gera dilemas de ação coletiva, aumentando o risco de obtenção de resultados sub-ótimos para a coletividade; **3.** as instituições estruturam a interação entre os atores, reduzindo os dilemas de ação coletiva pelo fato de informarem os indivíduos sobre possíveis cursos de ação de outros indivíduos.

Vê-se que, embora se reconheça a insuficiência dos supostos instrumentais da teoria da escolha racional para explicar as complexas interações entre os atores, os estudos institucionalistas da escolha racional mantêm tais supostos em suas análises. Como resultado, os estudos neo-institucionalistas baseados nessa escola tendem a considerar as instituições como produtos da

---

<sup>15</sup> MONSMA, Karl. Repensando a escolha racional e a teoria da agência: fazendeiros de gado e capatazes no século XIX. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 15, n. 43, junho 2000.

<sup>16</sup> Elster, op. cit., p. 47.

<sup>17</sup> PRZEWORSKI, Adam. Marxismo e teoria da escolha racional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 3, n. 6, 1988.

intencionalidade humana. Os indivíduos seriam conscientes no objetivo de criar uma instituição e conseguiriam fazê-lo com um nível alto de controle sobre o papel a ser desempenhado por ela.

A dedução é o caminho preferencial utilizado para a reconstrução da origem das instituições. Os valores dos indivíduos em relação a um conjunto de funções desempenhadas pelas instituições é a pedra de toque dos estudos dessa perspectiva. *Essa formulação pressupõe que os atores criam a instituição de modo a realizar esse valor, o que os teóricos conceituam no mais das vezes como um ganho obtido pela cooperação.* Tal concepção pode chegar ao ponto de debater se *as funções desempenhadas pela instituição em causa foram definidas corretamente.*<sup>18</sup> As análises são em geral pautadas pelo critério de eficiência das instituições, o que aferiria a possibilidade de sua permanência. A origem e a permanência das instituições seria revelada pelo papel desempenhado pelas próprias instituições. A existência e a organização das empresas seriam explicadas pela escolha racional como produto de sua eficiência na diminuição dos custos de transação.

Dessa forma, nota-se que as explicações são majoritariamente retrospectivas e baseadas nos efeitos práticos da existência das instituições. Baert aponta dois problemas para a teorização *a posteriori*, realizada pelos adeptos da teoria da escolha racional: 1. as premissas *a posteriori* não podem ser validadas empiricamente; e 2. a teorização não permite a falsificação pois ela acomoda observações mutuamente exclusivas.<sup>19</sup>

As conseqüências não intencionais dos atores que criaram as instituições, bem como a complexidade de motivações (por vezes contraditórias) para a sua criação, em geral, são omitidas. As ineficiências, por outro lado, não são suficientemente abordadas para a justificação da permanência das instituições. Um caso digno de exceção é a análise empreendida por North, que pondera a ambivalência da eficiência das instituições, justificando assim as diferentes performances econômicas dos países ao longo da história.

---

<sup>18</sup> HALL & TAYLOR, op. cit., p. 206-7.

<sup>19</sup> Para exemplos e mais argumentos, cf. BAERT, op. cit.

Douglas North, que recebeu o prêmio Nobel de Economia em 1993, tem na sua abordagem uma forte base histórica para o estudo das instituições, da mudança institucional e do desempenho econômico. North faz uma distinção fundamental entre instituições e organizações (ou organismos). As primeiras são *as regras do jogo em uma sociedade, ou mais formalmente, os constrangimentos idealizados pelo homem que dão forma a interação humana*, enquanto as segundas são as estruturas formais da política, da economia, e da sociedade. As instituições, dessa forma, são tanto o produto da interação estratégica dos atores, quanto a limitação a essa interação. As instituições, para North, podem ser tanto formais quanto informais, as primeiras representadas pelas normas, por exemplo, e as segundas por acordos e códigos de conduta. Como objetivo, as instituições devem reduzir as incertezas na sociedade, garantindo uma estrutura estável da interação humana. Estrutura estável, mas – como chama a atenção North – não necessariamente eficiente. A base histórica dos estudos de North o aproxima muito do neo-institucionalismo histórico. O autor utiliza o conceito de *path dependency* – a ser discutido mais a frente – para desenvolver seu raciocínio sobre os diferentes desempenhos econômicos dos países. Segundo North, a característica de estabilidade das instituições faz com que elas só admitam mudanças incrementais (ou excepcionalmente as drásticas, nos casos de revolução). Assim, os países apresentam uma estrutura institucional que funciona como uma matriz normativa, o que torna qualquer mudança dependente da estrutura preestabelecida.<sup>20</sup>

Entretanto, em geral a importância da diversidade cultural na determinação das preferências dos atores tende a ser ignorada na teoria da escolha racional. Considera-se que os indivíduos são dotados de uma racionalidade e de um comportamento racional muito semelhantes, senão iguais, independente da suas origens e do contexto no qual vivem. Nesse caso, a origem das escolhas e preferências individuais são dadas, ou seja, exógenas à análise. Baert chama a atenção para as várias justificativas apontadas a fim de tentar sustentar a estabilidade das preferências dos atores.

---

<sup>20</sup> NORTH, Douglas. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica: 1993.

A mais antiga delas é a afirmação de que a economia sabe pouco a respeito da formação das preferências, e que isto é uma razão suficiente para se assumir as preferências como invariantes. (...) Uma razão mais convincente para considerar as preferências fixas é que esta premissa contribui para a simplicidade do modelo.<sup>21</sup>

No entanto, nem a primeira nem a segunda justificativas são consideradas convincentes. A primeira por razão considerada óbvia: a fragilidade de uma abordagem não implica a não utilização de outras abordagens ou considerações para corrigir a noção. No caso da segunda, apesar de a busca pela simplicidade da teoria ser louvável, ela não pode superar a necessidade da força de aplicação da teoria às situações empíricas que ela pretende explicar.

A consideração de um conjunto mais amplo de variáveis nos modelos explicativos dos estudos baseados na escolha racional tem uma resistência considerável no interior desse paradigma. A força comparativa desses estudos estaria exatamente no uso do individualismo metodológico. As análises baseadas na dedução, pedra de toque da teoria da escolha racional, encontrariam em descrições mais realistas da sociedade uma barreira praticamente intransponível, e poderiam simplesmente impossibilitar sua existência. Um instrumental analítico fundado no individualismo metodológico não encontra esteio num mundo onde *indivíduos egoístas, altruístas e ideológicos coexistem em qualquer momento dado*. Para Przeworski,

A força do individualismo metodológico é metodológica: reside na disposição dos economistas neoclássicos de ignorar todas as complicações que impeçam a obtenção de respostas a questões centrais. Introduzir o realismo descritivo é cortar o cabelo de Sansão<sup>22</sup>

Entretanto, o autor pondera que a principal “aparelhagem técnica” do individualismo metodológico, a teoria dos jogos, encontra-se na sua “infância matemática”, não sendo capaz de ir muito além de análises que não sejam centradas em dois atores estratégicos. Hoje, ela seria capaz de, no máximo,

---

<sup>21</sup> BAERT, op. cit.

<sup>22</sup> PRZEWORSKI, Adam. Marxismo e teoria da escolha racional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 3, n. 6, 1988, p.

*elucidar acontecimentos isolados e singulares que ocorrem sob determinadas condições. Não tem nada a dizer a respeito da história.*<sup>23</sup>

### **1.1.2 Neo-institucionalismo histórico**

Esta perspectiva neo-institucionalista caracteriza-se pelo uso do método histórico em seus estudos. Aqui, as instituições não são consideradas os únicos fatores responsáveis pelo curso da vida política, a concepção de mundo é complexa e influenciada por múltiplos e variados fatores. Esta corrente, assim como o neo-institucionalismo sociológico, enxerga as instituições a partir de um conceito abrangente, e não se vale do individualismo metodológico e da teoria da escolha racional. Um dos elementos que caracteriza o neo-institucionalismo sociológico é a relativização da importância da eficiência das instituições em favor da sua explicação baseada nos elementos culturais. Tal ideia de instituição como o produto da cultura, ou seja, instituições significando não meros instrumentos utilizados para a orientação das decisões, mas sim processos pelos quais os indivíduos organizam a vida política, tem no trabalho de March e Olsen uma das principais referências.<sup>24</sup>

Ao mesmo tempo em que as formas, os símbolos, e os modelos institucionais modelam as preferências, decisões e comportamentos dos indivíduos, esses indivíduos também reforçam todas essas fontes de interpretação do mundo da vida. Há uma interação recíproca que resulta na constituição mesma dessas instâncias. A ação é moldada pela interpretação baseada nos filtros fornecidos pelas instituições. Além de influenciarem o comportamento estratégico dos indivíduos, as instituições promovem a construção da identidade dos atores sociais. Essa construção seria realizada a partir do uso de formas, imagens e signos institucionais fornecidos pela vida social. As instituições são então conceituadas em termos bem mais amplos que na abordagem baseada na teoria da escolha racional. Utiliza-se um conceito

---

<sup>23</sup> PRZEWORSKI, Adam. Marxismo e teoria da escolha racional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 3, n. 6, 1988, p.

<sup>24</sup> MARCH, J. & OLSEN, J. The New Institutionalism: organizational factors in political life. *American Political Science Review*, v. 78, 1984.

global de instituição: elas são não só os procedimentos, as regras e as normas formais, mas também os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais. Todos esses elementos fornecem padrões de significação para orientar a ação humana.

O conceito de instituições para o institucionalismo histórico é comumente amplo. Para Lieberman tal definição global encontra razão de ser na abordagem metodológica adotada por esta perspectiva, que considera as instituições em contextos determinados, e valendo-se de suas dúvidas e teorias utilizadas.

Institutions are defined in this literature as the formal organizations and the informal but widely accepted rules of conduct that structure a decision-making or political process. This definition is necessarily vague because analysts working within this framework conceptualize and define institutions in more precise ways according to their own questions and theories. Examples of institutions typically employed in historical institutional analysis include party systems, constitutions, corporatist structures, and financial organizations.<sup>25</sup>

Assim, as instituições são responsáveis não só pelo balizamento das escolhas individuais, mas também pela modelação das preferências dos atores. O institucionalismo histórico assume que os indivíduos podem se utilizar de um cálculo instrumental para desenvolver um comportamento racional. Entretanto, as instituições devem ser tomadas como variáveis explicativas do comportamento dos atores, pois elas desempenham um papel na interpretação do mundo pelos indivíduos. As preferências não são dadas de antemão, como suposto pela teoria da escolha racional. *Para os neo-institucionalistas históricos, as preferências são endógenas, sendo construídas social e politicamente no bojo dos processos sob estudo.*<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> LIEBERMAN, Evan S. Causal inference in historical institutional analysis: a specification of periodization strategies. *Comparative Political Studies*, v. 34, n. 9, nov., 2001, p. 1013.

<sup>26</sup> MARQUES, Eduardo C. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. *BIB*, São Paulo, n. 43, 1º semestre de 1997, p. 78.

Assim, os autores dessa linha utilizam a idéia de estratégia de decisão junto à interpretação de natureza histórico-estrutural como variáveis que influenciam o processo decisório. Apesar de considerar as escolhas e cursos de ação e decisão individual, os institucionalistas históricos, assim como os sociológicos, também encaram a questão das preferências como algo endógeno, diferente da escolha racional.<sup>27</sup>

Lieberman aponta como principal objetivo desses estudos a verificação do impacto da variação das instituições em resultados sociopolíticos. Sua natureza histórica deriva do caráter duradouro das instituições construídas em determinados momentos do tempo, as quais influenciam a dinâmica política em períodos subseqüentes.

A central goal of most historical institutional analysis is to estimate the impact of variations in institutional forms and configurations on a particular outcome or set of outcomes. It is historical because analysts argue that once constructed at a moment in history, institutions typically endure for significant periods of time, influencing political dynamics and associated outcomes in subsequent periods.<sup>28</sup>

A origem do institucionalismo histórico tem relação com o esforço de superação das teorias comportamentalista e estrutural-funcionalista (e suas variantes pluralista e neomarxista), que dominaram o cenário da ciência política nos anos 1950 e 1960. Apesar de os institucionalistas históricos concordarem com a existência de interação entre partes da comunidade política dentro de um sistema global,

consideravam, ao contrário, que a organização institucional da comunidade política ou a economia política era o principal fator a estruturar o comportamento coletivo e a estruturar resultados distintos. Em conseqüência, privilegiavam o “estruturalismo” inerente às instituições da comunidade política de preferência ao “funcionalismo” das teorias anteriores, que consideravam as situações políticas como respostas às exigências funcionais do sistema.<sup>29</sup>

Os debates sobre o pluralismo e o neomarxismo conduziram numerosos teóricos a *dedicar uma atenção particular ao Estado, que não era mais um agente neutro arbitrando entre interesses concorrentes, mas um*

---

<sup>27</sup> FERNANDES, Antonio Sérgio Araújo. *Path dependency* e os estudos históricos comparados. *BIB*, São Paulo, n. 53, 1º semestre de 2002, p. 82.

<sup>28</sup> LIEBERMAN, op. cit., p. 1012-3.

<sup>29</sup> HALL & TAYLOR, op. cit., p. 195.

*complexo de instituições capaz de estruturar a natureza e os resultados dos conflitos entre os grupos.*<sup>30</sup>

Theda Skocpol é considerada uma das principais representantes do neo-institucionalismo histórico. Ela foi responsável por encorajar um grande número de estudiosos a realizar estudos históricos comparados sobre Estados nacionais, a partir da publicação do *States and Social Revolution*, em 1979. Sobre a tradição e a atualidade do método comparativo histórico, Skocpol argumenta que

Comparative historical analysis has a long and distinguished pedigree in social science. Its logic was explicit laid out by John Stuart Mill in his **A System of Logic**. The method was applied to powerful effect by such classical social and historical analysts as Alexis de Tocqueville and Marc Bloch. And it continues to be elaborated and applied by contemporary scholars, including (perhaps most notably) Barrington Moore, Jr., in **Social Origins of Dictatorship and Democracy**.<sup>31</sup>

Em outra parte, Skocpol resume que a categoria Estado tem merecido um tratamento pelos pluralistas e marxistas que não condiz com sua natureza. Apesar de reconhecer os esforços dos neomarxistas na sua consideração da autonomia (relativa) do Estado, ela segue uma concepção notadamente weberiana do poder do Estado.

The state is viewed as nothing but **an arena** in which conflicts over basic social and economic interests are fought out. What makes the state-as-political-arena special is simply that actors operating within it resort to distinctive means for waging social and economic conflicts – means such as coercion or slogans appealing to the public good. This general way of thinking about the state is, in fact, common to both liberal and Marxist varieties of social theory. (...) The state properly conceived is no mere arena in which socioeconomic struggles are fought out. It is, rather, a set of administrative, policing, and military organizations headed, and more or less well coordinate by, an executive authority. (...) Moreover, coercive and administrative organizations are only parts of overall political systems. These systems also may contain institutions through which social interests are represented in state policymaking as well as institutions through which nonstate actors are mobilized to participate in policy implementation. Nevertheless, the administrative and coercive organizations are the basis of state power as such.<sup>32</sup>

<sup>30</sup> HALL & TAYLOR, op. cit., p. 195.

<sup>31</sup> SKOCPOL, Theda. *States and social revolutions: a comparative analysis of France, Russia, and China*. New York: Cambridge University Press, 1979, p. 36.

<sup>32</sup> SKOCPOL, Theda. *States and social revolutions*, op. cit., p. 25-9.

### 1.1.3 A noção de *path dependency* e a autonomia do Estado nos estudos institucionalistas históricos

Além enfatizar os estudos históricos comparativos, o neo-institucionalismo histórico também é reconhecido por adotar o conceito de *path dependency* nas suas análises. O conceito de *path dependency* leva em conta os desenvolvimentos históricos como essenciais para o estudo dos sistemas políticos. As trajetórias adotadas por comunidades políticas em contextos históricos determinados são fundamentais para o entendimento de suas variações subseqüentes. *De acordo com essa idéia, fatores em questão num momento histórico particular determinam variações nas seqüências sociopolíticas, ou nos resultados dos países, sociedades e sistemas.*<sup>33</sup>

Não se trata de unicamente valorizar os fatos ou eventos históricos para a compreensão das condições sociopolíticas de um país, por exemplo. Trata-se também de considerar que escolhas ou cursos de ação efetivados em momentos cruciais da história imputam elevados custos para serem revertidos ou alterados. É certo que existirão outros momentos em que serão possíveis outras escolhas, mas a estrutura institucional daquele sistema terá erigido barreiras consideráveis ao longo do tempo que necessariamente irão constranger mudanças que apresentem caráter essencialmente diverso da perspectiva adotada anteriormente.

Uma determinada direção histórica seria o produto de situações determinadas por momentos críticos nos quais há uma espécie de bifurcação em que é necessário tomar um curso ou trajeto.

---

<sup>33</sup> FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. *Path dependency* e os estudos históricos comparados. *BIB*, São Paulo, n. 53, 1º semestre de 2002, p. 83.

O momento crítico é uma situação de transição política e/ou econômica vivida por um ou vários países, Estados, regiões, distritos ou cidades, caracterizada por um contexto de profunda mudança, seja ela revolucionária ou realizada por meio de reforma institucional. O tempo de duração desse momento crítico pode ser de anos ou até décadas, durante os quais o processo de mudança que se inaugura deixa um legado que conduz os políticos a fazerem escolhas e tomarem decisões sucessivas ao longo do tempo, visando à reprodução desse legado (ou path dependency).<sup>34</sup>

A noção de legado é vinculada ao conceito de instituições, para explicar como se dá o desenvolvimento histórico. *As instituições aparecem como integrantes relativamente permanentes da paisagem da história, ao mesmo tempo que um dos principais fatores que mantêm o desenvolvimento histórico sobre um conjunto de “trajetos”.*<sup>35</sup> Pode-se considerar que existem basicamente dois tipos de conseqüências para os momentos críticos. Por um lado, os momentos críticos seriam vistos como pontos que conformariam uma estrutura institucional que permaneceria estável por um período relativamente longo no sistema. Por outro lado, as instituições podem ser encaradas como estruturas passíveis de evolução ou de reformas incrementais, por meio da influência das mudanças conjunturais, mas sem deixar de seguir a tônica que foi imprimida no instante mais agudo de transformação gerada pelo momento crítico. Fernandes chama a atenção para a comensurabilidade dessas perspectivas, afirmando que

existe a possibilidade de ocorrência de ambos os argumentos, ou seja, quando uma seqüência histórica estável e de mudanças incrementais é fundada a partir de um momento crítico lançando governos por um caminho inteiramente novo.<sup>36</sup>

Para o institucionalismo histórico, não se deve adotar a premissa segundo a qual determinadas forças produzem os mesmos efeitos em qualquer lugar que sejam aplicadas. Nesse sentido, elas *são modificadas pelas propriedades de cada contexto local, propriedades essas herdadas do passado.*<sup>37</sup> Não é difícil imaginar que os estudos históricos comparativos tornam-se importantes ferramentas para estudar de que forma essas forças têm impacto nas realidades de cada ambiente político-social. As características da formação

<sup>34</sup> FERNANDES, op. cit., p. 85-6.

<sup>35</sup> HALL & TAYLOR, op. cit., p. 201.

<sup>36</sup> FERNANDES, op. cit., p. 86.

<sup>37</sup> HALL & TAYLOR, op. cit., p. 200.

histórica de cada país seriam fundamentais para o entendimento das variações apresentadas por cada um deles em seus cursos de desenvolvimento.

O estudo de Alexander sobre as instituições políticas formais e a consolidação da democracia sustenta que as instituições políticas formais não apresentam um papel decisivo na consolidação da democracia. Alexander argumenta, com base em Przeworski e outros autores, que a relevância das instituições políticas formais para a democracia já foi uma importante explicação, mas está datada no século XIX. A razão para tal argumento está na característica contingente apresentada por tais instituições atualmente. Segundo o autor,

formal political institutions cannot and do not play the decisive role in democratic consolidation which several theorists suggest. This is the case because these institutions – ‘electoral systems, constitutional provisions governing relations between the legislative and executive branches, and degrees of decentralization’ – are more contingent and susceptible to revision than has often been assumed, including by many democratization theorists. An emphasis on institutional contingency may seem more plausible today than in earlier decades, given substantial constitutional changes in numerous countries in the past few years.<sup>38</sup>

Por outro lado, em seu artigo sobre a origem do conceito de *path dependency* e sua aplicação na ciência política, Pierson apresenta razões para que as instituições políticas tenham um caráter mais estável e haja dependência de trajetória a partir das escolhas tomadas. A explicação estaria na própria racionalidade do comportamento dos políticos.

To constrain themselves and others, designers create large obstacles to institutional change. The barriers to reform may be extremely high, such as unanimity requirements in the European Union multiple supermajorities to alter the U.S. Constitution. Of course, this obstacles facilitate forms of cooperation and exchange that would otherwise be impossible. The relevant point here is that this status quo bias characteristic of political systems reinforces the already considerable difficulties of moving off an established path.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> ALEXANDER, Gerard. Institutions, path dependence, and democratic consolidation. *Journal of Theoretical Politics*, v. 13, n. 3, 2001, p. 249.

<sup>39</sup> PIERSON, Paul. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *The American Political Science Review*, v. 94, n. 2, June of 2000, p. 262.

Além disso, nos estudos institucionalistas históricos, o conceito de Estado apresenta uma destacada centralidade. Ele é considerado como variável essencial aos estudos políticos e sociológicos. A autonomia do Estado não é dada somente em contextos excepcionais, como durante a existência de crises, em regimes totalitários, ou em períodos históricos determinados. O Estado é um ente detentor de um grande poder autônomo frente à sociedade devido à sua própria natureza política.

Essa linha teórico-metodológica é mais explicitamente defendida por Skocpol em outro importante trabalho, no qual defende a categoria Estado como importante variável de análise dos estudos nas ciências sociais.

Despite important exceptions, society-centered ways of explaining politics and governmental activities were especially characteristic of the pluralist and structure-functionalist perspectives predominant in political science and sociology in the United States during the 1950s and 1960s. In these perspectives, the state was considered to be an old-fashioned concept, associated with dry and dusty legal-formalist studies of nationally particular constitutional principles. (...) "Government" was viewed primarily as an arena within which economic interest groups or normative social movements contended or allied with one another to shape the making of public policy decisions. Those decisions were understood to be **allocations** of benefits among demanding groups. Research centered on the social "inputs" to government and on the distributive effects of governmental "outputs". Government itself was not taken very seriously as an independent actor, and in comparative research, variations in governmental organizations were deemed less significant than the general "functions" shared by the political systems of all societies.<sup>40</sup>

A autora propõe estratégias alternativas de pesquisa com o intuito de exatamente *trazer o Estado de volta* ao centro das preocupações por meio da sociologia histórica comparada. O Estado estaria relegado pelos estudos centrados na sociedade, que, no máximo, dedicariam ao "governo" o papel neutro de uma arena, passível de receber os *inputs* da sociedade para gerar os *outputs* por ela desejados. O conceito de Estado estaria, naquele momento, "fora de moda". Entretanto, o Estado não deveria ser considerado como um simples reflexo das demandas e dos interesses de grupos e classes.

---

<sup>40</sup> SKOCPOL, Theda. Bringing the State back in: strategies of analysis in current research. In: O'Neil, Patrick & Rogowski, Ronald (ed.). *Essential readings in comparative politics*. New York: W.W. Norton & Company, 2004, p. 41.

## 1.2 Formação do Estado: do patrimonialismo ao clientelismo

As gramáticas políticas, cujas raízes se encontram no processo de formação do Estado brasileiro, notadamente a partir do *state building* da Era Vargas, são frutos de transformações ocorridas em uma conjuntura que deu início a uma moderna ordem capitalista no Brasil. O desenvolvimento da industrialização, associado a mudanças no âmbito do Estado, propiciou a instauração de padrões de comportamento e relações baseados no sistema corporativista, no insulamento burocrático e no universalismo de procedimentos. No início da Era Vargas, das quatro gramáticas, somente o clientelismo podia ser identificado. O clientelismo, tradicional característica da sociedade brasileira, permaneceu vigente mesmo com os novos traços de organização social. A partir de então, tais padrões combinam-se entre si de modos diferentes dependendo da conjuntura e dos interesses dominantes. Esse “quádruplo sistema institucional” seria a explicação para a singularidade brasileira, constituído pela convivência entre padrões de trocas generalizadas (ou pessoais, em contextos clientelistas) e trocas específicas (ou impessoais, características do moderno capitalismo). Tais padrões foram propostos por Nunes,<sup>41</sup> e estruturam os laços entre a sociedade e as instituições formais no Brasil.

### 1.2.1 O patrimonialismo brasileiro

O Estado patrimonial brasileiro, anterior a 1930, foi progressivamente substituído pela crescente burocratização<sup>42</sup> característica do Estado moderno, entendido com Weber como a racionalização e continuidade da administração. Na Era Vargas, um evento que marcou decisivamente o processo

---

<sup>41</sup> NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.

<sup>42</sup> O processo de construção estatal no Brasil pós-Vargas é estudado em *O ex-Leviatã brasileiro* a partir do raio-x da burocracia constituída durante grande parte do século XX no país. Wanderley Guilherme dos Santos argumenta que a ação de determinados grupos privados de empresários foi um dos fatores que acabou por levar ao ataque e ao descrédito do Leviatã, que sofreu um profundo definhamento, visível na diminuição dos quadros do corpo de funcionários e do aparelho estrutural do Estado nas últimas décadas. Cf. SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *O ex-Leviatã brasileiro: do voto disperso ao clientelismo concentrado*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

de burocratização do Estado foi a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). Esse órgão, previsto na Constituição de 1937, e subordinado à Presidência da República, foi criado em julho de 1938. Sua missão era levar a cabo a reforma administrativa iniciada, com o objetivo de organizar, racionalizar e tornar mais eficiente o serviço público no país. A justificativa de sua criação encontrava-se na defesa da separação entre a irracionalidade presente na política, por um lado, e a racionalidade inerente à administração, por outro. Tal separação poderia, então, mitigar as injunções dos interesses privados e político-partidários. Suas principais tarefas seriam integrar setores da administração pública e promover a seleção e o aperfeiçoamento do pessoal administrativo por meio da adoção do sistema de mérito. Foi desenvolvida uma administração para distinguir o público do privado, o político do administrador público. Sua concepção foi claramente fundada na administração burocrática moderna, racional-legal weberiana. Dessa forma, seus traços marcantes são a centralização das decisões, a hierarquia, as rotinas, o controle dos processos e o recrutamento baseado no mérito.

A instauração da administração burocrática teria sido necessária para suplantiar o padrão anterior, baseado na lógica patrimonialista de comando do Estado. No patrimonialismo, o governo é uma extensão do domínio privado do governante, tendo como regra o arbítrio pessoal, legitimado pela tradição imemorial e santificada. O recrutamento de funcionários para a administração patrimonial é realizado nos limites do domínio familiar e pessoal do governante, dentre seus escravos ou servos. A qualificação para o desempenho de cargos é mero exercício do juízo de valor do chefe sobre aqueles que o cercam (funcionários domésticos, partidários ou favoritos). O cargo e a pessoa não têm distinção no patrimonialismo, uma vez que há uma apropriação de funções públicas por pessoas ligadas ao governante. Todos os meios de administração são considerados parte do patrimônio pessoal do detentor do poder e as atividades e funções administrativas tendem a não ser exercidas de forma continuada e sistemática.

O processo de construção estatal brasileiro, segundo Raymundo Faoro, se deu em bases patrimoniais. O contexto econômico era o de um

capitalismo mercantilista de Estado. Nas palavras do autor, *o patrimonialismo pessoal se converte em patrimonialismo estatal, que adota o mercantilismo como a técnica de operação da economia.*<sup>43</sup> Sua análise do Estado patrimonial baseia-se na operação de um corpo de funcionários que ele denominou de “estamento burocrático”. Esse seria um grupamento caracterizado como *estado-maior da autoridade pública.*<sup>44</sup> É o estamento que domina constituindo-se como o governo de uma minoria. Dele saem a classe política e a elite governante. O estamento torna-se progressivamente mais burocrático, para Faoro. Aqui não no sentido moderno, como aparelhamento racional, mas relacionado à apropriação do cargo, carregado de poder próprio. Essa burocratização apressa a separação entre a coisa pública e os bens do príncipe. Naquele momento *o Estado ainda não é uma pirâmide autoritária, mas um feixe de cargos, reunidos por coordenação, com respeito à aristocracia dos subordinados.*<sup>45</sup> No exercício do poder pelo estamento, prevalece no Estado patrimonial a prática prebendária da distribuição de cargos e da concessão de benesses, mercês econômicas, capitâneas e postos militares. A prática prebendária, segundo o autor, denota a falta de compromisso da elite com o povo, reforçando a volubilidade do governante, perfil este que promove a instabilidade do sistema.

O patrimonialismo brasileiro pautou-se, dessa forma, pela confusão entre o setor público e o privado, entre o domínio pessoal e o coletivo, entre a casa e o Estado, no mando da coisa pública por figuras como fazendeiros, senhores de engenho e coronéis. O traço patrimonialista do Estado era reforçado por cargos como os de delegados, delegados substitutos, subdelegados e subdelegados substitutos de polícia, criados em 1841. *Praticamente toda tarefa coercitiva do Estado no nível local era delegada aos proprietários.*<sup>46</sup> Mas a tendência geral era a de reduzir, ou mesmo eliminar, as características patrimoniais da administração para a instauração de uma ordem burocrática de Estado. Um exemplo disso foi a crescente resolução de conflitos por burocratas como juizes de direito e oficiais da polícia. Ainda durante o Império, tal burocracia

<sup>43</sup> FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3ª ed. Porto Alegre: Ed. Globo, 2002[1958], p. 823.

<sup>44</sup> *Idem*, p. 63.

<sup>45</sup> *Idem*, p. 102.

<sup>46</sup> CARVALHO, José Murilo de. *Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual*. *Dados*, 1997, v. 40, n.2.

é a instância para recurso e julgamento de conflitos, inclusive os gerados pela atuação das autoridades patrimoniais. Na República, por sua vez, a manutenção da ordem era tarefa exclusiva da burocracia. Os delegados e funções congêneres foram transformados em funcionários públicos.

O papel estratégico das elites políticas, do exército e das milícias civis, e da Igreja, no processo de formação do Estado nacional durante o século XIX, é destacado por Trindade.<sup>47</sup> As diferentes interações desses três fatores compõem decisivamente, para o autor, o ritmo de implantação do Estado nacional nos dois países analisados. O autor defende a busca de uma perspectiva diversa da usual clivagem entre pressupostos monistas, o que chama de *dupla vertente interpretativa*, que polarizou as análises dos cientistas sociais brasileiros sobre as relações Estado/sociedade nos últimos anos. Segundo Trindade, a polarização é representada pelo estamento burocrático, de Faoro, e pela privatização do poder pela sociedade agrária, de Sérgio Buarque de Holanda e Nestor Duarte, e redundaria na restrição da *possibilidade de reconstruir processos históricos em termos diferentes aos termos dualistas do debate*.<sup>48</sup>

O processo tardio de profissionalização e politização da corporação militar favoreceu o fortalecimento da estrutura estatal no Brasil. A divisão de papéis entre a Guarda Nacional (uma milícia civil) e o Exército propiciou o desenvolvimento de rotinas administrativas nos governos locais, burocratizando permanentemente a então sociedade patrimonial durante praticamente duas gerações. A Guarda Nacional, criada pelo governo durante a Regência, ligou proprietários rurais ao governo. A Igreja também foi importante na formação do Estado brasileiro. O clero exerceu suas atividades como funcionalismo civil em função de sua dependência de recursos do Estado. Desempenhou, assim, o papel de um corpo administrativo amplamente distribuído pelo país no exercício

---

<sup>47</sup> TRINDADE, Hégio. A construção do estado nacional na Argentina e no Brasil (1810-1900): esboço de uma análise comparativa. *Dados*, 1985, v. 28, n. 1, p. 61-87.

<sup>48</sup> URICOECHEA, Fernando. *Coronéis e burocratas no Brasil imperial*: crônica analítica de uma síntese histórica. In: NUNES, Edson de Oliveira (org.). *A aventura sociológica: objetividade, paixão, improviso e método na pesquisa social*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978, recuperado em TRINDADE, Hégio. *A construção do estado nacional...*, op. cit. Para a concepção de Sérgio Buarque de Holanda cf. HOLANDA, Sérgio Buarque de, *Raízes do Brasil*. 3ª ed. Companhia das Letras: São Paulo, 1997 [1936]. Para Nestor Duarte cf. DUARTE, Nestor. *A ordem privada e a organização política nacional*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1966 [1939].

de tarefas religiosas, administrativas e políticas. Por fim, as elites políticas brasileiras apresentam um perfil bastante homogêneo. Isso se dá em função do tipo de treinamento por ela recebido, ou seja, sua formação jurídica na Universidade de Coimbra, e mais tarde em Recife e São Paulo, além da experiência administrativa acumulada no aparato de governo. Apesar das diferentes orientações ideológicas entre liberais e conservadores, constata-se uma unidade política nas posições da elite sobre questões gerais como a manutenção da unidade do país, a condenação de governos militares (caudilhescos ou absolutistas), a manutenção da monarquia como forma de governo e a preservação do regime escravocrata.

A importância das elites no processo de formação do Estado brasileiro é o argumento central de José Murilo de Carvalho em *A Construção da Ordem*.<sup>49</sup> Carvalho reconhece as tentativas anteriores de explicação de natureza administrativa, política, social e econômica. São exemplos a centralização/descentralização, a transmigração da corte bragantina para o Rio de Janeiro e o surto mineratório brasileiro do século XVIII. Mas o autor busca uma explicação mais forte para as diferenças – de unidade ou fragmentação, e de estabilidade do seu sistema político – apresentadas pelas colônias portuguesa e espanhola. Sua idéia baseia-se na importância de se estudar o perfil dos responsáveis pelas decisões tomadas à época. *Sendo decisões políticas, escolhas entre alternativas, elas sugerem que se busque possível explicação no estudo daqueles que as tomaram, isto é, na elite política.*<sup>50</sup> As elites são condicionadas, elas próprias, por fatores sociais e políticos sobre os quais elas têm pouco ou nenhum controle. Carvalho admite que sua explicação não será suficiente para dar conta da complexidade dos fenômenos constituintes do processo de formação do Estado. Entretanto, defende que seu ponto de vista implica negar o determinismo de fatores não-políticos, sobretudo os econômicos, na tomada de decisões políticas. Mas as elites, argumenta, têm um papel fundamental em países nos quais o Estado deve ser o fator preponderante de

---

<sup>49</sup> CARVALHO, José Murilo de. *A construção da ordem: a elite política imperial*. Teatro de sombras: a política imperial. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

<sup>50</sup> *Idem*, p. 19-20.

desenvolvimento nacional. Em se tratando de país onde há ausência de uma classe burguesa com poder capaz de regular as relações sociais pelo mercado,

caberia ao Estado, como coube nos primeiros passos das próprias sociedades burguesas de êxito, tomar a iniciativa de medidas de unificação de mercados, de destruição de privilégios feudais, de consolidação de um comando nacional, de protecionismo econômico.<sup>51</sup>

A homogeneidade das elites foi de fato a explicação encontrada por Carvalho para a singularidade nacional. A burocracia teria peso considerável na composição da elite, formada ainda basicamente pelos magistrados e proprietários oriundos da classe dominante.

O Estado agiria principalmente por meio da burocracia que ele treinava para as tarefas de administração e governo. Essa burocracia podia ter composição social variada, mas era sempre homogênea em termos de ideologia e treinamento.<sup>52</sup>

O autor entende que o Estado não era um ente *separado e dominando a nação*, atribuindo tal concepção aos liberais de época e à obra de Faoro.

O Brasil não era uma economia mercantil, como a portuguesa, que pudesse ser governada pela aliança de um estamento burocrático com comerciantes. Era uma economia de produtores agrícolas com mão-de-obra escrava e de criadores de gado com ou sem escravos. As bases do poder tinham que ser aqui redefinidas.<sup>53</sup>

O Brasil poderia ser explicado em termo de uma “dialética da ambigüidade”, termo emprestado de Guerreiro Ramos. *Gostando ou não*, diz o autor, *a elite política, sobretudo os magistrados, tinha que compactuar com os proprietários a fim de chegar a um arranjo, senão satisfatório, que pelo menos possibilitasse uma aparência de ordem, embora profundamente injusta.*<sup>54</sup> Assim, o Estado imperial, por causa de sua elite, era um instrumento de manutenção e ao mesmo tempo de transformação das estruturas sociais existentes.

---

<sup>51</sup> *Idem*, p. 229.

<sup>52</sup> *Idem*, *ibidem*.

<sup>53</sup> *Idem*, p. 232.

<sup>54</sup> *Idem*, *ibidem*.

### 1.2.2 Burocratização no Estado brasileiro

Tomando-se como ponto de partida a transferência da Corte e da burocracia real para o Brasil (na primeira década do século XIX), dá-se início à criação de um aparelho estatal *adequado às necessidades institucionais da nova sociedade que estava começando a sair do status colonial*.<sup>55</sup> Os traços da administração imperial durante o Primeiro Reinado, segundo Fernando Uricoechea, são o prebendalismo burocrático, o esquematismo administrativo simplificador e os gastos públicos aplicados eminentemente no campo militar. O corpo administrativo da época é avesso a qualquer processo de mudança. A burocracia existente é essencialmente pragmática e irracional. Por ser carente de um padrão formal e normativo, bem como do uso sistemático e eficiente de seus recursos, ela *continua, mas não cresce; expande-se sem desenvolver-se*.<sup>56</sup> O processo de prebendalização, típico do início do Estado patrimonial brasileiro, ocasionou o refreamento temporário da racionalização burocrática desse corpo de funcionários. A administração pública continuaria a se confundir com a administração do patrimônio do rei.

A crescente burocratização do Estado brasileiro é um dos pilares do argumento de Uricoechea, que estuda o papel do patrimonialismo no processo de desenvolvimento do estado burocrático moderno.<sup>57</sup> O sociólogo colombiano defende que a grande instituição patrimonial do Império brasileiro foi a Guarda Nacional. Chamada pelo autor de “Minotauro Imperial”, a Guarda Nacional era metade pública e metade privada. Seu caráter híbrido teria favorecido a cooptação das elites locais pela racionalidade emergente do Estado. A transformação da Guarda em um híbrido se deu por meio do processo de substituição das eleições de oficiais pela distribuição de patentes de oficiais. Essa distribuição se dava de forma que guardasse nítida proporção com a hierarquia social e econômica vigente. Dessa forma, os detentores das patentes mantinham o controle da população local em nome da Guarda Nacional. Entretanto, apesar de conferir poder ao senhorio, a relação público-privada mantida através da

---

<sup>55</sup> URICOECHEA, Fernando. A formação do estado brasileiro no século XIX. *Dados*, 1977, n.14, p. 85.

<sup>56</sup> *Idem*, p. 89.

<sup>57</sup> URICOECHEA, Fernando. *O minotauro imperial: a burocratização do Estado patrimonial brasileiro no século XIX*. São Paulo: Difel, 1978, p. 14.

Guarda acabou por, paradoxalmente, enfraquecer os senhores da terra como grupo social. Reconhece-se, no período pós-independência, uma tensão entre a existência de dois aparatos administrativos: um sob o controle da burocracia estatal e outro de domínio patrimonial exercido pelo poder local. Dessa forma, o Estado impulsionava a burocratização total do governo enquanto os senhores de terras exerciam pressão para a prebendalização de cargos e posições de mando nos municípios.

Uricoechea conduz sua pesquisa utilizando uma perspectiva teórico-metodológica weberiana, por meio do tipo-ideal “burocracia patrimonial”. José Murilo de Carvalho chama a atenção para o fato de os termos “burocracia patrimonial” serem parcialmente conflitantes. Utilizando-se os conceitos weberianos, pode-se entender por *burocracia* a racionalização e modernização da máquina do Estado, ao passo que *patrimonial* seria uma forma de dominação tradicional ligada à expansão do poder pessoal do monarca. Entretanto, aponta que é nesse conflito que Uricoechea vê a natureza da política brasileira desde a Colônia: *um misto de crescente burocratização e de decrescente prebendalização ou patrimonialismo*.<sup>58</sup>

Por outro lado, Schwartzman vê o conflito como um prejuízo causado justamente pela simplificação dos conceitos weberianos, pois a burocracia antecede em muitos séculos sua forma racional-legal de organização. Tradicionalmente, as burocracias imperiais eram sistemas de dominação caracterizados pela extensão e complexificação da dominação patriarcal de tipo tradicional. Isso se deu por meio de empreendimentos militares ou mercantilistas que condicionavam toda a população à tutela da máquina administrativa e coercitiva do Estado.

O que a Fernando Uricoechea surge como conflito entre aspectos modernos e tradicionais na política Imperial era, na realidade, a confrontação entre duas formas de dominação tradicional, a estamental (ou feudal) e a patrimonial, havendo prevalecido de forma predominante a segunda.<sup>59</sup>

<sup>58</sup> CARVALHO, José Murilo de. *Mandonismo...* op. cit.

<sup>59</sup> SCHWARTZMAN, Simon. O minotauro imperial. *Dados*, vol. 23, 2, 1980, p. 259-263.

Apesar da dominação em questão certamente ser *patrimonial*, ela era também **racional**, já que cumpria suficientemente as funções militares, mercantilistas ou outras que os governantes buscavam. No entanto, não tinham características da dominação **racional-legal** que, esta sim, é tipicamente moderna e ligada ao desenvolvimento do capitalismo.<sup>60</sup>

### 1.2.3 Oligarquia e coronelismo

O recuo do patrimonialismo e o avanço da burocracia propiciaram, ao final do século XIX, o surgimento de um fenômeno caracterizado por compromissos e trocas, o coronelismo.

A instauração da República em 1889 propiciou a ascensão e o estabelecimento das oligarquias regionais no plano nacional. O novo sistema federativo deu poder aos Estados, consolidando um sistema fundado em práticas clientelistas de troca de favores e apoio recíproco entre três entes políticos nacionais. Em nível municipal, os coronéis ou potentados locais, que em diversas unidades da federação exerciam seu poder de mando por meio da proteção dos indivíduos desprovidos concedendo-lhes acesso a recursos materiais, emprego ou renda. Em nível federal, apesar da descentralização político-administrativa, o Estado encontrava-se fortalecido pela recém-instauração do novo regime Republicano, e contava com o apoio político das principais oligarquias estaduais, inicialmente São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais e, mais a frente, Rio Grande do Sul. Entre esses dois pólos de poder, os coronéis e o governo federal, estavam exatamente as elites hegemônicas estaduais, representantes da então ascendente base da sustentação econômica nacional, a burguesia do café, sobretudo do Estado de São Paulo.

---

<sup>60</sup> SCHWARTZMAN, Simon. O minotauro imperial. *Dados*, vol. 23, 2, 1980, p. 259-263.

O coronelismo é definido por Leal<sup>61</sup> como um sistema político nacional baseado em barganhas entre o governo e os coronéis, representantes da oligarquia local. Ocorre em um período bem definido, como resultado de uma conjuntura econômica associada a um fato político específicos. O período corresponde ao da Primeira República. O fato político é a implantação, a partir de 1889, do federalismo em substituição ao centralismo imperial. Cria-se, então, uma figura que já surge dotada de amplos poderes de atuação política: os governadores de estado, diferentes dos antigos presidentes de Província. Estes últimos foram durante o Império os atores da confiança do Ministério, porém sem poder próprio. Não reuniam condições para construir bases de poder na Província, pois, além de serem muitas vezes recém chegados a ela, podiam ser substituídos no cargo a qualquer momento. Os governadores, ao contrário, eram eleitos pelas máquinas políticas dos estados. Correspondiam, então, aos chefes da política de sua região. Coube às oligarquias se organizarem em torno dos governadores para reforçar seu poder de mando local.

A conjuntura econômica, continua o autor, era a decadência dos fazendeiros, fato que coloca em evidência a dupla dependência das partes. De um lado, a conveniência do governo estadual de contar com o apoio político local para a manutenção de seu aparato de poder. De outro, a necessidade de respaldo oficial pelos senhores de terras e comerciantes locais para sustentação de seu negócio, o que se dava por meio da concessão de favores, cargos e poder de mando. Nas palavras de Carvalho, *as tensões entre o latifúndio e o Estado, entre o coronel e o governo estadual, entre a ordem privada e a ordem pública* são postas, na obra *Coronelismo, enxada e voto, numa relação antes de complementaridade em que os dois lados se afetavam mutuamente e mesmo se*

---

<sup>61</sup> LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997 [1948]. Considerado um clássico da literatura política brasileira, *Coronelismo...* é referido por José Murilo de Carvalho como a *primeira obra importante da moderna sociologia política brasileira*. Valorizando o caráter interdisciplinar e empiricamente fundamentado, *Victor Nunes iria antes buscar no estudo cuidadoso e pormenorizado do município, de sua economia, de sua estrutura social, de seu governo, as bases para as generalizações sobre o sistema político nacional*. CARVALHO, José Murilo de. Em louvor de Victor Nunes Leal. *Dados*, v. 23, n. 1, 1980, p. 6 e 8.

*reforçavam*.<sup>62</sup> Em sua clássica obra, Leal sintetiza a essência do compromisso coronelista da seguinte forma:

da parte dos chefes locais, incondicional apoio aos candidatos do oficialismo nas eleições estaduais e federais; da parte da situação estadual carta-branca ao chefe local governista (de preferência o líder da facção local majoritária) em todos os assuntos relativos ao município, inclusive da nomeação de funcionários estaduais do lugar.<sup>63</sup>

Na prática, o compromisso correspondia a uma certa garantia pelo governo estadual do poder do coronel sobre seus dependentes e seus rivais em troca da promessa de apoio do coronel ao governo. No primeiro caso, a garantia se dava por meio do controle dos cargos públicos, desde o delegado de polícia até a professora primária. O retorno do coronel seria dado principalmente na forma de votos.

Em que pese o fato de que a obra de Leal *teve de início vida obscura*,<sup>64</sup> sua leitura tornou-se quase obrigatória para os que se dedicassem ao tema a partir da década de 1960. Apesar do esforço do autor, a ampla citação ensejava o risco da má leitura que poderia se dar especialmente na confusão entre os conceitos de coronelismo e de mandonismo, o que poderia levar ao distanciamento do ponto teoricamente mais rico da obra de Leal, qual seja o aspecto de sistema coronelista. Sobre a especificidade de seu conceito de coronelismo, Victor Nunes pondera: quando Eul-Soo Pang,<sup>65</sup> em sua *obra notável sobre a liderança local na Bahia*, define o coronelismo, *não é evidentemente ao meu coronelismo [de Coronelismo, enxada e voto] que se refere*.<sup>66</sup> Pang atribui ao coronel um *status* de senhor absoluto que exerce um poder monopolizante, ao passo que Nunes Leal estuda a figura do coronel por ser parte de um sistema: *não há uma palavra no meu livro pela qual se pudesse atribuir o status de senhor*

<sup>62</sup> CARVALHO, José Murilo de. Em louvor..., op. cit.

<sup>63</sup> LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*, op. cit., p. 70.

<sup>64</sup> CARVALHO, José Murilo de. *In Memoriam – Victor Nunes Leal (1914 – 1985)*. *Dados*, 1985, v. 28, n. 2, p. 141.

<sup>65</sup> PANG, Eul-Soo. *Coronelismo e oligarquias (1881-1943)*. A Bahia na Primeira República brasileira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

<sup>66</sup> LEAL, Victor Nunes. Coronelismo e o coronelismo de cada um. *Dados*, 1980, v. 23, n. 1, p. 12.

*absoluto ao coronel, ou às expressões pessoais de mando do sistema coronelista, pois o que procurei examinar foi sobretudo o sistema.*<sup>67</sup>

Além de interpretações diversas, o trabalho de Nunes Leal gerou um intenso debate sobre a validade dos pressupostos e das conclusões de sua pesquisa sobre o coronelismo. O debate entre Paul Cammack e Amílcar Martins Filho, sumarizado a seguir, é um bom exemplo.<sup>68</sup> Cammack, ao questionar o “compromisso coronelista” de Leal, defende uma posição tradicional segundo a qual o sistema político da época seria dominado pelos proprietários rurais, havendo, dessa forma, a representação de seus interesses pelo Estado. Para Cammack, os pressupostos do compromisso estabelecido entre os coronéis e o governo – quais sejam o controle dos votos pelos senhores de terra e o valor do voto como mercadoria política – seriam falsos. O controle dos votos não seria regra, pois no período haveria grande fluxo migratório ocasionado pelo fim do regime escravocrata e pela expansão da economia cafeeira. Não se poderia afirmar que os “trabalhadores rurais eram suficientemente dependentes de um só empregador a ponto de serem compelidos a votar segundo sua vontade”.<sup>69</sup> “Quanto ao valor do voto como mercadoria”, avalia Carvalho, “a crítica faz sentido, a votação pouco valia na época”.<sup>70</sup> Segundo relatos da época, havia fraudes na apuração e proclamação dos eleitos e a proporção de eleitores na população economicamente ativa era muito pequena. Na visão de Martins Filho, por outro lado, Cammack comete uma série de impropriedades, começando pela simplificação da historiografia sobre a época e a omissão de obras clássicas como *Os donos do poder*, de Faoro. Cammack limitaria a “interpretação clientelística” à literatura sobre coronelismo analisada por ele. Faz, assim, uma verdadeira confusão entre os conceitos, o que gera uma associação necessária entre eles. Como conseqüência, a análise de Cammack, ao negar a existência do sistema coronelista proposto por Leal, nega também a validade das interpretações clientelísticas dos estudiosos do período.

---

<sup>67</sup> *Idem*, p. 13.

<sup>68</sup> Cf. CAMMACK, Paul. O “coronelismo” e o “compromisso coronelista”: uma crítica. *Cadernos do Departamento de Ciência Política*, Belo Horizonte, 1979, n. 5, p. 1-20; e MARTINS FILHO, Amílcar. Clientelismo e representação em Minas Gerais durante a Primeira República: uma crítica a Paul Cammack. *Dados*, 1984, v. 27, n. 2, p. 175-197.

<sup>69</sup> CAMMACK, Paul. O “Coronelismo”..., op. cit., p. 6.

<sup>70</sup> CARVALHO, José Murilo de. *Mandonismo*..., op. cit.

Com a decadência do sistema oligárquico, a relação do Estado com a sociedade mudaria significativamente. A partir de então, pode-se dizer que há uma tendência crescente de o Estado representar interesses de classe e não de grupos mais bem definidos. A oligarquia, que teve seus tempos mais áureos durante a Primeira República, tem sérias dificuldades para se reproduzir nas novas condições políticas, econômicas e sociais dos últimos anos da década de 1920. Em se tratando da conjuntura econômica, é importante registrar que o estabelecimento de uma nova dinâmica produtiva, com a crescente urbanização e industrialização do país, aliada ao crescimento e organização da classe trabalhadora, gerou conseqüências para a relação de forças no plano político. O movimento grevista de amplitude mundial nos anos de 1917 a 1920, reforçado pelo início da Primeira Guerra ajudou a colocar em evidência as diferenças entre elites regionais e ao fracionamento no seio desse grupo hegemônico.

Do ponto de vista social, a pressão exercida pela nascente classe média urbana é um fator desestabilizador importante. Profissionais liberais e jornalistas, estavam intimamente ligados ao aparelho de Estado, na qualidade de funcionários públicos. Eram em grande medida os formadores da opinião pública nacional e, frontalmente ao ideário oligárquico, defendiam a ampliação da participação política em geral, como fator de estabelecimento de uma democracia liberal.

Soma-se a isso a insatisfação de um contingente de jovens oficiais do escalão intermediário do exército, relacionados ao movimento tenentista. Com um ideal de Estado forte, capaz de integrar o povo e unificar a nação, eles divergiam da pragmática concepção de República das principais oligarquias do país, em especial a do Estado de São Paulo, que deseja não mais que a garantia de seus negócios privados e a autonomia do Estado para os assuntos econômico-financeiros. Não que se possa dizer que o exército brasileiro fosse uma instituição majoritariamente oposta ao sistema oligárquico. Entretanto, a permanente sensação de incômodo dos militares frente ao descaso da elite dominante na condução dos assuntos nacionais terminou por gerar uma mobilização suficiente para a insurreição dos oficiais.

Os militares viabilizaram a instauração da República e forneceram os primeiros quadros para a sua direção, tanto em nível federal quanto em mais da metade dos Estados. Porém, o refluxo de sua participação na condução política nacional abriu espaço para o crescimento e a consolidação das grandes oligarquias, sobretudo a dos Estados cuja base econômica em expansão favorecia o desenvolvimento daquelas frações dominantes. Com o recuo dos militares em suas operações no campo político, abriu-se uma janela para a consolidação do sistema oligárquico: estabelecia-se então a política dos governadores. Arquetizada durante o governo do então presidente Campos Sales (1898-1902), e conduzida por ele, o objetivo principal era o de forjar um acordo entre os principais Estados e o governo federal para a sustentação política recíproca, minando as dissidências regionais e a oposição do Legislativo ao Executivo. O desenvolvimento das alianças entre Estados para as disputas nacionais redundou em uma sucessão de diferentes conformações políticas que relativizaram o arranjo inicial de compromisso da Primeira República, a política do café-com-leite, fruto do pacto entre São Paulo e Minas Gerais para seu revezamento na ocupação da Presidência da República.

A imposição do candidato mineiro Artur Bernardes, pelo bloco Minas Gerais-São Paulo em 1922, gerou uma reação importante do Rio Grande do Sul que, em associação aos Estados do Rio de Janeiro, Pernambuco e Bahia, formou a chamada Reação Republicana. Uma bandeira de destaque do grupo foi o grande descontentamento com a condução da política econômica e a restrição de privilégios ao café em detrimento de outros produtos brasileiros para exportação ou consumo interno, como o charque, fundamental para a economia gaúcha. Em 1929, novamente a insatisfação com o candidato oficial, nesse caso o paulista Julio Prestes, indicado pelo conterrâneo e então presidente Washington Luís, conseguiu unir de um mesmo lado os estados do Rio Grande do Sul e Minas, que contaram com o apoio do Partido Democrático (PD) de São Paulo, formando a Aliança Liberal. O PD, formado por jovens filhos das famílias tradicionais e dos fazendeiros do café, por industriais e, sobretudo, por profissionais liberais de classe média, é o produto da ruptura do monopólio político do Partido Republicano Paulista, que revelou o declínio em que se encontrava a oligarquia paulista em fins da década de 1920. Boris Fausto considera que o

*aprofundamento da crise do sistema oligárquico deveu-se, portanto, mais ao reaparecimento de conflitos entre os Estados e de problemas de ajuste do pacto oligárquico, embora já num novo contexto.*<sup>71</sup> O autor chama a atenção, ainda, para o papel desempenhado pela juventude na oposição política ou na atividade revolucionária, especialmente durante a década de 1920. Este traço esteve presente tanto no Partido Democrático de São Paulo, quanto no tenentismo, movimento de jovens oficiais do exército.

A crise no sistema oligárquico pode ser interpretada, portanto, como uma conseqüência da incapacidade do sistema em responder às demandas resultantes da nova conformação social e política. A decadência do sistema oligárquico não eliminaria, de imediato, as relações coronelistas na República, ou *federação das oligarquias*.<sup>72</sup> Nas zonas rurais e nos mais distantes rincões, tanto mais afastados do Centro-Sul do país, estaria presente a figura do coronel. Passados poucos anos da Revolução de 1930, não seria fácil identificar aquele sistema coronelista da República Velha. No entanto, permaneceu a base sobre a qual se erigia o compromisso coronelista, qual seja, as trocas de caráter assimétrico, no sentido vertical, entre agentes em pólos opostos da escala de poder, materializadas nos favores e concessão de benesses públicas, o clientelismo. Reconfigurado e em operação em novos ambientes – os espaços urbanos – o clientelismo seria, a partir de então, a moeda de troca para os partidos e máquinas políticas ganharem o apoio e a fidelidade dos eleitores.

O coronelismo pode ser localizado no tempo durante o período da Primeira República. Nas palavras de Carvalho, *o coronelismo, como sistema nacional de poder, acabou em 1930, mais precisamente com a prisão do governador gaúcho, Flores da Cunha, em 1937*. Para o autor, *o centralismo estado-novista destruiu o federalismo de 1891 e reduziu o poder dos governadores e de seus coronéis*.<sup>73</sup> Com a perda de poder dos coronéis, que praticamente cessou a partir de 1930, os políticos (e os governos) passam a

---

<sup>71</sup> FAUSTO, Boris. Brasil: estrutura social e política da Primeira República, 1889-1930. BETHELL, Leslie (org.). História da América Latina: de 1870 a 1930, volume V. São Paulo: Universidade de São Paulo; Imprensa Oficial do Estado. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2002, p. 805

<sup>72</sup> Na expressão de FAUSTO, Boris. Brasil: estrutura social e política da Primeira República, 1889-1930. op cit., p. 771.

<sup>73</sup> CARVALHO, José Murilo de. As metamorfoses do coronel. op. cit., p. 18-9.

estabelecer relações clientelísticas com os eleitores, em que pese o avanço de um novo ordenamento legal para os processos eleitorais. A continuidade da política de clientela se dá junto a uma política ideológica, que poderia ser considerada como caracteristicamente urbana. *Há chefes políticos tipicamente urbanos que baseiam sua carreira e máquinas eleitorais na capacidade de atender demandas de benefícios visíveis e imediatos em troca da garantia de votos.*<sup>74</sup> Nunes sustenta que *quase todos os autores que escrevem sobre os partidos políticos brasileiros concordam que o clientelismo é uma de suas características mais marcantes.*<sup>75</sup> Entretanto, segundo o autor, o clientelismo é apontado como uma característica apenas da República Velha, associada à política do “café-com-leite”.

#### 1.2.4 O clientelismo após o coronelismo

A permanência do clientelismo no período posterior à decadência do coronelismo foi demonstrada. Baseada na atuação da máquina política do MDB no Rio de Janeiro, pesquisa aponta que as relações de clientelismo e patronagem são ainda comuns nas eleições de um dos centros mais urbanizados do país durante as décadas de 1960 e 1970. As clientelas ligadas às máquinas políticas são constituídas por grupos amplos e diversificados. Pode-se encontrar, dessa forma,

tanto o clientelismo personalista, baseado na relação líder-seguidores, quanto o clientelismo partidário, reforçando a identificação dos eleitores com a sigla partidária, ou ainda o clientelismo de categorias, que se fundamenta na identificação do eleitor com questões substantivas ligadas a interesses corporativos, profissionais ou religiosos, isto é, interesses de categorias específicas.<sup>76</sup>

---

<sup>74</sup> BARBOSA, Livia Neves de Holanda; DRUMOND, José Augusto. *Coronelismo*. In: SILVA, Benedito (coord.). *Dicionário de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1986, p. 276.

<sup>75</sup> NUNES, 2003, op. cit., p. 33.

<sup>76</sup> DINIZ, Eli. *Voto e máquina política: patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982, p. 37.

Em sua atuação, os políticos clientelistas privilegiam questões que não impliquem negociações complexas e custosas, evitando, dessa forma, os conflitos de interesses que potencializem clivagens sociais mais profundas. Como regra geral, são tratadas as demandas e interesses mais diretamente atrelados à vida concreta dos eleitores, solucionando suas necessidades imediatas e visíveis. *Os critérios universalistas são, portanto, enfraquecidos senão totalmente relegados, enfatizando-se as considerações de ordem particularista. O que a cidadania define como um direito é concedido como dádiva daqueles que se situam em posições de poder.*<sup>77</sup> Diniz conclui que o fenômeno clientelista constitui-se como uma forma de participação política passível de manifestação em diferentes fases de desenvolvimento de uma sociedade, em diferentes contextos e formatos altamente diferenciados. Nunes, por sua vez, reforça que o *clientelismo se manteve forte no decorrer de períodos democráticos, não definhou durante o período de autoritarismo, não foi extinto pela industrialização e não mostrou sinais de fraqueza no decorrer da abertura política.*<sup>78</sup>

Há que se destacar, entretanto, uma importante diferença entre o clientelismo característico do coronelismo do meio rural e o utilizado pelo chefe político urbano. Neste caso, não há necessariamente o monopólio de recursos e meios para a existência da população e do eleitorado. Há mais opções de sobrevivência e busca de benefícios, mesmo imediatos. A troca de voto por favores pode ser, de fato, dificultada ou impedida no meio urbano por uma série de fatores, incluindo-se aí as preferências ideológicas.

---

<sup>77</sup> *Idem*, p. 43.

<sup>78</sup> NUNES, 2003, op. cit., p. 33.

### 1.2.5 O conceito de clientelismo

No clientelismo, as trocas são generalizadas e pessoais. A troca generalizada, característica do clientelismo, é diferente da troca específica, típica do capitalismo moderno. Neste,

o processo de troca e aquisição de qualquer bem não inclui a expectativa de relações pessoais futuras, nem depende da existência de relações anteriores entre as partes envolvidas (...) as trocas ocorrem sem preocupação com as características pessoais dos indivíduos envolvidos; elas são caracterizadas pelo impersonalismo.<sup>79</sup>

Para Nunes, o impersonalismo é um dos constituintes básicos do mercado livre e também a base da noção de cidadania.

O conceito de clientelismo, universalmente utilizado, deve ser cuidadosamente empregado para evitar uma extensão demasiada, que deseje inadequadamente encobrir situações diversas. *Na literatura internacional, muitos não concordam em restringi-lo à idéia de atributo de um sistema; outros querem aplicá-lo apenas à política local; outros ainda o vêem como um sistema global.*<sup>80</sup> Para Carvalho, o conceito de clientelismo em geral é empregado de maneira frouxa. O autor utiliza o conceito limitando-o a relações de troca entre atores políticos, como um *atributo variável de sistemas políticos macro*.<sup>81</sup> Genericamente, o clientelismo pode ser caracterizado pelo controle informal do fluxo de recursos materiais em relações e redes personalistas nas quais há relações assimétricas por diferença de poder, geralmente envolvendo concessão de benefícios públicos.

Sobre a confusão entre os conceitos de coronelismo e mandonismo, Carvalho esclarece que *o coronelismo se apresenta como um sistema político, uma complexa rede de relações que permeia todos os níveis de atuação política e não apenas como mandonismo local*. E continua: o surgimento do coronelismo implica *a decadência do poder do coronel, ou seja, o enfraquecimento do*

<sup>79</sup> NUNES, 2003, op. cit., p. 27-8.

<sup>80</sup> CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo. op. cit.

<sup>81</sup> Idem.

*mandonismo*.<sup>82</sup> Leal entende que o mandonismo sempre existiu apresentando-se como uma característica do coronelismo. Dessa forma, reforça Carvalho, o *mandonismo não é um sistema, é uma característica da política tradicional. Existe desde o início da colonização e sobrevive ainda hoje em regiões isoladas*. Nessa perspectiva, o mandonismo desaparecerá completamente quando os direitos civis e políticos alcançarem todos os cidadãos. *A história do mandonismo confunde-se com a história da formação da cidadania*.<sup>83</sup>

No que respeita à diferença entre os conceitos de coronelismo e clientelismo, observa-se que, assim como o mandonismo, o clientelismo é uma característica do coronelismo. A sociedade brasileira é tradicionalmente clientelista. Não obstante, *na medida em que o clientelismo pode mudar de parceiros, ele pode aumentar e diminuir ao longo da história, em vez de percorrer uma trajetória sistematicamente decrescente como o mandonismo. Daí ser mais útil delimitar o conceito [de coronelismo] no sentido de restringir-se a um momento do processo*.<sup>84</sup> A partir dos termos da construção do compromisso coronelista, era comum a já citada concessão de favores e as nomeações de funcionários para cargos no município. *O clientelismo, isto é, a troca de favores com o uso de bens públicos, sobretudo empregos, tornou-se a moeda de troca do coronelismo*.<sup>85</sup> Entretanto, no coronelismo, como esclarece Carvalho, *o controle do cargo público é mais importante como instrumento de dominação do que como empreguismo. O emprego público adquire importância em si, como fonte de renda, exatamente quando o clientelismo cresce e decresce o coronelismo*.<sup>86</sup>

É de se notar que os três conceitos são relacionados, porém não sinônimos. Além de guardarem sua especificidade, assumem curvas diferentes de evolução.

---

<sup>82</sup> CARVALHO, José Murilo de. Coronelismo. In: ABREU, Alzira Alves de. et al (coord.). *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro Pós-1930*. 2ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001, p. 1598. (Destques meus).

<sup>83</sup> CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo. op. cit.

<sup>84</sup> CARVALHO, José Murilo de. Coronelismo. op. cit., p. 1598.

<sup>85</sup> CARVALHO, José Murilo de. As metamorfoses do coronel. *Política Democrática Revista de Política e Cultura*, 2001, v.1, n.1, p. 18.

<sup>86</sup> CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo. op. cit.

O coronelismo retrata-se com uma curva tipo sino: surge, atinge o apogeu e cai num período de tempo relativamente curto. O mandonismo segue uma curva sempre descendente. O clientelismo apresenta uma curva ascendente com oscilações e uma virada para baixo nos últimos anos.<sup>87</sup>

Eisenstadt e Roninger defendem que o clientelismo é um sistema caracterizado por situações paradoxais. Tal paradoxo estaria presente numa combinação entre desigualdade e assimetria de poder e uma, pelo menos aparentemente, solidariedade mútua. Essa solidariedade se daria em termos de identidade pessoal e de sentimentos e obrigações interpessoais. Haveria, também, uma combinação de exploração e potencial coerção com relações voluntárias e obrigações mútuas imperiosas. Além disso, um arranjo dessas obrigações e solidariedade com a necessidade de burlar a legalidade, caracterizando um aspecto ligeiramente ilegal ou semilegal destas relações.<sup>88</sup>

O clientelismo é um importante mecanismo de contraposição à centralização burocrática estatal. *Redes pessoais e hierárquicas desempenham a função de canais simulados para a participação, competição e alocação de recursos de acordo com as demandas oriundas de baixo.*<sup>89</sup> Ações baseadas em contatos e relações pessoais e hierárquicas são cruciais para um sem número de questões. Pode-se obter um emprego, a apropriada assistência médica e, até mesmo, a aprovação de um pedido feito a um órgão público. Pode-se dizer que uma chamada “cultura do jeitinho”,<sup>90</sup> largamente utilizada no Brasil, reforça a tradição clientelista nacional. *Os brasileiros enaltecem o jeitinho (isto é, uma acomodação privada e pessoal de suas demandas) e a autoridade pessoal como mecanismos cotidianos para regular relações sociais e relações com instituições*

---

<sup>87</sup> Idem.

<sup>88</sup> EISENSTADT, S. N. & RONINGER, Luiz. Patron-Client relations as a model of structuring social exchange. *Comparative Studies in Society and History* 22, n. 1, 1980.

<sup>89</sup> NUNES, 2003, op. cit., p. 29.

<sup>90</sup> Para uma produtiva análise do “jeitinho” brasileiro, cf. DA MATTA, Roberto. *Carnavais, malandros e heróis*. Rio de Janeiro: Rocco, 1997. Nunes lembra, a partir do que Da Matta mostrou em seus trabalhos, que *a sociedade brasileira é extremamente forte e organizada fora da esfera das instituições políticas formais. Afirma que os cientistas sociais, em suas análises sobre o Brasil, freqüentemente descaram o estudo das verdadeiras instituições sociais como o ‘jeitinho’, a amizade, as redes de relações sociais e assim por diante, porque esses elementos são aparentemente ‘informais’ e fluidos. Em conseqüência, a tendência é ignorá-los ou considerá-los inconseqüentes para o estudo de outros eventos políticos e sociais. De outro lado, o corporativismo, o autoritarismo burocrático, a formulação autoritária de políticas etc., tendem a ser formalizados em códigos e procedimentos legais, pelo que são analisados com mais freqüência e encarados com seriedade* (NUNES, 2003, op. cit., p. 41).

*formais.*<sup>91</sup> Nunes argumenta que *as instituições formais do Estado ficaram altamente impregnadas por este processo de trocas de favores, a tal ponto que poucos procedimentos burocráticos acontecem sem uma 'mãozinha'.*<sup>92</sup>

Trata-se de uma gramática que permanece incrustada na trajetória política brasileira.

---

<sup>91</sup> *Idem*, p. 32.

<sup>92</sup> *Idem*, p. 33.

## **CAPÍTULO 2 – SURGIMENTO DAS NOVAS GRAMÁTICAS POLÍTICAS: O PROCESSO DE *STATE BUILDING***

Pode-se dizer que o Estado brasileiro passa efetivamente a existir na década de 1930, durante o governo do presidente Getúlio Vargas, quando houve no Brasil um verdadeiro processo de *state building*. Até então, desde o período imperial, havia no Brasil um Estado em formação, de características eminentemente patrimonialistas. Sob Vargas, há um efetivo processo de estruturação do aparelho e das funções estatais, resultando em maior capacidade de intervenção econômica e coordenação política e social. São exemplos desse processo a criação de instituições corporativistas, produto de uma nova legislação; criação de órgãos governamentais e empresas públicas para especialização e proteção do núcleo técnico do Estado; reforma do serviço público e implantação de sistemas meritocráticos, buscando garantir um universalismo de procedimentos. As profundas mudanças ocorridas no início da década de 1930 proporcionaram a instauração de uma nova estrutura para o relacionamento entre o Estado e sociedade no Brasil.

Este capítulo trata do surgimento das gramáticas políticas do corporativismo, universalismo de procedimentos e insulamento burocrático no processo de *state building* do Estado brasileiro.

## 2.1 A gramática do corporativismo

O corporativismo seria, de forma geral, um sistema de intermediação ou representação de interesses e de formulação de políticas, visando à eficiência econômica com a diminuição dos níveis de conflito. Assim como o clientelismo, o corporativismo pode ser entendido como um mecanismo para o esvaziamento de conflitos sociais, sendo o primeiro informal e o segundo um mecanismo formal e institucionalizado. *O corporativismo organiza camadas horizontais de categorias profissionais arrumadas em estruturas formais e hierárquicas. O clientelismo atravessa fronteiras de classes, de grupo e categorias profissionais.*<sup>93</sup>

A característica particular do corporativismo é a cooperação entre grupos com posições econômicas distintas e por vezes antagônicas, e destes com um Estado poderoso, independente e legítimo.<sup>94</sup> O Estado, no corporativismo, seria por definição o representante do bem-comum, apresentando, portanto, autoridade moral e legitimidade necessárias ao cumprimento de sua finalidade em nome da coletividade. Phillippe Schmitter<sup>95</sup> não define o corporativismo pela sua relação com o modo de produção, mas pela sua natureza política. Seria, dessa forma, um sistema oposto ao pluralismo, com a finalidade de realizar a intermediação de interesses de um número limitado de grupos que não competem entre si e são autorizados, ou mesmo criados, pelo Estado. Tais grupos exercem então um monopólio em suas categorias. Em troca, o Estado exerce o controle da seleção de sua liderança e de suas demandas. O corporativismo, para Schmitter, inevitavelmente substituirá o pluralismo, que se encontra em declínio. Não se configurando como uma ideologia, o corporativismo é eminentemente um meio de organização das relações entre o empresariado e os trabalhadores em sociedades de capitalismo industrial. Nas modernas sociedades capitalistas, o corporativismo integra a classe trabalhadora ao Estado, promovendo o crescimento econômico e reduzindo o conflito de classes ao fomentar a harmonia interclasses. O corporativismo, dessa forma, pode ser

---

<sup>93</sup> NUNES, 2003, op. cit., p. 41.

<sup>94</sup> CARNOY, Martin. *Estado e teoria política*. 9ª ed. Campinas: Papyrus, 2004.

<sup>95</sup> *Apud* CARNOY, op. cit.

entendido como uma solução não-coercitiva para conflitos de interesses quando se supõe que há um interesse predominante.

### **2.1.1 As vertentes estatal e societal do corporativismo**

É possível identificar pelo menos duas vertentes principais nos estudos corporativistas. No primeiro caso, o corporativismo está frequentemente associado aos países com atuação estatal baseada no autoritarismo, e às tradições patrimonialistas do Estado em relação à sociedade. Já na outra vertente, a ênfase seria dada ao protagonismo dos grupos sociais e à sua organização “espontânea”, que favorece a cooperação para sua representação em nível do Estado, que os reconhece e legitima. Existe, nesses termos, uma receptividade da literatura em assumir essas diferentes abordagens como produtivas para o estudo de diferentes realidades e tradições político-sociais. Schwartzman, por exemplo, aponta que o termo “corporativismo” tem sido usado na literatura para tratar de situações de participação restrita ou de monopólio de representação, nas quais determinados atores possuem uma posição privilegiada de acesso aos recursos de poder. Esses casos caracterizam sociedades organizadas de forma estamental, comumente associadas a propostas políticas de regimes autoritários, em particular os de inspiração católica conservadora. Entretanto, o autor reconhece que

é necessário distinguir os sistemas corporativos de tipo autoritário, baseados no ordenamento hierárquico da sociedade por um Estado forte, daquelas formas de corporativismo resultantes da reorganização de setores importantes da sociedade, após os efeitos devastadores da revolução burguesa.<sup>96</sup>

Tal classificação leva em consideração a existência de um Estado forte, que, na perspectiva adotada por Schwartzman, parece ser uma condição para a manifestação de relações corporativas no sentido tradicional do termo. Ele empreende uma análise que está mais interessada nas relações em que há cooptação política, mas considera o corporativismo uma característica do sistema por se tratar de uma herança da estrutura legal criada desde Vargas para o

---

<sup>96</sup> SCHWARTZMAN, Simon. *Bases do autoritarismo brasileiro*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1982, p. 52.

enquadramento e a representação de classes. O Ministério do Trabalho e o sistema previdenciário seriam exemplos bastante claros dessa intenção. Entretanto, para o autor, *os sistemas de cooptação ocupam um lugar intermediário entre os sistemas corporativos e a política aberta de grupos de interesse.*<sup>97</sup> A cooptação política refere-se a um sistema com uma participação política débil e dependente. Um controle de sentido hierárquico (de cima para baixo) é exercido pelo Estado, que tem características patrimoniais. Se bem que o autor trata de chamar de neopatrimonial, pelo fato de se ter no Brasil um modelo em que se encontram características patrimoniais de relação Estado-sociedade, com traços marcantes de “modernidade” no sistema normativo estatal, produzindo o que se poderia chamar de “patrimonialismo burocrático” (ou neopatrimonialismo).

A relação entre cooptação política e representação já havia sido objeto de Schwartzman em trabalho anterior. Baseando-se na distinção entre sistemas de autoridade de tipo hierárquico e de tipo piramidal,<sup>98</sup> o autor desenvolve uma análise sobre a relação entre Estado e sociedade. Schwartzman leva em consideração as formas de participação política mais típicas de cada um dos sistemas de Apter e verifica que os termos representação e cooptação assumem grande utilidade analítica. Enquanto o conceito de representação corresponderia a um tipo de articulação de interesses e vontades “de baixo para cima” (a fim de influenciar, dirigir ou mesmo comandar), a cooptação seria uma participação essencialmente situacionista e dependente. No Brasil, segundo o autor, predomina o padrão hierárquico de participação política, que é realizada por certo grau de cooptação da liderança política pelo centro de poder. Entretanto, a representação política, na qual há uma tendência de a sociedade civil controlar os seus representantes, também tem sido vigente no país. A preocupação central desse trabalho são as relações entre essas duas formas de participação, ou, em suas palavras,

---

<sup>97</sup> SCHWARTZMAN, Simon. *Bases...*, op. cit., p. 53.

<sup>98</sup> Proposto por David Apter em APTER, David. Notes for a Theory of Non-Democratic Representation, In: *Some Conceptual Approaches to the study of Modernization*, Prentice Hall Inc., 1968, recuperado em SCHWARTZMAN, Simon. Representação e cooptação política no Brasil. *Dados*, 1970, n.7.

verificar a tese de que a história política brasileira tem sido a de um conflito entre duas linhas primordiais de desenvolvimento, uma “de baixo para cima”, conduzindo aos esforços de representação política, e outra “de cima para baixo”, levando à cooptação.<sup>99</sup>

No decorrer da sua análise, Schwartzman argumenta que o Brasil apresenta um processo de desenvolvimento baseado em duas linhas diferentes que, em certa medida, são divergentes: haveria então o que chama de “a dualidade brasileira”. *Esta dualidade é devida à dualidade entre as fontes econômica e política de poder, entre uma estrutura de poder hierárquica por um lado, e uma estrutura de poder contratual e piramidal, por outro.*<sup>100</sup> A primeira, representada pela economia ligada ao mercado internacional (baseada fundamentalmente no Estado de São Paulo). A segunda, gerada pelo centro do poder político (Rio de Janeiro apoiado em Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Bahia, entre outros). O autor chama a atenção para o fato de a dualidade fugir à interpretação baseada numa perspectiva segundo a qual o regime político refletiria o sistema de produção, ou o poder político determinaria o que ocorre em outras esferas da sociedade. *Assim, a história do Brasil pode ser descrita em termos das relações entre estes dois pólos e, reforça Schwartzman, é bastante claro que não se pode compreender a história política brasileira se esta contradição entre os pólos econômico e político de desenvolvimento do país não é posta no centro da análise.*<sup>101</sup>

Voltando à distinção entre os “corporativismos” temos, por um lado, aqueles estudos nos quais os traços de um corporativismo de corte estatal são mais evidentes, pelo que se encontram referências ao corporativismo estatal. De outro lado, constitui-se uma abordagem conhecida como corporativismo societal, também denominada neocorporativismo. Assim, seria possível concluir, com base em Schwartzman, que

---

<sup>99</sup> SCHWARTZMAN, Simon. Representação e cooptação..., op. cit., p. 15-7.

<sup>100</sup> *Idem*, p. 21.

<sup>101</sup> *Idem*, p. 21-2.

No primeiro caso, estamos diante de um Estado forte, com componentes neopatrimoniais bastante claros, e que é capaz de impor sua vontade e seu ordenamento à sociedade civil. No segundo, estamos diante de uma sociedade que se organiza a partir de situações de mercado, e estabelece limites e parâmetros claros à ação do Estado.<sup>102</sup>

### **2.1.2 Os estudos corporativistas latino-americanos nas democracias liberais: vertentes culturalista e estruturalista**

A constatação corrente de que o corporativismo foi desenvolvido para servir de alternativa às análises pluralistas e marxistas, encontra em Araújo & Tapia quem sustente a formação de um “paradigma corporativista” nas últimas décadas do século XX. Entretanto, segundo os autores, o conceito de corporativismo tem sido empregado *muitas vezes de modo frouxo e impreciso para se referir a fenômenos políticos e sociais muito diferentes*.<sup>103</sup> De fato, se se avaliar o pouco peso atribuído pelos estudos pluralistas e marxistas clássicos ao poder do Estado, rapidamente nota-se convergência entre tais linhas tão díspares em relação aos seus pontos de partida e de chegada. A maior contribuição de Araújo & Tapia, contudo, sem dúvida deve-se ao seu esforço de empreender uma análise que consiga tanto delimitar as fronteiras do tal “paradigma”, quanto lançar luzes sobre o que se poderia identificar como os principais enfoques e trajetórias do conceito. Nesse sentido, a par da dicotômica classificação da aplicação do conceito de corporativismo em estatal e societal, sua análise volta-se ao reconhecimento de diferentes preocupações ou subgrupos *dentro* de cada um desses dois pólos. Além disso, a primeira abordagem trata de situar o corporativismo nos espaços em que se identifica quer seja uma tradição político-cultural, quer seja uma ênfase nas estruturas de representação da sociedade junto ao Estado: o critério de corte cobre os casos latino-americanos. O segundo grande grupo seria, de outro lado, representado pelos estudos nos quais o corporativismo serve ao propósito de investigar a forma como o sistema político trata a intermediação de interesses e a participação social para a formulação e

---

<sup>102</sup> SCHWARTZMAN, Simon. *Bases...*, op. cit., p. 52-3.

<sup>103</sup> ARAÚJO, Angela M. C. & TAPIA, Jorge R. B. Corporativismo e neo-corporativismo: o exame de duas trajetórias. *BIB*, Rio de Janeiro, n. 32, 2º semestre, 1991, p. 3.

implementação de políticas públicas: são enfocadas as democracias liberais do período pós-guerra.

O corporativismo como produto da tradição político-cultural ibero-romana é a principal premissa sobre a qual se assentam os estudos da “vertente culturalista”. Araújo & Tapia destacam que a vertente pode ser caracterizada pela utilização de análises comparativas que ressaltam semelhanças com o que se chama de “modelo corporativo”; ênfase na perspectiva histórica da análise e compreensão das singularidades do desenvolvimento político do mundo ibero-latino, caracterizando o que se chama de “terceira via”, alternativa tanto ao capitalismo, quanto ao socialismo; e valorização da categoria Estado – em geral qualificado como autoritário e patrimonialista –, utilizando-a como variável independente. Howard Wiarda,<sup>104</sup> indicado como o autor mais representativo da vertente, aponta dois enfoques conceituais distintos para o corporativismo. Apesar de relacionados, o primeiro trata de abordar o aspecto propriamente histórico da manifestação do corporativismo nos regimes dos anos 1930 e 1940. *Corporativismo, nesse sentido, é visto como ideologia e instituições datadas historicamente.* Já o outro sentido, mais amplo, corresponde à tradição histórico-cultural ibero-latina, corporificada numa *forma dominante de organização sócio-política, que também é hierárquica, elitista, autoritária, burocrática, patrimonialista, católica e corporativista.*<sup>105</sup> Em geral, nos trabalhos culturalistas sobre o corporativismo, predominam análises sobre a durabilidade e persistência das instituições de tradição corporativista no desenvolvimento das sociedades no mundo ibero-latino. Durabilidade e persistência fundadas na capacidade de ajuste e readaptação institucional das realidades do moderno capitalismo nas regiões.

Desse modo, essa vertente enfatiza, de um lado, a continuidade de um padrão político-cultural patrimonial-corporativista que se perpetua (...) e reconhece, por outro lado, a grande variedade de opções e alternativa abertas no interior do modelo corporativista, sua capacidade de se ajustar a diferentes tipos de regimes políticos...<sup>106</sup>

---

<sup>104</sup> WIARDA, Howard. Corporatism and development in the iberic-latin world: persistent strains and new variations. *The Review of politics*, v. 36, n. 1, referido em ARAÚJO & TAPIA, op. cit.

<sup>105</sup> ARAÚJO & TAPIA, op. cit., p. 6.

<sup>106</sup> ARAÚJO & TAPIA, op. cit., p. 6.

Em relação à vertente culturalista do corporativismo, Araújo & Tapia apontam, por fim, quatro sérias limitações, relacionadas ao uso de suas premissas e métodos de análise.

Elas estão relacionadas, em primeiro lugar, à incapacidade de explicar por que contextos culturais diversos como regiões da Ásia e Oriente Médio, de um lado, e América Latina, por outro, têm estruturas similares para representação política de interesses identificada com o corporativismo. Não explica, também, por que existem tão marcantes diferenças da manifestação do corporativismo em diferentes períodos no mesmo país, nem as razões pelas quais há tantas diferenças entre países, que deveriam apresentar um padrão semelhante de desenvolvimento corporativo – pelo fato de se encontrarem em regiões geográficas próximas e contarem com praticamente os mesmos traços de tradição católico-corporativa. Assim, explicações culturais amplas para grandes áreas geográficas prevêem heranças culturais comuns, mas têm dificuldades de dar conta de divergências nos padrões políticos dentro daquela região. Esses seriam os casos, por exemplo, da Colômbia e do Equador, em que a presença da forte cultura ibero-católica não redundou em mesma intensidade das instituições corporativas. Uma terceira limitação está relacionada à crítica ao argumento de que o corporativismo poderia ser considerado como uma “terceira via” de desenvolvimento das regiões ibero-latinas. Neste caso, segundo os autores, há *uma leitura acrítica da ideologia corporativista em que se toma “a palavra pelo fato”, ou o discurso ideológico como verdade histórica.*<sup>107</sup>

A quarta e última limitação apontada se deve ao próprio uso da explicação baseada na continuidade cultural, uma vez que muitas vezes ela não encontraria paralelismo com as evidências empíricas, tanto em função de readaptações corporativas, quanto do surgimento de instituições corporativas em países onde antes não se podiam encontrá-las. Na visão de Stepan, *essas experiências institucionais corporativistas têm emergido das crises, onde os elementos de **descontinuidade** são importantes.*<sup>108</sup> São citados pelo autor exemplos de descontinuidade nos casos do Estado Novo do Brasil, do partido

<sup>107</sup> ARAÚJO & TAPIA, op. cit., p. 7-8.

<sup>108</sup> STEPAN, Alfred. *Estado, corporativismo e autoritarismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980, p. 80.

revolucionário do México e da experiência militar do Peru, onde foi necessário recriar novas bases hegemônicas de apoio para o Estado, por meio da integração de novos grupos sociais. O elemento de descontinuidade para o surgimento do corporativismo é confirmado, segundo Stepan, pelo fato de as elites desses Estados usarem os modos de participação corporativista como estratégia de implementação de seus projetos de desenvolvimento e reação às crises. Em seu projeto de reconstrução da sociedade, setores importantes dessas elites utilizaram o poder do Estado *por motivos mais programáticos do que por motivos culturais tradicionais*.<sup>109</sup> A crise seria o resultado da percepção pela elite de uma ameaça de fragmentação política e social em determinados contextos históricos. O corporativismo, segundo essa perspectiva, surge como uma *reação à crise*.

Outra vertente, baseada no papel das características estruturais dos sistemas, enfatiza o papel do Estado, fundamental para a construção de instituições corporativas. As estruturas de representação de interesses vinculam a sociedade ao Estado, e são apontadas como características do corporativismo estatal. Nessa vertente, denominada por Araújo & Tapia de “estruturalista”, seria possível identificar “um certo consenso” na literatura sobre a utilização do conceito de corporativismo como um tipo-ideal. O tipo-ideal do corporativismo não se refere a um ou outro sistema corporativo dado historicamente, mas, antes, *constitui um instrumento útil para a análise comparativa na medida em que permite a identificação aproximada dos diferentes casos*.<sup>110</sup> Nesse sentido, Stepan recomenda cautela para a aplicação do conceito de corporativismo, nunca devendo-se associá-lo a uma característica totalizante dos sistemas políticos, pois, segundo o autor, *nenhum sistema político até hoje tem se aproximado do apoio exclusivo nos mecanismos corporativistas para realizar todas as funções políticas chave*.<sup>111</sup> Sua utilidade é particularmente visível para o reconhecimento dos diversos tipos de corporativismos, presentes em contextos e realidades variados, ou seja, sua aplicação pode propiciar *a identificação de formas variadas desses arranjos institucionais que surgem em diferentes momentos históricos e convivem com diferentes regimes políticos*.<sup>112</sup> As

---

<sup>109</sup> STEPAN, op. cit., p. 81.

<sup>110</sup> ARAÚJO & TAPIA, op. cit., p. 9.

<sup>111</sup> STEPAN, op. cit., p. 95.

<sup>112</sup> ARAÚJO & TAPIA, op. cit., p. 10.

diferenças do tipo-ideal do corporativismo em relação ao pluralismo seriam marcadas pela sua aproximação a sistemas de representação de interesses constituídos de unidades não-competitivas, autorizadas e supervisionadas pelo Estado.

A vertente estruturalista de estudos latino-americanos é notadamente associada ao corporativismo estatal. As associações de interesse são criadas, promovidas e controladas pelo Estado. No corporativismo estatal, também chamado de autoritário, as representações do capital e do trabalho são freqüentemente subordinadas ao poder do Estado, que as tutela e condiciona o seu comportamento. A função do corporativismo de tipo estatal é a busca pela unidade de interesses dos atores, para a cooperação entre classes e setores sociais distintos com o Estado. Nele ocorre uma convergência entre os espaços público e privado, na medida em que ocorre, por um lado, uma “publicização” das entidades representativas privadas, através de seu reconhecimento e tutela pelo Estado, fazendo com que elas adquiram um caráter semi-público ou quase-público e, por outro lado, o acesso destas no âmbito do aparelho estatal, promovendo uma espécie de privatização da razão e dos interesses do Estado.

Uma consequência importante da utilização da noção estruturalista do corporativismo está presente na tendência de encará-lo como não mais do que uma característica de determinados setores de sistemas políticos, que apresentam, em menor ou maior medida, um padrão institucionalizado de relacionamento corporativista. Essa tendência distancia-se da visão presente na vertente culturalista, que chega a considerar o corporativismo como um tipo específico de regime político. A visão de Stepan alinha-se a de Collier e Collier, que mostram o corporativismo *não como um “fenômeno que esteja presente ou ausente”, mas pelo contrário, como uma “série de características que podem estar presentes ou ausentes em vários graus”*.<sup>113</sup> Stepan conclui que estudos sobre os sistemas políticos corporativistas devem utilizar suplementarmente outras estruturas analíticas (além do corporativismo), como a máquina ou a política

---

<sup>113</sup> COLLIER, David & COLLIER, Ruth Berins. Who does what, to whom, and how: toward a comparative analysis of Latin American corporatism. In: MALOY, James (ed.). *Authoritarianism and corporatism in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburg Press, 1977, pp. 489-512, recuperado em STEPAN, op. cit., p. 95.

burocrática, as redes de clientela, ou a complexa organização dos militares. Isso se deve ao fato de o corporativismo ser encarado como um *fenômeno setorial parcial do sistema político global*.<sup>114</sup>

### 2.1.3 Corporativismo inclusivo e corporativismo exclusivo

A associação do corporativismo a políticas populistas ou autoritárias dos Estados redundou na classificação do corporativismo estatal em diferentes subtipos. Stepan critica o seminal trabalho *Still the century of corporatism?*, de Philippe Schmitter, publicado em 1974, por não ser possível, a partir dele, distinguir sistemas políticos corporativistas bastante diferentes.<sup>115</sup> As diferenças estariam dentro do chamado corporativismo de Estado, e poderiam ser verificadas empiricamente nos regimes latino-americanos instaurados no Brasil, Chile, México e Argentina. Em diferentes momentos históricos, esses países aplicaram políticas corporativistas ora mais próximas a um pólo inclusivo, ora mais próximas a um pólo exclusivo. Stepan propõe, assim, a segmentação do corporativismo estatal nos subtipos “corporativismo inclusivo” e “corporativismo exclusivo”. A tipologia é reconhecidamente baseada na distinção entre sistemas corporativistas “que incorporam autoritarismo-populista” e sistemas corporativistas que “excluem o autoritarismo burocrático”, elaborada por Guillermo O’Donnell, e “modificada e qualificada” por Stepan.<sup>116</sup> Quando produz políticas de caráter inclusivo, *a elite do Estado pode tentar forjar um novo equilíbrio da sociedade-Estado por políticas destinadas a incorporar grupos importantes da classe trabalhadora no novo modelo político e econômico*.<sup>117</sup> O autor não quer dizer com o termo *inclusivo* que se trata de políticas liberais, democráticas ou socialistas. Ele considera que tanto o corporativismo inclusivo quanto o exclusivo, ou seja, no conjunto, o corporativismo estatal é derivado do subtipo autoritário da classificação de regimes em democráticos, autoritários e totalitários, de Juan Linz. No pólo oposto,

<sup>114</sup> STEPAN, op. cit., p. 97.

<sup>115</sup> SCHMITTER, Philippe. Still the century of corporatism? In: *The new corporatism: social-political structures in the Iberian world*. PIKE, Fredrick B. & STRINCH, Thomas (eds.). Notre Dame and London: University of Notre Dame Press, 1974, p. 85-131, referido em STEPAN, op. cit., p. 99.

<sup>116</sup> O’DONNELL, Guillermo. *Modernization and bureaucratic authoritarianism: studies in South American politics*. Berkeley: Institute of International Studies, University of California, 1973, p. 53-114, referido em STEPAN, op. cit., p. 100.

<sup>117</sup> STEPAN, op. cit., p. 100.

de caráter exclusivo, *a tentativa de forjar um novo equilíbrio sociedade-Estado pode se apoiar fortemente em políticas coercitivas para desativar e depois reestruturar grupos importantes da classe trabalhadora.*<sup>118</sup> Trata-se de qualificar as políticas e não os regimes em inclusivos e exclusivos, pois é possível, e mesmo freqüente, encontrar regimes que usam mecanismos corporativistas dos dois matizes. *O rótulo “inclusivo” ou “exclusivo” quando preso a sistemas corporativistas refere-se assim à orientação **dominante** da elite do Estado.*<sup>119</sup>

#### 2.1.4 A origem do corporativismo

A discussão sobre a origem do corporativismo tem lugar no confronto entre as perspectivas que o consideram como “reflexo da sociedade” ou como “produto da política”. Para Rogowski e Wasserpring,<sup>120</sup> por exemplo, as características das sociedades é que explicam os padrões políticos corporativistas. A existência de grupos na sociedade, caracterizados pela presença de um estigma (como raça, sexo ou sotaque), produzem segmentações sociais que propiciam a instauração do corporativismo na política.

A segmentação social em grupos seria, para os autores, a chave para entender o surgimento do corporativismo. A sociedade é, portanto, considerada como variável independente, e o sistema político, dependente. O Estado não apresenta papel relevante nessa perspectiva, que, ao contrário, ressalta a soberania dos grupos. Stepan discute o caso mexicano apresentado pelos autores para chegar a conclusões opostas aos seus argumentos, que notam na política do governo daquele país um impacto importante sobre o caráter da mobilização e desmobilização dos grupos de interesse mexicanos. O autor aborda especialmente os setores de camponeses de mão-de-obra urbana para, a partir da apresentação de dados sobre sua decrescente mobilização para as greves, refutar a tese de Rogowski e Wasserpring. A partir de sua organização,

<sup>118</sup> STEPAN, op. cit., p. 100.

<sup>119</sup> STEPAN, op. cit., p. 102.

<sup>120</sup> ROGOWSKI, Ronald & WASSERPRING, Lois. *Does political development exist? Corporatism in old and new societies*. Beverly Hills: Sage Publications; Comparative Politics Series, 1971, recuperado em STEPAN, op. cit. Para uma análise mais detida do estudo de Rogowski & Wasserpring, cf. p. 85-92 de Stepan.

*estes “grupos incorporados” têm sido notáveis por sua ineficiência em exigir participação nos lucros incorporados e por sua passividade secular mesmo em face dos seus parcos resultados.*<sup>121</sup>

### **2.1.5 O neocorporativismo**

A abordagem que enfatiza a autonomia dos grupos na sociedade para explicar o corporativismo é normalmente utilizada pela vertente denominada societal. A principal diferença com a vertente corporativista estatal pode ser atribuída à origem dos grupos, quer seja na própria sociedade, quer seja por criação ou indução do Estado. Lijphart aponta que o corporativismo muitas vezes recebe qualificações para *distingui-lo das formas autoritárias de corporativismo em que grupos de interesse são totalmente controlados pelo Estado.*<sup>122</sup> Outras denominações comuns são “corporativismo democrático”, “corporativismo societário” ou “neocorporativismo”. Essa vertente acredita numa espécie de organização natural ou autônoma dos grupos sociais, que, somente após sua constituição, são reconhecidos e legitimados pelo Estado. É comum que seus estudos abordem casos de democracias liberais do período pós-segunda guerra, especialmente em países da Europa. Seus objetivos são estudar tanto a intermediação de interesses, quanto a participação social dos grupos no sistema político, que proporcionam a sua intervenção na formulação e na implementação de políticas públicas.

Araújo & Tapia identificam duas vertentes dentro do neocorporativismo: a marxista e a estruturalista. A primeira enfatiza as análises classistas para explicar o corporativismo. No caso da estruturalista, apesar de se reconhecer a importância das classes para o fenômeno corporativista, a ênfase recai sobre as estruturas e arranjos político-organizacionais.

---

<sup>121</sup> STEPAN, op. cit., p. 91.

<sup>122</sup> LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 197.

Da análise classista de Offe e Wiesenthal,<sup>123</sup> pode-se extrair que o neocorporativismo é um elemento indissociável da estrutura de classes e do sistema capitalista, visando à redução dos conflitos classistas. Os autores apontam diferenças entre os arranjos corporativos das organizações dos capitalistas e dos trabalhadores. O papel dos sindicatos é discutido para se esclarecer se tais estruturas propõem a organização do trabalho, dos trabalhadores, dos interesses dos trabalhadores ou da sua força de trabalho. Os sindicatos de trabalhadores seriam uma forma secundária de organização, que tem no capital a fonte primária. O artigo propõe uma reflexão teórica sobre o conceito político de interesse de grupo como produto da lógica da ação coletiva. Tal conceito serviria para promover o *obscurecimento da categoria de classe social, através da prática intelectual de equacionar o desigual*. Para os autores,

se a forma organizacional pura de representação de interesse é igualmente acessível aos grupos do capital, do trabalho e a outros, então não há razão para pressupor que o uso dessa instrumentalidade perfeitamente neutra resultará em algo semelhante à assimetria sistêmica da riqueza e do poder (isto é, desigualdade social).<sup>124</sup>

A discussão dos autores tem como referência declarada o propalado trabalho de Mancur Olson, *A lógica da ação coletiva*. Przeworski já se referiu ao principal suposto no trabalho de Olson, qual seja, de que *as pessoas que partilham interesses e condições de vida não agiriam coletivamente, em geral, para promover esses interesses, como a implicação mais danosa do individualismo metodológico*. A conclusão de Przeworski é que, se isso for verdade, *não podemos esperar que a classe trabalhadora se transforme jamais num sujeito histórico coletivo, uma classe para si com todas as conseqüências decorrentes*.<sup>125</sup> Entretanto, as duas lógicas sustentadas no artigo de Offe e Wiesenthal se referem às lógicas antagônicas subjacentes ao desenvolvimento do capitalismo, proposição central do materialismo histórico de Marx: de um lado a *“lógica do lucro”*, e, de outro, a *lógica do caráter crescentemente “social” das forças de produção*.<sup>126</sup> Offe e Wiesenthal argumentam que, além das diferenças

<sup>123</sup> OFFE, Claus & WIESENTHAL, Helmut. Duas lógicas da ação coletiva: anotações teóricas sobre classe e forma organizacional. In: OFFE, Claus (ed.). *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984, p. 56-118.

<sup>124</sup> OFFE & WIESENTHAL, op. cit., p. 61.

<sup>125</sup> PRZEWORSKI, Adam. Marxismo e teoria da escolha racional. Op. cit.

<sup>126</sup> OFFE & WIESENTHAL, op. cit., nota 4, p. 112.

de poder, as organizações de grupos em diferentes posições na estrutura de classes apresentam diferentes **práticas associativas**, ou *lógicas da ação coletiva*, através das quais as organizações do capital e do trabalho tentam melhorar sua posição respectiva, uma em relação a outra.<sup>127</sup>

A vertente do neocorporativismo denominada de estruturalista apresenta o corporativismo tanto como um modelo de articulação de interesses, quanto como um modelo de formação de políticas públicas. Considera-se que ela representa um paradigma dominante no debate sobre o conceito do corporativismo. A primeira visão pode ser representada pelo conceito de Schmitter, segundo o qual o corporativismo é

um sistema de representação de interesses no qual as unidades constitutivas são organizadas em um pequeno número de categorias únicas e obrigatórias, não competitivas, organizadas hierarquicamente e funcionalmente diferenciadas, reconhecidas pelo Estado que concede deliberadamente o monopólio da representação no interior das respectivas categorias.<sup>128</sup>

A visão do corporativismo como modelo de formação de políticas é dada por Lehbruch. O autor advoga que o corporativismo, além de funcionar como modelo de articulação de interesses é, *antes de tudo, um modelo institucionalizado de formação das políticas*.<sup>129</sup> De acordo com o autor, existe no neocorporativismo uma colaboração entre as organizações de interesse, e dessas com o Estado. A finalidade é tanto a articulação e intermediação dos interesses, quanto as alocações imperativas dos valores e a implementação de políticas. Para o autor, esse processo de participação corporativa no *policy-making* é fundamental para se descrever a estrutura política particular do neocorporativismo de produção de decisões estatais.

<sup>127</sup> OFFE & WIESENTHAL, op. cit., p. 68.

<sup>128</sup> SCHMITTER, Philippe. Interest intermediation and regime governability in contemporary Western Europe and north America. In: Berger, S. (ed.). *Organizing interests in Western Europe: pluralism, corporatism and transformation of politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1981, recuperado em ARAÚJO & TAPIA, op. cit., p. 17.

<sup>129</sup> LEHMBRUCH, G. Introduction: neo-corporativism in comparative perspective. In: Lehbruch, G. and Schmitter, P. (eds.). *Patterns of corporatist policy-making*. Beverly Hills and London: Sage Publications, 1982, recuperado em STEPAN, op. cit., p. 18.

Essa parece ser a visão apresentada por Hirst, que advoga a inclusão de práticas corporativistas para o funcionamento da democracia representativa. Não se trata, como esclarece o autor, de tentar fazer do corporativismo uma crítica ou uma alternativa à democracia representativa, mas, sim, de entendê-lo como mecanismos pragmáticos de gestão da economia nacional. Na sua visão, estruturas desenhadas como fóruns corporativos *servem para facilitar a consulta (e com isso a comunicação) e a coordenação (e com isso a negociação) entre interesses sociais e órgãos públicos.*<sup>130</sup> Ao final, resultaria uma orquestração dos interesses políticos, possibilitando a minimização do uso da coerção por parte do Estado. O funcionamento de fóruns corporativos nacionais, promovendo a representação e a negociação entre a indústria, o trabalho e o Estado em alto nível, poderia ter um tratamento quase-formal, com uma exigência parcial de mecanismos institucionalizados. Seu propósito não seria o de legislar ou supervisionar diretamente o governo, como o Parlamento, mas seu objetivo seria antes *a consulta, a coordenação da ação econômica e a negociação de ganhos e sacrifícios.*<sup>131</sup>

Hirst parece defender uma posição intermediária entre o corporativismo e o pluralismo quando vislumbra a possibilidade de atuação de grupos de interesse abrangentes, que negociam acordos amplos, como as metas econômicas nacionais. Isso poderia evitar, segundo o autor, *os piores defeitos da dominação da política de grupos de interesse por organizações exclusivas, que só defendem os próprios interesses.*<sup>132</sup> Em outra parte o autor se refere a uma competição aberta de grupos plurais pela sua influência, com uma mobilidade que pudesse comportar a ascensão e o declínio dos grupos. É necessário entender a sociedade como sistemas fluidos e cambiantes, portanto, *a representação funcional e corporativa, para ser eficaz, não pode ser encaixada num molde demasiado formal ou rígido.*<sup>133</sup> O pensamento de Hirst sobre o corporativismo como forma de reforçar a democracia representativa pode ser resumido como segue:

---

<sup>130</sup> HIRST, Paul Q. *A democracia representativa e seus limites*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1992, p. 23.

<sup>131</sup> HIRST, op. cit., p. 22.

<sup>132</sup> HIRST, op. cit., p. 22.

<sup>133</sup> HIRST, op. cit., p. 21.

Defendo a idéia de que o corporativismo pode ser ao mesmo tempo um meio eficaz de gestão relativamente não-coercitiva da economia, através da negociação entre a indústria, o trabalho e o Estado nos níveis nacional, regional e local, e uma forma de representação dos interesses sociais organizados que faz crescer a democracia, no sentido de permitir maior influência popular.<sup>134</sup>

Entretanto, a idéia que Hirst elabora sobre o corporativismo também pode parecer aquela que o eleva ao nível de uma “terceira via”. Quando o autor argumenta que tanto o planejamento socialista da economia quanto o livre mercado da economia capitalista são incapazes de fornecer estratégias viáveis de gestão da economia, ele naturalmente coloca o corporativismo como uma terceira opção, de maneira alternativa às anteriores. Nas palavras do autor,

se nem o planejamento geral do socialismo nem o livre mercado do capitalismo oferecem estratégias viáveis para a gestão da economia, **a alternativa só pode ser** o gerenciamento econômico por meio da coordenação dos grandes interesses sociais e da orquestração do acordo pela negociação entre os grupos de interesse. Isto **implica** a representação corporativa dos grandes interesses organizados.<sup>135</sup>

### 2.1.6 Corporativismo no Brasil

No Brasil, o corporativismo surge como política deliberadamente formulada por um regime determinado. O Estado Novo de Getúlio Vargas utiliza-se do corporativismo para, fundamentalmente, tratar de dois problemas emergentes naquele período histórico pós-Revolução de 1930. A nova orientação do desenvolvimento econômico do país, calcada nos âmbitos urbano e industrial, incorporou, via estruturas corporativistas no aparelho do Estado, grupos importantes para a promoção do crescimento econômico. Os objetivos da elite estatal poderiam ser expressos, nos termos de Stepan, como uma estratégia de implementação de seus projetos de desenvolvimento e reação às crises. Também contou a necessidade de organizar o capital e o trabalho para a nova conjuntura econômica nacional e mundial, via instituições formais e legislação que regulava a relação entre as classes. Os problemas causados pelo crescimento da massa de trabalhadores, associado aos movimentos grevistas em 1917 e 1920, poderiam

---

<sup>134</sup> HIRST, op. cit., p. 17.

<sup>135</sup> HIRST, op. cit., p. 13.

ser considerados como um alerta às elites que encontraram nas medidas corporativistas adotadas uma possibilidade de controle da classe trabalhadora, especialmente a urbana. O modelo implantado na Era Vargas tinha traços marcadamente inclusivos, e caminhou no sentido de mobilizar e organizar as classes por meio de mecanismos de representação de interesses no âmbito do poder público, notadamente no Poder Executivo.

Segundo Diniz e Boschi,<sup>136</sup> as análises correntes sobre o papel do corporativismo pautam-se pela polaridade entre as ordens social pluralista (de interesses organizados de grupos ou classes) e estatal corporativa (controlada pelo alto). A visão sobre o corporativismo no Brasil seria calcada pela sua identificação com o autoritarismo, restando ao corporativismo uma incompatibilidade com o regime democrático. Haveria uma característica básica ao corporativismo, qual seja, a de representar uma interpenetração entre os setores público e privado, chamada de “intercâmbio político” ou ainda de “governo de interesses privados”. Os autores sustentam que não há incompatibilidade entre os modelos pluralista e corporativista, posição concordante com afirmação de Carnoy: [no corporativismo,] *a política orientada para as decisões, caracterizada pela atuação de grupos e pelas pressões pluralistas, e os parlamentos eleitos continuam a desempenhar uma função política central.*<sup>137</sup>

A incorporação do empresariado e operariado, atores emergentes no Brasil de 1930, deu-se por meio do sistema e da estrutura corporativista de relação Estado/sociedade. A especificidade do modelo brasileiro se dá basicamente em virtude de pelo menos três características do arranjo institucional nacional, implantado a partir de Vargas. Em primeiro lugar, houve uma decisão unilateral de constituí-lo, decisão da elite estatal, que havia tomado o Estado pela via revolucionária. Em segundo lugar, a conjuntura era então de fechamento político, com uma linha autoritária do Estado pautando o cenário participativo. Em último lugar, a definição por um modelo de identidade coletiva dos atores

---

<sup>136</sup> DINIZ, Eli & BOSCHI, Renato R. O corporativismo na construção do espaço público. In: BOSCHI, Renato R. (org.). *Corporativismo e desigualdade: a construção do espaço público no Brasil*. Rio de Janeiro: Rio Fundo Ed./IUPERJ, 1991, p. 11-29

<sup>137</sup> CARNOY, op. cit., p. 60.

estratégicos da ordem industrial em expansão. Isso implicaria a inadequação, segundo os autores, da designação de *neocorporativismo* ao sistema brasileiro.

A participação do empresariado nas instâncias corporativistas propiciou uma coalizão favorável à implantação e ao desenvolvimento do capitalismo industrial brasileiro. *Pode-se dizer que o Brasil ingressa na modernidade industrial pela via corporativa.*<sup>138</sup> Embora não tenha atingido da mesma forma o operariado, o sistema corporativo setorial bipartite brasileiro promoveu a criação de espaços políticos ao empresariado. Tal fato se deu por meio do aumento sensível da permeabilidade do Estado e da garantia da manutenção de um sistema paralelo de representação de interesses dos empresários. Diniz e Boschi concluem que, além de as classes trabalhadora e empresarial terem cristalizado um padrão de dependência ao Estado, a estrutura corporativa brasileira sofreu, desde sua origem, profundas mudanças que a tornaram mais flexível, abrindo espaço para novos canais de representação de interesses. *Dessa forma, no caso brasileiro, considerando as possíveis formas de articulação Estado/sociedade, o mais provável é que se tenha um sistema híbrido, marcado pela coexistência de diversos padrões, com a permanência do corporativismo tradicional.*<sup>139</sup>

## **2.2 Reação ao clientelismo: universalismo de procedimentos e insulamento burocrático no Estado brasileiro**

Tentativas de enfrentar e corrigir práticas clientelistas e personalistas são realizadas pelo menos desde a década de 1930. Decisões políticas baseadas no universalismo de procedimentos, leis que regulamentam o ingresso no serviço público, e o insulamento de burocracias são exemplos dessas tentativas. Assim sendo, ao longo do primeiro governo Vargas (1930-1945) foram implementadas três novas gramáticas para as relações entre Estado e sociedade brasileiros. Houve nesse período a definição da legislação corporativista e a criação das

---

<sup>138</sup> DINIZ & BOSCHI, op. cit., p. 18.

<sup>139</sup> *Idem*, p. 24-5.

instituições corporativistas. O insulamento burocrático foi realizado através da criação de novas agências e empresas estatais. Ensejou-se a busca do universalismo de procedimentos por meio das tentativas de reforma do serviço público e pela implantação de um sistema de mérito. O surgimento e a operação dos novos padrões de relação Estado/sociedade “emergiram como resultado e, ao mesmo tempo, realimentaram o processo de construção do Estado, a centralização, a incorporação regulada do trabalho e a intervenção na economia.”<sup>140</sup> Segundo Nunes, houve sob Vargas uma verdadeira reconcentração e nacionalização dos recursos para o exercício do clientelismo, o que propiciou a transformação do governo federal no principal *patron*.<sup>141</sup> Como consequência desse processo, houve a institucionalização combinada das quatro gramáticas em âmbito nacional. “A partir desse período, o clientelismo não pôde mais ser percebido como uma característica de municípios, caciques e coronéis. As quatro gramáticas tornaram-se parte do estoque de alternativas políticas do Executivo federal”.<sup>142</sup> Esses processos podem ser interpretados como expressão de tendências aparentemente contraditórias.

As novas gramáticas, modernas para a época, passaram a interagir com uma antiga gramática, o clientelismo. Este, segundo Nunes, “foi traduzido para as instituições formais por meio da operação de um sistema político que beneficiava os grupos locais e estaduais remanescentes do período altamente descentralizado da República Velha”,<sup>143</sup> durante a qual houve a operação fundamental das máquinas políticas.

O universalismo de procedimentos é caracterizado por normas utilizadas ou aplicadas a todos os indivíduos, indistintamente, fundadas no impersonalismo, nos direitos iguais, na noção de cidadania. “Em geral o universalismo de procedimentos é associado à noção de cidadania plena e igualdade perante a lei, exemplificada pelos países de avançada economia de

---

<sup>140</sup> NUNES, op. cit., p. 57.

<sup>141</sup> O termo abrange o que no Brasil é compreendido nas expressões ‘coronel’, chefe de máquinas políticas urbanas, pequenos chefes locais, ou mesmo líderes que controlam máquinas sindicais. O importante é observar que a relação **patron-cliente** define um tipo especial de relação de troca assimétrica. NUNES, op. cit., nota à p. 27.

<sup>142</sup> NUNES, op. cit., p. 57.

<sup>143</sup> NUNES, op. cit., p. 47.

mercado, regidos por um governo representativo”.<sup>144</sup> Houve tentativas de instauração de práticas universalísticas no serviço público desde pelo menos 1830. A racionalização burocrática e o sigilo oficial de documentos e informações são apontados como traços do universalismo de procedimentos, assim como a substituição gradual e progressiva do símbolo do Imperador por menções mais impessoais como “este governo” ou “o país”. *É inquestionável que tal tendência sugere uma mudança sutil e profunda do particularismo típico da dominação patrimonial para o universalismo de uma dominação cada vez mais burocrática.*<sup>145</sup>

No Estado brasileiro do século XX, pelo menos desde Vargas, houve uma crescente procedimentalização das atividades estatais, confundindo-se com a própria burocratização da administração pública do país. A principal característica desse crescente universalismo de procedimentos pode ser referida aos sistemas de mérito que foram implantados na seleção de pessoal e desenvolvimento das carreiras para os quadros administrativos do aparelho do Estado, em especial no nível federal. Tal sistema de mérito foi tentativamente iniciado a partir da criação do Conselho Federal do Serviço Público, em 1936, e do DASP em 1938. O clima reformista de então já havia propiciado a inclusão do tema da estabilidade no serviço público na Constituição de 1934, que, de maneira inovadora, trouxe um título que tratava especificamente dos funcionários públicos, e indicou em seu artigo 170 o concurso público como única forma de ingresso nos quadros da administração pública.

A classificação de cargos para “o reajustamento baseado no sistema de carreiras” foi uma das soluções propostas pela Comissão do Reajustamento e acatada pelo então presidente da República. O trabalho da Comissão foi consubstanciado na Lei n. 284 de 1936, conhecida por Lei do Reajustamento, que estabeleceu as bases para a primeira classificação de cargos do governo federal e institucionalizou o sistema de mérito. A Lei do Reajustamento marcou o início da reforma administrativa federal voltada para a organização e o aperfeiçoamento dos serviços públicos, e para a administração dos recursos humanos baseada no sistema de mérito. A Comissão do Reajustamento (que tinha em sua composição

---

<sup>144</sup> NUNES, op. cit., p. 35.

<sup>145</sup> URICOECHEA, Fernando. A formação do estado brasileiro no século XIX. op. cit., p. 90.

Luís Simões Lopes, que viria a se tornar Diretor-Geral do DASP) foi formada como uma terceira tentativa de resolver a demanda tratada originariamente pela Subcomissão Nabuco e em seguida pela Comissão José Bernardino, mantendo, entretanto, as linhas gerais da primeira proposta. Para Wahrlich, as origens doutrinárias da Lei do Reajustamento, pautam-se pela *influência da análise weberiana da burocracia, assim como da experiência norte-americana de que resultou a reforma do serviço público naquele país*.<sup>146</sup> Em 1960, a Lei n. 3.780, procurou implantar um sistema de carreira para os servidores, no entanto, sem o sucesso esperado. O Estatuto dos servidores públicos federais, que define critérios para sua atuação neste regime administrativo público, foi inicialmente criado em 1939, sendo substituído por outro em 1952, o qual vigorou até o princípio da década de 1990, quando a Lei 8.112 instituiu o regime estatutário como regime jurídico único para os servidores da União.

O esforço de profissionalização do serviço público a partir do Estado Novo quase sempre esteve intimamente ligado a um diagnóstico informado pela tradição patrimonialista brasileira, na qual a prática do clientelismo é associada à corrosão do projeto de formação de uma burocracia qualificada, especializada, comprometida com os valores republicanos e com a *res publica*, isenta dos conchavos e acordos espúrios que seriam praticados pela esfera política ligada ao Estado. A formação e a expansão de uma burocracia inspirada nos moldes weberianos seria a solução para romper com as ingerências da oligarquia na formulação e implementação das políticas públicas pela administração.

Outra tentativa de minorar as conseqüências da prática da patronagem e do clientelismo no Estado brasileiro pode ser notada na introdução de artifícios próprios do insulamento nas organizações burocráticas. A utilização de mecanismos que isolam as rotinas decisórias, bem como os ambientes de elaboração e formulação de políticas pelos burocratas estatais dos políticos e grupos de interesse, é uma prática que já foi adotada durante o governo Vargas.

---

<sup>146</sup> WAHRLICH, Beatriz Marques de Souza. Classificação de cargos e implantação do sistema de mérito: a lei do reajustamento de 1936, suas origens, conteúdo e primeiras repercussões. *Revista de Administração Pública*, v. 10, n. 3, jul/set de 1976, p. 43. A autora, importante referência da literatura sobre Administração Pública no Brasil, destaca, ainda, o pioneirismo do então Ministro Maurício Nabuco nos assuntos de reforma administrativa.

Um exemplo marcante dessa tentativa foi a criação em 1938 do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), que pretendia ser uma espécie de órgão da burocracia insulada através da utilização da racionalidade e especialização técnicas, bem como do universalismo de procedimentos para os assuntos da administração dos serviços públicos. Dessa forma, o insulamento burocrático pretende virtualmente “isolar” os funcionários do Estado, que exercem funções consideradas estratégicas em determinados momentos ou contextos críticos, das possíveis ingerências de atores “externos” aos negócios estatais. As ingerências são as intervenções consideradas danosas para os processos ou resultados a serem alcançados, normalmente associados finalidades técnicas buscadas por meios racionais da burocracia tal como concebida pela tradição racional-legal weberiana. O critério para a escolha dos atores que devem ser afastados ou mesmo ter seu acesso bloqueado às burocracias, pode ser tanto um juízo que os considera ilegítimos, quanto a natureza perniciosa de seus objetivos, dada pela associação ao seu caráter eminentemente político.

Nunes apresenta a gramática do insulamento burocrático, ou as chamadas ilhas de racionalidade e especialização técnica, como o processo de proteção do centro técnico do Estado contra a interferência dos políticos ou grupos da sociedade civil, como empresários ou movimentos sociais. Excluindo tais atores, o insulamento poderia refrear o personalismo e a patronagem a fim de que uma base mais técnica pudesse fixar as prioridades do Estado. A noção de insulamento burocrático utilizada por Nunes refere-se a agências estatais “que se localizam em vários pontos possíveis no contínuo entre agências socialmente engolfadas e instituições totais”.<sup>147</sup> Tal processo de proteção do núcleo técnico do Estado seria uma tentativa de minorar ou eliminar as incertezas criadas pelo ambiente institucional. Esse ambiente, em que as agências estatais existiam antes, inclui os partidos políticos, as burocracias tradicionais e os movimentos sociais. Assim sendo, há redução dos limites da arena de formulação de políticas, afastando os partidos políticos, o Congresso e as demandas populares.

---

<sup>147</sup> NUNES, op. cit., Nota 38 da p. 46. O termo “engolfado” é baseado no modelo desenvolvido por Goffman em GOFFMAN, Erving. *Frame analysis*, Nova York, Harper & Row, 1974. “Instituições socialmente engolfadas são aquelas totalmente dominadas pelo ambiente. Instituições totais, nos termos de Goffman, são aquelas capazes de se descolar do ambiente e, num certo sentido, recriar a realidade no interior da organização” (*Idem, ibidem*).

As burocracias ligadas aos assuntos econômicos e fiscais são apontadas na literatura como um nicho do aparato público relativamente mais propenso ao insulamento que as demais áreas governamentais. Isso pode ser observado de maneira mais visível na história política brasileira pelo menos desde Vargas, passando pelo regime militar pós-64 e, mesmo mais recentemente, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. As reformas administrativas dos anos 1930 – o DASP é um bom exemplo –, e as realizadas nos anos 1950 – neste caso por meio da conhecida estratégia adotada por Juscelino Kubitschek de criar os grupos de trabalho *ad hoc*, ou os chamados “bolsões de eficiência” – são exemplos de manifestações de insulamento de elites decisórias.<sup>148</sup>

Tratando do Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI), destinado a conduzir a política industrial do país, Luciano Martins aponta que a criação de grupos executivos no âmbito do governo federal tem tradição na história política brasileira desde pelo menos o Estado Novo. A criação do CDI, então denominado de Comissão de Desenvolvimento Industrial, foi uma das primeiras medidas do regime militar inaugurado em abril de 1964. Sua criação foi baseada na necessidade de coordenar, por meio da centralização, todos os grupos executivos em funcionamento, ou a serem criados, a fim de dotá-los de uma uniformidade definida nas diretrizes gerais do governo. Martins conta que até então havia uma tendência de autonomização desses grupos, em face de sua crescente legitimidade junto ao poder central do governo e aos setores econômicos objeto de seu trabalho. Isso mostra que sua atuação era pautada pela delegação de poder, dotando-os de um caráter insulado na estrutura organizacional do Executivo Federal. Mas os grupos executivos não são um mecanismo inventado, por assim dizer, a partir do governo de JK, como muitas vezes se pode pensar, não equivocadamente, pois aí se deu novo impulso a essa prática “administrativa”. *A idéia de criação do grupo executivo, embora sob outras designações e então de inspiração corporatista, havia sido largamente usada por Vargas desde o início dos anos 30.*<sup>149</sup> O retorno da importância dos grupos

---

<sup>148</sup> COSTA, Nilson do Rosário. Reforma administrativa, previsibilidade decisória e eficiência do Estado. In: PETRUCCI, Vera & SCHWARZ, Letícia (org.). *A Administração Pública Gerencial: a Reforma de 1995*. Brasília: UnB, 1999, p. 223-240.

<sup>149</sup> MARTINS, Luciano. *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985, p. 125.

executivos no governo JK se deu, segundo Martins, pelo menos por três razões: em primeiro lugar, foi uma forma encontrada para dar agilidade operacional e eficácia às decisões, descolando a “tecnocracia modernizante” da rotina administrativa; segundo, os grupos executivos funcionavam como arenas de disputa e acomodação de diferentes visões da burocracia, que, por meio da prática da negociação, chegam a um termo comum das decisões a serem implementadas; por último, porque podiam funcionar como um espaço de intermediação de interesses do setor privado que não dispunha de representação.

Resumidamente, a criação de tais instrumentos tendeu a ser considerada vantajosa, pois *as medidas concertadas ao nível do grupo executivo representavam um consenso dos setores interessados e, por isso mesmo, evitavam-se resistências e delongas na sua aplicação.*<sup>150</sup> Certamente, uma condição importante para que tais vantagens fossem auferidas pelos grupos executivos é a delegação de poder. Tal delegação tinha um caráter decisório, típica do insulamento, o que conferia aos grupos não só capacidade executiva, como também normativa.

Tratando da questão da delegação entre poderes, ou entre diferentes níveis hierárquicos dentro do Poder Executivo, Stephan Haggard aponta que ainda que se possa falar dos benefícios da eficiência baseados na delegação, deve-se ter em mente que a complexa questão embutida no binômio delegação e controle enseja a discussão sobre o que se pode chamar de “falácia tecnocrática”. Tal falácia consistiria no argumento simplista segundo o qual *para resolver complicados problemas de políticas basta simplesmente retirá-las das mãos dos políticos e das pressões dos grupos de interesse e entregá-las a tecnocratas.*<sup>151</sup> Para o autor, é fato que, apesar de desejarem delegar procurando aumentar a eficiência, os políticos não abrem mão do controle e supervisão dos agentes burocráticos, pois ao final buscam atender aos seus interesses eleitorais, de representações e grupos de interesse. Também é fato que, ainda que os políticos busquem o controle efetivo da burocracia, muitas vezes não o conseguem, por um grande conjunto de razões pelas quais a burocracia termina

---

<sup>150</sup> MARTINS, op. cit., p. 125.

<sup>151</sup> HAGGARD, Stephan. A reforma do Estado na América Latina. In: LANGONI, Carlos Geraldo (coord.). *A Nova América Latina*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora, 1996, p. 71.

por realizar sua autoridade. Seriam razões para o empoderamento da burocracia o controle direto da informação pela operação administrativa de rotina, vínculos clientelísticos entre o burocrata e atores externos que sustentam sua autonomia frente ao controlador, e altos custos para os políticos implementem medidas punitivas ou reformarem o arcabouço institucional no qual a burocracia opera.

A artificial separação entre o técnico e o político, muito peculiar às análises superficiais sobre o insulamento burocrático, não encontra guarida em estudo de Loureiro, Abrucio & Rosa sobre os ocupantes de cargos do alto escalão do Ministério da Fazenda no primeiro governo FHC. Neste trabalho, o comportamento da alta burocracia do Ministério da Fazenda é apontado como importante indicativo da capacidade de legitimação de decisões políticas sobre assuntos econômicos relevantes, mascaradas de opções tecnicamente justificadas pelo argumento meritocrático dos ocupantes de posições estratégicas na máquina pública. Em outras palavras, a força política detida por funcionários do alto escalão daquele Ministério foi explicada em termos de sua eficiência em justificar tecnicamente suas decisões, caracterizando o jogo do insulamento da tecnocracia. Houve, nesses termos, a centralização da Fazenda no jogo político do Executivo, em razão de um aumento da importância das questões inflacionária e fiscal. Tal fato acabou por gerar um mecanismo de auto-reforçamento do papel daquele Ministério, que tinha sua centralidade cada vez mais reconhecida pela Presidência da República. A premissa essencial é que tem havido cada vez mais uma espécie de burocratização da política, por um lado, e politização da burocracia, por outro, redundando no esfacelamento de uma virtual barreira entre o mundo político e o tecnocrático, de forma que devem ser encarados antes como instâncias complementares, como apontado desde Weber. Ou seja, *não se pode abraçar como ideal a total despolitização da burocracia, como se esta devesse responder apenas às normas previamente estabelecidas.*<sup>152</sup> Os autores defendem a responsabilização da burocracia frente aos cidadãos, alcançada através do controle político realizado pelos partidos e pelo Congresso.

---

<sup>152</sup> LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz & ROSA, Carlos Alberto. Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda. *Revista do Serviço Público*, ano 49, n. 4, out-dez de 1998, p. 4.

Em ambientes organizacionais insulados não se tem, como seria possível imaginar, um “completo isolamento” da burocracia em relação ao “mundo real”, externo. Pelo contrário, é comum que haja a necessidade dessa burocracia de estabelecer fortes acordos ou coalizões com atores externos, como medida cautelar para sustentar sua posição insulada. São construídas verdadeiras pontes entre burocratas e empresários (notadamente as elites industriais), ou mesmo políticos escolhidos com a finalidade de sustentar o isolamento das ilhas de racionalidade técnica em assuntos determinados. Nesse sentido, há uma complexa relação historicamente engendrada entre, de um lado o insulamento burocrático, e de outro o corporativismo e a representação de interesses.

A instituição corporativista ensejou uma maneira de formalizar e impersonalizar as relações entre a sociedade e o Estado, diversamente ao padrão clientelista. A elite estatal pôde contar com a autonomia do Estado para instituir e desenhar instituições formais nas quais somente determinados atores considerados credenciados se relacionavam com as estruturas burocráticas insuladas. Isso é particularmente notável no caso dos conselhos de formulação de políticas econômicas de Vargas e Juscelino, em que se observa tanto um caráter corporativo de intermediação de interesses, quanto um alto grau de autonomia decisória dessas instâncias, produto de uma espécie de blindagem dada pelo seu insulamento. Por outro lado, coalizões de tipo personalista e dirigidas a questões mais abrangentes do que os interesses econômicos foram realizadas nos chamados “anéis burocráticos”, mecanismos de circulação de informação e pressão entre a sociedade e o Estado. Os anéis são instrumentos políticos vigentes durante o governo Médici, qualificados como alternativos aos partidos, por serem mais ágeis que aqueles (embora apresentando menor estabilidade), cuja função era a articulação entre os interesses privados no seio do aparelho do Estado – daí o termo “burocráticos”, pela necessidade de vínculo com detentor de algum cargo na administração pública. Não há neste modelo, contudo, a representação de interesses, característica do corporativismo, e, sim, a cooptação, pois na articulação promovida pelos anéis *as classes não se*

*organizam enquanto forma social, embora interesses econômicos e políticos específicos e individualizados possam estar presentes no sistema decisório.*<sup>153</sup>

Conforme já apontado, o argumento essencial para a defesa da instauração do insulamento em agências burocráticas é a possível perda de eficiência da administração em ambientes de natureza essencialmente política. De outra maneira, tal argumento pode ser enunciado, em bases mais atuais, em termos de uma oposição entre o processo democrático e a racionalidade econômica. Nos termos de Diniz, essa abordagem se expressa como um paradoxo, embora de caráter eminentemente reducionista no debate da literatura sobre a reforma do Estado. Ele se daria pelo contraste entre *racionalidade governativa e imperativos democráticos, o primeiro conduzindo ao enclausuramento burocrático das decisões, em contraposição à dinâmica plural e competitiva do jogo democrático.*<sup>154</sup>

Tal concepção de insulamento burocrático, segundo Melo, informou grande parte das análises e projetos de reforma do Estado na América Latina. Dessa forma, os modelos para as reformas estruturais e programas de estabilização econômica foram baseados na ampliação da habilidade da burocracia de se insular frente às *novas pressões de curto prazo da dinâmica eleitoral e dos grupos de interesse.*<sup>155</sup> Podem ser indicadas pelo menos duas razões interligadas para o risco da perda de eficiência ou o desvirtuamento da “razão de Estado” na prática administrativa. De um lado, a lógica do sistema democrático baseada na competição entre os políticos e na existência de um calendário eleitoral que os direciona para a busca de votos em sua base de eleitores. De outro, a captura das elites burocráticas tanto pelos políticos quanto pelos grupos de interesse que exercem pressão para que políticas sejam formuladas ou orientadas para atingir vantagens particulares. As conseqüências seriam a formação de políticas econômicas e fiscais irresponsáveis ou de caráter populista, e a fragilização das burocracias por meio da recorrente privatização dos

<sup>153</sup> CARDOSO, Fernando Henrique. *Autoritarismo e democratização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975, p. 209.

<sup>154</sup> DINIZ, Eli. Globalização, ajuste e reforma do estado: um balanço da literatura recente. *BIB*, Rio de Janeiro, n. 45, 1º semestre de 1998, p. 9.

<sup>155</sup> MELO, Marcus André. A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 16, n. 46, junho de 2001, p. 60.

interesses públicos mediante o estabelecimento de barganhas e acordos de caráter clientelista.

Diniz argumenta que o insulamento, inversamente, produz um *deficit* democrático, por ser responsável pela criação de um círculo vicioso com efeitos perversos. Essa posição é corroborada por argumentos trazidos por Melo, em relação às agências reguladoras. Segundo Melo, a crítica fundamental ao modelo de agência regulatória independente baseia-se, essencialmente, no seu “deficit democrático”. Nesse sentido, sua autonomia e independência representam uma ameaça ao interesse público na medida em que agentes não-eleitos tomam decisões relevantes para a sociedade.<sup>156</sup>

A proteção da burocracia do controle político, ao contrário de seu objetivo, aumenta a irracionalidade da burocracia e impõe barreiras a resultados eficientes, pois aprisiona o Estado ao ideal de se situar acima dos conflitos políticos. A despolitização artificial do processo decisório acentua, dessa forma, uma desarticulação entre reformas econômicas e políticas. A ênfase sobre a maximização da capacidade técnica tende a criar sérios entraves para a realização da capacidade administrativa e política do Estado. Isso porque, embora essa estratégia seja eficaz no curto prazo – por meio da minoração dos custos e dificuldades inerentes à negociação política, o que imprime agilidade para a tomada de decisões –, ela tende a criar obstáculos à implementação das decisões, justamente por ter colocado em segundo plano a busca pelo consentimento dos atores envolvidos no jogo democrático. Em outro trabalho,<sup>157</sup> a autora destaca um equívoco nas análises que ressaltam a superioridade da fórmula tecnocrática do insulamento burocrático, baseada na independência ou mesmo na isenção do Estado no jogo político e nos conflitos de interesse. Baseada na formulação de Michael Mann<sup>158</sup> sobre a divisão do poder do Estado em despótico e infra-estrutural, Diniz defende que com o advento da Nova

---

<sup>156</sup> MELO, Marcus André. Política regulatória: uma revisão da literatura. BIB, Rio de Janeiro, 2º semestre de 2000, p. 9.

<sup>157</sup> DINIZ, Eli. A reforma do Estado: uma nova perspectiva analítica. In: COELHO, Maria Francisca Pinheiro; BANDEIRA, Lourdes & MENEZES, Marilde Loiola de. (orgs.). *Política, ciência e cultura em Max Weber*. Brasília-São Paulo: UnB-Imprensa Oficial do Estado, 2000, p. 127-50.

<sup>158</sup> MANN, Michael. O poder autônomo do Estado: suas origens, mecanismos e resultados. In: HALL, John A. (org.). *Os Estados na história*. Rio de Janeiro: Imago, 1992, p.163-204

República, a crise de governabilidade do Estado foi produto do desequilíbrio entre uma hiperatividade decisória, calcada no fortalecimento do poder despótico, e uma incapacidade de implementação, baseada na perda de poder infra-estrutural. A hipertrofia da capacidade legislativa da alta burocracia do Poder Executivo, consubstanciada na edição de decretos-leis e medidas provisórias, com uma produtividade sistematicamente superior à do Legislativo, seria um traço do desequilíbrio de poderes despótico e infra-estrutural do Estado, prevalente do Regime Militar, destinada à execução de um amplo espectro de políticas, notadamente as de impacto econômico.

Da discussão empreendida até aqui, em especial a relacionada aos grupos executivos de Luciano Martins e à crítica ao insulamento formulada por Diniz, é possível apontar que a sua prática, associada ao reforço da inclusão de grupos de interesse, necessariamente legitimados por um processo mais amplo de negociação, poderia representar um formato institucional híbrido que seria, por um lado eficiente, pois agregaria os condicionantes técnicos próprios da tecnoburocracia e, por outro, legítimo, pela incorporação do processo de negociação política com os principais interessados. Por óbvio, para os termos atuais do debate, toda a atuação de tais instrumentos executivos (e também decisórios) deveria ser passível de acompanhamento e controle por meio da aplicação do critério da transparência dos atos e da responsabilização dos atores.

### **CAPÍTULO 3 – REFORMA DO ESTADO DA DÉCADA DE 1990: AS AGÊNCIAS REGULADORAS NO BRASIL**

A regulação da economia no Brasil remonta às origens do Estado brasileiro. A partir do processo de *state building* da Era Vargas, houve no País vários processos de reforma do Estado. As reformas buscaram, em sentido amplo, aperfeiçoar o arranjo institucional e o funcionamento do Estado brasileiro, construir e organizar sua burocracia, incrementar a capacidade de controle e coordenação das suas mais variadas atividades, visando ao equacionamento de problemas de ordem econômica e de sustentação política do governo.

Nos últimos anos, o Brasil foi palco de uma série de mudanças no sistema de relações do Estado com a sociedade, algumas delas bastante relevantes para a história econômica e política do País. Na década de 1990 e nos primeiros anos do início deste século, a principal mudança no arranjo das funções e organização do Estado no Brasil foi o surgimento de estruturas autônomas de administração para os assuntos de regulação da economia, as agências reguladoras. Inaugurou-se, dessa forma, um novo paradigma de intervenção estatal no domínio econômico, notadamente em setores de infra-estrutura. Essas novidades institucionais alteraram significativamente o *modus operandi* regulatório, impondo um novo padrão de relação do Estado com os agentes econômicos da sociedade capitalista brasileira. O surgimento das agências reguladoras, denominado de “agencificação”, iniciou-se no governo FHC como produto da reforma regulatória implementada no País a partir das privatizações ocorridas ao longo da última década do século passado.

Neste Capítulo, discutem-se os processos de agencificação e reforma regulatória, o desenho institucional das agências reguladoras criadas, bem como apontam-se elementos da perspectiva internacional, a partir da apresentação de recomendações da OCDE.

### 3.1 Regulação no Brasil

No Brasil, a história da atividade de regulação da economia confunde-se com a história de construção estatal no País. Intervenção e regulação no mercado foram realizadas pelo Estado através dos conselhos e institutos criados mais intensamente a partir da década de 1930. Santos aponta que a atividade regulatória brasileira começa ainda antes, na Primeira República, já em 1906, *através do Convênio de Taubaté, o Estado passa a regular a produção interna do grão de café, administrando a distribuição de cotas aos estados produtores. O autor sustenta que embora não espetacular, a atividade regulatória do Estado é a mais saliente e, sem dúvida, crucial na organização da principal atividade econômica da época.*<sup>159</sup>

De 1930 a meados da década de 1950 houve significativo desenvolvimento da atividade regulatória: *ano após ano observam-se a criação e diferenciação institucionais acompanhadas de intensa intervenção regulatória.*<sup>160</sup> Tal criação e diferenciação se verifica pelo surgimento, em 1931, dos Correios e Telégrafos e do Conselho Nacional do Café; em 1933, do Instituto do Açúcar e do Alcool; dos códigos de Águas e de Minas, e do Plano de Viação Nacional, em 1934; em 1938, do Colégio Brasileiro do Ar, do Instituto Nacional do Mate, e do Conselho Nacional do Petróleo; em 1939, do Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica e do Plano de Obras Públicas e de Defesa Nacional; e do Plano Siderúrgico Nacional, em 1940, da Companhia Siderúrgica Nacional, em 1941, da Companhia do Vale do Rio Doce, em 1942, e da Companhia Nacional do Alcalis e da Companhia Ferro e Aço de Vitória, em 1943. Outra instituição regulatória – o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial – surge em 1944. Segue-se

---

<sup>159</sup> SANTOS, op. cit., 2006, p. 30.

<sup>160</sup> SANTOS, op. cit., 2006, p. 31.

a proliferação organizacional, com “drástica” interrupção durante o período Dutra, até que em 1952 cria-se o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), e em 1954 o Ministério da Saúde e a Petrobras.

A intensa criação e diferenciação institucionais continua e atravessa as décadas subseqüentes, inclusive as da ditadura militar, quando ocorre um expressivo espraiamento de entidades da administração pública indireta, sob o manto do Decreto-Lei 200 de 1967. A descentralização administrativa e flexibilização gerencial terá muitas e importantes conseqüências, especialmente no que diz respeito à conformação da burocracia e sua interação com o “mundo externo” ao Estado. As reformas do Estado implementadas na década de 1990 seguem a trilha de uma certa cadência reformista no Brasil que, de décadas em décadas, promove verdadeiras ondas reestruturantes, marcadas pelos amplos processos levados a cabo no País em 1938 e 1967. O interesse desta tese é justamente estudar o processo de reforma mais recente, ocorrido a partir da década de 1990, no que respeita à criação de novas estruturas e formas de regulação estatal da economia, as autarquias dotadas de maior independência e autonomia: as agências reguladoras.

### **3.1.1 Agencificação na reforma do Estado da década de 1990**

A primeira agência reguladora brasileira existe há mais de dez anos. Desde a aprovação da lei de criação da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), novas agências foram criadas. Ao final de 2005, já havia uma dezena delas, nove criadas durante os dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso e uma no primeiro governo Lula (ver Quadro 1). Di Pietro chama a atenção ao fato de que tal fenômeno, chamado pela autora de “agencificação”, teve inspiração no direito norte-americano, o que gerou em alguns países a criação das chamadas autoridades administrativas independentes.<sup>161</sup> Nunes, por

---

<sup>161</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Limites da função reguladora das agências diante do princípio da legalidade. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (org.). *Direito Regulatório: temas polêmicos*. 2ª ed. rev. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 36. O termo agencificação já havia sido utilizado anteriormente em SANTOS, Luiz Alberto dos. *Agencificação, Publicização*,

seu turno, diz que o governo FHC caracterizou-se pelo “agenciamento”, ou seja, apresentou a qualidade de criador de agências.<sup>162</sup>

**QUADRO 1 – Agências reguladoras e respectivos ministérios supervisores e ato de criação**

Nº	Nome e sigla da Agência	Órgão Superior	Ato de criação
1	Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL	Ministério de Minas e Energia	Lei nº 9.427, de 26/12/96
2	Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL	Ministério das Comunicações	Lei nº 9.472, de 16/07/97
3	Agência Nacional do Petróleo – ANP	Ministério de Minas e Energia	Lei nº 9.478, de 06/08/97
4	Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA	Ministério da Saúde	Lei nº 9.782, de 26/01/99
5	Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS	Ministério da Saúde	Lei nº 9.961, de 28/01/00
6	Agência Nacional de Águas – ANA	Ministério do Meio Ambiente	Lei nº 9.984, de 17/07/00
7	Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ	Ministério dos Transportes	Lei nº 10.233, de 05/06/01
8	Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT	Ministério dos Transportes	Lei nº 10.233, de 05/06/01
9	Agência Nacional de Cinema – ANCINE	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	MP nº 2.228-1, de 6/09/01
10	Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC	Ministério da Defesa	Lei nº 11.182, de 27/09/05

**Fonte:** Elaboração própria.

A criação das agências reguladoras no Brasil foi acompanhada da expectativa de solução para um sem número de questões. A proposta de sua criação foi recebida como resposta para *qualquer problema de desgoverno nas*

*áreas privatizadas, para crises e problemas emergentes, para a solução de qualquer matéria até então não sanada.*<sup>163</sup>

As agências reguladoras surgiram no Brasil na esteira do processo de reforma do Estado na década de 1990. Seu surgimento está intimamente associado à nova forma de atuação estatal brasileira na regulação de determinados mercados, notadamente ao processo de privatizações ensejado pelas reformas constitucionais de 1995. Embora a privatização não tenha relação com a constituição das agências nos Estados Unidos, *na Inglaterra, como no Brasil, os novos entes reguladores, em geral indivíduos subordinados à supervisão ministerial, são produto do massivo processo de privatização.*<sup>164</sup>

O recente processo de privatização brasileiro teve início em 1990, com o Programa Nacional de Desestatização aprovado pela Lei 8.031/90. Entretanto, nesta fase foram privatizadas empresas *atuantes em mercados que não requerem o estabelecimento de um marco regulatório específico*, sustentam Gesner et al. Os setores eram o de siderurgia, petroquímico e de fertilizantes.<sup>165</sup>

Mas foram as Emendas Constitucionais de 5 a 9 que permitiram, já em 1995, a oferta de serviços públicos por empresas não-estatais, possibilitando a concessão à iniciativa privada de *diversos ‘monopólios naturais’, ou ‘quase-monopólios’ que antes se encontravam sob a égide das empresas estatais*. As Emendas Constitucionais de 5 a 9 trataram, respectivamente, dos mercados de gás canalizado; água; transportes aéreo, aquático e terrestre; telecomunicações; e petróleo e gás natural.<sup>166</sup>

---

<sup>163</sup> *Idem*, p.11. A existência das agências pode ser considerada – nos termos de Edson Nunes – como a manifestação de um verdadeiro “regime de verdades” impresso pelo Estado. Regime de verdades esse absorvido, ou mesmo demandado, pela sociedade (*Idem*, p. 9).

<sup>164</sup> *Idem*, p. 12.

<sup>165</sup> OLIVEIRA, Gesner; FUJIWARA, Thomas; MACHADO, Eduardo Luiz. A experiência brasileira com agências reguladoras. In: SALGADO, Lucia Helena e MOTTA, Ronaldo Seroa da. (ed.) *Marcos regulatórios no Brasil: o que foi feito e o que falta fazer*. Rio de Janeiro: IPEA, 2005, p. 165.

<sup>166</sup> BRASIL. *Análise e avaliação do papel das agências reguladoras no atual arranjo institucional brasileiro*: Relatório do Grupo de Trabalho Interministerial. Brasília: Casa Civil, 2003, p. 10. mimeo.

Assim, seriam necessários

organismos constituídos pelo Poder Público para normatizar, aplicar as normas legais, regulamentares e contratuais da atividade sob sua tutela, outorgar e rescindir os contratos de concessão, bem como fiscalizar os serviços concedidos, além de funcionar, em muitos casos, como instância decisória dos conflitos entre as empresas concessionárias e os usuários.<sup>167</sup>

É bom lembrar que na época das privatizações ocorridas durante a década de 1990, o Brasil já contava com entidades dotadas de função regulatória, a exemplo do Banco Central do Brasil e da Comissão Nacional de Valores Mobiliários.<sup>168</sup> Entretanto, tais entes apresentavam-se de maneira distinta do que viria a ser criado na forma das agências reguladoras federais. Dotadas de desenho institucional próprio, as agências foram criadas, no governo FHC, a partir das definições adotadas no processo de reforma regulatória. Esse processo ocasionou o redirecionamento da atuação estatal na economia, bem assim da configuração institucional do aparelho do Estado apontando para a regulação de mercados.

Argumentos para a reforma do Estado no Brasil, mais especificamente para a reforma administrativa da década de 1990, podem ser encontrados em documentos do então Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), bem assim na produção acadêmica do ex-ministro Bresser Pereira, ideólogo da reforma à frente daquele Ministério. O objetivo geral dessa reforma administrativa seria o de *transitar de uma administração pública burocrática para a gerencial*.<sup>169</sup>

Documento orientador da reforma, o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*,<sup>170</sup> foi apresentado pelo MARE como solução para a chamada “crise do Estado”. Ou seja, o próprio Estado seria a causa do

<sup>167</sup> WALD, Arnaldo e MORAES, Luiza Rangel de. Agências Reguladoras. *Revista de Informação Legislativa*, a.36, n.141, Brasília, jan./mar., 1999. p 145.

<sup>168</sup> Cf. ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico*. op. cit., p. 297. O autor cita outros casos que chama de “entidades similares” às agências reguladoras, tais como o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), universidades públicas e conselhos profissionais.

<sup>169</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, Peter Kevin (orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 2005, p. 264.

<sup>170</sup> BRASIL, 1995b, op. cit.

descontrole fiscal, da redução nas taxas de crescimento econômico, do aumento do desemprego e dos elevados índices de inflação. O Plano propõe cinco conjuntos de medidas para a crise do Estado, dentre as quais *a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua “governança”*.<sup>171</sup> Aparelho do Estado significando a administração pública em sentido amplo, e Estado, por sua vez, compreendendo adicionalmente o sistema constitucional-legal. O reforço à governança do Estado seria realizado pela transição da *administração pública burocrática* (qualificada como eminentemente rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno) para uma *administração pública gerencial* (flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão). Para Bresser, *a administração burocrática é lenta, cara, auto-referida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos*.<sup>172</sup>

O Plano apresenta ainda outro aspecto importante para o presente trabalho, qual seja, o objetivo de limitar a ação estatal a funções que lhes são próprias (Figura 1). Estão incluídas nesse campo as funções relativas ao “núcleo estratégico” e as funções ditas “exclusivas”. O primeiro formado pelos Poderes Legislativo e Judiciário, Ministério Público e Poder Executivo (presidente da República, ministros e seus assessores diretos, responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas). O segundo compreendendo as funções de regulamentação, fiscalização e fomento. Este é o caso das agências reguladoras, em cujas competências incluem-se as funções de regulamentação e de fiscalização de produtos e serviços.

---

<sup>171</sup> Idem.

<sup>172</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial, op. cit., p. 241.

**FIGURA 1 – Setores do Estado, formas de propriedade e de administração**

	FORMA DE PROPRIEDADE			FORMA DE ADMINISTRAÇÃO	
	Estatal	Pública não-estatal	Privada	Burocrática	Gerencial
<b>Núcleo Estratégico</b> (Legislativo, Judiciário, Presidência, cúpula dos ministérios, Ministério Público)	●				●
<b>Atividades Exclusivas</b> (regulamentação, fiscalização, fomento, segurança pública, seguridade social básica)	●				●
<b>Serviços não-exclusivos</b> (universidades, hospitais, centros de pesquisa, museus)	Publicização →	●			●
<b>Produção para o mercado</b> (empresas estatais)	Privatização →		●		●

Fonte: Adaptado de BRASIL, 1995b.

### 3.1.2 Reforma regulatória: proposta de criação das agências autônomas

Embora o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* enfatize a necessidade de regulação dos mercados, o modelo de *Agências Reguladoras* não foi contemplado na sua elaboração. Na realidade, as agências reguladoras surgem, enquanto proposta, em 1996.<sup>173</sup> Para a implantação da administração pública gerencial era necessária a instituição de agências executivas e de agências reguladoras, chamadas genericamente de “agências autônomas”.<sup>174</sup>

Ao se falar em agências autônomas, é preciso estabelecer a diferenciação entre as agências executivas e as agências reguladoras. Segundo Bresser Pereira, as agências executivas diferenciam-se das reguladoras porque são

<sup>173</sup> SANTANA, Ângela. Agências executivas e agências reguladoras – o processo de agencificação: pressupostos do modelo brasileiro e balanço da experiência. In: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Balanço da reforma do Estado no Brasil: a nova gestão pública*. Brasília: MP/SEGES, 2002, p. 76.

<sup>174</sup> “As atividades exclusivas de Estado deverão ser em princípio organizadas através do sistema de ‘agências autônomas’”. BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Da administração pública burocrática à gerencial*, op. cit., p. 259.

entes públicos mais autônomos em relação ao governo, uma vez que a elas compete cumprir políticas de Estado, de caráter mais amplo e permanente, em defesa do cidadão, não devendo, por isso, estar subordinadas a prioridades e diretrizes de um governo específico.<sup>175</sup>

Dessa forma, no caso das agências reguladoras, os dirigentes detêm mandato e devem ser aprovados pelo Congresso. Isso não ocorre com os dirigentes das agências executivas, que podem ser nomeados livremente pelo Presidente da República. Portanto, *as agências reguladoras são mais autônomas do que as agências executivas, na medida em que a autonomia das primeiras deriva do fato de executarem políticas permanentes de Estado, enquanto as últimas devem realizar políticas de governo.*<sup>176</sup> O tema das agências executivas mereceu tratamento em documento homônimo, um dos Cadernos do MARE.<sup>177</sup> A criação das agências reguladoras, por seu turno, comporia um importante passo do que se convencionou chamar de reforma regulatória.

Um dos principais documentos oficiais que contém a justificativa para a criação das agências reguladoras é *Construção do Marco Legal dos Entes Reguladores*, uma recomendação aprovada pelo Conselho de Reforma do Estado (CRE), em maio de 1996. A partir de uma visão sobre um aparato regulatório *enorme, obsoleto, burocratizante e, em essência, intervencionista*, a recomendação propugna a *formulação de uma política regulatória que dê consistência e coerência às propostas de governo*, objetivando a *definição de um padrão de marco para a criação ou reforma de agências reguladoras*. Para dar cabo a tal proposta, diagnosticou-se a *necessidade de estabelecimento de critérios gerais para a criação de entidades de fiscalização e regulação de serviços públicos.*<sup>178</sup>

<sup>175</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a Cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo/Brasília: Ed. 34/ENAP, 2002, p. 226.

<sup>176</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a Cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo/Brasília: Ed. 34/ENAP, 2002, p. 225.

<sup>177</sup> BRASIL. Agências executivas. *Cadernos Mare da reforma do Estado*. Caderno n. 9. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília, 1997.

<sup>178</sup> BRASIL, *Construção do Marco Legal dos Entes Reguladores*. Recomendação de 31 de maio de 1996 do Conselho de Reforma do Estado. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília, 1996.

Assim, essas típicas agências reguladoras de serviços públicos teriam como tarefas precípua *o controle da qualidade do serviço e da sua regularidade*, exercido por meio da fiscalização, assim como *assegurar aos usuários o atendimento a seus direitos ao serviço adequado e a uma tarifa módica (ou no mínimo razoáveis)*.<sup>179</sup> Tais agências regulatórias de serviços públicos teriam então um duplo papel, qual seja, de *estruturar mercados onde antes só havia a atuação estatal, e de garantir que esses mercados se pautem por regras predefinidas*. A garantia de concorrência, segundo Salgado, é o parâmetro que sempre deve guiar a atuação das agências nessas funções.<sup>180</sup> O incentivo aos investimentos para o desenvolvimento econômico, a promoção do bem-estar dos consumidores e usuários e o estímulo à eficiência econômica seriam as funções da regulação exercida pelas agências.<sup>181</sup> A Recomendação do CRE aponta um rol de princípios para atuação de tais entes reguladores, bem como objetivos a serem seguidos para uma boa função regulatória (ver Quadro 2). O documento dispõe, ainda, sobre a necessidade de definição das características das agências, apontando formatos institucionais a serem utilizados na criação de tais entes por meio de projetos de lei.

## QUADRO 2 - Princípios para atuação dos entes reguladores

Princípios para entidades de fiscalização e regulação de serviços públicos	Objetivos da função regulatória
<ul style="list-style-type: none"> <li>• autonomia e independência decisória do ente regulador;</li> <li>• ampla publicidade das normas pertinentes ao ente regulador, de seus procedimentos e decisões e de seus relatórios de atividade, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas em lei;</li> <li>• celeridade processual e simplificação das relações mantidas entre o ente regulador e os consumidores, usuários e investidores;</li> <li>• participação de usuários, consumidores e investidores no processo de elaboração de normas regulamentares, em audiências públicas, na forma que vier a ser regulada em lei;</li> <li>• limitação da intervenção do Estado, na prestação de serviços públicos, aos níveis indispensáveis à sua execução.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• promover e garantir a competitividade do respectivo mercado;</li> <li>• garantir os direitos dos consumidores e usuários dos serviços públicos;</li> <li>• estimular o investimento privado, nacional e estrangeiro, nas empresas prestadoras de serviços públicos e atividades correlatas;</li> <li>• buscar a qualidade e segurança dos serviços públicos, aos menores custos possíveis para os consumidores e usuários;</li> <li>• garantir a adequada remuneração dos investimentos realizados nas empresas prestadoras de serviço e usuários;</li> <li>• dirimir conflitos entre consumidores e usuários, de um lado, e empresas prestadoras de serviços públicos;</li> <li>• prevenir o abuso do poder econômico por agentes prestadores de serviços públicos.</li> </ul>

Fonte: Adaptado de BRASIL, 1996.

<sup>179</sup> WALD e MORAES, 1999, op. cit., p 157.

<sup>180</sup> SALGADO, Lucia Helena. *Agências regulatórias na experiência brasileira: um panorama do atual desenho institucional*. Texto para discussão n. 941. Rio de Janeiro: IPEA, 2003, p. 21.

<sup>181</sup> *Idem*, p. 3.

As agências reguladoras surgem, pois, como produto da reforma regulatória. Apresentam-se, ainda, como instrumento para a atuação do Estado na regulação de mercados, notadamente naqueles casos em que serviços públicos passaram a ser exercidos porque setores haviam sido privatizados.

A liberalização de mercados e as privatizações ensejaram a defesa da necessidade de um aparato estatal que possibilitasse o planejamento a longo prazo, a coordenação das decisões privadas e o zelo ao cumprimento das regras para o bom funcionamento desses mercados. Tais mecanismos se prestariam a aumentar a confiança no ambiente regulatório possibilitando a redução do risco regulatório e dos ágios sobre os mercados financeiros.<sup>182</sup>

A previsibilidade de regras para garantir a estabilidade do mercado é um dos objetivos da chamada governança regulatória. *É hoje consabido que um dos fatores mais importantes para a atração do investimento direto é a confiança depositada no ambiente regulatório.* A proposta de constituição das agências cumpriria este papel, ou seja, *melhorar a governança regulatória, sinalizando o compromisso dos legisladores de não interferir no processo regulatório e tranqüilizando os investidores potenciais e efetivos.*<sup>183</sup> Wald e Rangel, ponderam que se devem ter claras e precisas as normas de atuação desses órgãos regulatórios, *de forma a trazer segurança e confiança à coletividade interessada, direta ou indiretamente, na atividade concedida, que lhe compete regular e fiscalizar.*<sup>184</sup>

Destaca-se que a necessidade de previsibilidade protege tanto os investidores quanto os usuários do serviço de concessão. *Essa estabilidade pressupõe, portanto, uma governança regulatória com autonomia e **sem ingerência política ou corporativa**, que faça valer tanto as obrigações como os*

---

<sup>182</sup> PIRES, José Claudio Linhares; GOLDSTEIN, Andrea. Agências reguladoras brasileiras: avaliação e desafios. *Rev. do BNDES*, v. 8, n. 16, p. 3-42, Rio de Janeiro, dez. 2001, p. 6.

<sup>183</sup> Idem, ibidem.

<sup>184</sup> WALD e MORAES, 1999, op. cit., p 152.

*direitos dos operadores dos serviços concedidos.*<sup>185</sup> As agências criadas até então no Brasil, aponta Salgado,<sup>186</sup> desempenham funções típicas dos poderes Executivo (concessão e fiscalização), Legislativo (criação de regras e procedimentos com força normativa em sua jurisdição) e Judiciário (julgamentos, imposição de penalidades, interpretação de contratos e obrigações). Para Nunes, as agências reguladoras, com tal vastidão de atividades, configuram-se como verdadeiras *entidades híbridas (...) de funções legislativas, executivas e judiciárias, como se fossem um 'quarto poder' emergente.*<sup>187</sup>

Ao questionar a legitimidade das agências reguladoras para exercerem a função regulatória no direito brasileiro, Di Pietro argumenta que o surgimento de tais entidades na administração pública copiou o modelo norte-americano somente no que respeita a delegação de parcela de poder, não no *procedimento de criação do direito.*<sup>188</sup> Resta, assim, às agências reguladoras, uma sombra de dúvida sobre a constitucionalidade para o exercício de sua função regulamentar. Nesse aspecto, deve-se considerar que nos EUA, além das decisões judiciais, os regulamentos expedidos pelas agências reguladoras constituem-se como fonte do direito norte-americano.<sup>189</sup>

Nunes considera que *o legislativo deu-lhes um mandato com contornos imprecisos.*<sup>190</sup> A imprecisão do mandato das agências reguladoras de serviços públicos tem origem já na Lei das Concessões (Lei n 9.074, de 7 de julho de 1995). Embora esta discipline concessões e permissões de serviços públicos, não versa expressamente sobre os princípios, as diretrizes e as regras gerais para a operação das agências reguladoras. Dessa forma, deixou indefinidos aspectos relativos às suas *funções, objetivos e principais atribuições, à sua estrutura organizacional e de custeio, à formatação jurídica do órgão e do seu*

---

<sup>185</sup> SALGADO, Lucia Helena e MOTTA, Ronaldo Seroa da. Introdução. In: SALGADO, Lucia Helena e MOTTA, Ronaldo Seroa da. (ed.) *Marcos regulatórios no Brasil: o que foi feito e o que falta fazer*. Rio de Janeiro: IPEA, 2005, p. 5. (Destaque meus).

<sup>186</sup> SALGADO, 2003, op. cit., p. 22.

<sup>187</sup> NUNES, 2001, op. cit., p. 10.

<sup>188</sup> DI PIETRO, 2004, op. cit., p. 37.

<sup>189</sup> CARVALHO, Ricardo Lemos Maia L. de. As agências de regulação norte-americanas e sua transposição para os países da *civil law*. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (org.). *Direito Regulatório: temas polêmicos*. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 383.

<sup>190</sup> NUNES, 2001, op. cit., p. 4.

*grau de independência em relação ao Poder Público.*<sup>191</sup> Por isso, *há uma premente necessidade de se melhor delimitar as competências, atribuições e posicionamentos, dentro da estrutura do Estado, como observa Salgado, para quem mandatos imprecisos e vagos são da natureza das agências regulatórias.*<sup>192</sup> Essa imprecisão seria condição necessária para permitir a independência nas decisões das agências com relação a pressões provenientes do governo ou do mercado. *Nesse sentido, as leis que determinam as competências de agências deixam usualmente em aberto as formas como as agências deverão alcançar os objetivos de eficiência e equidade.*<sup>193</sup> Embora considere aceitável que as agências reguladoras exerçam essa miríade de funções de naturezas executiva, legislativa e judicante, a autora ressalva que *o importante é que tais funções sejam exercidas dentro de limites predefinidos e sob o controle da sociedade.*<sup>194</sup>

É patente que ainda não há no Brasil um marco regulatório claro a ser seguido pelas agências reguladoras, uma vez que *a criação das agências prescindiu, até o momento, de um verdadeiro regime regulatório amplo, que desse sentido global à nova instância regulatória.*<sup>195</sup> Outro problema é o atual quadro de pessoal diverso e não profissionalizado das agências reguladoras federais brasileiras. Contratações sem concurso público, por meio de cargos comissionados ou mesmo terceirização são comuns nas estruturas das agências. A multiplicidade de vínculos e a incerteza na permanência dos funcionários dificultam as possibilidades de investimento em qualificação e especialização do corpo funcional, prejudicando o desempenho do ente regulador nas suas atribuições.

Tais fatos potencializam o risco de captura pelo estabelecimento de vínculos e compromissos com atores externos à agência, o que põe em xeque a independência do agente regulador, uma das razões de existência das entidades reguladoras na Administração Pública brasileira. Acordos de natureza clientelística e corporativista ocorrem mais comumente em ambientes de menor

---

<sup>191</sup> WALD e MORAES, op. cit., p. 153.

<sup>192</sup> SALGADO, 2003, op. cit., p. 22.

<sup>193</sup> *Idem*, p. 17.

<sup>194</sup> *Idem*, p. 18.

<sup>195</sup> NUNES, 2001, op. cit., p. 5.

compromisso e formalização. Como destaca Considera, os cargos das agências reguladoras são ainda hoje preenchidos *atendendo-se mais a pressões políticas do que a qualidades técnicas das pessoas*, o que, muitas vezes, acaba *aparelhando essas instituições com apadrinhados partidários sem qualquer conhecimento técnico na área*.<sup>196</sup>

### 3.2 Desenho institucional das agências reguladoras brasileiras

O processo de privatização de serviços públicos, defendem Wald e Rangel,<sup>197</sup> gerou a demanda pela criação de órgãos independentes dotados de poder para controlar a execução dos contratos de concessão, fiscalizar os serviços e as concessionárias, regulamentar o setor, reprimir condutas abusivas e arbitrar os conflitos entre os agentes envolvidos.

Apesar de diferenças marcadas pelo processo político de criação, bem como diferenças relativas a sua configuração institucional, as agências reguladoras brasileiras seguem um mesmo modelo geral, fruto dos objetivos semelhantes da reforma regulatória, apontado para os mercados do setor da infra-estrutura. A reforma regulatória teve como principal finalidade *atrair investidores privados e dar-lhes meios e incentivos para operar eficientemente e expandir a capacidade de oferta*. Tal propósito se daria basicamente por meio da separação da

concepção de política das atividades regulatórias e comerciais, ficando a política com o ministério responsável pelo setor, a regulação sendo confiada a uma agência independente e as atividades comerciais deixadas com estatais, que deveriam ser privatizadas.<sup>198</sup>

---

<sup>196</sup> CONSIDERA, Cláudio Monteiro. O início da recente experiência brasileira em regulação econômica. In: SALGADO, Lucia Helena e MOTTA, Ronaldo Seroa da. (ed.) *Marcos regulatórios no Brasil: o que foi feito e o que falta fazer*. Rio de Janeiro: IPEA, 2005, p. 33-4.

<sup>197</sup> WALD e MORAES, op. cit., p. 144.

<sup>198</sup> PINHEIRO, Armando Castelar. Reforma regulatória na infra-estrutura brasileira: em que pé estamos? In: SALGADO, Lucia Helena e MOTTA, Ronaldo Seroa da. (ed.) *Marcos regulatórios no Brasil: o que foi feito e o que falta fazer*. Rio de Janeiro: IPEA, 2005, p. 82.

As agências reguladoras deveriam, então, apresentar um conjunto mínimo de características institucionais que as permitissem levar a cabo a reforma regulatória.

Essas agências deveriam gozar de independência administrativa e financeira e se orientar pelos objetivos de incentivar o investimento e a eficiência, transferir os ganhos de produtividade para os consumidores, e proteger os investidores privados do risco de expropriação administrativa.<sup>199</sup>

As agências reguladoras brasileiras configuram-se como autarquias públicas federais de *caráter especial*. Isso implica que tais entes, apesar de se enquadrarem como entidades da Administração Pública indireta, dispõem de maior independência em relação ao núcleo do governo. Isso porque têm natureza peculiar, por se tratarem de autarquias “especiais”, dotadas de aspectos novos no ordenamento jurídico brasileiro.

Tais entes regulatórios têm atribuições administrativas relacionadas à *fiscalização dos serviços e ao cumprimento das condições ditadas pelos contratos de concessão, abrangendo desde o controle sobre a fixação de tarifas até as sanções de natureza disciplinar*. Além das atribuições administrativas, às agências compete ampla gama de poderes regulamentares, *tanto em matéria de segurança e de procedimentos técnicos, medição e faturamento dos consumos, controle e uso de medidores, acesso a imóveis de terceiros e qualidade dos serviços prestados, quanto em matéria de aplicação de sanções*.<sup>200</sup>

Em outros países, há tendência pela especialização das agências, entendida como *a criação de uma agência para cada atividade, ou a criação de um único órgão para a regulação e fiscalização dos serviços públicos concedidos*.<sup>201</sup> No Brasil, também se pode falar em especialização das agências reguladoras, na medida em que temos agências atuando em setores econômicos específicos e regulando mercados setoriais (Quadro 3).

---

<sup>199</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>200</sup> WALD e MORAES, op. cit., p. 152-3.

<sup>201</sup> WALD e MORAES, op. cit., p. 151.

### QUADRO 3 – Finalidade institucional das agências reguladoras federais brasileiras

Agência	Finalidade institucional
ANEEL	Regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, em conformidade com as políticas e diretrizes do governo federal (art. 2º da Lei nº 9.427/1996)
ANATEL	Regular as telecomunicações (art. 8º da Lei nº 9.472/1997)
ANP	Promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis (art. 8º da nº 9.478/1997, com redação dada pela Lei nº 11.097/2005)
ANVISA	Promover a proteção da saúde da população, por intermédio do controle sanitário da produção e da comercialização de produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária, inclusive dos ambientes, dos processos, dos insumos e das tecnologias a eles relacionados, bem como o controle de portos, aeroportos e de fronteiras (art. 6º da Lei nº 9.782/1999)
ANS	Promover a defesa do interesse público na assistência suplementar à saúde, regulando as operadoras setoriais, inclusive quanto às suas relações com prestadores e consumidores, contribuindo para o desenvolvimento das ações de saúde no País (art. 3º da Lei nº 9.961/2000)
ANA	Implementar, em sua esfera de atribuições, a Política Nacional de Recursos Hídricos, integrando o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (art. 3º da Lei nº 9.984/2000)
ANTAQ e ANTT	Implementar, em suas respectivas esferas de atuação, as políticas formuladas pelo Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte e pelo Ministério dos Transportes, segundo os princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei; e Regular ou supervisionar, em suas respectivas esferas e atribuições, as atividades de prestação de serviços e de exploração da infra-estrutura de transportes, exercidas por terceiros (incisos I e II do art. 20 da Lei nº 10.233/2001)
ANCINE	Fomentar, regular e fiscalizar a indústria cinematográfica e videofonográfica (art. 5º da MP nº 2.228-1/2001)
ANAC	Regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e de infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária (art. 2º da Lei nº 11.182/2005)

Fonte: Elaboração própria

Podem-se considerar como características marcantes das agências reguladoras a independência administrativa, autonomia financeira, a ausência de vinculação hierárquica (subordinação) ao Ministério supervisor, e a estabilidade e mandato fixo dos dirigentes. Entretanto, ressalte-se que somente a última característica pode configurar-se como distintiva das agências reguladoras, visto que as demais, em maior ou menor grau, são encontradas em qualquer outra autarquia da Administração Pública brasileira. A nomeação dos dirigentes pelo Presidente da República, acompanhada de sabatina pelo Senado, e a vedação para sua demissão *ad nutum* (imotivada) são, pois, os aspectos que possibilitam às agências reguladoras um possível *status* de novidades institucionais no Estado brasileiro. Aragão resume que as agências reguladoras são autarquias em regime especial, com considerável autonomia em relação a Administração centralizada, *incumbidas do exercício de funções regulatórias e dirigidas por colegiado cujos membros são nomeados por prazo determinado pelo Presidente da República,*

após prévia aprovação pelo Senado Federal, vedada a exoneração **ad nutum**,<sup>202</sup> ou seja, em razão da pura e simples vontade do chefe do Poder Executivo.

Embora a qualificação das agências reguladoras como “independentes” tenha uso corrente, Aragão destaca que é mais adequado se falar em autonomia do ente regulador, ou melhor, nas palavras do autor, “autonomia reforçada”.

Podemos afirmar, dessa maneira, que todas as entidades da administração indireta possuem alguma autonomia, ainda que muitas vezes seja uma autonomia quase que apenas nominal. Mas temos uma espécie de entidade da administração indireta – as agências reguladoras – cuja autonomia, se comparada com a das demais, é bem maior, já que as suas leis instituidoras fixam competências próprias e garantias para seu exercício de forma bem mais firme da que faz ordinariamente.<sup>203</sup>

Tal autonomia reforçada visa *propiciar a persecução estável, mais técnica possível, das políticas públicas estabelecidas em lei; e com a sucessão de vários presidentes da República ao longo do tempo, também o pluralismo no colegiado estará assegurado.*<sup>204</sup>

A constatação da necessidade de autonomia para as agências reguladoras ocorreu inicialmente na experiência norte-americana. A partir de então foi desenvolvido o conceito de “captura”, ou seja, a tendência apresentada pelos órgãos reguladores de responderem aos interesses das empresas prestadoras de serviços públicos. Salgado & Motta lembram que *a origem da idéia de que a regulação econômica deve ser exercida por agências com autonomia técnica e decisória reside na preocupação com o problema da captura.*<sup>205</sup> A independência decisória das agências, sustentam Oliveira, Fujiwara e Machado, é fruto da independência financeira, estrutural e funcional. Tais características são importantes *para a adoção de soluções técnicas, e não políticas, como freqüentemente ocorre com os ministérios e órgãos a eles subordinados.*<sup>206</sup> Esta

<sup>202</sup> ARAGÃO, op. cit., p. 275.

<sup>203</sup> ARAGÃO, Alexandre dos Santos. Agências reguladoras e governança no Brasil. In: SALGADO, Lucia Helena e MOTTA, Ronaldo Seroa da. (ed.) Marcos regulatórios no Brasil: o que foi feito e o que falta fazer. Rio de Janeiro: IPEA, 2005, p. 130.

<sup>204</sup> Idem, p. 137.

<sup>205</sup> SALGADO e MOTTA, 2005, op. cit., p. 10.

<sup>206</sup> OLIVEIRA, FUJIWARA e MACHADO, 2005, op. cit., p. 169.

separação entre o técnico e o político redundaria na atribuição de um *status* de órgãos de Estado às agências.

Vale ressaltar, entretanto, que a independência dos reguladores pode se configurar como o insulamento deste corpo técnico frente ao setor regulado e ao próprio governo. Oliveira, Fujiwara e Machado defendem que a agência reguladora ideal deveria ser dotada de independência, *exigindo uma mudança da cultura de centralização administrativa que prevalece no país desde os gabinetes do Império*. Dessa forma, os autores concluem que, em se tratando das agências reguladoras, *a independência permite insular as instâncias de decisão técnica das pressões políticas de toda ordem*.<sup>207</sup>

Apesar de sua maior independência, Wald & Rangel<sup>208</sup> ressaltam que as agências reguladoras são submetidas ao poder de supervisão e tutela do Poder Executivo, pois na qualidade de pessoas jurídicas de direito público configuram-se como autênticas autarquias, encontrando-se invariavelmente vinculadas a algum ministério ou secretaria. Apesar disso, o termo “supervisão” não agrada aos dirigentes das agências, que em geral o identificam com a idéia de controle, considerando seu exercício como um rompimento da autonomia das agências. A supervisão ministerial está prevista (e ainda em vigor) desde a edição do Decreto-Lei nº 200, em 25 de fevereiro de 1967.

### **3.2.1 Agências reguladoras: da infra-estrutura à política social**

Além das diferenças entre agências executivas e reguladoras, já comentadas, é possível ainda se falar em tipos de agências, conforme sua orientação e campo de atuação. Segundo Salgado,<sup>209</sup> são agências de governo, ou também denominadas de agências executivas, as que executam as políticas e diretrizes de determinado governo. De outro lado, são agências de Estado as que comportam simultaneamente tanto aspectos regulatórios quanto programáticos.

---

<sup>207</sup> *Idem*, p. 189.

<sup>208</sup> WALD e RANGEL, op. cit., p. 163.

<sup>209</sup> SALGADO, 2003, op. cit., p. 36.

Estas estariam relacionadas à regulação econômica no setor de infra-estrutura enquanto as demais seriam responsáveis pela regulação social.

Gómez-Ibañez explica que o termo infra-estrutura significa em baixo da estrutura e, em geral, setores que atuam na infra-estrutura envolvem serviços e equipamentos que se encontram embaixo do solo, como as encanações de água e esgoto, ou mesmo os que estão na superfície, como ruas e estradas. As atividades ligadas à energia elétrica e às telecomunicações também são normalmente incluídas, mesmo que elas freqüentemente sejam fornecidas via linhas estendidas em postes e torres, e não no subsolo. Normalmente, os serviços e equipamentos oferecidos por indústrias de infra-estrutura são chamados de utilidades públicas (*public utilities*). O que é comum à indústria de infra-estrutura é elas envolverem redes que distribuem produtos ou serviços em um espaço geográfico, e na maioria dos casos as redes são intensivas em capital e os investimentos duráveis e imóveis. O envolvimento do Estado na regulação de setores de infra-estrutura se dá, segundo Gómez-Ibañez, principalmente em face das seguintes razões: 1) há elevado custo para estabelecer as redes de infra-estrutura; 2) benefícios são estendidos para grandes populações (saneamento e a água tratada promoverem saúde pública, iluminação pública promove segurança); 3) investimentos em infra-estrutura promovem crescimento econômico e sua distribuição pode combater a iniquidade; 4) pode evitar problemas ambientais e de segurança, especialmente se considerados como externalidades negativas para os consumidores. Entretanto, a razão mais importante para justificar a regulação da infra-estrutura é que esses setores tendem a formar monopólios. A natureza monopolística da infra-estrutura decorre de fatores associados a inexistência de substitutos perfeitos ou a barreiras de entrada. Estas podem ser fixadas pelo governo, pela necessidade de contratos de longo prazo que estipulem a necessidade de investimentos duráveis e imóveis, ou inerentes à tecnologia da indústria, pela existência de economias de escala. Os setores da infra-estrutura têm sido considerados pela literatura como os que mais demandariam a criação e atuação de agências reguladoras independentes.

Pode ser identificado um conjunto de agências reguladoras ditas de “primeira geração”, criadas em 1996 e 1997, e atuantes em setores da infra-

estrutura. Trata-se dos casos da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), e da Agência Nacional do Petróleo (ANP). Santana<sup>210</sup> ressalta que a criação de tais agências objetivou tanto o monitoramento da qualidade dos serviços bem como o cumprimento de metas definidas nos contratos com as respectivas operadoras (principalmente quanto à oferta dos serviços), quanto o estabelecimento de preços referenciais e tarifas, criando um quase-mercado em ambientes de mercados monopolistas. As chamadas agências de “segunda geração” seriam aquelas criadas em 1999 e 2000, mas ligadas a setores em que há características competitivas no mercado: Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS). As agências classificadas como de “terceira geração” são a Agência Nacional de Águas (ANA), a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) e a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), e a Agência Nacional do Cinema (ANCINE), todas criadas no período de 2000 e 2001. Estas também não atuantes em setores de mercado monopolista e destacam-se pela grande heterogeneidade de objetos e naturezas. Por fim, houve mais recentemente a criação da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), já durante o primeiro mandato do presidente Lula, e que não foi objeto de inclusão em nenhuma dita “geração”. Também no seu caso não há relação com mercado monopolista.

Durante a reforma do Estado dos anos 1990, o Governo Federal propôs dois modelos de agências autônomas, as reguladoras e as executivas. As reguladoras teriam como principal diferencial sua maior autonomia em relação ao núcleo do governo, ou seja, a Presidência da República e os ministérios. Essa maior autonomia é caracterizada por uma série de atributos, destacando-se independência decisória, autonomia administrativo-financeira, ausência de vinculação hierárquica (subordinação) ao Ministério supervisor, e estabilidade e mandato fixo dos dirigentes. As características relativas ao mandato dos dirigentes, que devem passar por sabatina no Senado Federal e contam com vedação para sua demissão *ad nutum* (imotivada), são as que diferenciam as

---

<sup>210</sup> SANTANA, Ângela. Agências executivas e agências reguladoras – o processo de agencificação: pressupostos do modelo brasileiro e balanço da experiência. In: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Balanço da reforma do Estado no Brasil: a nova gestão pública*. Brasília: MP/SEGES, 2002.

agências reguladoras do conjunto dos outros órgãos e instituições da Administração Pública. Essas características podem, portanto, ter funcionado como um forte incentivo para a adesão ao modelo de agências reguladoras, em detrimento das executivas. Parece ter havido um “efeito carona” das agências de segunda e terceira gerações para emplacar um desenho institucional que lhes garantisse certo *status* diferenciado para sua constituição e atuação. Nesse sentido, fala-se na literatura<sup>211</sup> na consagração do chamado “kit reguladoras”, que teria sido utilizado para a formatação de agências que não seriam consideradas tipicamente reguladoras. Isso em função tanto de seus objetos de trabalho, quanto da estrutura do mercado e do setor em que atuam. A idéia de um isomorfismo organizacional, no caso brasileiro realizado a partir do desenho institucional da ANEEL e da ANATEL, também é apontada por Melo.<sup>212</sup>

### 3.2.2 A proposta do Governo Lula: mais homogeneização com a Lei Geral

O modelo geral seguido para a criação das agências reguladoras se configura, na prática, numa diversidade de desenhos institucionais próprios, que variam em cada uma das agências. Houve para cada agência a edição de uma lei de criação, que aprovou um conjunto de características próprias. São exemplos de características relacionadas ao seu desenho institucional a estrutura básica, existência de contrato de gestão e ouvidoria, duração do mandato dos dirigentes, possibilidade de recondução, definição do presidente da agência, regras sobre a

<sup>211</sup> SANTANA, Ângela. Agências executivas e agências reguladoras – o processo de agencificação: pressupostos do modelo brasileiro e balanço da experiência. In: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Balanço da reforma do Estado no Brasil: a nova gestão pública*. Brasília: MP/SEGES, 2002, p. 81-2. Para Martins, a segunda geração de agências reguladoras representou a flexibilização do modelo de agências independentes. Nas palavras do autor: *Em síntese, já se sinalizava a utilização do modelo de agência reguladora como estratégia de flexibilização (em busca do que se convencionou chamar jocosamente de “kit reguladoras”: mandato, carreira própria, estrutura diferenciada de cargos comissionados, regras diferenciadas de licitação, de provisão de quadros temporários etc.), que explodiu na terceira geração de agências reguladoras (ANA, ANCINE, ANTAQ, ANTT)*. MARTINS, Humberto Falcão. Reforma do estado e coordenação governamental: as trajetórias das políticas de gestão pública na Era FHC. In: ABRUCIO, Fernando Luiz & LOUREIRO, Maria Rita (org.). *O Estado Numa Era de Reformas: Os Anos FHC - Parte 1*. Brasília: MP, SEGES, 2002, p. 250.

<sup>212</sup> Nas palavras do autor, *a implementação das primeiras agências ocorreu a partir de outubro de 1997 e o modelo observado para a Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL e a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL foi reproduzido para as demais agências*. MELO, Marcus Andre. Política regulatória: uma revisão da literatura. *BIB*, Rio de Janeiro, 2º semestre de 2000, p. 8.

quarentena dos dirigentes, previsão para a realização de consultas e audiências públicas, relação com órgãos de defesa da concorrência. O desenho institucional das agências é, então, o resultado da soma de tais diferentes arranjos próprios de cada agência. Essa disparidade entre as agências, aliada ao descontentamento com a competência dada às agências para celebrar contratos de outorgas, levou o Governo Lula a publicar, em 2003, duas consultas públicas sobre anteprojetos de lei que dispunham sobre, respectivamente, a gestão, a organização e o controle social das agências reguladoras, e sobre a restituição aos respectivos ministérios das atribuições relativas às outorgas e licitações para a exploração dos serviços de utilidade pública (relacionados às agências da área de infraestrutura ANEEL, ANATEL, ANP, ANTT e ANTAQ).

As propostas foram elaboradas com base no relatório de um grupo de trabalho interministerial<sup>213</sup> criado por determinação da Presidência da República em março de 2003. A versão final do relatório, publicado em setembro de 2003, foi discutida no âmbito do Comitê Executivo da Câmara de Políticas de Infra-Estrutura e da Câmara de Política Econômica, e se detém em aspectos conceituais, relacionados ao pano de fundo da atuação das agências reguladoras no mercado brasileiro, e em questões institucionais, com destaque por o mandato fixo dos dirigentes. O documento traça também o diagnóstico da relação entre as agências reguladoras e os ministérios supervisores e órgãos de defesa da concorrência, bem como sobre o seu grau de controle social.<sup>214</sup> No que diz

<sup>213</sup> O grupo de trabalho interministerial teve como objetivos: (i) analisar o arranjo institucional regulatório no âmbito federal; (ii) avaliar o papel das Agências Reguladoras; e (iii) propor medidas corretivas do modelo adotado. BRASIL. *Análise e avaliação do papel das agências reguladoras no atual arranjo institucional brasileiro*: Relatório do Grupo de Trabalho Interministerial. Brasília: Casa Civil, 2003, 43 p. mimeo.

<sup>214</sup> O Relatório tem um caráter eminentemente avaliativo do modelo das agências reguladoras. Isso é evidenciado ao longo de todo o documento, em especial na parte 5 – Conclusões e Recomendações, onde são apontadas as principais medidas para a correção de rumos da regulação federal brasileira. Para outras importantes referências sobre avaliação da função desempenhada pelas agências reguladoras brasileiras, cf. ANAIS do Seminário “Avaliação e Desafios da Regulação no Brasil”. Disponível em: [http://estadoregulador.planejamento.gov.br/palestras/Anais\\_Seminario\\_Regulacao.pdf](http://estadoregulador.planejamento.gov.br/palestras/Anais_Seminario_Regulacao.pdf); CÂMARA dos Deputados. *Agências reguladoras: avaliação e perspectivas*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003. 153 p; CAMPOS, Anna Maria; AVILA, Jorge Paula Costa; SILVA JUNIOR, Dércio Santiago da. *Avaliação de agências reguladoras: uma agenda de desafios para a sociedade brasileira*. *Revista de Administração Pública*, v. 34, n. 5, p. 29-46, Rio de Janeiro, set.-out. 2000; INSTITUTO de Defesa do Consumidor (IDEC). *Avaliação de agências e órgãos reguladores*. São Paulo: IDEC, 2004; PIRES, José Claudio Linhares; GOLDSTEIN, Andrea. *Agências reguladoras brasileiras: avaliação e desafios*. *Revista do BNDES*, v. 8, n. 16, p. 3-42, Rio de Janeiro, dez. 2001; SALGADO, Lucia Helena. *Agências regulatórias na experiência brasileira: um panorama do atual*

respeito à relação com os ministérios, o relatório aponta que *uma das principais distorções do papel das Agências detectadas foi o exercício de competências de governo pelas Agências Reguladoras, como a absorção da atividade de formulação de políticas públicas e do poder de outorgar e conceder serviços públicos.*<sup>215</sup> As propostas foram objeto de severas críticas de setores da sociedade que argumentaram basicamente que o governo objetivaria, na verdade, a criação de mecanismos de tutela sobre as agências reguladoras.<sup>216</sup> O debate público na imprensa girou em torno da necessidade de garantia e de autonomia e independência para as agências reguladoras, ponto em que os dois pólos da contenda estavam de acordo.

Em 2004, o Governo então envia ao Congresso Nacional o Projeto de Lei 3.337.<sup>217</sup> A proposta tem aspectos que certamente vão, se aprovados, alterar significativamente tanto a natureza quanto o *modus operandi* dessas entidades. Esse PL une em um único texto o conteúdo das duas propostas colocadas em consulta pública. Segundo a Exposição de Motivos do PL, assinada pelo então Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República, José Dirceu, o PL pretende *estabelecer um conjunto homogêneo e estável de regras para orientar a gestão e a atuação das Agências Reguladoras, constituindo-se, de certa maneira, numa “Lei Geral” das Agências Reguladoras.* Para tanto, a proposta legislativa objetiva corrigir as diferenças entre as agências, que, segundo o governo, *não se justificam, apesar das evidentes especificidades tratadas em suas leis de criação.* Além disso, o PL trata de propor medidas que permitam tornar *mais transparente, eficiente, socialmente controlado e legítimo o exercício da função reguladora por essas entidades.*<sup>218</sup>

---

desenho institucional. *Texto para discussão n. 941.* Rio de Janeiro: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2003.

<sup>215</sup> BRASIL, 2003, op. cit., p. 24.

<sup>216</sup> ABAR. Associação Brasileira de Agências de Regulação. *A organização e o controle social das agências reguladoras: crítica aos anteprojetos de lei.* Porto Alegre: ABAR, 2004. mimeo.

<sup>217</sup> BRASIL. Projeto de lei n. 3.337/2004, que dispõe sobre a gestão, a organização e o controle social das Agências Reguladoras. Brasília: Câmara dos Deputados, 2004.

<sup>218</sup> Exposição de Motivos nº 12 da Casa Civil da Presidência da República, de 12 de abril de 2004. Disponível em: [www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br). Acesso em: 20/06/2007.

No que diz respeito à relação entre os ministérios e as agências, o PL explicita que as atividades de planejamento e formulação de políticas setoriais, e de regulação e fiscalização, devem ser respectivamente atribuídas a estas e aqueles. O PL trata, ainda, do poder de outorgas, trazendo de volta aos ministérios a competência para outorgar e conceder serviços públicos. A novidade em relação ao texto colocado em consulta pública é que no caso da Lei 9.427/96 (que institui a ANEEL e trata das concessões do setor elétrico) o conflito já havia sido resolvido como o encaminhamento da Medida Provisória 144, de 11 de dezembro de 2003, já convertida na Lei 10.848, de 15 de março de 2004, não sendo, por isso, contempladas no PL.

O governo Lula reconhece que o modelo de atuação das agências reguladoras é o que permite os melhores resultados para o exercício da função regulatória, mas pondera que tal modelo deve ainda ser aperfeiçoado, sofrendo a correção de disfunções e lacunas decorrentes do ineditismo dessas entidades no ordenamento da Administração Pública Federal. *A questão fundamental é que as agências são criadas, na verdade, num vazio prévio de definições legais e institucionais. É como se as agências tivessem de suprir tudo o que estava faltando.*<sup>219</sup> Ou ainda, para o governo, *é fundamental criar mecanismos legais e institucionais (...) definindo com serenidade o papel das agências, preenchendo vácuos e lacunas institucionais.*<sup>220</sup>

No PL 3.337 foi ainda concedido destaque especial a questão do controle e prestação de contas. A proposta trouxe como solução para o *deficit* de legitimidade e o risco da captura dos reguladores a extensão do contrato de gestão e desempenho e da ouvidoria a todas as agências, além da aproximação entre as agências e o Congresso Nacional. A relação das agências com o Congresso se daria por meio da elaboração de um relatório anual de atividades a

---

<sup>219</sup> ROUSSEFF, Dilma. *Agências reguladoras: avaliação de performance e perspectivas*. Câmara dos Deputados. Brasília: Coordenação de Publicações, 2003, p. 17.

<sup>220</sup> BRASIL, 2003, op. cit., p. 28. O Relatório considera ainda que *uma das principais distorções do papel das Agências detectadas foi o exercício de competências de governo pelas Agências Reguladoras, como a absorção da atividade de formulação de políticas públicas e do poder de outorgar e conceder serviços públicos*. O Grupo de Trabalho Interministerial criado por determinação da Presidência da República em março de 2003 teve como objetivos: (i) analisar o arranjo institucional regulatório no âmbito federal; (ii) avaliar o papel das Agências Reguladoras; e (iii) propor medidas corretivas do modelo adotado.

ser encaminhado ao ministério supervisor, Senado Federal e Câmara dos Deputados, e Tribunal de Contas da União, além e apresentado em reunião conjunta das comissões temáticas das duas casas legislativas. Segundo o governo, o PL intenta, no campo do controle e prestação de contas, ampliar

a legitimidade do exercício da função regulatória pelas Agências Reguladoras, de sorte a evitar que elas, pelo excessivo grau de insulamento, possam tornar-se facilmente capturáveis, ou que se distanciem do objetivo maior de atender ao interesse público e dos consumidores e usuários.<sup>221</sup>

### 3.3 Regulação e reforma regulatória: recomendações da OCDE

O tema da reforma regulatória no contexto internacional encontra referências importantes nos estudos e recomendações da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). O Programa de Política Regulatória da OCDE inclui três elementos essenciais: as medidas, os instrumentos e as instituições reguladoras.<sup>222</sup> Todas as políticas regulatórias racionais devem ser idealizadas para maximizar a eficácia e a efetividade da legislação e de sua regulamentação. Assim, devem basear-se em enfoques que levem em conta tais elementos, de forma complementar. A transparência e a responsabilização devem constituir-se como objetivos e, ao mesmo tempo, meios pelos quais se assegura o êxito das políticas regulatórias.

Entretanto, a OCDE considera que seus três elementos têm sido aplicados de maneira distinta pelos países membros da Organização. Pelo menos oitenta por cento dos países membros da OCDE já definiram explicitamente suas políticas regulatórias. Ainda que alguns desses países tenham adotado tais políticas durante a década de 1980, seu crescimento expressivo ocorreu

<sup>221</sup> Exposição de Motivos nº 12 da Casa Civil da Presidência da República, de 12 de abril de 2004. Disponível em: [www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br). Acesso em: 20/06/2007.

<sup>222</sup> A primeira parte desta seção é baseada nos documentos OCDE. Organization for Economic Cooperation and Development. *The OECD Report on Regulatory Reform*. OCDE, 1997. Disponível em: <http://www.oecd.org>. Acesso em: 21/03/2007. OCDE. Organization for Economic Cooperation and Development. *Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance*. OCDE, 2002; OECD. Organization for Economic Cooperation and Development. *Guiding principles for regulatory quality and performance*. OCDE, 2005. Disponível em: <http://www.oecd.org>. Acesso em: 21/03/2007.

principalmente na segunda metade da década de 1990. As políticas regulatórias têm sido elaboradas para explicitar claramente a adesão à reforma, fomentar a transparência e promover a coerência e a coordenação entre diferentes elementos da reforma. A comparação das políticas dos diferentes países revela numerosos elementos em comum, ainda que exista uma clara tendência de as políticas ampliarem seu alcance e se distinguirem à medida que passa o tempo e se adquire experiência na sua aplicação. Dois dos princípios fundamentais são a declaração explícita da responsabilidade da política regulatória nos campos político e administrativo, e a adoção de sistemas de avaliação definidos para os processos de elaboração e de revisão. Outros elementos essenciais da maioria das políticas são o seguimento explícito de objetivos orientadores e a enunciação de princípios de boas práticas regulatórias.

Entre os instrumentos mais empregados para melhorar a eficiência e a efetividade dos sistemas regulatórios estão a análise de impacto regulatório, a consideração de alternativas à regulação, e as consultas públicas e os mecanismos de responsabilização. Em geral, a utilização das análises de impacto regulatório e das alternativas à regulação é um fenômeno mais recente nos países da OCDE, mas ambos os instrumentos têm sido entendidos rapidamente nos últimos anos. Aproximadamente metade dos governos dos países membros da OCDE incluem as análises de impacto regulatório em seus programas regulatórios, enquanto um bom número adicional de países recorrem a esse instrumento em circunstâncias determinadas. O alcance e a sofisticação das análises de impacto regulatório têm crescido e, ainda que seus padrões objetivos não sejam elevados, estão conseguindo influir na legislação por meio da utilização sistemática da identificação dos custos e benefícios como marco fundamental para analisar as decisões sobre regulação. Por outro lado, todos os países membros da OCDE têm admitido que recorrem, cada vez com maior frequência, a um amplo leque de alternativas às formas tradicionais de regulação, ainda que a maioria necessite de mais experiência na matéria, em virtude de o crescimento ser produzido a partir de um nível ainda bastante baixo.

Quanto mais clara e consistente for a definição da política regulatória pelos governos, maior a chance de que as agências reguladoras possam ser efetivamente responsabilizadas pelo poder político e pelos cidadãos. Isso terminará por aumentar a transparência e a credibilidade do sistema regulatório e do governo junto à sociedade, retroalimentando a política regulatória e ampliando sua eficiência. A OCDE valoriza e estimula a participação da sociedade no processo de construção das decisões e regulamentos necessários à regulação. Ela defende que tal participação confere legitimidade ao processo, além de aumentar a sua efetividade por meio da identificação de fatores associados a sua implementação que fogem ao conhecimento dos reguladores, ou não têm a devida atenção durante a formulação das propostas que vão à consulta pública. Consultas também apontam ou ressaltam contradições entre os diferentes atores envolvidos na aplicação da regulação, especialmente entre os agentes econômicos, e entre estes e os cidadãos. O principal benefício, então, é a prévia reação do público sobre determinada proposta, o que funciona como importante termômetro daquelas medidas para a tomada de decisão dos reguladores.

Novamente a OCDE chama a atenção para as possíveis diferenças entre os valores institucionais dos diferentes atores envolvidos, o que pode ser resolvido quando estes têm a oportunidade de se manifestar durante o processo de consulta ao público em geral, que deve expor de forma clara e transparente suas premissas e objetivos, aumentando a adesão futura às regras aprovadas que levarão em conta justamente tais diferenças. No caso das consultas públicas e dos mecanismos de responsabilização, o contexto atual revela que, embora a maioria dos países membros da OCDE conte com uma vasta história de utilização desses instrumentos, estão ocorrendo mudanças substanciais na sua configuração e aplicação, tendo em conta que estão destinados a cumprir objetivos novos e a responder a comunidades cada vez mais exigentes. Os procedimentos de consulta, em particular, estão se abrindo a todos os grupos da sociedade e estão sendo utilizados cada vez mais como meios de se obter uma informação objetiva para sustentar as análises de impacto regulatório.

O desenho de uma regulação de alta qualidade não poderá melhorar o bem-estar da população se não for garantida a eficácia de sua aplicação. É essencial garantir a adequação da regulação, o que prevê a elaboração de um desenho regulatório sofisticado e estratégias de aplicação de elevada qualidade. A natureza e as funções dos organismos de supervisão da regulação são elementos institucionais essenciais para determinar os resultados de uma política regulatória. Novamente, a situação atual é híbrida. Na maioria dos países da OCDE existem organismos de supervisão da regulação que, entretanto, freqüentemente enfrentam enormes obstáculos para mobilizar os poderes, os recursos e as competências adequadas para aplicar a política regulatória. Mais importante que a criação de organismos centrais de supervisão é a proliferação, durante a última década do século XX, de numerosos corpos de regulação independentes do governo, os quais têm assumido responsabilidades em matéria de supervisão de setores econômicos de elevada importância, como os serviços públicos e os financeiros. Seu desenvolvimento supõe que, para responder devidamente aos objetivos da regulação, é necessário estar livre de qualquer tipo de interferência política ou administrativa, empresarial ou de qualquer outro tipo de interesses. Contudo, um ponto essencial para aproveitar as vantagens que poderiam ser extraídas desses organismos independentes é garantir que existam poucos mecanismos de responsabilização adequados e uma coerência política satisfatória com o conjunto das estruturas e instituições governamentais.

Além disso, para instaurar uma política regulatória e manter o impulso da reforma é necessário que exista ampla base a favor da reforma. Uma das preocupações centrais para a OCDE está relacionada a base de sustentação política para as reformas regulatórias implementadas nos seus países membros. Utilizando o conceito de “governança regulatória”, a Organização destaca que a eficiência das políticas regulatórias levadas a cabo pelas instituições responsáveis por sua implementação necessita do apoio explícito dos governos para definir os objetivos e a importância da regulação da economia na atualidade. Para que as agências reguladoras possam atuar de forma consistente é necessário, dessa forma, que haja um ambiente político favorável à aplicação de marcos regulatórios claramente definidos, incluindo-se aí os instrumentos adequados para elevar a sua efetividade. Esse aspecto é imprescindível, tendo em conta que,

inevitavelmente, qualquer reforma tem repercussões negativas para certos grupos da sociedade e deve-se supor que estes farão oposição a ela. Formar uma base que esteja a favor da reforma exige que se exponham claramente tanto os benefícios que serão atingidos, como os riscos de não empreendê-la.

As políticas regulatórias formuladas ao longo do processo de reforma regulatória devem se preocupar com as resistências apontadas pelos agentes econômicos. Tais resistências ou falta de adesão são freqüentemente resultados da má formulação ou má aplicação das políticas regulatórias e relacionam-se com custos elevados para o seu cumprimento (1); critérios injustos para a sua formulação (2); e uma espécie de “furor regulatório” dos governos (3). Este último gera regulações produzidas em excesso (3.1), que são inefetivas (3.2), desnecessárias (3.3), que terminam por não ser bem conhecidas pelos agentes econômicos e menos ainda pelos cidadãos (3.4), que não podem contar com efetivo monitoramento ou capacidade de *enforcement* (3.5), ou, em especial, que são denominadas de regulação direta, considerada uma alternativa sobrevalorizada (3.6). Além disso, é mencionada uma conseqüente questão cultural de desrespeito na regulação praticada pelo Estado, o que redundará no descrédito das agências reguladoras.

A OCDE aponta, neste trabalho, uma série de questões que deverão ser tratadas no futuro a fim de concluir o desenvolvimento e a aplicação das políticas regulatórias, conforme indicadas Quadro 4.

#### QUADRO 4 - Resumo das recomendações da OCDE para a reforma regulatória

- Desenvolver a política regulatória dentro do marco conceitual da “governança regulatória” e a sua integração no amplo programa de governança que está sendo desenvolvido em toda a OCDE;
- ampliar o alcance da política regulatória a fim de que inclua um tratamento substancialmente maior da elaboração de regulamentos nos âmbitos infra-nacional e supra-nacional e a ponderação da importância da cooperação intergovernamental nas atividades regulatórias;
- fomentar a sensibilização sobre a importância econômica em que se reverte a regulação, isto é, garantir que de forma geral se entenda o alcance que tem a utilização dos recursos privados pelo setor público no exercício de suas competências reguladoras e que esta questão inspire o debate regulatório;
- realizar avaliações sistemática a posteriori das políticas regulatórias, dos instrumentos e das instituições;
- continuar com o desenvolvimento de instituições responsáveis pela reforma regulatória, incluída uma melhor definição de suas funções e características;
- envidar esforços para minimizar a complexidade e a incerteza dos diferentes regulamentos;
- melhorar o controle sobre a função quase-legislativa e as normas de terceiros como elementos essenciais aos instrumentos de política regulatória.

**Fonte:** Elaboração própria

Especificamente para o Brasil, país não membro da OCDE, aquela Organização também apresenta um conjunto de avaliações e recomendações.<sup>223</sup> Trata-se de estudo preparado pelo Departamento de Economia e publicado sob a responsabilidade do Secretariado Geral da OCDE em 2005. A publicação reserva capítulo especialmente dedicado para a avaliação do marco regulatório brasileiro, e seu impacto sobre o desenvolvimento econômico e social do país. Centrando sua análise sobre os setores de infra-estrutura (em especial água e saneamento, energia elétrica, petróleo e gás, e telecomunicações), a OCDE traça um quadro alarmante para o sistema regulatório brasileiro, ainda que aponte avanços significativos obtidos nos últimos anos. Certamente, os avanços são baseados fundamentalmente na própria criação das agências reguladoras independentes, mas a OCDE destaca, essencialmente, as deficiências do desenho institucional desses órgãos e procura delinear ajustes necessários ao incremento de sua eficiência e efetividade. O estudo procura associar o sistema regulatório às suas conseqüências mais amplas de incentivo à concorrência e aos investimentos nos setores regulados pelas agências independentes. O foco da crítica é a “incerteza regulatória”, que, a despeito da criação das agências reguladoras federais, não desceu a níveis considerados satisfatórios para gerar confiança nos investidores. Segundo o estudo, a incerteza regulatória impõe um alto custo sobre os investimentos privados, sendo necessário

<sup>223</sup> OCDE. Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. *Estudos econômicos da OCDE: Brasil 2005*. Rio de Janeiro: OCDE/Ed. FGV, 2005.

reduzi-la. Apesar de contar com um direcionamento geral adequado, a regulação do setor elétrico, por exemplo, não daria segurança suficiente justamente pela possibilidade de ocorrer “falha regulatória” em função do ainda excessivo dirigismo do governo no planejamento de longo prazo.

A OCDE chama a atenção para um significativo conjunto de diferenças no papel e na estrutura das agências reguladoras das indústrias de rede mencionadas acima, embora a estrutura institucional dessas agências reguladoras seja muito similar àquelas de países da OCDE.<sup>224</sup> O contingenciamento de recursos financeiros das agências e a falta de um quadro de recursos humanos próprio e adequado em quantidade e capacitação são apontadas como preocupações. Além disso, as diferenças entre a relação de cada agência com os órgãos responsáveis pela defesa da concorrência são consideradas como ponto negativo. Por fim, a OCDE entende que o fato de que as decisões das agências possam ser revertidas por tribunais de primeira instância ocasiona uma incerteza jurídica e retarda decisões empresariais.

A opinião expressa no documento da OCDE sobre o Projeto de Lei 3.337/2004, do Poder Executivo, que trata de alterações no desenho institucional das agências reguladoras é de que o PL não toca em aspectos que necessariamente precisariam ser modificados nestas entidades. Como destaque, a OCDE cita o financiamento das atividades das agências. Além disso, o documento entra na celeuma levantada por grande parte dos críticos ao PL, relativa à aplicabilidade ou não dos contratos de gestão, e aponta que à semelhança do debate realizado em países membros da OCDE, entende-se que a legislação setorial já definiria claramente as tarefas das agências e contempla mecanismos de responsabilização e recurso, o que bastaria para não se acolher a proposta de extensão do contrato de gestão a todas as agências reguladoras federais. A respeito do desenho institucional, conclui a OCDE que é possível que a interferência política em assuntos essencialmente técnicos seja facilitada e que falte aos ministérios, a experiência técnica e os conhecimentos necessários ao desempenho desta função.<sup>225</sup>

---

<sup>224</sup> OCDE, op. cit., p. 146.

<sup>225</sup> OCDE, op. cit., p. 150-1.

## **CAPÍTULO 4 - METODOLOGIA**

### **4.1 A comparação na tese**

Esta tese compara as agências reguladoras brasileiras com o aparato regulatório norte-americano. Investigou-se a variação entre as agências reguladoras do Brasil e dos Estados Unidos da América para melhor compreensão do caso nacional. A comparação foi importante para explicitar semelhanças e diferenças entre as agências dos dois países e tornar mais clara a relação entre o arranjo institucional brasileiro e as agências reguladoras do Brasil.

Para a caracterização das agências brasileiras, criadas na reforma do Estado da década de 1990, parte-se da discussão sobre a formação do Estado no Brasil e as gramáticas políticas do clientelismo, corporativismo, universalismo de procedimentos e insulamento burocrático, presentes na estrutura institucional brasileira. A discussão sobre a reforma do Estado brasileiro da década de 1990 é introduzida, com destaque para o que se convencionou chamar de reforma regulatória, e o processo de “agencificação”. As agências brasileiras são caracterizadas pelo seu desenho institucional, contemplando tanto as que atuam em setores da infra-estrutura como aquelas que promovem a regulação social. Indicam-se, ainda, os principais pontos do projeto do Poder Executivo que prevê a aprovação de uma Lei Geral das Agências Reguladoras. O cenário da reforma que originou as agências reguladoras no Brasil é completado com a discussão sobre a reforma regulatória em perspectiva internacional, a partir da apresentação de recomendações da OCDE.

No caso dos EUA, apresenta-se o tradicional modelo regulatório norte-americano, paradigma internacional que serviu de referência para as reformas regulatórias de vários países, incluindo o Brasil. A discussão do modelo norte-americano foi realizada com base na caracterização histórica da regulação nos EUA, associada ao debate sobre as justificativas para a intervenção regulatória na economia daquele País. Além do desenvolvimento da regulação e da criação de agências reguladoras independentes ao longo do tempo, procurou-se caracterizar o desenho institucional e prática regulatória de determinados órgãos reguladores nos EUA. Assim, apresentam-se informações sobre a *Federal Trade Commission* (FTC) e a *Antitrust Division* (do *Department of Justice*), ambas atuantes nos assuntos de regulação e defesa da concorrência; sobre a *Federal Communications Commission* (FCC), entidade reguladora da infra-estrutura de comunicações; e sobre a *Federal Energy Regulatory Commission* (FERC), que atua na regulação do setor de infra-estrutura de energia nos EUA. Esta última, similar dos EUA à agência escolhida para estudo no Brasil, a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). As informações sobre as agências reguladoras norte-americanas foram colhidas na literatura, em suas páginas eletrônicas na internet e em visita às sedes daquelas instituições. As visitas foram realizadas durante a participação no “Programa de Treinamento para Funcionários Públicos Brasileiros na Área de Regulação”, oferecido pelo *Institute of Brazilian Business and Public Management Issues*, da *George Washington University*, em Washington, DC, no ano de 2006. Na oportunidade, além de conhecer a estrutura daqueles órgãos, foi possível assistir a apresentações sobre sua história e principais atividades, e colher dados a respeito da atuação na regulação dos respectivos setores econômicos.

O estudo da ANEEL foi realizado com base na análise de dados coletados na literatura, na página do órgão na internet, e em sua sede, em Brasília. Foram utilizados dados sobre as consultas e audiências públicas realizadas pela Agência em 2005 e 2006; sobre as audiências entre representantes das entidades do setor de energia elétrica e os diretores da ANEEL, no mesmo período; sobre a legislação federal do setor elétrico e da Agência, e as normas e procedimentos internos, chamados de normas de organização; e sobre instrumentos e mecanismos de transparência e

*accountability*, que incluem o contrato de gestão, a ouvidoria, os conselhos de consumidores de energia elétrica, as reuniões públicas da diretoria, o acesso a informações diversas no sítio eletrônico, e a elaboração dos relatórios e balanços da Agência.

As informações serviram de base para a análise das gramáticas do corporativismo, do insulamento e do universalismo de procedimentos na ANEEL. A gramática do corporativismo foi investigada por meio do padrão de representação de interesses dos atores participantes das audiências e consultas públicas promovidas pela Agência, e nas reuniões diretamente com a direção da ANEEL. No caso das gramáticas do insulamento e do universalismo de procedimentos, foram utilizados dados relativos aos diversos mecanismos e instrumentos de *accountability* mencionados, bem como às normas e procedimentos que servem à padronização de comportamentos. Considera-se que a gramática do clientelismo é um legado institucional da história política brasileira, característica inerente às relações da sociedade e Estado, além de ser objeto de investigação de inegável complexidade, motivo pelo qual não será contemplado de pesquisa empírica.

Ressalte-se que, na comparação, as agências reguladoras norte-americanas serviram nesta tese como referência para se conhecer melhor a agência brasileira estudada. Assim, a comparação foi feita pela fixação das semelhanças para serem conhecidas as diferenças, ou seja, ao considerar o modelo norte-americano como padrão para o estudo das agências brasileiras, o estudo das diferenças permite que se possa melhor conhecer a agência brasileira e sua relação com as gramáticas políticas.

A próxima seção é dedicada a apontar os critérios utilizados na escolha da agência reguladora brasileira estudada.

## **4.2 Critérios para escolha da agência reguladora brasileira**

Para a escolha de uma das dez agências reguladoras brasileiras, foram construídos critérios relacionados ao momento e às razões de sua criação (antigüidade e relação com privatização), ao seu desenho institucional formal (possibilidade de renovação do mandato, existência de ouvidoria e de contrato de gestão) e ao setor em que atuam (infra-estrutura ou social), e à existência de órgão similar nos EUA. Inicialmente os critérios são discutidos com vista a sua interpretação para a escolha da agência. Após, apresentam-se os resultados tabulados no Quadro 5. Ao final, conclui-se pela escolha da ANEEL, apresentando as razões e as implicações da escolha.

### **4.2.1 Antigüidade**

O critério da antigüidade relaciona-se diretamente com a criação da agência, levando-se em conta também o seu efetivo funcionamento. Considera-se que agências mais antigas tendem a apresentar padrões mais uniformes de atuação, maior aceitação de sua existência, práticas administrativas mais consolidadas. Em uma palavra, maior institucionalidade, o que confere maior produtividade para a pesquisa na medida em que se tem maior segurança para considerar sua conformação e atuação em dado momento como produto de um processo de construção institucional. Por outro lado, a importância do critério da antigüidade está no fato de que uma agência mais antiga pode servir de modelo a criação de novas agências, reforçando o seu desenho institucional pela produção de um mimetismo organizacional (cf. discussão do Capítulo 3).

### **4.2.2 Ligação ao processo de privatização**

O critério que relaciona as agências com o processo de privatização ocorrido em meados da década de 1990, tem relação com o anterior (antigüidade), mas aborda outro aspecto da criação das agências. Ele atribui caráter positivo ou negativo como resultado da análise de existência ou não de

relação entre a criação da agência e processos de privatização do setor econômico regulado. O termo engloba aqui a privatização 1. em sentido estrito, ou seja, a transferência do que é estatal para o domínio da iniciativa privada (também chamada de desestatização), que foi realizada em toda a cadeia produtiva ou em parte dela (como os casos da telefonia e transporte ferroviário, para o primeiro caso; e energia, para o segundo); e 2. também os casos de alteração substancial do mercado pela aprovação de disposição legal que permitiu a entrada de agentes privados no ambiente antes dominado pelo setor estatal (como é o caso do petróleo) ou ainda a permissão de ingresso de novos competidores com vista ao fortalecimento da competição (como é o caso dos transportes rodoviário e aéreo).

A necessidade de criação de órgão regulador independente diante da existência de monopólio em determinado mercado é uma recomendação relativamente comum feita pela literatura internacional sobre regulação econômica. No caso brasileiro, a privatização foi ensejada pelas Emendas Constitucionais de 5 a 9 de 1995, que permitiram a oferta de serviços públicos por empresas não-estatais e ampliaram à iniciativa privada o exercício de monopólios naturais, ou quase-monopólios, que antes eram exercidos por empresas estatais. As agências diretamente relacionadas com o processo de privatização levado a cabo no Brasil são aquelas consideradas de primeira geração, todas criadas em 1996 e 1997.

#### **4.2.3 Desenho institucional**

Várias características do desenho institucional formal das agências poderiam ser aqui mencionadas. Muitas delas são importantes para a caracterização das agências e podem funcionar como atributos mais ou menos distintivos frente a outros órgãos da Administração Pública Federal brasileira. Entretanto, como muitas dessas características são muito parecidas, ou mesmo idênticas, entre as agências reguladoras, ou ainda irrelevantes para se valorizar uma ou outra agência em relação às demais, optou-se por não incluí-las no rol de critérios. Determinadas características do desenho institucional, por outro lado,

são importantes, pois podem ser identificadas em agências reguladoras fora do Brasil e têm sido recomendadas por estudiosos e organismos internacionais. A principal é relativa ao mandato dos dirigentes. No Brasil, todas as dez agências possuem mandato fixo para os dirigentes. Além disso, os dirigentes contam com estabilidade no mandato, conferida com uma variação pequena entre existência ou não da possibilidade de demissão imotivada nos primeiros quatro meses, após os quais se obtém a estabilidade que só pode ser quebrada em casos excepcionais (são exemplos a prática de ato de improbidade administrativa, a condenação penal transitada em julgado e o descumprimento injustificado do contrato de gestão, quando existente). A diferença entre os mandatos (além do prazo, que não é relevante, pois é insignificante e não gera consequências importantes), é a possibilidade ou não de recondução do dirigente no cargo. Se há possibilidade de recondução, considera-se que pode haver um comportamento diferente do dirigente, uma vez que o cargo, de livre nomeação do presidente da República, após a sabatina no Senado, confere prestígio e reconhecimento a seus detentores. A conclusão possível é que há menor independência do dirigente em relação ao núcleo do governo (Presidência e Ministério supervisor) e às forças políticas e econômicas relacionadas à agência quando existe possibilidade de recondução, posto que suas atitudes e decisões de hoje podem impactar nas articulações políticas para seu apoio (à indicação e aprovação) de amanhã.

Por outro lado, ainda em relação ao desenho institucional formal das agências, procurou-se apontar critérios que ressaltem marcas de *accountability* naquelas entidades, em face da discussão realizada na literatura sobre a necessidade de dotá-las de mecanismos de transparência e prestação de contas, em contraposição ao tecnicismo e insulamento burocrático que poderiam ser dominantes. Dessa forma, duas formas de acompanhamento e de prestação de contas das atividades das agências foram escolhidas, a ouvidoria e o contrato de gestão. Como se verá, nem todas as agências possuem ouvidoria, nem firmam contratos de gestão com a administração central. Não se pretende aqui entrar na discussão sobre a melhor forma de atuação das ouvidorias em uma agência reguladora, ou se a obrigação de firmar um contrato de gestão restringe a autonomia daquelas entidades. O que interessa é encarar tanto a ouvidoria

quanto o contrato de gestão como meios, ou melhor, instrumentos de ampliação da *accountability* nas agências reguladoras.

#### **4.2.4 Atuação em setor da infra-estrutura**

Este critério relaciona-se com a possibilidade de classificação das agências em agências de Estado (ou agências reguladoras) e agências de governo (ou agências executivas), conforme discutido no Capítulo 3. As primeiras são aquelas que atuam nos setores de infra-estrutura, e as outras na regulação tipicamente social. A atuação em setor de infra-estrutura é uma característica que fortalece o órgão regulador independente como típico. Dessa forma, se a agência é considerada típica do setor de infra-estrutura, considera-se que ela é mais representativa que as demais agências reguladoras.

#### **4.2.5 Similar nos EUA**

O critério que aponta a existência de órgão similar à agência brasileira atuando nos EUA reforça a escolha do ente nacional. Isso porque possibilita a comparação direta entre os órgãos nacional e estrangeiro. A comparação também será feita em termos globais dos sistemas regulatório brasileiro e norte-americano, realizada por meio do estudo da construção histórica de tais sistemas, suas características gerais, suas principais formas de manifestação e áreas de atuação etc. Entretanto, acredita-se que a existência de um órgão regulador federal independente nos EUA, que atue na mesma área, ou em área análoga a da agência brasileira escolhida, possibilitará uma análise mais produtiva das semelhanças e diferenças entre os dois países, no que respeita à sua regulação e seus órgãos reguladores.

**QUADRO 5 – Tabulação dos critérios de escolha da agência reguladora brasileira**

Agência	Antiguidade	Privatização	Desenho institucional			Setor da infra-estrutura	Similar nos EUA
			Mandato (renovação)	Ouvidoria	Contrato de gestão		
ANA	2000	Não	Uma renovação	Não	Sim	Sim	<i>Environmental Protection Agency</i>
ANAC	2005	Não	Não renovável	Sim	Não	Sim	<i>Federal Aviation Administration</i>
ANATEL	1997	Sim	Não renovável	Sim	Não	Sim	<i>Federal Communications Commission</i>
ANCINE	2001	Não	Não renovável	Sim	Não	Não	-
ANEEL	1996	Sim	Não renovável	Sim	Sim	Sim	<i>Federal Energy Regulatory Commission</i>
ANP	1997	Sim	Não renovável	Não	Não	Sim	<i>Federal Energy Regulatory Commission</i>
ANS	2000	Não	Uma renovação	Sim	Sim	Não	-
ANTAQ ANTT	2001	Sim	Uma renovação	Sim	Não	Sim	-
ANVISA	1999	Não	Uma renovação	Sim	Sim	Não	<i>Food and Drug Administration</i>

Fonte: Elaboração própria.

### 4.3 Escolha da agência

Pela análise dos dados tabulados no Quadro 5, concluiu-se pela escolha da ANEEL. De acordo com os critérios considerados, ela tem vantagem comparativa às demais. Apesar de sua “avaliação” ficar muito próxima à da ANATEL e da ANP, a ANEEL obteve uma condição um pouco superior. O critério mais importante para o desempate foi a antiguidade, que confere à ANEEL a qualidade de modelo institucional para as demais agências criadas. O critério da antiguidade serviu para reforçar a escolha da ANEEL, pois, conforme discutido no Capítulo 3, é possível concluir que as características do desenho institucional daquela Agência funcionaram como parâmetro para a criação das demais. Ademais, uma avaliação também importante, que não foi apontada como critério, é relativa ao acesso a dados e informações para a pesquisa. Tal avaliação tem impacto direto na viabilidade do trabalho, pois dados e informações mais acessíveis implicam a possibilidade de conclusão da pesquisa em menos tempo e a menor custo financeiro e material. Pelo que foi possível observar até o início da coleta de dados, a ANEEL dá publicidade a muitas informações de suas atividades, apresentadas em documentos disponíveis no site. Há grande volume de documentos públicos disponíveis, relacionados, por exemplo, aos processos e resultados das consultas e audiências públicas realizadas pela Agência.

## **CAPÍTULO 5 – REGULAÇÃO E AGÊNCIAS REGULADORAS NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA: A *FEDERAL ENERGY REGULATORY COMMISSION***

As agências reguladoras independentes existem nos Estados Unidos da América desde o final do século XIX. A atividade regulatória dessas agências nunca foi imune ao debate político e acadêmico sobre sua legitimidade, seus limites de atuação e desenho institucional. Os principais pontos de discussão giram em torno da delegação de poder do Congresso às agências e suas formas de responsabilização e controle pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e pela sociedade. Ao longo de todo o século passado houve muita controvérsia e acúmulo teórico sobre o papel desses entes na regulação estatal da economia. A histórica experiência das agências independentes norte-americanas serviu, adicionalmente, para orientar o debate no mundo todo sobre a criação e finalidade das agências reguladoras em diversos países.

Neste Capítulo, são discutidos os principais aspectos da teoria da regulação econômica e os fatos marcantes do desenvolvimento das agências reguladoras com base na caracterização histórica da regulação nos EUA. Em seguida, apresenta-se o modelo norte-americano de agências reguladoras a partir da caracterização do desenho institucional e da prática regulatória de determinados órgãos reguladores nos EUA. Assim, apresentam-se informações sobre a *Federal Trade Commission* (FTC) e a *Antitrust Division* (do *Department of Justice*), ambas atuantes nos assuntos de regulação e defesa da concorrência; sobre a *Federal Communications Commission* (FCC), entidade reguladora da infra-estrutura de comunicações; e sobre a *Federal Energy Regulatory Commission* (FERC), que atua na regulação do setor de infra-estrutura de energia nos EUA. Esta última, similar dos EUA à agência escolhida para estudo no Brasil.

## 5.1 Regulação e teoria econômica da regulação

A teoria da regulação econômica referencia-se, basicamente, em duas outras teorias, a teoria do “interesse público” e a teoria da captura.<sup>226</sup> A primeira seria constituída pelo legado de uma geração anterior de economistas para uma outra então contemporânea geração de advogados. Ela sustenta que a *regulação é criada em resposta a uma demanda do público por correção de práticas de mercado ineficientes ou não eqüitativas.*<sup>227</sup> Por outro lado, a teoria da captura seria espantosamente compartilhada por correntes tão heterogêneas quanto uma mistura que engloba desde liberais do Estado do Bem-Estar Social, a ativistas políticos, marxistas e economistas do livre mercado. Essa teoria reconhece a atividade regulatória do Estado como uma *resposta às demandas de grupos de interesse se digladiando para maximizar os benefícios de seus próprios membros.*<sup>228</sup>

A teoria do interesse público refuta dois pressupostos que orientaram a intervenção estatal na economia via regulação até a década de 1960. Primeiro, as falhas de mercado, quando este é deixado à sua própria sorte, e, segundo, a idéia de que a regulação estatal é efetiva e não gera custos. Pesquisas teóricas e empíricas comprovariam que a regulação não esteve presente nos setores da economia norte-americana onde há externalidades, ineficiências ou estruturas monopolistas de mercado. As agências reguladoras teriam um desempenho frustrante, que não poderia ser explicado por fraquezas pontuais e, como tais, passíveis de remediação, relacionadas a seus funcionários

---

<sup>226</sup> POSNER, Richard. A. Teorias da Regulação Econômica. In: MATTOS, Paulo (coord.). *Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano*. São Paulo: Ed. 34, 2004. O artigo de Posner, publicado originalmente em 1974, é um dos mais representativos dos estudos sobre intermediação de interesses no processo regulatório, e já é considerado um clássico para este campo teórico. Realiza uma crítica sobre as principais teorias relacionadas ao interesse público, destacando a teoria econômica da regulação, que ele reputa como superior às demais. Um conjunto de “teorias de grupo de interesse” e suas diversas versões, como a teoria do interesse público e teoria da captura, são abordadas. Posner refuta as versões da teoria do interesse público e a do grupo de interesses, elaboradas por cientistas políticos, e critica a teoria do grupo de interesses formulada por economistas no que concerne ao seu insipiente desenvolvimento analítico e insuficiência de estudos empíricos.

<sup>227</sup> POSNER, op. cit., p. 50.

<sup>228</sup> POSNER, op. cit., p. 50.

e procedimentos. Os motivos para tal desempenho estariam nas incoerências dos objetivos básicos das agências e na natureza do seu processo. Há diversas evidências de situações nas quais a regulação contraria o interesse público. Para Posner, na verdade as conseqüências indesejadas da regulação são, freqüentemente, *desejadas por grupos influentes na elaboração da legislação que estabelece o sistema regulatório.*<sup>229</sup> Ainda, não haveria evidências de má administração das agências, mas antes de sua eficiência. O problema estaria no estabelecimento pelo Poder Legislativo dos objetivos das agências, os quais se poderiam considerar ineficientes e injustos. Os objetivos para os quais são criadas pelo Legislativo seriam inviáveis, a exemplo da regulação dos preços. Assim, *solicita-se às agências que façam o impossível e não é surpreendente que elas falhem e que, na tentativa de serem bem-sucedidas, distorçam o funcionamento eficiente dos mercados regulados.*<sup>230</sup> A suposta inaptidão burocrática, decorrente de diferenças salariais entre os funcionários das agências e os do setor privado, também poderia ser questionada. Isso porque o ganho em capital humano na agência poderá render ao funcionário melhores salários no setor privado no futuro. A motivação do funcionário na agência também não é um motivo consistente, pois ela seria semelhante à encontrada nas empresas. Ao mesmo tempo, a direção da agência é motivada a prestar contas ao Legislativo e ao Executivo, com vistas à sua manutenção no cargo, e não se pode ignorar o alto custo que implica a supervisão das atividades do órgão regulador. Assim, até aquele momento não havia sido formulada *qualquer teoria convincente acerca das razões para se pressupor que as agências sejam menos eficientes que outras organizações.*<sup>231</sup>

Um problema que poderia ser apontado é a excessiva confiança em pressupostos comportamentais baseados no individualismo metodológico. A teoria do interesse público deveria, então, explicar como as ações individuais somadas se transformam em ações legislativas que traduzam o interesse público. Apenas considerações morais deveriam levar indivíduos a votar pelo interesse público. De outra forma, haveria um problema no fato de o interesse público ser

---

<sup>229</sup> POSNER, op. cit., p. 52.

<sup>230</sup> POSNER, op. cit., p. 54.

<sup>231</sup> POSNER, op. cit., p. 53.

concebido “de cima para baixo” por líderes políticos, ao contrário da idéia de que estes representam o eleitorado.

Existem diferentes versões de teorias econômicas da regulação. Uma primeira poderia ser classificada como formulada por marxistas e ativistas políticos: Ralph Nader seria um expoente dessa versão. Nela haveria um silogismo segundo o qual os grandes negócios capitalistas controlam as instituições em geral, inclusive as agências reguladoras. O contra-argumento apontado é que as agências muitas vezes atendem aos interesses de pequenas empresas, grupos profissionais e sindicatos de trabalhadores. No âmbito da ciência política, os trabalhos *The process of government*, de Bentley (1908), e *The government process: political interests and public opinion*, de Truman (1951), são identificados como representativos. Tais trabalhos enfocam a importância dos grupos de interesse nos processos legislativo e administrativo de formulação de políticas públicas. Apesar de reconhecer as evidências recolhidas por esta corrente, Posner a considera desprovida de teoria, pelo fato de não conseguir explicar por que determinados interesses são efetivamente representados no processo político e outros não, ou, em outras palavras, quais são as condições nas quais os grupos de interesse são bem-sucedidos ou fracassam na obtenção de uma legislação favorável aos seus objetivos. Poderiam ser formulados três grandes questionamentos a tal teoria da captura. Primeiro, nem sempre existiria motivo para a captura, na medida em que a atuação de muitas agências não se pautaria pela virtuosidade e a probidade. Segundo, haveria grupos de interesse distintos dentro de um mesmo setor econômico e a teoria não conseguia explicar qual destes grupos teria êxito na captura. Terceiro, haveria evidências de que as agências beneficiam, muitas vezes, os interesses dos consumidores em detrimento daqueles do setor regulado.

Por fim, a principal formulação da teoria da captura seria a teoria econômica da regulação, que tem em Stigler seu precursor e maior expoente. O “revolucionário” artigo de Stigler, publicado originalmente no *The Bell Journal of Economics and Management Sciences*, em 1971, adota os pressupostos da teoria econômica para explicar como se desenvolve a política regulatória e sua relação com o mercado. Posner admite que essa teoria poderia ser tomada por “uma

versão refinada” da teoria formulada pelos cientistas políticos, mas reconhece que essa teoria é mais precisa e bem acabada que aquela. Esse refinamento se daria por ela 1) rejeitar o pressuposto dos objetivos virtuosos das agências; 2) prever a captura de outros grupos de interesse; e 3) substituir a metáfora da captura pela da oferta e da demanda. Tudo isso a despeito da idéia de que grupos de interesse são beneficiados pelas agências.

A proposição central da teoria econômica da regulação é que a regulação econômica é uma expressão do poder coercitivo do governo na esfera econômica e pode ser usada para conceder benefícios valiosos a determinados indivíduos ou grupos. Dessa forma, ela pode ser vista com *um produto cuja alocação é governada por leis da oferta e procura*.<sup>232</sup> As curvas de oferta e procura poderiam ser identificadas, segundo o autor, através da teoria dos cartéis. A teoria dos cartéis esclarece aspectos dos benefícios e dos custos da regulação. Os benefícios serão tanto maiores quanto mais inelástica for a demanda pelo produto regulado e mais difícil for a entrada no setor. Enquanto os custos principais são tanto os relativos à negociação para se chegar a um acordo sobre os preços e o volume da produção, quanto os de se impor o cartel aos não-participantes ou àqueles que lhe desobedeceram. De forma correlata, os custos serão tanto menores quanto menor número houver de beneficiários da regulação e quanto maior for a homogeneidade de seus interesses.

Os padrões da cartelização podem ser diferentes dos padrões da regulação: existe menor probabilidade de que *mercados altamente concentrados obtenham regulação favorável do que mercados pouco concentrados*.<sup>233</sup> Isso poderia ser explicado, primeiro, pelo fato de que a cartelização é inviável em mercados pouco concentrados, nos quais se observa uma demanda pela regulação como forma de aumentar os lucros, e, segundo, porque a obtenção de uma regulação favorável requer a capacidade de intervenção no processo político.

---

<sup>232</sup> POSNER, op. cit., p. 60.

<sup>233</sup> POSNER, op. cit., p. 62.

A dimensão política da regulação tem pelo menos duas implicações importantes para a teoria dos cartéis no processo de regulação. Por um lado, a notável assimetria entre membros do mercado pode ser traduzida em formas de regulação que afetam os membros de forma distinta. Por outro lado, a oferta do mercado da regulação determina a intervenção no processo político, ou seja, as características dos sistemas políticos informam como a demanda por regulação deve ser conduzida. Assim, um sistema político de tipo “empresarial” venderá legislação favorável aos mercados que mais a valorizarem; um sistema político “coercitivo” ofereceria legislação favorável a grupos capazes de ameaçar ou retaliar a sociedade, caso não atendidos; um sistema político “democrático” produz legislação mediante o voto dos representantes eleitos pelo povo, daí a demanda por regulação assumir a forma do apoio às campanhas eleitorais. Assim, um grande número de membros de um mercado, cuja cooperação para se criar e manter um cartel seria difícil, pode encorajar a regulação.

Na literatura há dois tipos importantes de evidências empíricas para sustentar a teoria da regulação econômica. Por um lado, encontra-se um substancial conjunto de estudos de caso que sustentam a tese de que a *regulação econômica é melhor explicada como um produto fornecido a grupos de interesse do que como uma expressão do interesse social em eficiência e justiça*.<sup>234</sup> Por outro, destacam-se as evidências empíricas sobre procedimentos do processo regulatório. A teoria econômica da regulação espera que o sistema regulatório funcione de maneira eficiente, para atingir seus objetivos, ou seja, este processo é desenhado de forma a garantir os objetivos definidos pela teoria econômica da regulação. Teríamos pelo menos dois aspectos relevantes. Primeiro, a delegação do poder regulatório do Legislativo para as agências reguladoras não se daria em função das alegadas especialização e independência das agências ao controle político de forma a favorecer o interesse público. De acordo com Posner, o Legislativo delega funções tanto aos tribunais quanto às agências, mas aqueles têm historicamente se mostrado capazes de julgar questões especializadas da regulação econômica, bem como apresentam comportamentos mais insulados em relação aos grupos de interesse do que as agências reguladoras. Em segundo lugar, em relação à influência de grupos de

---

<sup>234</sup> POSNER, op. cit., p. 67.

interesse sobre as estruturas e os procedimentos das agências, estudos de caso sustentam que a regulação é estruturada para beneficiar coalizões de empresas reguladas e também grupos de consumidores politicamente efetivos.

Em que pesem deficiências relacionadas às evidências empíricas da literatura da teoria econômica da regulação,<sup>235</sup> Posner adota uma posição claramente favorável à aplicação da teoria econômica ao estudo do comportamento dos atores envolvidos no processo regulatório, e defende que o jogo regulatório funciona como um mercado, baseado em oferta e demanda por regulação. Considera que a teoria econômica da regulação é um avanço com relação às demais teorias, por ser capaz de explicar por que a regulação surge em setores de difícil cartelização. Entretanto, o autor a considera amorfa, por ser incapaz de gerar uma predição testável e inequívoca sobre em quais mercados específicos se encontrará a regulação. Assim, ela não explicaria por que tanto mercados extremamente atomísticos quanto mercados muito concentrados obtêm regulação, ou melhor, a teoria consegue explicar qualquer uma das situações, mas não o paradoxo entre elas. Como conclusão geral, para Posner *não se pode dizer que qualquer uma das teorias possui, no momento, suporte empírico significativo* para a análise do processo regulatório, e que nenhuma *teoria foi refinada até o ponto em que ela poderia gerar hipóteses suficientemente precisas para serem verificadas empiricamente.*<sup>236</sup> O corolário da sua concepção é que o *comportamento humano pode ser compreendido como uma resposta de seres racionais individualistas ao meio ambiente, [e] deve ter ampla aplicação no processo político.*<sup>237</sup>

Um dos principais teóricos da regulação econômica, George J. Stigler, baseou seu modelo nos custos de informação e organização. Sua análise sobre a demanda e a oferta por regulação chega a uma conclusão claramente tributária do trabalho de Olson (*The logic of collective action*, de 1965): os produtores sempre serão beneficiados pela regulação estatal oferecida pelas agências reguladoras, pois grupos menores têm menores custos de organização e tendem a ser favorecidos na disputa com grupos maiores e de maior custo.

---

<sup>235</sup> Cf. POSNER, op. cit., p. 70-3.

<sup>236</sup> POSNER, op. cit., p. 74.

<sup>237</sup> POSNER, op. cit., p. 74.

Para Stigler, portanto, *a regulação é adquirida pela indústria, além de concebida e operada fundamentalmente em seu benefício.*<sup>238</sup> Na mesma linha, Nunes chega a afirmar que *a regulação é uma mercadoria monopolista de Estado* fazendo com que o aparato regulatório se torne um mercado, onde seja possível “comprar” e “vender” regulação.<sup>239</sup>

Por seu turno, Peltzman ressalta que não só a indústria pode capturar a autoridade regulatória. Por vezes o governo atenderá não somente às pressões dos produtores, pois há tendência de maximização da utilidade política total dos reguladores na alocação dos benefícios entre os grupos interessados. Ou, conforme o autor, *o regulador objetiva fazer cada indivíduo (desde que tenha algum peso político marginal) o mais feliz possível.*<sup>240</sup> Assim, Peltzman *demonstra que os teóricos de Chicago ter-se-iam afastado da visão segundo a qual a regulação existiria apenas para beneficiar os produtores, para encará-la como fruto de uma política de coalizões* a fim de beneficiar diferentes grupos de interesse envolvidos no jogo regulatório.<sup>241</sup> Nessa linha, as políticas regulatórias são apontadas por Rebello<sup>242</sup> como políticas de soma positiva. Isto significa dizer que a expectativa é que todos os setores afetados sejam ganhadores pelo bem público gerado, mesmo que as soluções não sejam unânimes, ou que se escolha a segunda melhor alternativa, no caso de não haver ampla maioria política.

Podem-se sumarizar as mais importantes contribuições da teoria econômica da regulação, da forma como segue: **1)** os grupos compactos e bem-organizados obtêm mais benefícios da regulação estatal do que grupos maiores e difusos. Dessa forma, as atividades de regulação estatal tendem a privilegiar os produtores, porque esses em geral são mais bem organizados. Para Peltzman, entretanto, *a coalizão dominante deve também incluir algumas categorias de*

<sup>238</sup> STIGLER, George J. A teoria da regulação econômica. In: MATTOS, Paulo. *Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano*. São Paulo: Ed. 34, 2004, p. 23.

<sup>239</sup> NUNES, Edson. *O quarto poder: gênese, contexto, perspectiva e controle das agências reguladoras*. Paper submetido ao II Seminário Internacional sobre Agências Reguladoras de Serviços Públicos. Brasília: Instituto Hélio Beltrão, 25 de Setembro de 2001, p. 2. mimeo.

<sup>240</sup> PÉLTZMAN, S. A teoria econômica da regulação depois de uma década de desregulação. In: MATTOS, Paulo. *Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano*. São Paulo: Ed. 34, 2004, p. 90

<sup>241</sup> MATTOS, 2004, op.cit., p. 16.

<sup>242</sup> REBELLO, Lêda Maria de Vargas. Políticas regulatórias no setor saúde. *Rev. Univ. Rural, Sér. Ciênc. Humanas*, v. 23, n. 2, p. 151-60, Rio de Janeiro, jul.-dez. 2001.

*consumidores*;<sup>243</sup> **2)** a política regulatória em geral busca maximizar a distribuição política de recursos entre os membros de uma coalizão. Assim, com o passar do tempo a tendência é a cristalização dessa distribuição, em que pesem as alterações nas condições de demanda ou de custos. É possível, ainda, que haja a implantação de mecanismos de subsídios cruzados. Nesse caso, ocorrerá o subsídio de preços a serem pagos por consumidores com custos de fornecimento mais elevados pelos recursos dos preços pagos por outros consumidores; **3)** os reguladores são sensíveis a perdas de bem-estar provocadas pela atividade regulatória, pois esta gera distribuição de riqueza e, conseqüentemente, benefícios políticos para os reguladores. Em decorrência, evitam-se ações regulatórias capazes de reduzir a riqueza disponível para distribuição, pois, *caeteris paribus*, elas promoveriam a redução de ganhos políticos provenientes da regulação.

## 5.2 Desenvolvimento histórico da regulação nos EUA

A partir do final do século XIX, a atividade regulatória começou a ser operada nos EUA por meio de políticas executadas pelas agências independentes. Pode-se dizer que a atuação de tais entes na regulação de mercados foi objeto de controvérsias desde o seu nascimento. Isso porque houve durante todo o século XX muito debate a respeito da legitimidade das agências reguladoras independentes, questionando-se sua própria existência e formato institucional. Além do debate público e acadêmico, sua forma de operação gerou demandas judiciais que argüiram a legalidade de suas atividades na regulamentação e na imposição de penalidades aos agentes econômicos. Tal controvérsia atravessou praticamente todo o século XX, mas apresenta momentos marcantes que culminaram na disseminação desses órgãos, na harmonização de seus procedimentos por meio de legislação disciplinadora, e no controle e coordenação de sua atuação.

---

<sup>243</sup> PELTZMAN, S. A teoria econômica da regulação depois de uma década de desregulação, op. cit., p. 93-94.

De fato, a primeira agência reguladora federal independente, a *Interstate Commerce Commission* (ICC), foi criada nos EUA em 1887. O objetivo daquela *Commission* era regulamentar serviços de transporte ferroviário para impedir a imposição de tarifas abusivas e práticas discriminatórias naquele mercado.<sup>244</sup> A criação de agências reguladoras no plano federal ocorreu quando vários estados já tinham estruturado suas agências regulatórias, criadas inicialmente como órgãos de assessoria nos assuntos ferroviários. Essas agências não possuíam mandato para fixar tarifas, e atuavam apenas emitindo recomendações para a administração das ferrovias. Somente a partir de 1871 houve a criação de agências reguladoras com poderes ampliados nos estados de Illinois, Iowa, Minnesota e Wisconsin. Além da fixação de tarifas, esses órgãos atuavam no acompanhamento econômico do setor ferroviário, com destaque para as fusões e concentrações, buscando impossibilitar a diminuição da concorrência no mercado. O rápido crescimento das atividades regulatórias dos estados pôde ser notado em 1887, quando o Congresso norte-americano criou a ICC e já havia agências reguladoras do setor ferroviário em 25 estados. A tendência de crescimento nos estados continuou e na década de 1920 podiam-se encontrar agências reguladoras em mais de dois terços dos estados da federação norte-americana, atuando não só em transporte ferroviário, mas também em setores de rede como telefonia e telégrafos, e gás e energia elétrica. Logo após a estruturação do sistema do *Federal Reserve* (que funciona com o banco central norte-americano) e a criação do imposto de renda, em 1913, foram criadas a *Federal Trade Commission* (1914), a *Federal Power Commission* (1920), e a *Federal Radio Commission* (1929). Esta última, transformada na *Federal Communications Commission* por meio do *Federal Communications Act*, aprovado pelo Congresso norte-americano em 1934. A preocupação que motivou a criação de tais órgãos reguladores desde aquela época foi a necessidade de se combaterem as “falhas de mercado”, possibilitando, dessa forma, coibir o abuso de poder econômico na operação de determinados agentes.

---

<sup>244</sup> Observe-se que o ICC surge exatamente cem anos depois de promulgada a Constituição norte-americana, a qual reserva amplos poderes aos Estados daquela Federação. Tais poderes são consubstanciados na Emenda X, datada de 1791, que prevê que os poderes não delegados aos Estados Unidos, nem negados aos Estados da federação, são reservados aos Estados ou ao povo. Trata-se de uma concepção que valoriza o poder local, diferentemente da tradição brasileira, que concentra o poder no âmbito federal.

Vale lembrar que ainda no final do século XIX, em 1890, foi aprovado o *Sherman Act*, destinado a combater o comportamento monopolista de mercado das firmas. A íntima relação entre defesa da concorrência e regulação de mercados nos EUA data já dessa época. A idéia-força do *Sherman Act*, que ainda é a principal legislação antitruste dos EUA, é considerar ilegal qualquer comportamento em forma de contrato, combinação ou conspiração para restringir o comércio. Foi esta legislação que orientou todo o processo que culminou em 1913 na fragmentação do monopólio exercido pelas célebres empresas de John Rockefeller, a *Standard Oil Company*. A concepção do *Sherman Act* é claramente inspirada na visão filosófica liberal (antimonopolista) de Adam Smith (1723-1790), em *A Riqueza das Nações*. Nunes<sup>245</sup> explica que a instituição de atividades regulatórias nos EUA contou com o apoio do movimento progressista do final do século XIX. Os Progressistas, intelectuais das novas disciplinas das ciências sociais, como sociologia, economia, ciência política e antropologia, defendiam a regulamentação de atividades econômicas pelo Estado, a estruturação e especialização de burocracias estatais, bem como o estabelecimento de ligação entre a universidade e os governos. Tais bandeiras progressistas, lembra Nunes, permanecem como características enraizadas na sociedade norte-americana até hoje, inclusive as concernentes à política regulatória estatal.

Ensejada pela depressão de 1929, e pela conseqüente implementação do *New Deal* (1933-1939) no governo Roosevelt, houve a ampliação do arsenal regulatório nos EUA. O fortalecimento da esfera federal se deu a partir de uma ampla reforma administrativa que incluiu a *criação de um número significativo de novas agências reguladoras*.<sup>246</sup> Entre outras agências, foram criadas a *Securities and Exchange Commission* e o *Civil Aeronautics Board*. Naquela época a crença de que o mercado precisava de um controle mais efetivo por parte do poder do Estado ganhou força e as agências puderam se proliferar e desenvolver. Sunstein explica que as agências administrativas não surgiram com o *New Deal*. Elas são parte do governo desde o início da República norte-americana. Entretanto, a chamada “moderna agência reguladora” é um fenômeno recente daquele país: *foi somente com o **New Deal** que a figura da*

---

<sup>245</sup> NUNES, 2001, op. cit.

<sup>246</sup> MATTOS, 2004, op. cit., p. 14.

*moderna agência tornou-se um elemento marcante do governo norte-americano.*<sup>247</sup> O autor destaca ainda que entre a elaboração da Constituição dos EUA e a Guerra Civil foram criadas onze agências; entre 1865 e a virada do século, outras seis; de 1900 até a Primeira Guerra, foram criadas nove; outras nove agências entre 1918 e a crise de 1929; no entanto, no período compreendido entre as décadas de 1930 e 1940 foram criadas nada menos que 17 novas agências no governo federal dos EUA.

Houve a produção de mais regras para o sistema financeiro e explicitou-se a noção de falhas de mercado. De qualquer forma, as críticas à atuação reguladora das agências não cessaram, mas elas encontraram justificativa para sua atuação com base na delegação de competências do Congresso de legislar sobre o comércio.<sup>248</sup> Entretanto, as críticas eram, em geral, direcionadas à atuação das agências simultaneamente nos campos da formação dos processos para acusação dos agentes econômicos, e no conseqüente ato de julgamento, ou imposição de penalidades (*prosecutorial and adjudicatory functions*) aos mesmos. Em face de demandas judiciais e da preocupação em manter harmonia na interação entre os poderes, o Poder Judiciário impôs às agências reguladoras alguns critérios de atuação. As medidas podem ser resumidas como segue: 1) a imposição de penalidades pelas agências deveria ser condicionada à existência de expressa previsão legal para este fim; 2) as agências deveriam observar um processo de decisão determinado, de preferência estabelecido na legislação que as criou; 3) haveria possibilidade de revisão judicial dos atos praticados pelas agências; e 4) as agências deveriam observar a correta instrução processual para propiciar o controle judicial de seus atos.

A grande força que as agências detinham estava, entretanto, na sua especialização técnica, que lhes garantia autoridade para justificar sua atuação em determinados setores nos quais havia risco de ocorrência de falhas de mercado. Sua atuação especializada disciplinava o mercado e garantia o seu

---

<sup>247</sup> SUNSTEIN, Cass R. O constitucionalismo após o *New Deal*. In: MATTOS, Paulo (coord.). *Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano*. São Paulo: Ed. 34, 2004, nota 9, p. 204.

<sup>248</sup> A Cláusula 3 da Seção 8 da Constituição dos EUA concede ao Congresso a prerrogativa de “regular o comércio”: *Será de competência do Congresso: ... Regular o comércio com as nações estrangeiras, entre os diversos estados e com as tribos indígenas*. (Tradução livre).

correto funcionamento. O acúmulo técnico em determinadas matérias era o que poderia sustentar a justa e correta decisão das agências na regulação de setores complexos e difíceis de acompanhar por parte dos poderes Legislativo e Judiciário.

Numa perspectiva histórica, pode-se dizer que os EUA vêm de uma tradição em que imperava o liberalismo ortodoxo (até cerca de 1887), e transitaram por uma forte regulação estatal promovida pelo *New Deal*. Esta regulação foi gradativamente atenuada no Pós-Segunda Guerra até, durante a década de 1980, haver um amplo processo de desregulamentação. Justen Filho, para caracterizar o intenso processo de proliferação e diferenciação institucional de órgãos reguladores naquele país, identifica “duas ondas” de criação das agências nos EUA. A primeira, caracterizada pela intervenção econômica, é aquela que se relaciona com o *New Deal*, quando nos anos 1930 e 1940 foram criadas inúmeras agências federais para atuar nos mais diversos setores da vida econômica norte-americana.<sup>249</sup> Seus objetivos seriam relacionados à superação das falhas do mercado, de maneira a controlar o poder econômico. A “segunda onda” teria ocorrido a partir dos anos 1960, quando se destaca a incompetência do mercado para produzir resultados não-econômicos necessários. Passa-se a objetivar também a proteção e defesa do consumidor, do meio ambiente e aos direitos dos trabalhadores. É possível identificar, entretanto, dois movimentos regulatórios distintos a partir da década de 1970. Apesar do movimento de desregulamentação, nesta época foram criadas diversas novas agências nos EUA, que se relacionam com a proteção dos consumidores em áreas nas quais seus direitos ainda se encontravam desguarnecidos. São exemplos os direitos ambientais e os direitos trabalhistas. Neste período, conhecido por *New Social Regulation* (1965-1980), a atividade regulatória direcionou-se a problemas de *informação imperfeita aos consumidores e a pequenos acionistas, de segurança*

---

<sup>249</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *O direito das agências reguladoras independentes*. São Paulo: Dialética, 2002, p. 78.

*dos produtos, de proteção do meio ambiente, de certeza dos resultados da intervenção regulatória e de maior eqüidade distributiva.*<sup>250</sup>

Aragão ressalta que as atividades regulatórias executadas pelas agências reguladoras *foram se multiplicando de tal forma que hoje o direito administrativo norte-americano é praticamente confundido com o direito das agências.*<sup>251</sup> Em meados da década de 1970, todos os estados da federação norte-americana já contavam com agências regulatórias. De fato, pode-se considerar que as agências reguladoras foram as grandes responsáveis pela aprovação em 1946 do *Administrative Procedure Act*, que surgiu em decorrência dos fortes questionamentos relativos à discricionariedade administrativa daqueles órgãos. O *Administrative Procedure Act* define procedimentos inerentes à atuação dos entes reguladores, a fim de que cumpram determinados requisitos para a produção de regulamentos, decisões processuais e julgamento dos casos envolvidos no trabalho das agências. Tornou-se obrigatório assegurar ritos para a tomada de decisão dos agentes reguladores, incluindo aí a necessária transparência e o acesso às informações e documentos para o cidadão que se interessasse pelas matérias objeto das agências. Para a elaboração de normas e regulamentos, as agências passaram a publicar suas propostas previamente, a fim de contar com as manifestações do setor regulado bem como de qualquer interessado na matéria, ouvindo a sociedade para colher subsídios e avaliar o possível impacto regulatório, caso as medidas venham a ser aprovadas na forma proposta.

---

<sup>250</sup> MATTOS, Paulo Todescan Lessa. Regulação Econômica e democracia: contexto e perspectivas na compreensão das agências de regulação no Brasil. In: FARIA, José Eduardo (org.). *Regulação, direito e democracia*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002, p. 46.

<sup>251</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 229. Na mesma linha, Shecaira afirma que nos EUA o Estado administra e intervém nos mais diversos assuntos por meio da presença de suas agências reguladoras. Assim, para a autora, *o direito administrativo norte-americano é construído a partir da criação das agências*. SHECAIRA, Cibele Cristina Baudassa Muniz. A competência das agências reguladoras nos EUA. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (org.). *Direito Regulatório: temas polêmicos*. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 419.

A publicação que hoje é feita nos próprios sítios eletrônicos das agências, iniciou-se como obrigação para o Diário Oficial (*Federal Register*).<sup>252</sup> As manifestações poderiam ser encaminhadas por escrito ou feitas oralmente durante audiências convocadas e realizadas especificamente para este fim. Todas as manifestações do público são registradas e guardadas pela agência, e devem necessariamente ser consideradas no processo de construção das decisões e formulação das regulamentações finais. As agências não podem elaborar regulamentos que não explicitem seus fundamentos e pressupostos. Dessa forma, o processo de participação social acabou se tornando institucionalizado, pois permitiu a oportunidade de o público conhecer previamente a concepção e as proposições das agências para assuntos que muitas vezes são controvertidos e tem impacto importante na vida dos cidadãos.

O *Administrative Procedure Act* criou também a figura dos juízes administrativos nas agências, responsáveis pelo julgamento de processos conduzidos no âmbito desses órgãos, e os quais mantinham independência em relação à direção das agências. Reforçou-se, dessa forma, o instituto do devido processo legal nas agências, garantido por medidas de universalismo de procedimentos como a correta instrução processual, a fundamentação das decisões, o contraditório e ampla defesa das partes. Outras medidas de acompanhamento e controle das agências foram apontadas. A necessidade de um marco legal mais claro para o trabalho das agências era uma premissa que não se esgotava no *Administrative Procedure Act*, mas avançava sobre a legislação das próprias agências, incluindo-se também as políticas setoriais que elas deviam alcançar. De igual maneira, a eficiência do trabalho desses órgãos reguladores, aliada aos custos associados ao seu próprio trabalho e às regras impostas à conduta dos agentes foi uma preocupação constante. Por fim, o aspecto relacionado à conduta dos reguladores, em sua relação com as indústrias por eles reguladas, e a possibilidade de estabelecimento de conchavos entre ambos, terminou por gerar na década de 1960 a aplicação da chamada teoria da captura às agências reguladoras. Sobre a teoria da captura (analisada na seção

---

<sup>252</sup> Atualmente o Governo Federal norte-americano disponibiliza todas as propostas de regulamentos elaborados pelas suas agências, independentes ou não, em um único portal eletrônico na internet, denominado *Regulations.gov*, que tem o sugestivo slogan de *Your voice in Federal decision-making*.

anterior), basta retomar que *essa teoria – que o termo “captura” descreve particularmente bem – afirma que com o passar do tempo as agências regulatórias acabam sendo dominadas pelo mercado regulado.*<sup>253</sup>

Todos esses desenvolvimentos institucionais relacionados à história da regulação nos EUA redundaram na pressão por maior participação de públicos diversificados na construção das decisões dos agentes reguladores, participação essa que necessariamente deveria ser transparente e orientada para os interesses sociais mais amplos, como os direitos dos consumidores, questões relacionadas ao meio ambiente e outros tipos de direitos coletivos ou difusos. Também empurrou as agências para um acompanhamento mais próximo do Congresso, que passou a receber relatórios e os próprios dirigentes das agências em suas comissões com o objetivo de tornar o controle político mais sistemático. A construção desse ambiente institucional proporcionou a incorporação de tais valores e comportamentos por grande parte das agências reguladoras dos EUA, o que também serviu de modelo para inspirar a definição dos marcos institucionais de sistemas regulatórios, em maior ou menor grau, por todo o mundo.

Destaque também deve ser dado para o papel de acompanhamento e fiscalização exercido pelo Poder Legislativo, que controla as agências em termos políticos, e para a supervisão e coordenação exercida pelo Poder Executivo. No primeiro caso, o trabalho conflui para o *General Accounting Office*, órgão associado à auditoria e controle daquele Poder. Suas avaliações, investigações e recomendações são um importante direcionamento para a atuação dos parlamentares no exercício da fiscalização e controle político da atividade das agências reguladoras. Isso por meio de seus gabinetes ou, mais importante e sistemático, através das comissões temáticas do Congresso, as quais periodicamente realizam audiências públicas para esclarecer determinados aspectos da execução da política regulatória exercida por aqueles órgãos.

---

<sup>253</sup> POSNER, Richard. A. Teorias da Regulação Econômica. In: MATTOS, Paulo (coord.). *Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano*. São Paulo: Ed. 34, 2004, p. 57.

Por outro lado, a atuação do Poder Executivo na supervisão e coordenação das agências se dá principalmente por meio do *Office of Management and Budget*, conhecido como *OMB*. Além de cuidar da elaboração do orçamento geral do Governo, o que lhe imputa operar com o estabelecimento de prioridades, este órgão tem promovido a coordenação do trabalho regulador do Governo Federal através da formulação e disseminação de critérios balizadores da atuação das agências. Outras atividades de destaque para o *OMB* são relacionadas às funções propriamente gerenciais, que têm sido desenvolvidas no campo da avaliação e da integração entre os órgãos, com o intuito de melhorar o desempenho de cada organismo administrativo, bem como da administração pública no seu conjunto. A atuação do *OMB* na área regulatória se dá principalmente através do trabalho do *Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA)*, criado em 1980. O *OIRA* possui atualmente pouco mais de 50 especialistas em economia, políticas públicas, estatística e tecnologia da informação, entre outras matérias, a maioria deles funcionários de carreira trabalhando em tempo integral, com a função de analisar toda a produção de impacto regulatório das agências federais dos EUA. A descrição das atividades do *OIRA* pode ser encontrada no seu sítio eletrônico.

The Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA) is a Federal office that Congress established in the 1980 Paperwork Reduction Act. It is part of the Office of Management and Budget, which is an agency within the Executive Office of the President. In addition to reviewing collections of information under the Paperwork Reduction Act, OIRA reviews draft regulations under Executive Order 12866 and develops and oversees the implementation of government-wide policies in the areas of information technology, information policy, privacy, and statistical policy. OIRA also oversees agency implementation of the Information Quality Law, including the peer review practices of agencies.<sup>254</sup>

Os princípios administrativos e técnicos indicados pelo *OMB* podem ser considerados importantes para propiciar uma harmonia entre as atividades das agências, dotando o sistema regulatório como um todo de maior previsibilidade e estabilidade, condições fundamentais para a operação dos agentes econômicos no mercado. Destaque-se que é previsto nas atribuições do *OMB* a função de revisão técnica, administrativa e legal dos atos regulatórios, normalmente elaborados sob a forma de regulamentos, emanados pelas

---

<sup>254</sup> Disponível em: <http://www.whitehouse.gov/omb/inforeg/>. Acesso em: 21/03/2007.

agências. Neste caso, porém, revisão adstrita às agências reguladoras que não têm caráter independente, ou seja, aquelas vinculadas à estrutura da administração pública do Poder Executivo, chamadas de *executive boards*. O trabalho de revisão, baseado na *Executive Order 12866*,<sup>255</sup> consiste na análise de impacto regulatório com o objetivo de reconhecer atividades regulatórias que estejam em desacordo com a política geral do governo ou com a política adotada para o setor em que a agência atua. Tal trabalho é realizado a partir da elaboração pelas agências de um relatório de análise do impacto regulatório, que em termos gerais deve apoiar as decisões da agência para a adoção de um instrumento de regulação (normalmente uma regulamentação). O relatório deve apontar argumentos e evidências sobre o futuro regulamento que, por um lado, não impliquem um custo maior que a inação do regulador, ou seja, que os benefícios da regulação suplantem os seus custos inerentes e, por outro, que os critérios utilizados sejam os mais adequados para a resolução daquele caso específico.

Cabe lembrar que nos Estados Unidos, de acordo com a *Executive Order 12866*, o vocábulo *agency* abrange toda autoridade governamental, excetuando-se a Presidência da República, o Congresso e os Tribunais, que podem tanto formular quanto implementar ou executar normas e regulamentos. Dessa forma, podem-se classificar as agências norte-americanas segundo diferentes critérios, sendo os mais importantes os que as dividem em agências reguladoras e agências não reguladoras, e em agências executivas e agências independentes.<sup>256</sup> As agências reguladoras têm delegação do Congresso para exercer poderes normativos e de decisão, e resolver conflitos entre a

---

<sup>255</sup> *Executive Order 12866 describes OIRA's role in the rulemaking process. In it, the President directs agencies, to the extent permitted by law, to follow certain principles in rulemaking. These principles include consideration of alternatives to the rulemaking and analysis of the rule's effects on society, both its benefits and costs. As the Executive Order directs, OIRA reviews agency draft regulations before publication to ensure agency compliance with this Executive Order.* A *Executive Order 12866* foi publicada originalmente em 30 de setembro de 1993, durante a administração de Bill Clinton, e recebeu emendas da *Executive Order 13258*, em 28 de fevereiro de 2002 e da *Executive Order 13422*, em 23 de janeiro de 2007. Para cf. a redação original da *Executive Order 12866*, consultar o sítio eletrônico <http://www.whitehouse.gov/omb/inforeg/eo12866.pdf>. Para a versão consolidada, [http://www.whitehouse.gov/omb/inforeg/eo12866/eo12866\\_amended\\_01-2007.pdf](http://www.whitehouse.gov/omb/inforeg/eo12866/eo12866_amended_01-2007.pdf).

<sup>256</sup> PAIXÃO, Leonardo André. Aspectos jurídico-institucionais do setor elétrico brasileiro. In: DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella (org.). *Direito Regulatório: temas polêmicos*. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 352.

Administração Pública e os cidadãos, ou mesmo entre os cidadãos. As não reguladoras, por seu turno, seriam aquelas prestadoras de serviços sociais, concedendo benefícios aos menos favorecidos. Para o outro critério, que define as agências norte-americanas em executivas e em independentes, a diferença está na possibilidade de destituição de seus dirigentes pelo Presidente da República. Nas primeiras existe a hipótese de destituição pelo Presidente, enquanto nas independentes a destituição só é possível se realizada pelo Congresso e nas hipóteses estabelecidas na sua lei de criação. Para Shecaira, *na prática as agências independentes são aquelas que exercem os poderes quase legislativos e quase judiciais*.<sup>257</sup> Podem-se, ainda, distinguir as agências em dois tipos de agências reguladoras, quais sejam, as agências de regulação setorial e as de defesa da concorrência. As primeiras são incumbidas de regular setores específicos do mercado, cuja oferta de bens e serviços, em função de sua natureza, adquirem relevância para toda coletividade.

Carvalho aponta três características principais das agências de regulação norte-americanas: 1) a especificidade: objetivos de atuação relacionados a setores específicos da atividade econômica; 2) a discricionariedade técnica: fundamentação das decisões em critérios técnicos, embasando seu entendimento em matérias de fato, estas fora do alcance do controle judicial; e 3) a neutralidade: postura não-política permeando sua atuação, distanciando suas tomadas de decisões da influência dos grupos de pressão.<sup>258</sup> Outras características marcantes podem ser ainda apontadas. Conforme indicado pelo *Administrative Procedure Act*, vale lembrar, a atuação das agências reguladoras nos Estados Unidos deve reger-se pela fundamentação das decisões adotadas, documentação do processo decisório e pela informação da sociedade em geral para criar a possibilidade de participação de setores interessados no processo de construção das decisões.

---

<sup>257</sup> SHECAIRA, 2004, op. cit., p. 434.

<sup>258</sup> CARVALHO, 2004, op. cit., p. 382.

### 5.3 Agências reguladoras norte-americanas: desenho institucional e prática regulatória

Para conhecer melhor as agências reguladoras federais norte-americanas, é necessário avançar para o estudo do desenho institucional e da prática regulatória das mais importantes *commissions* daquele país, incluindo-se aqui a *Federal Energy Regulatory Commission (FERC)*, similar da agência brasileira abordada no Capítulo 6, a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). Antes, porém, apresenta-se brevemente o desenho institucional e o histórico de duas agências reguladoras federais independentes (a *Federal Communications Commission – FCC*, e a *Federal Trade Commission – FTC*) e de uma executiva (*Antitrust Division* do *Department of Justice*). Optou-se escolher tais órgãos por complementar as informações relativas ao desenho institucional e à prática regulatória das agências reguladoras federais norte-americanas, em especial à atuação em setor da infra-estrutura (FCC) e na defesa da concorrência (FTC e *Antitrust Division*). A discussão sobre estas últimas é necessária, pois, como se verá, a regulação do Governo Federal dos EUA tem cada vez mais caminhado na direção da defesa da concorrência e do combate às práticas antitruste.

#### 5.3.1 Regulação e defesa da concorrência: a *Federal Trade Commission* e a *Antitrust Division*

O trabalho de regulação relacionado ao comércio em geral e à defesa da concorrência, em particular, é realizado no plano federal dos EUA por dois órgãos, um inerente à estrutura do Poder Executivo e outro independente. O primeiro se trata da *Antitrust Division* do *Department of Justice*, e o segundo, da *Federal Trade Commission (FTC)*.<sup>259</sup> A FTC é uma agência reguladora federal independente dos EUA destinada a tratar de assuntos que tocam a vida econômica da maioria dos cidadãos daquele país. Na verdade, esta agência tem

---

<sup>259</sup> As informações aqui apresentadas sobre a *Antitrust Division* e a *Federal Trade Commission (FTC)* são baseadas nos sites dos órgãos, bem como nos materiais recebidos e nas anotações pessoais sobre as exposições dos representantes dos dois órgãos durante visita às sedes em Washington, D.C., nos dias 10 e 11 de outubro de 2006, respectivamente.

uma longa tradição de buscar um mercado competitivo para os consumidores e para as companhias. Quando a FTC foi criada em 1914, o propósito foi prevenir práticas injustas no comércio como parte de uma batalha para quebrar os monopólios (*bust the trusts*). No decorrer dos anos, o Congresso aprovou leis adicionais dando à agência maior autoridade para investigar práticas anticompetitivas. Em 1938, o Congresso aprovou a *Emenda Wheeler-Lea*, que incluía uma extensa proibição contra atos ou práticas considerados injustos ou enganosos. Desde então, a FTC também tem atribuições voltadas à execução de uma grande variedade de outras leis de proteção ao consumidor. Podem-se destacar a *Telemarketing Sales Rule*, a *Pay-Per-Call Rule*, e o *Equal Credit Opportunity Act*. Já em 1975, o Congresso aprovou o *Magnuson-Moss Act*, que concedeu à agência a competência para decidir sobre a regulamentação comercial que define atos injustos ou enganosos em indústrias particulares. Tais regras editadas pela FTC para as relações comerciais, assim como no caso da FCC para o setor de telecomunicações, têm força de lei.

A FTC é uma agência independente que responde ao Congresso. É chefiada por cinco Comissários, nomeados pelo Presidente e aprovados pelo Senado, cada um servindo um mandato de sete anos. O Presidente escolhe um Comissário para ser o Diretor Geral (*Chairman*). Não mais do que três Comissários podem ser do mesmo partido político. O trabalho da FTC é realizado basicamente por três bureaus, o *Bureau of Competition*, o *Bureau of Economics* e o *Bureau of Consumer Protection*.

A *Antitrust Division* conta com cerca de 250 advogados, 50 economistas e 100 investigadores-júnior, atuando em equipes multidisciplinares. Seu trabalho consiste em elaborar uma análise circunstanciada de determinada operação comercial e submetê-la aos superiores da *Antitrust Division* para que haja decisão sobre abertura ou não de processo contra as empresas envolvidas. A maioria dos casos de cartéis são regionais e tem impacto nos estados dos EUA. Eles comumente estão relacionados à prática de combinação anti-competitiva entre os fornecedores e os compradores. Além da aplicação da lei antitruste, a *Antitrust Division* também elabora regulamentos sobre o tema da defesa da concorrência para diversos setores econômicos, como energia e finanças.

Durante mais de seis décadas, a missão da *Antitrust Division* tem sido a de buscar a promoção e a proteção da concorrência e, conseqüentemente, da economia norte-americana, através da observância às leis antitruste. As leis antitruste aplicam-se basicamente a todas as indústrias e a qualquer nível de atividade de comércio, incluindo a fabricação, o transporte, a distribuição e a comercialização. Estas leis proíbem uma série de práticas que impedem ou restringem o comércio, tais como acordos para fixação de preços, fusões de empresas para reduzir o vigor competitivo de certos mercados, e atos predatórios destinados a alcançar ou manter o poder apresentado pelo monopólio. O trabalho da *Antitrust Division* consiste em instaurar processos contra violações sérias e intencionais das leis antitruste, através de ações judiciais que podem levar à cobrança de grandes multas e até mesmo a sentenças de prisão. Quando o processo criminal não é apropriado, a *Antitrust Division* institui uma ação civil buscando impedir, legalmente, que futuras violações da lei ocorram. Da mesma forma, requer medidas judiciais para reparar os efeitos anti-competitivos de tais violações. Muitos dos êxitos da *Antitrust Division* nesse sentido tornaram-se possíveis graças a um nível sem precedentes de cooperação com agências estrangeiras que lidam com a observância às leis antitruste e com os procuradores-gerais (*attorneys general*) estaduais.

A *Antitrust Division* também procura assegurar que seus esforços essenciais para preservar a concorrência em benefício dos negócios e dos consumidores norte-americanos não lhes acarretem custos desnecessários. Isso por meio de uma resposta mais rápida e da melhor orientação aos atores envolvidos em negócios. Esta orientação, que tem contado muito com a parceira da *Federal Trade Commission*, se expressa, sobretudo, na forma da revisão ou da edição de novas políticas relacionadas à indústria de cuidados com a saúde, ao licenciamento da propriedade intelectual e às operações internacionais. Ela reduz o custo para as empresas, que são levadas a agir conforme a lei, reduzindo, portanto, as incertezas acerca dos parâmetros do comportamento legal. Da mesma forma, uma orientação mais eficiente, além de proporcionar mais economia ao comércio, também o faz com relação ao governo, uma vez que auxilia as companhias a estruturarem e organizarem suas operações de acordo com a lei, evitando, assim, a necessidade de litígios dispendiosos.

Historicamente, o objetivo das leis antitruste tem sido o de proteger a liberdade e oportunidade econômicas, através da promoção da concorrência. Num mercado livre, a concorrência beneficiaria os consumidores por meio de preços baixos, melhor qualidade e mais opções de escolha. Competitividade proporciona aos negócios a oportunidade de competir em preço e qualidade, num mercado aberto e em um mesmo nível, isento de restrições anti-competitivas. Ela também colocaria à prova e fortaleceria as companhias no mercado doméstico, fazendo, com isto, que elas tenham melhor chance de serem bem sucedidas no mercado externo.

A tendência da regulação norte-americana de caminhar para a defesa e o estímulo à concorrência é uma consequência do processo de desregulação que tem ocorrido nos EUA desde pelo menos a década de 1980. Para Peltzman, que estuda a competência da teoria econômica da regulação para explicar o fenômeno da desregulação, um certo consenso de que esta é necessária e até mesmo inevitável fundamenta-se no fato de que *os economistas acreditam que a desregulação aumenta a eficiência*.<sup>260</sup> A “velha” tradição liberal norte-americana volta à cena após um século de pleno vapor da regulação pelo Estado.

A relação entre a defesa da concorrência e a regulação específica remonta à aprovação da lei de defesa da concorrência e da criação dos primeiros órgãos responsáveis pela regulação de mercados. O *Sherman Act* foi aprovado ainda no final do século XIX, em 1890, época na qual seriam criadas as primeiras agências reguladoras nos estados e no plano federal dos EUA. Isso se mostra particularmente relevante nos setores da infra-estrutura, em função da tendência de desregulação da economia notadamente a partir dos anos 1980. Villela & Maciel observam, nas indústrias de energia elétrica e na de telecomunicações, por exemplo, *tendência crescente ao uso da regulação por incentivos nos estados dos EUA*.<sup>261</sup> Para os autores, o que tem acontecido é que a responsabilidade pela promoção da concorrência nos setores da infra-estrutura acaba recaindo para a

---

<sup>260</sup> PELTZMAN, S. A teoria econômica da regulação depois de uma década de desregulação. In: MATTOS, Paulo. *Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano*. São Paulo: Ed. 34, 2004, p. 99.

<sup>261</sup> VILLELA & MACIEL, op. cit., p. 51.

lei da concorrência e seus órgãos afins. Apesar desse movimento, não existe clareza dos órgãos, e tampouco na legislação, sobre quais os temas e limites de atuação de cada estrutura, dependente ou independente da administração federal. Não há, também, nenhuma estrutura ou mecanismo formal para a articulação entre a *Antitrust Division* e outras agências federais que atuam na regulação de mercados específicos. O trabalho conjunto com órgãos setoriais no plano federal é realizado por meio de comunicações tanto formais quanto informais sobre temas comuns, além da realização de reuniões regulares e de exposições técnicas sempre que se julga necessário. Isso é especialmente crítico quando se trata da relação entre a atuação da *Antitrust Division* e da *Federal Trade Commission*, pois as duas agências têm competência para regular, e, por consequência, aumentar a competitividade do comércio em geral.

A complexa interação entre os órgãos encarregados da defesa da concorrência e os reguladores setoriais é em parte explicada, de acordo com Rocha, Bolívar & Moura, pela construção da doutrina do *pervasive power* pelas cortes norte-americanas. Segundo tal doutrina, a competência dos órgãos responsáveis pela defesa da concorrência *estará afastada sempre que a lei houver conferido ao órgão regulador setorial poderes de tal forma extensos ou profundos, com relação às atividades regulamentadas.*<sup>262</sup> Isso resulta no fortalecimento crescente do papel das agências reguladoras nos aspectos relacionados à concorrência, em detrimento do trabalho da *Antitrust Division* e da *Federal Trade Commission*. As áreas cinzentas seriam agravadas pela forte atuação do Poder Judiciário norte-americano no julgamento de questões relacionadas à concorrência. Os autores citam o caso da relação entre a *Federal Communications Commission* (FCC), a FTC e a *Antitrust Division*, ainda com a interveniência do Judiciário quando instado pelo Executivo. A tendência tem sido a abstenção de todos os órgãos envolvidos em discussões sobre assunto relacionado à concorrência no setor de comunicações, antes que a FCC se pronuncie a respeito.

---

<sup>262</sup> ROCHA, Bolívar Moura. Regulação de infra-estrutura e defesa da concorrência: proposta de articulação. Disponível em: [www.seae.fazenda.gov.br](http://www.seae.fazenda.gov.br). Acesso em: 20/06/2007, p. 4.

### 5.3.2 Regulação da infra-estrutura de comunicações: a *Federal Communications Commission*

Seguindo na caracterização das agências reguladoras federais, apresenta-se a *Federal Communications Commission* (FCC).<sup>263</sup> Como mencionado anteriormente, a FCC surgiu em substituição a *Federal Radio Commission*. Criada através do *Federal Communications Act* de 1934, é uma agência independente do governo norte-americano, respondendo diretamente ao Congresso. Tal lei, emendada várias vezes, encarregou esta *Commission* de estabelecer as políticas que disciplinam as comunicações nacionais e internacionais realizadas através da televisão, rádio, fios e cabo.<sup>264</sup>

A FCC busca atingir a missão de assegurar que os sistemas de comunicação da Federação norte-americana possam operar para satisfazer o interesse do consumidor. Em fevereiro de 1996, um novo dispositivo legal – o *Telecommunications Act* de 1996 – foi transformado em lei, representando a maior revisão das regras de telecomunicações norte-americanas em mais de 60

---

<sup>263</sup> As informações sobre a *Federal Communications Commission* aqui apresentadas são baseadas principalmente na comunicação feita pela *Regional Specialist for the Americas* daquela *Commission*, Emily Talaga, e nos materiais impressos recebidos na visita à sede da FCC em Washington, D.C., realizada em 12 de outubro de 2006. FCC. *Federal Communications Commission. The U.S. Federal Communications Commission: structure and functions*. Washington, D.C.: FCC, 2006. mimeo.

<sup>264</sup> Além do *Federal Communications Act*, que inicialmente instituiu e conformou as competências e atribuições da FCC, muitas delas transmitidas da anterior *Interstate Commerce Commission*, existem vários outros institutos legais que fornecem parâmetros para a atuação FCC, fixados 1) pela emenda de 1949 ao *Rural Electrification Act*, de 1936, que possibilitou a concessão de empréstimos a juros baixos para o desenvolvimento do serviço telefônico em áreas remotas; 2) pelo *Communications Satellite Act*, de 1962, que criou a *Communications Satellite Corporation* e deu à FCC a autoridade para regulá-la; 3) pela *Modification of Final Judgement*, de 1984, que desapossou a AT&T e dividiu os Estados Unidos em 161 LATAS; 4) pelo *Pole Attachment Act*, de 1978, que aumentou a autoridade da FCC na resolução de questões relativas aos emolumentos do aluguel de condutos e de tarifas de acessórios de postes entre empresas usuárias e empresas de telecomunicação; 5) pelo *Cable Communications Act*, de 1984, que proibiu o investimento das companhias telefônicas em televisão a cabo; 6) e finalmente pelo *Telecommunications Act*, sancionado pelo presidente dos EUA em fevereiro de 1996, que altera o *Federal Communications Act*, inovando a regulação do setor em vários aspectos. Para uma revisão das implicações das alterações do *Federal Communications Act* nos critérios e nas atividades de regulação do setor, cf. VILLELA, Annibal V. & MACIEL, Cláudio S. *A regulação do setor de infra-estrutura econômica: uma comparação internacional*. Texto para Discussão n. 684. Brasília: IPEA, 1999, p. 32-45. Para um histórico das competências do FCC, em especial as relacionadas ao *Federal Communications Act* e ao *Telecommunications Act*, em perspectiva comparada ao Código Brasileiro de Telecomunicações de 1967 e à Lei Geral de Telecomunicações de 1997 do Brasil, cf. OLIVEIRA, Márcio Nunes Iorio Aranha. *Políticas comparadas de telecomunicações (Brasil-EUA)*. Tese de doutorado. Centro de Pesquisa e Pós-graduação sobre as Américas. Universidade de Brasília, 2005.

anos. A *Commission* é dirigida por um comitê composto de cinco membros, denominados de *commissioners*, cada um deles nomeado pelo Presidente e confirmado pelo Senado. Eles cumprem um mandato de cinco anos, que pode ser renovado uma vez. Os membros da direção possuem estabilidade no cargo, e só podem ser removidos se há comprovada malversação. Dos cinco *commissioners*, no máximo três podem pertencer ao mesmo partido político do Presidente, procurando garantir equilíbrio nas decisões da FCC. Um dos membros do colegiado dirigente é escolhido pelo Presidente para ocupar a função de *chairman* da *Commission*.

A *Federal Communications Commission* conta com aproximadamente 2000 funcionários, dos quais 1600 se encontram na sede da organização, em Washington, D.C., e os demais em 25 escritórios espalhados pelo país. Ela está organizada em *bureaus*, *offices* e *divisions*. Embora haja funções distintas para os *bureaus*, *offices* e *divisions* procura-se integrar o trabalho entre eles para aumentar a eficiência das atividades da *Commission*. Em geral, as funções dos *offices* e *divisions* estão relacionadas à prestação de serviços de apoio (para um resumo das atividades dos *offices* da FCC, cf. Quadro 6).

**QUADRO 6 – Estrutura da *Federal Communications Commission*: funções dos offices**

<b>Estrutura</b>	<b>Funções</b>
<b><i>Office of Administrative Law Judges</i></b>	Este <i>office</i> mantém dois juízes administrativos, cuida das audiências de julgamento e publica as <i>initial decisions</i> (decisões iniciais)
<b><i>Office of Communications Business Opportunities</i></b>	Aconselha a <i>Commission</i> em assuntos relacionados às políticas e às oportunidades para aquisição e contratação por empresas de pequeno porte, minoritárias e empresas de comunicação cujas proprietárias são mulheres
<b><i>Office of Engineering and Technology</i></b>	Aloca o espectro para uso não-governamental e aconselha tecnicamente a <i>Commission</i> sobre este assunto
<b><i>Office of the General Counsel</i></b>	Fornecer aconselhamento legal aos vários departamentos e divisões da <i>Commission</i>
<b><i>Office of the Inspector General</i></b>	Conduz e supervisiona auditorias e investigações relativas às operações da <i>Commission</i>
<b><i>Office of Legislative and Intergovernmental Affairs</i></b>	Principal ponto de contato entre a <i>Commission</i> e o Congresso norte-americano, bem como entre outras entidades governamentais
<b><i>Office of the Managing Director</i></b>	Funciona como uma estrutura inerente ao direção e supervisão do Presidente da <i>Commission</i>
<b><i>Office of Media Relations</i></b>	Divulga as notícias da Comissão e atua como o principal ponto de contato com a mídia
<b><i>Office of Plans and Policy</i></b>	Atua nos assuntos relacionados ao planejamento e desenho das políticas públicas da <i>Commission</i>
<b><i>Office of the Place Diversity</i></b>	Aconselha a <i>Commission</i> nos assuntos relacionados à diversidade da força-de-trabalho, recrutamento e igualdade na oportunidade de empregos

Fonte: Elaboração própria

Já o trabalho dos *bureaus* inclui o processamento das inscrições para pedidos de licença e outros pedidos, a análise das reclamações dos agentes ou dos consumidores, a condução de investigações sobre o mercado, o desenvolvimento e a implementação de programas de regulação das comunicações, bem como a realização de audiências (para um resumo das atividades dos *bureaus* da FCC, cf. Quadro 7).

**QUADRO 7 - Estrutura da *Federal Communications Commission*: funções dos bureaus**

<b>Estrutura</b>	<b>Funções</b>
<b><i>Cable Services Bureau</i></b>	Funciona como ponto de contato para os consumidores, os representantes da comunidade e da indústria para assuntos relacionados a comunicações realizadas a cabo
<b><i>Common Carrier Bureau</i></b>	É responsável pelas regras e políticas relativas às empresas de telefonia que fornecem serviços de comunicação interestadual, e, em alguns casos, dentro do próprio estado, através de serviços baseados no uso de transmissão por fio
<b><i>Consumer Information Bureau</i></b>	Divulga as políticas da <i>Commission</i> , assim como seus programas e atividades. Este departamento é responsável também pela supervisão da legislação relacionada à prestação de serviços de telecomunicação a pessoas deficientes
<b><i>Enforcement Bureau</i></b>	Atua no cumprimento do <i>Federal Communications Act</i> , por meio da fiscalização das regras, ordens e autorizações da <i>Commission</i>
<b><i>International Bureau</i></b>	Representa a <i>Commission</i> em assuntos internacionais e aqueles relacionados aos satélites
<b><i>Mass Media Bureau</i></b>	Regula as estações de rádio AM e FM e as transmissoras de televisão, assim como os serviços de cabo e satélite
<b><i>Wireless Telecommunications Bureau</i></b>	Supervisiona telefones celulares e serviço de comunicação pessoal – PCS, <i>paggers</i> e rádios de transmissão. Igualmente, regula o uso do espectro de rádio para satisfazer as necessidades de comunicação das empresas, governos locais e estaduais, provedores de serviços de segurança pública, operadores de aeronaves, navios e pessoas físicas

Fonte: Elaboração própria

O compartilhamento da jurisdição na regulação das comunicações entre a FCC e as agências estaduais se dá de forma cooperativa. Ela é encarregada de distribuir o espectro eletromagnético e regular os serviços de comunicação internacionais e interestaduais. Os organismos estaduais se reportam diretamente ao governo e ao parlamento do estado. A cooperação se materializa na *Intergovernmental Advisory Committee*, na *Federal-State Universal Service Joint Board* e em *Federal-State Joint Conferences on Advanced Telecom Services*. A FCC inicialmente foi proibida pelo *Federal Communications Act* de regular os serviços de comunicação dentro dos estados, mas uma decisão judicial autorizou sua atuação em determinados assuntos que não intervêm substancialmente na execução ou no desenvolvimento da regulação das comunicações entre os estados. No plano federal, a FCC divide suas competências relacionadas à alocação dos espectros com o *Department of*

*Commerce's National Telecommunications and Information (NTIA)*, que trata dos espectros para os organismos estatais. A regulação da FCC é exercida sobre os 50 estados da Federação norte-americana, o *Distric of Columbia* e os territórios dos EUA. Suas decisões consubstanciadas em regras e regulamentos têm poder de lei nos Estados Unidos, sendo passíveis, entretanto, de questionamento no âmbito da própria agência, judicialmente ou por revisão do Congresso.

A relação entre a agência reguladora federal e as estaduais, entretanto, não se dá de maneira pacífica. Villela & Maciel apontam que tal sistema tem historicamente *produzido certa tensão entre os reguladores estaduais e a FCC*.<sup>265</sup> De acordo com o *Federal Communications Act*, seria necessário criar um órgão conjunto entre os níveis federal e estadual para estabelecer os limites entre estas jurisdições para a regulação do setor, entre outras coisas, fixando a competência para a fixação de tarifas. Os autores apontam que tem ocorrido uma espécie de “transição vagarosa”, patrocinada pela FCC, para um ambiente de concorrência no setor de telecomunicações nos EUA. Até meados de 1960, seria dada pouca importância à estrutura tarifária do setor, e a regulação federal dos serviços telefônicos interestaduais consistia basicamente numa “supervisão informal” das tarifas da AT&T, que, antes de sofrer reestruturação, só demandava a FCC em casos de alterações tarifárias destinadas a manter uma taxa de retorno máxima.

A independência da FCC em relação aos agentes econômicos é baseada na ausência de objetivos de promoção individual das companhias do setor, bem como na observância de princípios e regras que conformam a conduta ética dos funcionários públicos. Estas, baseadas na *Executive Order 12674*, aprovada em 1989 sob a administração de George Bush, com modificações dadas pela *Executive Order 12731*, que estabeleceu 14 princípios que definem de maneira geral as obrigações dos servidores públicos. As duas concepções que sustentam os 14 princípios são a de que os funcionários não podem usar o *public office* para buscar seus interesses privados, e as ações dos funcionários devem

---

<sup>265</sup> VILLELA, Annibal V. & MACIEL, Cláudio S. *A regulação do setor de infra-estrutura econômica: uma comparação internacional*. Texto para Discussão n. 684. Brasília: IPEA, 1999, p. 35.

ser imparciais e não dar tratamento preferencial para nenhuma organização privada ou indivíduo.<sup>266</sup>

As atividades da FCC são acompanhadas pelo Congresso norte-americano, característica da independência da *Commission* do Poder Executivo. A relação do Congresso com FCC se dá tanto pela solicitação de esclarecimento de questões específicas, quanto pela resposta a questionamentos em audiência pública. Além disso, o Congresso pode aprovar legislação que anule ou modifique regras definidas anteriormente pela agência reguladora. No Senado, a FCC presta contas por meio de relatórios e de audiências à *Commerce, Science, and Transportation Committee on Communications*. Já na *House*, o trabalho é feito pela *Energy and Commerce Committee on Telecommunications and the Internet*. A transparência no trabalho da FCC é buscada ainda pelo atendimento do *Administrative Procedure Act* e do *Government in the Sunshine Act*. Este prevê como critérios de transparência, entre outros, que a administração da agência deve permanecer aberta ao público, sendo obrigatória a realização de pelo menos uma sessão pública da direção por mês.

### **5.3.3 A regulação do setor de infra-estrutura de energia nos EUA: histórico e desenho institucional da *Federal Energy Regulatory Commission***

Nos EUA, a indústria de energia elétrica é constituída por três diferentes tipos de produtores: as empresas privadas, as empresas públicas (que podem ser federais, estaduais ou autarquias elétricas municipais) e as cooperativas elétricas rurais. Como o mercado de energia elétrica pode ser caracterizado como freqüentemente dinâmico, muitas vezes imprevisível, e ocasionalmente contraproducente, historicamente o Governo e o Congresso norte-americano consideraram necessário detectar e corrigir tais problemas (falhas do mercado) por meio da regulação operada pela agência independente. A *Federal Energy Regulatory Commission (FERC)*<sup>267</sup> é uma agência reguladora

---

<sup>266</sup> FEDERAL COMMUNICATIONS COMMISSION (FCC). *Ethics: FCC General Principles and Rules*. Washington, D.C.: FCC, 2006. mimeo.

<sup>267</sup> As informações apresentadas aqui sobre a *Federal Energy Regulatory Commission (FERC)* são baseadas em anotações pessoais sobre as exposições dos representantes desta agência

federal independente que atua no setor de infra-estrutura de energia dos EUA. Ela foi criada em 1977 através do *Department of Energy Organization Act*, em substituição à *Federal Power Commission (FPC)*, em operação desde 1920. Neste ano o Congresso norte-americano estabeleceu a FPC para coordenar projetos hidroelétricos sob o controle federal. Inicialmente a FPC funcionou sob a administração conjunta entre o *Secretary of War*, *Secretary of Interior*, e o *Secretary of Agriculture*. Até então era permitida a contratação apenas de um secretário executivo para a agência, enquanto os demais funcionários deveriam ser emprestados por aqueles órgãos. Dessa forma, a FPC notadamente tinha dificuldades para produzir e conduzir uma política de energia consistente, carecendo de uma estrutura robusta que incluísse uma burocracia qualificada e estável para as complexas e especializadas operações no setor. Em 1928, o Congresso aprovou dotações orçamentárias para a agência, permitindo a redistribuição dos servidores emprestados e a formação de um corpo de funcionários estável para aquele órgão. Dois anos depois, foi estabelecida na FPC a direção colegiada entre cinco *commissioners*, em regime de bipartidarismo.<sup>268</sup>

---

reguladora, bem como em documentos impressos recebidos durante visita à sede da agência em Washington, D.C., em 11 de outubro de 2006. FERC. Federal Energy Regulatory Commission. *An overview*. Washington, D.C.: FERC, 2006a; FERC. Federal Energy Regulatory Commission. *Profile of natural gas industry*. Washington, D.C.: FERC, 2006b; FERC. Federal Energy Regulatory Commission. *Profile of oil industry*. Washington, D.C.: FERC, 2006c; FERC. Federal Energy Regulatory Commission. *Profile of liquefied natural gas industry*. Washington, D.C.: FERC, 2006d; FERC. Federal Energy Regulatory Commission. *Current electric industry*. Washington, D.C.: FERC, 2006e; FERC. Federal Energy Regulatory Commission. *Energy markets: diverse, with varying levels of transparency*. Washington, D.C.: FERC, 2006f; FERC. Federal Energy Regulatory Commission. *Regional transmission organizations map*. Washington, D.C.: FERC, 2006g; FERC. Federal Energy Regulatory Commission. *About FERC*: Joseph T. Kelliher, chairman. Washington, D.C.: FERC, 2006h; FERC. Federal Energy Regulatory Commission. *About FERC*: Jon Wellinhoff, commissioner. Washington, D.C.: FERC, 2006i; FERC. Federal Energy Regulatory Commission. *About FERC*: Marc Spitzer, commissioner. Washington, D.C.: FERC, 2006j; FERC. Federal Energy Regulatory Commission. *About FERC*: Philip D. Moeller, commissioner. Washington, D.C.: FERC, 2006k; FERC. Federal Energy Regulatory Commission. *About FERC*: Suedeem G. Kelly, commissioner. Washington, D.C.: FERC, 2006l;

<sup>268</sup> Justen Filho chama a atenção para o fato de que a regra da composição pluripartidária na direção das agências independentes nos EUA pode não constar da lei que a instituiu ou a regulamentou, mas é antes um elemento da tradição de tais órgãos no direito administrativo norte-americano. JUSTEN FILHO, Marçal. *O direito das agências reguladoras independentes*. São Paulo: Dialética, 2002, p. 84.

A partir de então houve forte expansão das atividades da FPC, por meio da aprovação de novas legislações e de reiteradas decisões judiciais sobre a competência da agência na regulação do setor. O *Federal Power Act*, aprovado em 1935, e o *Natural Gas Act*, em 1938, conferiram a FPC o poder de regular a venda e o transporte de eletricidade e gás natural. Em 1940 uma emenda ao *Natural Gas Act* possibilitou a FPC a certificação e a regulação das instalações de gás natural. Em 1954 a decisão do caso *Phillips Petroleum Co. contra Wisconsin* conferiu ao FPC competência sobre a regulação da produção de instalações de gás natural comercializadas entre estados. Já o caso *City of Colton contra SoCal Edison* concluiu, em 1964, pela competência da FPC também sobre a venda de eletricidade dentro dos estados, se esta fosse transmitida por linhas que atravessassem seus limites geográficos. A partir de 1967, a FPC ganhou competência para a regulação das instalações dentro dos estados quando eram conectadas a linhas de transmissão fora daquele estado. As competências da regulação do setor continuaram se expandindo até o ano de 1977, quando o Congresso reorganizou seus órgãos por meio da conversão da FPC na FERC. Um ano depois, o *National Energy Act (NEA)* unificou os mercados dos estados e os interestaduais. Para promover a auto-suficiência dos EUA, a FERC procurou desenvolver procedimentos simplificados para análise e aprovação de suas demandas e, ao mesmo tempo, corrigir a negligente supervisão das instalações pelo país. Também foi criada a certificação, tipo guarda-chuva, de gás natural.

A partir do final dos anos 1970, as indústrias de gás natural e de energia elétrica operaram em um ambiente de progressiva desregulação realizada pela FERC. A intenção é que elas contassem com um mercado de transmissão e de distribuição em crescente competição. Pode-se notar nesta época um quadro contraditório de expansão de competências da nova agência reguladora, por um lado, e de desregulação das indústrias de energia elétrica, de gás natural e petróleo, por outro. Já na década de 1990, a FERC implementou uma série de medidas para desregular ainda mais o setor (regulação por incentivo). São exemplos a *Order 636* e a *Order 888*, que, respectivamente, abriram o mercado de transporte de gás natural e o mercado de linhas de transmissão de energia elétrica. Outro exemplo é a *Order 2000*, que estabeleceu regras claras e estimulou o desenvolvimento de operadores regionais de transmissão de energia

elétrica (*Regional Transmission Operators*). Em 1992 o *Energy Policies Act* conferiu a FERC *status* de autoridade na coordenação e na provisão de serviços de transmissão (*wheeling authority*) e isentou determinados produtores de eletricidade ao criar a categoria dos *exempt wholesale producers*. É importante esclarecer que as transações por atacado, reguladas pela FERC, consistem na venda de eletricidade entre as empresas privadas que atuam no setor. Entretanto, como notam Villela & Maciel, *muitas dessas transações eram reguladas frouxamente*.<sup>269</sup> Isso parece ter justificado as mudanças no sentido da desregulação dos atacadistas com o intuito de ampliar a competitividade, ao mesmo tempo em que foi oferecida a opção dos estados de regular o mercado do varejo de energia elétrica. O processo de desregulação diminuiu as barreiras à entrada de novos agentes na geração de energia elétrica, que basicamente são constituídos pelas categorias da cogeração, dos produtores independentes de eletricidade e dos geradores isentos não regulados (*exempt wholesale producers*). Não se trata, entretanto, de categorias estanques, na medida em que, por exemplo, um agente que pratica cogeração também pode ser classificado como gerador isento. A desregulação e a promoção da concorrência na geração de energia elétrica têm impacto direto sobre a cadeia de transmissão, pois, para que estas tenham acesso a produtores que praticam preços mais baixos, têm que estender suas redes até a localidade da geração de energia.

Mais recentemente, o *Energy Policy Act (EPAAct)* foi a lei que mais provocou mudanças na FERC em todo o período desde o *Federal Power Act* e o *Natural Gas Act*. Aprovado em 2005, o EPAAct significa uma clara sinalização do Congresso do alinhamento da FERC às preocupações do Poder Legislativo em relação à regulação do mercado dos setores de energia elétrica, gás natural e petróleo. O EPAAct conferiu a esta agência reguladora uma série de novas atribuições, e promoveu, dessa forma, a autoridade da FERC para o desempenho de suas funções. Essa legislação alterou o *Federal Power Act* (de 1935), o *Natural Gas Act* (de 1938), e o *Public Utility Regulatory Policies Act* (de 1978), e revogou o *Public Utility Holding Company Act*, vigente desde 1935. Este último, representou um marco na história da regulação dos EUA, pelo fato de ter tornado o setor de energia elétrica um dos mais regulados da economia daquele país.

---

<sup>269</sup> VILLELA & MACIEL, op. cit., p. 21.

Dessa forma, a revogação do *Public Utility Holding Company Act* pode ser encarada como um coroamento da desregulação do setor de energia elétrica, que, desde o final da década de 1970, tem gradualmente sido desenvolvida pelo governo norte-americano através da legislação aprovada pelo Congresso e pela operação da principal agência reguladora dos EUA o setor, a FERC.

O EAct ampliou as responsabilidades da FERC, incluindo em suas competências, no campo interestadual (1), a regulamentação da transmissão e da venda de gás natural para revenda (1.1); a regulamentação da transmissão de petróleo via oleoduto (1.2); a regulamentação da transmissão e da venda por atacado de eletricidade (1.3); aprovação do posicionamento e do abandono de instalações de gás natural, oleodutos e gás natural liquefeito (1.4); garantia da confiabilidade do sistema de eletricidade de alta voltagem. Além disso, passaram a fazer parte de suas competências o licenciamento e a inspeção de projetos hidrelétricos privados, municipais, e estaduais (2); o acompanhamento e a investigação dos mercados de energia (3); a imposição de penalidades civis e outras contra organizações e indivíduos que violem as regras da FERC nos mercados de energia (4); a vigilância de questões do meio-ambiente relacionadas a projetos de gás natural e hidrelétricos, e às iniciativas de políticas energéticas (5); e a execução dos regulamentos sobre prestação de contas contábil e financeira, assim como da administração das companhias do setor (6).

Atualmente, o campo de atuação da FERC inclui o mercado de energia elétrica, de gás natural e de petróleo. Em relação ao mercado de **energia elétrica** (1), de forma resumida a atuação da FERC se dá na regulação do licenciamento e avaliação da segurança de projetos de hidroelétricas estaduais, regionais ou locais (1.1); da fixação de preços e serviços da energia transmitida entre estados e da vendida no atacado (1.2); da fixação de padrões de segurança e confiabilidade obrigatórios (1.3); e do acompanhamento das transações econômicas de mercado, em especial as fusões e incorporações (1.4). No caso do **gás natural** (2), a FERC basicamente regula os preços e serviços de transporte interestaduais (2.1), a construção de gasodutos interestaduais (2.2), e a o impacto ambiental dos projetos (2.3). Relativamente à **indústria do petróleo** (3), em termos gerais a regulação da FERC trata dos preços e serviços do

transporte do petróleo cru (3.1) e de seus derivados (3.2). Também avalia propostas de construção de terminais de gás natural liquefeito e oleodutos de gás natural interestaduais, assim como licencia projetos hidrelétricos. No caso das atividades de defesa da concorrência e de combate a práticas antitruste, tanto a FERC quanto a *Antitrust Division* e a *Federal Trade Commission* são competentes para atuar em relação aos atos de concentração nos setores de energia elétrica. Ainda que haja competências concorrentes entre os órgãos, ao que parece os casos de decisões divergentes não têm sido freqüentes. *O potencial de divergência foi um pouco minimizado pelo fato de que a Ferc adotou as diretrizes comuns da FTC e do DOJ [Department of Justice, que abriga a Antitrust Division] em matéria de atos de concentração.*<sup>270</sup>

Atividades afins ao trabalho da FERC, mas não desenvolvidas por ela, por não estarem incluídas em suas competências, são a regulação da poluição produzida pelos geradores de energia elétrica (a cargo da *Environmental Protection Agency*), a regulação dos padrões de segurança da geração de energia nuclear (sob a responsabilidade da *Nuclear Regulatory Commission*), e o acompanhamento e a fiscalização da segurança dos dutos (de competência do *Department of Transportation*). Além disso, a FERC também não atua no planejamento econômico do setor, nem no financiamento de investimentos de projetos relacionados a prospecção, geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, petróleo e gás natural.

As indústrias de gás natural e eletricidade são consideradas monopólios naturais. Dessa forma, tais indústrias devem receber autorização das agências reguladoras para operar em determinadas áreas. Determinadas atividades do setor são reguladas pela FERC, e outras, em particular os preços ao consumidor, pelas agências estaduais. A relação entre as competências da FERC e das agências reguladoras estaduais do setor é de complementaridade. Enquanto a FERC atua nas transações de venda de energia por atacado, as *public utilities commissions* dos estados atuam no varejo; os preços e as condições do serviço de transmissão de energia interestaduais são definidos pela

---

<sup>270</sup> ROCHA, Bolívar Moura. Regulação de infra-estrutura e defesa da concorrência: proposta de articulação. Disponível em: [www.seae.fazenda.gov.br](http://www.seae.fazenda.gov.br). Acesso em: 20/06/2007, p. 5.

FERC, e a distribuição local e os serviços de transmissão no varejo pelos estados; por fim, somente estes atuam na certificação para a construção de geradores e de fios de transmissão elétrica novos, enquanto a FERC não intervém neste campo.

A sede da FERC é em Washington, D.C., mas ela mantém *regional offices* em Atlanta, Chicago, New York, Portland e San Francisco. Em setembro de 2005, a FERC dispunha de um corpo burocrático formado por 1.236 funcionários, dos quais 1.215 faziam parte do *permanent staff* e 21 do *temporary staff*. Sua estrutura organizacional conta com oito *offices*, a saber: *Office of the Executive Director*; *Office of External Affairs*; *Office of Administrative Litigation*; *Office of the General Counsel*; *Office of Enforcement*; *Office of Energy Markets and Reliability*; *Office of Energy Projects*; e *Office of Administrative Law Judges*. Este último *office* é o responsável pelo exercício dos juízes administrativos da FERC. Eles recebem queixas de agentes econômicos do setor e dos cidadãos e decidem com base num processo administrativo formado dentro da agência. Se a parte, no entanto, não ficar satisfeita com a decisão do juiz administrativo ela poderá recorrer aos *commissioners*, que procederão à análise do recurso interposto, configurando, assim, diferentes instâncias administrativas internas à agência para o julgamento de queixas sobre o trabalho da FERC. Ressalte-se que o juiz administrativo não guarda nenhuma relação de subordinação aos *commissioners*, exercendo suas funções de maneira independente. Esta atividade de julgamento faz parte das atribuições quase-judiciárias desenvolvidas pela FERC, assim como pelo conjunto das demais agências reguladoras norte-americanas, originariamente previstas no *Administrative Procedure Act*.

A Visão da FERC é manter uma fonte de energia e um sistema de distribuição estável e acessível, através da competição e regulação eficazes. Como missão, ela procura regular e supervisionar a indústria de energia para garantir os interesses econômicos, ambientais e de segurança do povo estadunidense. A FERC vincula-se ao Departamento de Energia do Poder Executivo (*Department of Energy* do *Executive Branch*), sem, no entanto, manter relação de subordinação. Seu desenho institucional prevê a independência da agência por meio principalmente da nomeação de *commissioners* que cumprem

mandato estável, após nomeação pelo Presidente e confirmação pelo Senado. O mandato de cada *commissioner* dura cinco anos, e a cada ano vence o mandato de um dos cinco *commissioners*. Um *commissioner* é escolhido pelo Presidente para exercer a função de *chairman* da FERC, função análoga à de diretor-presidente ou diretor-geral das agências brasileiras.

O financiamento da FERC é proveniente de dotação aprovada no orçamento governamental. O orçamento do Governo Federal norte-americano é formulado pelo *Office of Management and Budget* (OMB) a partir da consolidação das propostas de todos os órgãos da administração. Quando a formulação da proposta orçamentária é concluída, a Casa Branca a envia ao Congresso que a discute e vota. Após aprovado o orçamento pelo Congresso, a dotação destinada à FERC é então disponibilizada para a agência, que tem autonomia para executá-la naquele exercício. Isso em função de sua independência ao Executivo, reforçada pela arrecadação que a agência faz por meio da cobrança de determinados serviços prestados às indústrias do setor. *The Commission pays for itself by recovering its annual appropriation from the industries it regulates.*<sup>271</sup> Em 2005, o Congresso aprovou o montante de 210 milhões de dólares para a FERC.

---

<sup>271</sup> FEDERAL ENERGY REGULATORY COMMISSION (FERC). *Annual Report*. Washington, D.C.: FERC, 2006. Disponível em: [www.ferc.gov](http://www.ferc.gov). Acesso em: 23/03/2007.

## **CAPÍTULO 6 – AGÊNCIAS REGULADORAS BRASILEIRAS E AS GRAMÁTICAS POLÍTICAS: A AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA**

A relação entre as gramáticas políticas e as agências reguladoras no Brasil é investigada nesta tese por meio do estudo da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). Primeira agência reguladora do Brasil, a ANEEL é a entidade diretamente responsável pela regulação do setor elétrico brasileiro, iniciada na década de 1930 com a edição do Código de Águas. Com a reforma do Estado da década de 1990, a ANEEL foi criada como uma novidade no arranjo institucional do País. Assim, a ANEEL.

Neste Capítulo, as gramáticas do corporativismo, do insulamento burocrático e do universalismo de procedimentos são investigadas a partir do estudo de padrões de comportamento dos reguladores frente aos atores externos, e das marcas de transparência e *accountability* na Agência. Para o estudo da gramática do corporativismo, utilizam-se dados relacionados ao padrão de representação de interesses dos atores participantes das audiências e consultas públicas promovidas pela Agência, e às reuniões de agentes regulados com dirigentes da ANEEL. Para as gramáticas do insulamento e do universalismo de procedimentos, por sua vez, foram utilizados dados relativos aos diversos mecanismos e instrumentos de transparência e *accountability*, bem como às normas e procedimentos que servem à padronização de comportamentos dos reguladores. Considera-se que a gramática do clientelismo é um legado institucional da história política brasileira, característica inerente às relações da sociedade e Estado, além de ser objeto de investigação de inegável complexidade, motivo pelo qual não será contemplado de pesquisa empírica.

## 6.1 Regulação do setor elétrico brasileiro e a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL)

### 6.1.1 O desenvolvimento histórico da regulação do setor elétrico brasileiro

Historicamente,<sup>272</sup> a regulação do setor elétrico brasileiro desenvolveu-se após a edição do Código de Águas, editado no Decreto 24.643, de julho de 1934. Até a década de 1930, a política econômica brasileira não apresentou grandes avanços na promoção do desenvolvimento industrial. Os esforços do governo federal naquele período estavam mais orientados para a estabilidade monetária, o equilíbrio orçamentário e a defesa dos interesses do setor agroexportador, com destaque para a economia do café. No início década de 1930, as empresas Light e Amforp<sup>273</sup> já detinham juntas mais de 50% de participação no parque gerador de energia elétrica nacional. Esse cenário motivou a redefinição do papel do Estado na regulação do setor da energia elétrica, a fim de impulsionar o crescimento e a diversificação da estrutura produtiva.

Já nos três primeiros anos da década de 1930, o Estado interrompeu as autorizações para novos aproveitamentos de cursos de água, proibiu a aquisição de empresas no setor, e extinguiu a cláusula-ouro.<sup>274</sup> Em seguida, o Código de Águas submeteu ao instituto das concessões e autorizações a exploração da energia hidráulica, englobando também os serviços complementares de transmissão, transformação e distribuição. A partir daí, a União passou a legislar e outorgar concessões de serviços públicos de energia

---

<sup>272</sup> Esta seção foi escrita com base nos estudos que se seguem: CARNEIRO, Ricardo. *Estado, mercado e o desenvolvimento do setor elétrico brasileiro*. Belo Horizonte: UFMG, 2000. Tese de doutorado. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal de Minas Gerais, 2000; CORREA, Maria Letícia. *O setor de energia elétrica e a constituição do Estado no Brasil*. Tese de doutorado. Niterói: Centro de Estudos Gerais, 2003. Instituto de Ciências Humanas e Filosofia. Centro de Estudos Gerais, 2003; GOMES, Antônio C. S.; ABARCA, Carlos D. G.; FARIA, Eliada A. S. T. & FERNANDES, Heloísa H. *O Setor Elétrico*. BNDES, 2001. mimeo.

<sup>273</sup> A Amforp (American Foreign Power Company) era uma subsidiária da Bond and Share Co.

<sup>274</sup> A cláusula-ouro garantia às empresas o reajuste sistemático das tarifas pela cotação do ouro. O mecanismo era usado desde o primeiro contrato com a São Paulo Light. GOMES, Antônio C. S.; ABARCA, Carlos D. G.; FARIA, Eliada A. S. T. & FERNANDES, Heloísa H. *O Setor Elétrico*. BNDES, 2001. mimeo.

elétrica, atividade antes regida apenas pelos contratos assinados com os estados, os municípios e o Distrito Federal. O Código de Águas reduziu drasticamente as competências e atribuições dos governos estaduais no exercício da função regulatória das atividades relacionadas ao setor elétrico. O Serviço de Águas (depois denominado de Divisão de Águas) do Departamento Nacional de Produção Mineral do Ministério da Agricultura passou a atuar como órgão regulador do setor, trabalhando em parceria com o Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica (CNAEE) para promover a interconexão entre empresas. A intervenção do Estado no setor se deu de maneira crescente, entre outros motivos, em razão das restrições à entrada de estrangeiros no setor e da aceleração da inflação nos anos 1950, o que desestimulou novos investimentos no setor pelas empresas multinacionais.

O novo papel do Estado, com características empresariais, ganhou um impulso decisivo no setor no início dos anos 1950, a partir do retorno de Getúlio Vargas à Presidência da República. Nas décadas de 1960 e 1970 houve uma profunda reconfiguração institucional da regulação do setor elétrico. Em 1961 foi criado o Ministério das Minas e Energia. Em 1962, criou-se a Eletrobrás, que atuou como órgão de governo no planejamento, na coordenação e no financiamento do setor. Naquele mesmo ano, iniciou-se o processo de estatização da empresa Amforp. Em 1965, a Divisão de Águas e Energia do Ministério das Minas e Energia foi transformada no Departamento Nacional de Águas e Energia, denominado a partir de 1967 de Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE), quando assumiu as responsabilidades do então extinto CNAEE. O DNAEE, subordinando ao MME, funcionou como órgão regulador do setor elétrico até os anos 1990. Entretanto, o DNAEE exercia papel secundário na regulação do setor, que tinha na Eletrobrás e no Grupo Coordenador para a Operação Interligada (GCOI), criado em 1973, os dois núcleos de um modelo centralizado de planejamento, financiamento e operação.

A partir da segunda metade dos anos 1970 e no início dos anos 1980, as tarifas de energia elétrica passam a ser controladas pelo Ministério da Fazenda, para servir como instrumento de combate à inflação, e promoção das exportações. As finanças das empresas de energia elétrica, na maioria estatais,

apresentam-se deterioradas, pois o reajustamento de tarifas era praticado em patamares inferiores à remuneração do capital investido, sendo a diferença creditada em seu favor na Conta de Resultados a Compensar (CRC).

A alta estatização e os graves estrangulamentos financeiros foram os argumentos utilizados pelo governo federal no início da década de 1990 para propor a privatização do setor. Houve então durante o governo Collor a inclusão das empresas de energia no Programa Nacional de Desestatização (PND) criado pela Lei 8.031, em 1990. As desestatizações no setor elétrico iniciaram-se somente em 1995. Para viabilizar as privatizações, implementou-se a desverticalização da cadeia produtiva, separando as atividades de geração, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, que passaram a ser caracterizadas como áreas de negócio independentes. O processo de reforma do setor elétrico tinha como objetivo atrair o investidor privado para o setor e, ao mesmo tempo, estabelecer maior grau de competição entre as empresas.

As grandes mudanças provocadas por esse processo de reforma foram as emendas dos Artigos 21 e 175 da Constituição, em 1995, que viabilizaram a entrada do capital estrangeiro no setor, e a aprovação das Leis 8.987 (Lei das Concessões) e 9.074, que fixam as regras gerais de concessão e as aplicáveis à renovação das concessões no setor elétrico, respectivamente. Outras novidades para o setor elétrico a partir de 1995 foram a licitação para os novos empreendimentos de geração, a criação da figura do produtor independente de energia, a abertura para o livre acesso aos sistemas de transmissão e distribuição, e a liberdade para os grandes consumidores escolherem seus fornecedores de energia. Além disso, a Lei 9.433, de 1997, instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e a Lei 9.648, de 1998, criou o Mercado Atacadista de Energia (MAE) e a figura do Operador Nacional do Sistema (ONS).

### 6.1.2 A Agência Nacional de Energia Elétrica

A Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), primeira agência reguladora a ser criada no Brasil, substituiu o Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE) do Ministério das Minas e Energia nas atribuições de regulação do setor elétrico. Sua criação, fruto da reforma regulatória, buscava o estabelecimento de um marco para a operação da regulação por órgãos capazes de, entre outros objetivos, garantir a competitividade dos setores, estimular o investimento, buscar a qualidade e segurança dos serviços públicos a preços razoáveis.

Ressalte-se que o projeto inicial de criação da ANNEEL previa a criação de uma autarquia convencional, sem prever a autonomia política de sua direção e as outras características do desenho institucional encontrados nas agências reguladoras hoje existentes. A mudança dos termos do projeto foi produto da discussão no Congresso Nacional que optou por uma maior independência do órgão regulador, inovando na caracterização da agência a partir de experiências adotadas em outros países, a exemplo das agências independentes dos EUA.

A ANEEL entrou em operação a partir da edição da Lei 9.427, de 1996, e do Decreto 2.335, de 1997. A Agência é responsável pela regulação e fiscalização da produção, da transmissão, da distribuição e da comercialização de eletricidade em todo o país. É dirigida por um colegiado formado pelo diretor-geral e quatro diretores, entre os quais um exerce a função de diretor-ouvidor. A Lei 9.427 caracteriza a ANEEL como uma autarquia especial, vinculada ao Ministério das Minas e Energia, ou seja, relação sem subordinação ou hierarquia técnica ou administrativa. A ANEEL deve assinar um contrato de gestão por ocasião da nomeação do diretor-geral e revisá-lo, se necessário, no caso de renovação parcial da diretoria da agência. Os diretores da ANEEL têm mandatos fixos de quatro anos, com estabilidade conferida pela impossibilidade de demissão imotivada: só podem ser exonerados por qualquer motivo nos quatro primeiros meses de mandato e, após esse prazo, em razão de prática de ato de improbidade administrativa, condenação penal transitada em julgado, ou descumprimento injustificado do contrato de gestão. Os recursos para o

financiamento das ações da ANEEL provêm do Tesouro e da arrecadação própria, por meio da Taxa de Fiscalização de Serviços de Energia Elétrica (TFSEE), criada pela Lei nº 9.427/1997, e que corresponde a um percentual de 0,28%, embutido na conta de luz paga pelos consumidores de energia elétrica.

As atribuições da ANEEL são definidas na sua lei de criação, alterada pela Lei 9.648, de 1998, Lei 10.438, de 2002, e Lei 10.848, de 2004. Destacam-se entre suas competências a tarefa de implementar políticas e diretrizes do governo federal para a exploração da energia elétrica e aproveitamento de recursos hidráulicos; resolver divergências entre concessionárias, permissionárias, autorizadas, produtores independentes e auto-produtores, assim como dirimir conflitos e divergências entre esses agentes e os consumidores; zelar pelo cumprimento da legislação de defesa da concorrência, exercendo para isso o monitoramento das práticas de mercado dos agentes do setor de energia elétrica; fixar as multas administrativas aos concessionários, permissionários e autorizados de instalações e serviços de energia elétrica; e estimular políticas de universalização do uso da energia elétrica. Sua missão, definida pela direção da Agência, é *proporcionar condições favoráveis para que o mercado de energia elétrica se desenvolva com equilíbrio entre os agentes e em benefício da sociedade*. Destaque-se que a agência executa atividades de defesa da concorrência, sempre em articulação com os órgãos do Ministério da Fazenda e do Ministério da Justiça (Secretarias de Acompanhamento Econômico e de Direito Econômico e o Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência). Nas suas atividades de controle e fiscalização do sistema de energia elétrica, a ANEEL trabalha de forma descentralizada, através da formalização de convênios com agências estaduais de regulação, que operam em vários estados da Federação.

Na ANEEL, os processos de audiências e consultas públicas são utilizados como mecanismos que consistem na divulgação à sociedade de propostas elaboradas pela agência sobre assuntos que têm considerável impacto sobre direitos dos agentes econômicos do setor, ou dos consumidores em geral. A partir da divulgação da proposta, a ANEEL passa então a receber críticas e sugestões dos interessados, com o objetivo de construir uma melhor visão sobre

os interesses envolvidos naquele tema, para orientar a tomada de decisão pela sua direção. Na lei de criação da ANEEL e no respectivo Decreto que a regulamenta, existe previsão somente para a realização de audiências públicas, e não de consultas. A Lei 9.427, de 1996, dispõe no parágrafo 3º do artigo 4º que o processo decisório que *implicar afetação de direitos dos agentes econômicos do setor elétrico ou dos consumidores, mediante iniciativa de projeto de lei ou, quando possível, por via administrativa, será precedido de audiência pública promovida por aquela agência.*<sup>275</sup> Já o Decreto 2.335, de 1997, apresenta como objetivos das audiências públicas da ANEEL o recolhimento de subsídios e informações para o processo decisório da ANEEL; a possibilidade de encaminhamento de pleitos, opiniões e sugestões pelos agentes e consumidores; a identificação de aspectos relevantes à matéria objeto da audiência pública; e a publicidade da ação regulatória da ANEEL. O Decreto dispõe ainda sobre a necessidade de prévia consulta à Casa Civil da Presidência da República sempre que a proposta da ANEEL envolver elaboração e discussão de anteprojeto de lei.

Consideram-se as audiências e consultas públicas mecanismos de participação constituídos pelas agências, os quais se prestam à representação dos interesses e inclusão das representações no processo de produção e implementação das políticas públicas, por um lado, e ao fortalecimento da transparência e *accountability* (perspectiva de desinsulamento), por outro. Dessa forma, a análise da gramática do corporativismo será feita na próxima seção com base em dados sobre processos de consulta e audiência pública na ANEEL, cotejados com o padrão de reuniões entre representantes das entidades do setor regulado e os diretores da Agência. No caso das gramáticas do insulamento e do universalismo de procedimentos, as análises partem de dados sobre mecanismos e instrumentos de *accountability*, bem como normas e procedimentos internos da ANEEL que servem à padronização de comportamentos.

---

<sup>275</sup> BRASIL. Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996. Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 27.12.1996.

## 6.2 Padrões de comportamento dos reguladores frente aos atores externos: corporativismo na regulação do setor elétrico

A partir da criação das agências reguladoras tem havido cada vez mais a utilização de mecanismos de consultas e audiências públicas, a fim de incorporar a participação e a representação de interesses dos atores envolvidos no processo de formulação de políticas públicas nos setores regulados por estas agências.<sup>276</sup> Esses mecanismos são em geral utilizados para definição de regras para a operação de empresas nos setores, fixação de padrões de qualidade para produtos e serviços, estabelecimento de preços e tarifas, indicação de critérios para a fiscalização dos agentes econômicos ou, em poucas palavras, regulação dos setores afetos ao trabalho das agências reguladoras. As consultas e audiências têm funcionado como espaços públicos institucionalizados para discussão de propostas das agências, configurando um novo modelo de relação público-privado para a representação de interesses e a formulação de políticas, distinto do padrão corporativista estatal.

Diversas formas de participação e construção do espaço público são apontadas pela literatura para o Brasil dos últimos anos.<sup>277</sup> O tema da participação, abordado a partir de diferentes pontos de vista, tem merecido cada

---

<sup>276</sup> A noção subjacente à representação de interesses na ANEEL nesta tese difere da concepção apresentada por Melo, a qual se reputa reducionista, por considerar somente as estruturas de conselhos consultivos ou setoriais das agências em sua análise. MELO, Marcus André. As agências regulatórias: gênese, desenho institucional e governança. In: ABRUCIO, Fernando Luiz & LOUREIRO, Maria Rita (org.). *O Estado numa Era de Reformas: os Anos FHC - Parte 2*. Brasília: MP, SEGES, 2002, p. 269.

<sup>277</sup> A discussão sobre participação e democracia participativa (ou radical) não cabe neste trabalho. Algumas indicações importantes são: MOUFFE, Chantal. *El retorno de lo político: comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. Barcelona: Paidós, 1999; PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992; SANTOS, Boaventura de Sousa. (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. Para participação no Brasil cf., entre outros, AVRITZER, Leonardo. *Sociedade civil e participação social no Brasil*. Disponível em: [www.democraciaparticipativa.org](http://www.democraciaparticipativa.org). Acesso em 20/03/2007; COELHO, Vera Schattan P. & NOBRE, Marcos (org.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004; AVRITZER, Leonardo. (org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: Ed. Unesp, 2004; TEIXEIRA, Elenaldo Celso. *O local e o global: limites e desafios da participação cidadã*. 3ª ed. São Paulo-Recife-Salvador: Cortez-Equip-UFBA, 2002. Para uma visão recente sobre o espaço público no Brasil, cf. DAGNINO, Evelina. (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002; TELLES, Vera da Silva. *Sociedade civil e a construção de espaços públicos*. In: DAGNINO, Evelina. (org.). *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 2004, p. 91-102. BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos & GRAU, Nuria Cunill (org.). *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

vez mais atenção, sobretudo após a abertura política e a redemocratização pós-Constituinte de 1988. Várias fórmulas e mecanismos institucionais foram propostos e implantados desde então como forma de ampliar a participação e a representação popular nas questões públicas, em especial a formulação de políticas, a reivindicação de direitos, ou seja, como tentativa de ampliação da cidadania. O orçamento participativo e os conselhos de políticas públicas são dois exemplos de mecanismos criados pelo Estado com a finalidade de incorporar a demanda dos grupos sociais e permitir a representação de interesses e a negociação em estruturas institucionalizadas.

A criação e a expansão do orçamento participativo foi festejada e tem servido como referência para um expressivo volume da literatura nacional e internacional sobre participação popular brasileira. O OP, como é chamado o orçamento participativo criado na cidade de Porto Alegre e implantado em várias prefeituras administradas pelo Partido dos Trabalhadores no Brasil, consiste na discussão e definição de prioridades para a atuação do governo na aplicação das políticas públicas através do orçamento público.<sup>278</sup>

Os conselhos de políticas públicas, por sua vez, não são novos no Brasil. Sua utilização na formulação de políticas setoriais ou na representação de interesses remonta, pelo menos, ao Estado Novo. Conselhos técnicos, com representação empresarial, funcionaram como arenas de negociação entre o Estado e o setor privado. São exemplos conhecidos o Conselho de

---

<sup>278</sup> A bibliografia sobre o tema do orçamento participativo é extensa. Cf. entre outros: SANTOS, Boaventura de Sousa. Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 455-60; AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 461-98; AVRITZER, Leonardo. O Orçamento Participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: DAGNINO, Evelina. (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 17-46. WAMPLER, Brian & AVRITZER, Leonardo. Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: COELHO, Vera Schattan P. & NOBRE, Marcos (org.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004, p. 210-38; VITALE, Denise. Democracia direta e poder local: a experiência brasileira do Orçamento Participativo. In: COELHO, Vera Schattan P. & NOBRE, Marcos (org.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004, p. 239-54; FARIA, Cláudia Feres. *O Estado em Movimento: Complexidade Social e Participação Política no Rio Grande do Sul*. Tese de doutorado. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal de Minas Gerais, 2005.

Desenvolvimento Industrial (CDI), o Conselho de Política Aduaneira (CPA), a Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (Cacex), os grupos executivos do Governo Kubitschek, o Conselho Monetário Nacional (CMN), o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE) e o Conselho de Interministerial de Preços (CIP). A novidade em relação aos conselhos atuais é a proliferação dessas estruturas em diversos setores do Estado, e em diversos níveis de governo. Há na literatura diferentes entendimentos sobre o papel desempenhado pelos conselhos, ora vistos como arena de disputa política e de *locus* para a formulação de políticas, ora como, da forma como são utilizados atualmente, uma panacéia. O que significa que muitas vezes são organizados e instalados somente para cumprir formalidades necessárias ao repasse financeiro entre esferas, previsto em legislação ou programas de governo determinados. Há no Brasil conselhos com diferentes formatos e objetivos. Dentre os objetivos da participação, destacam-se a formulação de políticas, a gestão, o controle.<sup>279</sup>

Para o estudo da gramática do corporativismo, investigam-se os padrões de representação de interesses dos atores participantes de audiências e consultas públicas promovidas pela ANEEL, e de reuniões diretamente com a direção da Agência, como forma de verificar uma possível nova forma de relação entre Estado e sociedade no Brasil pós-reforma regulatória e criação das agências reguladoras.

---

<sup>279</sup> Para uma visão geral dos conselhos no Brasil, cf. SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; & AZEVEDO, Sergio de (org.). Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan-Fase, 2004; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina. (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 47-103; GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2001. Para uma revisão sobre conselhos econômicos e sociais em geral, e sobre o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) criado no Governo Lula, em particular, c.f. TRINDADE, Helgio. *Reforma Política: os desafios da democracia social*. In: BENEVIDES, Maria Victoria; Vannuchi, Paulo; Kerche, Fábio (orgs.). *Reforma Política e Cidadania*. 1ª ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003, p. 57-82. Para uma comparação entre o Conselho Nacional de Saúde, o Conselho Nacional de Assistência Social e o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, cf. GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. *Democracia e conselhos de controle de políticas públicas: uma análise comparativa*. Porto Alegre: UFRGS, 2000. Tese de doutorado. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2000.

O Regimento Interno da ANEEL prevê como providências necessárias à realização das audiências públicas a prévia divulgação de local, data e horário; a designação de diretor para presidi-la; a forma de registro das informações apresentadas durante os trabalhos; e a previsão de edição de ato que regulamente os procedimentos relacionados com a convocação e realização da audiência.<sup>280</sup> Tais normas foram aprovadas como anexo à Resolução 233, de 14 de julho de 1998 (Norma de Organização ANEEL n. 1), que dispõe sobre os procedimentos para o funcionamento, a ordem dos trabalhos e os processos decisórios da Diretoria da Agência nas matérias relativas à regulação e à fiscalização dos serviços e instalações de energia elétrica.

Na ANEEL as audiências públicas podem ser realizadas pela modalidade de “intercâmbio documental”, em que os interessados encaminham suas contribuições por escrito, ou na modalidade “sessão ao vivo – presencial”, em que os interessados manifestam-se pessoalmente sobre seus pleitos ou sugestões. Após a realização da audiência, ocorre o processo de avaliação técnica das contribuições, bem como a publicação do ato regulatório, quando for o caso. As consultas têm um formato análogo ao das audiências de intercâmbio documental. Não se vislumbram diferenças significativas entre tais mecanismos, pelo menos como descritos na Norma de Organização 1, que apresenta seus objetivos e procedimentos, ou mesmo em publicação temática da agência sobre consultas e audiências públicas.<sup>281</sup> Segundo relatório da ANEEL,<sup>282</sup> a participação e manifestação dos interessados em processos de consultas públicas pode ser realizada tanto pelo intercâmbio de documentos, quanto por viva voz em sessão

---

<sup>280</sup> O Regimento Interno da ANEEL prevê a edição das chamadas normas de organização, cuja edição é competência da Diretoria da agência. Tal assunto será objeto de detalhamento e estudo na próxima seção, pelo que basta aqui mencionar que elas abrangem aspectos procedimentais e de gestão interna da ANEEL, incluindo as consultas e audiências públicas realizadas pela agência.

<sup>281</sup> A informação de que a Resolução 233/98 se encontra *em processo de revisão* é apresentada no Caderno Temático ANEEL n. 6, sobre audiências e consultas públicas. Entretanto, o documento não traz maiores informações sobre tal revisão, especialmente no que diz respeito a alteração do formato estabelecido para os mecanismos de consulta à sociedade pela Agência. ANEEL. Agência Nacional de Energia Elétrica. *Audiências e consultas públicas*. Brasília: ANEEL, 2006.

<sup>282</sup> O Relatório da SMA menciona como um destaque de suas atividades em 2006 a sugestão de alteração dos procedimentos de realização de audiências públicas e consultas públicas para melhorias, envolvendo demais áreas, definindo responsabilidades e otimizando os processos. Infere-se daí que se trata de propostas relacionadas à revisão da Resolução 233, para redefinição de procedimentos relacionados aos mecanismos referidos. ANEEL. Agência Nacional de Energia Elétrica. Relatório Anual SMA 2006 - Resumo. Brasília: ANEEL, 2006. mimeo.

ao vivo-presencial, neste caso por deliberação da Superintendência responsável. Isso reforça a inexistência de diferenças substantivas entre o formato desenhado para as consultas e audiências públicas da ANEEL. Dessa forma, optou-se por trabalhar na tese com dados dos dois mecanismos, que serão apresentados de maneira agregada para evidenciar o padrão de participação em audiências e consultas públicas pelos atores que objetivam a representação de seus interesses.

Destacam-se aqui dados relativos à participação em audiências públicas (AP) e consultas públicas (CP) da ANEEL, realizadas nos anos de 2005 e 2006. Os dados referem-se não só aos participantes que estiveram presentes nas atividades da modalidade ao vivo, mas também àqueles que apresentaram qualquer manifestação sobre o objeto da ausculta, documento que foi registrado como “contribuição”. É também importante esclarecer que as AP e CP que se iniciaram em um ano e terminaram em outro (tanto as iniciadas em 2005 e concluídas em 2006 quanto as iniciadas em 2006 e concluídas em 2007) foram computadas, perfazendo um total de 92. Os assuntos das AP e CP de 2005 e 2006 constam do Anexo.

Durante os anos de 2005 e 2006, as 92 AP e CP realizadas da ANEEL receberam 1134 contribuições de mais de 600 pessoas participantes diferentes. Para participar, o interessado deve se inscrever previamente, informando seu nome e empresa.<sup>283</sup> A informação relativa à empresa foi classificada em diferentes categorias a partir da avaliação da natureza da empresa informada e da natureza da contribuição. Quando se tratasse de representante de empresa do setor elétrico, ou seja, instituições atuantes nos processos de geração, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, o participante foi incluído na categoria “agentes do setor elétrico”. Quando se tratava de entidade representativa de tais empresas do setor, tanto as entidades setoriais quanto as entidades mais abrangentes, o participante foi classificado com “entidades dos agentes”. Além dessas duas categorias, seria

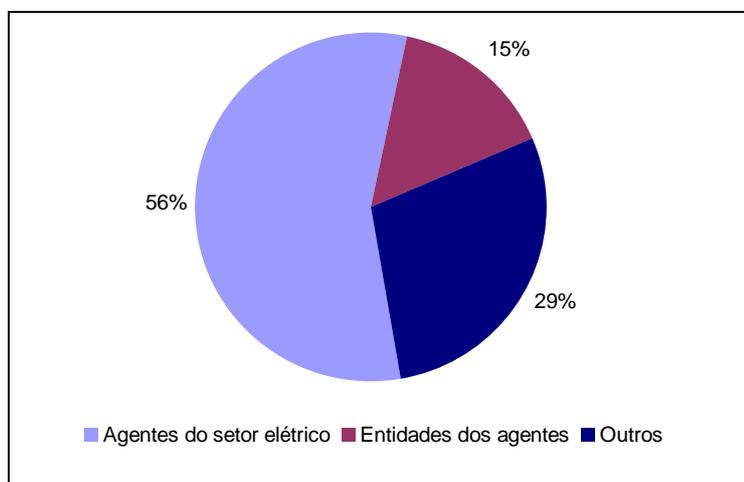
---

<sup>283</sup> A ANEEL informa apenas o nome e a “empresa” dos participantes das audiências e consultas públicas. Dessa forma, foi necessário classificar os participantes a partir da natureza da sua “empresa”, e dos termos de sua contribuição para inferir seus interesses sobre a matéria objeto de consulta.

possível classificar os participantes em mais 10 categorias, de acordo com a informação declarada. Entretanto, essas 10 categorias foram agrupadas para dar origem a três categorias (profissionais, consumidores e órgãos públicos), que inicialmente são apresentadas como “outros” (Gráfico 1).

Quando comparamos o nível de participação dos agentes e suas entidades com os demais participantes, chegamos a uma proporção visivelmente discrepante. Do total de 1134 contribuições recebidas, mais da metade, 637 contribuições (56%), são oriundas das empresas que atuam no setor elétrico. Isso ainda sem contar a participação das entidades representativas de tais empresas, chamadas de “entidades de agentes”, que enviaram 173 contribuições às consultas e audiências durante os dois anos estudados, o que equivale a 15% do total. As duas categorias juntas equivalem a mais de 70% das contribuições recebidas pela ANEEL (Gráfico 1).

**GRÁFICO 1 – Proporção entre as contribuições nas audiências e consultas públicas da ANEEL, por categoria, em 2005 e 2006 (total de contribuições = 1134)**

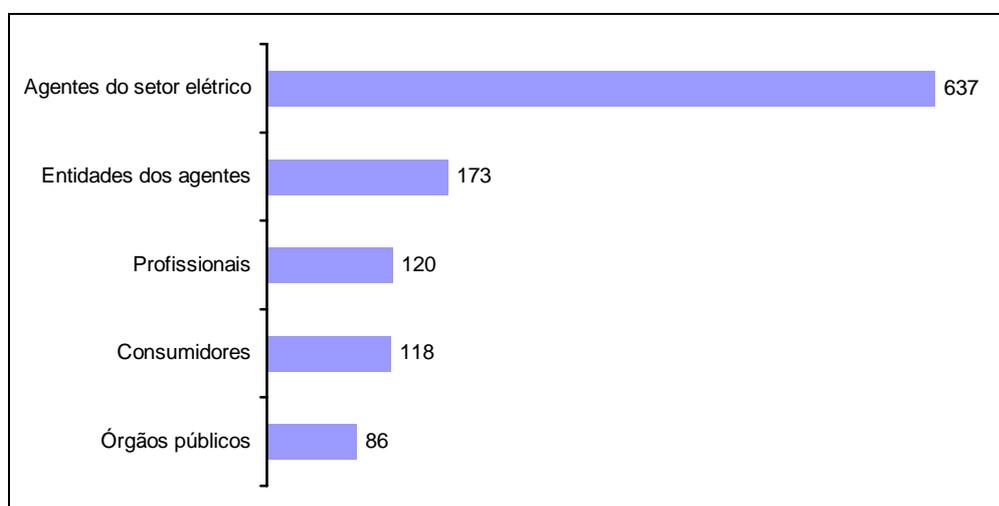


Fonte: Elaboração própria.

Podemos observar no Gráfico 2 a majoritária participação (637 contribuições) dos chamados agentes do setor elétrico nas audiências e consultas públicas da ANEEL realizadas em 2005 e 2006. Os agentes correspondem às empresas que atuam nos segmentos de geração, transmissão, distribuição e

comercialização de energia elétrica. Em seguida, com 173 contribuições, aparecem as “entidades dos agentes”, que são associações representativas das empresas do setor, em geral organizadas por segmentos. Agrupam-se na categoria “profissionais”, com 120 contribuições, aqueles especialistas interessados em discussões sobre aspectos técnicos da regulação da energia elétrica. A participação se dá de forma direta, pelo envio de contribuições por profissionais individualmente; pelas empresas de consultoria especializada (engenharia, energia, eletricidade e escritórios de advocacia); e por meio das entidades de representação profissional ou sindical de categorias envolvidas no trabalho do setor elétrico (como os engenheiros e os urbanitários). Os participantes classificados em “consumidores”, com 118 contribuições, englobam as entidades de consumidores, que representam em maioria as empresas consumidoras (como é o caso da Associação Brasileira de Grandes Consumidores Industriais de Energia e de Consumidores Livres – ABRACE); as empresas consumidoras, de variados portes e que se fazem representar diretamente; os chamados órgãos de defesa do consumidor (como o Procon); e os próprios consumidores individuais, cuja participação é mais relacionada ao tema da revisão tarifária. A categoria dos “órgãos públicos”, com 86 contribuições, engloba órgãos e entidades da administração pública em geral diretamente envolvidos com o tema, como o Ministério de Minas e Energia, o Instituto Nacional de Eficiência Energética, a Eletrobrás e a Petrobras. A distribuição das contribuições pelas categorias de participantes é apresentada no Gráfico 2.

**GRÁFICO 2 – Contribuições nas audiências e consultas públicas da ANEEL, por categoria, em 2005 e 2006 (total de contribuições = 1134)**



Fonte: Elaboração própria.

No caderno temático publicado pela ANEEL, as audiências e consultas públicas são apresentadas como *mecanismos institucionais de garantia do livre e amplo acesso à discussão de assuntos com elevada complexidade, sobretudo na área técnica*.<sup>284</sup> Não é difícil concordar com a opinião apresentada de que os assuntos abordados nas AP e CP são, normalmente, de elevada complexidade (cf. Tabela 1). De outro lado, entretanto, as AP e CP estão longe de se constituir em canais de “garantia” de acesso às discussões, principalmente em face da natureza técnica das discussões, o que pode inviabilizar, em muitos casos, o entendimento dos cidadãos em geral que queiram participar da decisão da agência, emitindo opiniões e fazendo críticas.

Isso pode ser observado na análise da participação dos atores em audiências e consultas agrupadas por assunto. Tendo em vista a complexidade e abrangência dos assuntos envolvidos nas AP e CP da ANEEL (para conhecer todos os assuntos na íntegra, ver Quadros no Anexo), procedeu-se à classificação e agrupamento de assuntos principais. A classificação se deu pela redução do assunto descrito no “objetivo” ou “objeto” das AP e CP e pela sua indexação. O critério de agrupamento foi tanto o quantitativo total de contribuições apresentadas por todos os participantes, quanto a natureza do assunto abordado. Assim, além dos assuntos “Comercialização” e “Eficiência Energética”, apresentados individualmente, foram agrupados os quantitativos de contribuições dos assuntos “Geração”, “Transmissão” e “Distribuição” de energia elétrica em um único assunto chamado de “Geração”. Os dados dos assuntos “Tarifa” e “Revisão Tarifária” são apresentados agregados no assunto “Tarifa”, por se entender que têm a mesma natureza. Já os dados relativos aos assuntos “Leilão”, “Curva de Aversão a Risco”, “Declaração de Utilidade Pública”, “Inventário Hidrelétrico”, “Negociação entre Agentes”, e “Universalização” foram agrupados na categoria genérica “Outros”, por apresentarem baixa quantidade de contribuições e não terem afinidade com as demais categorias de assuntos que justificassem sua união. A Tabela 1, abaixo, apresenta os dados relativos às contribuições, conforme assuntos indicados.

---

<sup>284</sup> ANEEL. Agência Nacional de Energia Elétrica. *Audiências e consultas públicas*. Brasília: ANEEL, 2006, p. 6.

**TABELA 1 – Contribuições nas audiências e consultas públicas da ANEEL, por assunto e por categoria, em 2005 e 2006**

Contribuições	Assunto Principal					TOTAL
	Comercialização	Geração*	Tarifa*	Eficiência Energética	Outros†	
Agentes do setor elétrico	260	181	93	10	93	<b>637</b>
Entidades dos agentes	53	64	24	5	27	<b>173</b>
Profissionais	8	18	29	54	11	<b>120</b>
Consumidores	20	61	27	3	7	<b>118</b>
Órgãos públicos	9	13	14	40	10	<b>86</b>
<b>TOTAL</b>	<b>350</b>	<b>337</b>	<b>187</b>	<b>112</b>	<b>148</b>	<b>1134</b>

Fonte: Elaboração própria

\***Geração** inclui os assuntos Geração, Transmissão e Distribuição de energia elétrica;

\***Tarifa** inclui os assuntos Tarifa e Revisão Tarifária;

†**Outros** inclui os assuntos Leilão, Curva de Aversão a Risco, Declaração de Utilidade Pública, Inventário Hidrelétrico, Negociação entre Agentes, e Universalização.

Pela análise da Tabela 1, nota-se que a categoria dos consumidores (que, lembre-se, engloba empresas consumidoras, entidades de empresas consumidoras, órgãos de defesa do consumidor e consumidores individuais propriamente ditos) aparece em terceiro lugar em três dos cinco assuntos – “Comercialização” (20), “Geração” (61) e “Tarifa” (27) – e em último nos demais – “Eficiência Energética” (3) e “Outros” (7). Destaca-se, ainda, a participação inferior dos consumidores em relação a agentes e entidades dos agentes em todos os assuntos apresentados. A maior participação dos consumidores, proporcionalmente aos demais atores em determinado assunto, é no assunto agregado “Geração” (61 contribuições, ou 18,1%), como reflexo principalmente do envio de contribuições de consumidores individuais para as audiências públicas do assunto específico de distribuição de energia elétrica. Em seguida, os consumidores representam 14,4% (27 contribuições) do assunto “Tarifa”, em razão de uma maior participação de empresas consumidoras nas AP relativas ao tema da revisão tarifária. Entretanto, deve-se notar que os consumidores representam nos demais assuntos apenas 20 contribuições (5,7%) em “Comercialização”, 3 contribuições (2,7%) em “Eficiência Energética”, e 7 contribuições (4,7%) em “Outros”.

Uma explicação possível para esses números é a dificuldade encontrada pelos consumidores, sejam eles pequenas empresas ou consumidores individuais, para debater as questões objeto das AP e CP devido ao elevado conteúdo técnico. Registre-se, ainda, que não raro as contribuições apresentadas pela categoria dos consumidores, quantificadas na Tabela 1, constituem mensagens de crítica e desabafo contra a elevação das tarifas de energia elétrica fixadas e autorizadas pela ANEEL, e não argumentos com embasamento técnico relacionado aos termos da regulamentação das matérias pertinentes. O que não ocorre com as categorias dos agentes ou entidades de agentes, por exemplo, que conhecem tanto o conhecimento técnico que dá suporte às propostas da ANEEL, quanto o arcabouço regulatório que rege o setor elétrico desde a criação daquela agência reguladora.

Entretanto, quando analisamos o padrão de participação nas AP e CP entre os anos de 2005 e 2006, é possível observar que, apesar do decréscimo de contribuições recebidas pela ANEEL, de 709 para 425, proporcionalmente maior que o decréscimo no número de AP e CP, de 51 para 41, o número de contribuições de consumidores individuais e de entidades de defesa do consumidor, assim como o de entidades de profissionais, subiu. No primeiro caso o número de contribuições passou de 11 (1,6% no ano) para 23 (5,4% no ano). No segundo caso, as entidades de defesa do consumidor (Procon e Pro-teste) que não haviam participado em 2005, enviaram quatro contribuições sobre os temas de Revisão Tarifária e Distribuição, no em 2006. No caso das entidades de profissionais, tem-se que as 11 contribuições recebidas pela ANEEL no ano de 2005, que apresentaram padrão disperso (nos assuntos de Eficiência Energética, Comercialização, Leilão, Revisão Tarifária e Distribuição), em 2006 elevaram-se para 14 e concentraram-se majoritariamente (13 casos) no assunto de revisão tarifária. Também a natureza das entidades foi convergente, havendo 12 entidades sindicais de engenheiros e trabalhadores da indústria de energia.

**TABELA 2 – Contribuições nas audiências e consultas públicas da ANEEL, por segmento e por ano, em 2005 e 2006**

<b>Contribuições</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>TOTAL</b>
Agentes do setor elétrico	405	232	637
Entidades dos agentes	98	75	173
Profissionais	87	33	120
Consumidores	55	63	118
Órgãos públicos	64	22	86
<b>TOTAL</b>	<b>350</b>	<b>337</b>	<b>1134</b>

Fonte: Elaboração própria.

A representação de interesses das empresas do setor elétrico é realizada não só diretamente, mas também através da participação de suas entidades associativas nos processos de AP e CP da ANEEL. Nos anos de 2005 e 2006, as entidades dos agentes apresentaram 173 contribuições aos mais diversos temas das AP e CP promovidas pela Agência, conforme apresenta a Tabela 3.

**TABELA 3 – Contribuições nas audiências e consultas públicas da ANEEL apresentadas pela categoria das entidades dos agentes do setor elétrico, em 2005 e 2006**

<b>Entidade</b>	<b>Participação</b>
ABRADEE (Assoc. Bras. de Distribuidores de Energia Elétrica)	33
APINE (Assoc. Bras. dos Produtores Independentes de Energia Elétrica)	26
ABRAGE (Assoc. Bras. das Empresas Geradoras de Energia Elétrica)	23
ABIAPE (Assoc. Bras. de Investidores em Autoprodução de Energia Elétrica)	22
ABRACEEL (Assoc. Bras. dos Agentes Comercializadores de Energia Elétrica)	13
ABRAGET (Assoc. Bras. das Geradoras Termelétricas)	13
ABRATE (Assoc. Bras. de Grandes Empresas de Transmissão de Energia Elétrica)	12
APMPE (Assoc. Bras. dos Pequenos e Médios Produtores de Energia Elétrica)	8
Outros	23
<b>TOTAL</b>	<b>173</b>

Fonte: Elaboração própria

Como se observa, mais de 85%, ou 150 contribuições às AP e CP da ANEEL foram apresentadas pelas associações descritas nominalmente na Tabela 3. Note-se que as entidades nominadas são todas associações e têm representatividade nacional. A categoria “Outros” da Tabela agrupa entidades que apresentaram cinco ou menos contribuições durante os anos de 2005 e 2006. Ela inclui tanto entidades nacionais (como a Associação Brasileira da Infra-Estrutura e Indústrias de Base – ABDIB – e a Associação Brasileira de Concessionárias de Energia Elétrica – ABCE) quanto regionais (como as Associações Paulista e Fluminense de Co-geração de Energia – COGEN-SP e COGEN-RJ).

Com 33 contribuições, está a ABRADÉE, entidade de representação dos interesses dos distribuidores de energia elétrica. Esta entidade reúne 51 concessionárias de distribuição de energia elétrica, estatais e privadas, atuantes em todas as regiões do país, responsáveis pelo atendimento de 99% do mercado brasileiro de energia. Ela foi criada em 1995, e sua missão institucional é *contribuir para a excelência na gestão operacional e econômico-financeira de suas associadas com foco no atendimento ao cliente.*<sup>285</sup>

Em seguida, com uma quantidade acima de 20 e abaixo de 30 contribuições apresentadas, encontram-se três entidades também nacionais, as associações dos produtores independentes (APINE, com 26 contribuições), das empresas geradoras (ABRAGE, com 23) e dos investidores em a autoprodução (ABIAPE, com 22) de energia elétrica.

A APINE foi criada em setembro de 1995 a partir da sinalização do Governo Federal para o setor elétrico, quando definiu como meta a parceria da iniciativa privada para a expansão dos sistemas elétricos. Seu objetivo declarado é o de representar as empresas interessadas na produção independente, de energia elétrica, por meio da cooperação com os poderes públicos como órgão técnico e consultivo, no estudo e solução dos problemas que se relacionem com a atividade de suas associadas. Congrega, além dos Produtores Independentes de

---

<sup>285</sup> Informações coletadas no site da entidade. Disponível em: [www.abradee.org.br](http://www.abradee.org.br). Acesso em 28/03/2007.

Energia Elétrica, outras empresas interessadas na produção independente tais como bancos, escritórios de advocacia, consultores, construtores e fabricantes.<sup>286</sup>

Constituída por grandes empresas geradoras de energia elétrica de origem predominantemente hidráulica, a ABRAGE foi instituída em dezembro de 1998. Objetiva o desenvolvimento das atividades ligadas à geração de energia elétrica por meio da realização de *pesquisas, estudos e debates entre seus integrantes*. A ABRAGE visa elaborar análises e estudos e promover a defesa de propostas para solução de problemas comuns de seus associados.<sup>287</sup>

A representação dos interesses dos autoprodutores e dos produtores independentes de energia elétrica, ou seja, aqueles que produzem energia predominantemente para seu próprio consumo, é realizada no plano nacional pela ABIAPE. O objetivo da entidade é atuar junto a organizações nacionais e internacionais, órgãos e autoridades públicas, autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, agências ou assemelhados, federais, estaduais e municipais, direta ou indiretamente afetas ao setor energético. Promove, entre outras ações, a realização de estudos e análises sobre a disponibilidade de fontes e a formação das tarifas e preços de energia e de seu transporte. Segundo a entidade, tal conhecimento é aplicado na promoção e incentivo de políticas de utilização de recursos energéticos e na divulgação das realizações e resultados da gestão industrial de energia.<sup>288</sup>

Entre 10 e 20 contribuições encontram-se a ABRACEEL (13), a ABRAGET (13) e a ABRATE (12). A primeira trata-se da entidade dos agentes comercializadores de energia elétrica. É uma entidade nacional que propugna a eficiência do setor elétrico brasileiro, através da defesa da “liberdade” e da “competição” como *meios para a promoção de preços justos e da segurança da oferta de energia*. Sua atuação envolve a discussão e divulgação de práticas e experiências nacionais e internacionais na regulação e no desenvolvimento dos

---

<sup>286</sup> Informações coletadas no site da entidade. Disponível em: [www.apine.org.br](http://www.apine.org.br). Acesso em: 28/03/2007.

<sup>287</sup> Informações coletadas no site da entidade. Disponível em: [www.abrage.org.br](http://www.abrage.org.br). Acesso em: 28/03/2007.

<sup>288</sup> Informações coletadas no site da entidade. Disponível em: [www.abiape.org.br](http://www.abiape.org.br). Acesso em: 28/03/2007.

mercados de energia, e da comercialização de energia; defesa do aperfeiçoamento do marco legal e regulatório, de modo que a *livre comercialização possa promover, cada vez mais, a eficiência do mercado em benefício da sociedade; e a defesa da ampliação do livre mercado e da consolidação do mercado de energia incentivada.*<sup>289</sup> Ao que parece, o “valor fundamental da liberdade” se refere à retirada do Estado da regulação da energia, provendo a desregulação e a liberalização do mercado para a livre atuação e competição das empresas do setor.

A ABRAGET, que representa as geradoras termelétricas distribuídas por todo o País, foi constituída em 2001. Fazem parte da ABRAGET grupos nacionais e estrangeiros controlados pelo Estado ou pela iniciativa privada. Em geral, suas associadas ingressaram no segmento das usinas termelétricas após estarem consolidadas em atividades relacionadas ao petróleo, gás natural, geração e distribuição de energia elétrica. A entidade promove estudos e debates para buscar soluções institucionais para todas as questões que possam viabilizar o equilíbrio econômico-financeiro das termelétricas. Seu objetivo é buscar que as usinas termelétricas operem em equilíbrio e em complemento às hidrelétricas. Um de seus focos de atuação são os aspectos referentes à regulamentação do setor elétrico, com destaque para o segmento termelétrico, para a inclusão e a operação adequada da geração térmica no sistema elétrico brasileiro. A entidade declara que, atualmente, sua prioridade é *encontrar mecanismos que permitam a concretização da expansão térmica em benefício da ampliação consistente do sistema elétrico.*<sup>290</sup> Assim, certamente, uma marca de sua atuação na representação de tais interesses é a participação nas AP e CP da ANEEL, além do estabelecimento de contatos diretos com a direção daquela agência reguladora, responsável por definir as regras de atuação das empresas do setor elétrico.

---

<sup>289</sup> Informações coletadas no site da entidade. Disponível em: [www.abraceel.com.br](http://www.abraceel.com.br). Acesso em: 28/03/2007.

<sup>290</sup> Informações coletadas no site da entidade. Disponível em: [www.abraget.com.br/](http://www.abraget.com.br/). Acesso em: 28/03/2007.

A Associação Brasileira das Grandes Empresas de Transmissão de Energia Elétrica – ABRATE foi criada em 1999. Suas associadas, empresas de transmissão, são responsáveis pela disponibilização de equipamentos e instalações para o transporte de energia elétrica desde as usinas até os centros de consumo. Como principais atividades, a ABRATE<sup>291</sup> promove o intercâmbio de informações entre as suas associadas; desenvolve análises, estudos e pesquisas de interesse comum; e acompanha os assuntos de maior interesse das associadas, em especial relacionados ao Operador Nacional do Sistema Elétrico – ONS, à Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL e ao Comitê Coordenador do Planejamento da Expansão dos Sistemas Elétricos – CCPE.

Com 8 contribuições está a Associação Brasileira dos Pequenos e Médios Produtores de Energia Elétrica – APMPE. Criada em 2000, a entidade é constituída por produtores de energia elétrica, empresas, entidades e associações interessadas na produção de energia elétrica em projetos de pequeno e médio porte independentemente do tipo de fonte de geração. Seu objetivo é *promover a união dos pequenos e médios produtores de energia elétrica, das empresas, entidades e associações interessadas neste mercado e cooperar com os poderes públicos, órgãos e instituições nacionais e internacionais*,<sup>292</sup> como órgão de representação, técnico e consultivo, no estudo e solução de problemas que se relacionem com a atividade de suas associadas.

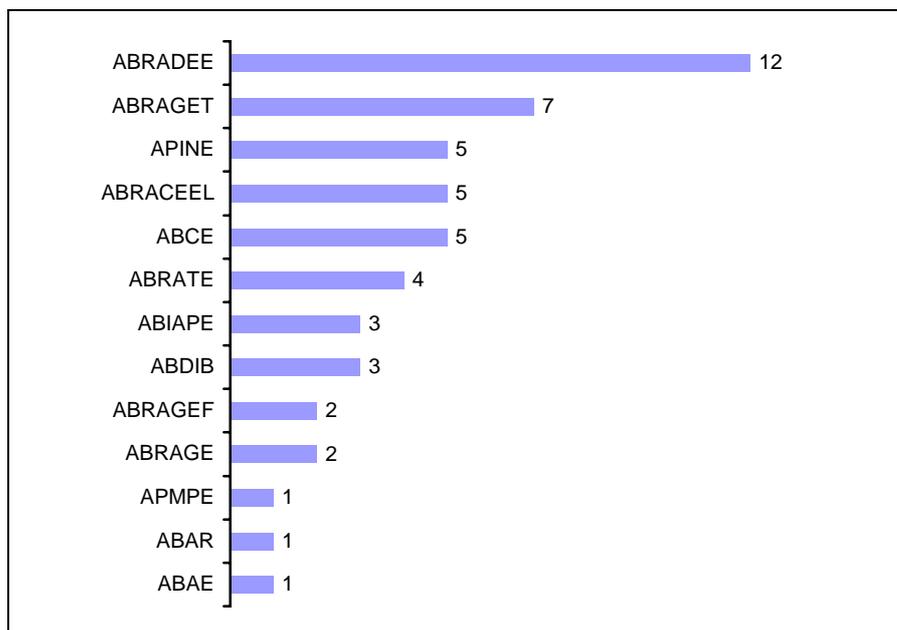
No Gráfico 3, apresentam-se dados referentes às audiências de entidades dos agentes do setor elétrico com a direção da ANEEL. As informações são relativas ao período de 3 de fevereiro de 2005 a 20 de dezembro de 2006. Trata-se de dados oriundos do sistema de agendamento de reuniões com o diretoria da ANEEL, administrado pela Superintendência de Relações Institucionais da Agência (SRI).

---

<sup>291</sup> Informações coletadas no site da entidade. Disponível em: [www.abrate.org.br/](http://www.abrate.org.br/). Acesso em: 28/03/2007.

<sup>292</sup> Informações coletadas no site da entidade. Disponível em: [www.apmpe.com.br/](http://www.apmpe.com.br/). Acesso em: 28/03/2007.

**GRÁFICO 3 – Número de reuniões de entidades de agentes do setor elétrico com a diretoria da ANEEL, em 2005 e 2006**



Fonte: Sistema de agendamento de audiências da ANEEL.<sup>293</sup>

Apesar de terem forte atuação nos processos de audiências e consultas, as entidades representativas dos agentes do setor elétrico não abandonaram as tentativas de aproximação direta com os dirigentes, nem a burocracia estatal, como pode ser evidenciado no número de reuniões entre os representantes das entidades e os diretores da ANEEL. Isso aponta para a permanência de um traço corporativista tradicional na atuação na representação de interesses dos atores do setor elétrico.

O processo de privatização do setor e a criação da ANEEL teve significativo impacto na criação e atuação das entidades representativas dos agentes do setor. Como discutido na seção anterior, muitas dessas entidades

<sup>293</sup> Legenda do Gráfico 6.3: ABRADEE - Associação Brasileira de distribuidores de Energia Elétrica; ABRAGET - Associação Brasileira de Geradoras Termelétricas; APINE - Associação Brasileira dos Produtores Independentes de Energia Elétrica; ABRACEEL - Associação Brasileira dos Agentes Comercializadores de Energia Elétrica; ABCE - Associação Brasileira de Concessionárias de Energia Elétrica; ABRATE - Associação Brasileira das Grandes Empresas de Transmissão de Energia Elétrica; ABIAPE - Associação Brasileira dos Investidores em Autoprodução de Energia Elétrica ; ABDIB - Associação Brasileira de Infra-Estrutura e Indústrias de Base; ABRAGEF - Associação Brasileira de Geração Flexível; ABRAGE - Associação Brasileira das Empresas Geradoras de Energia Elétrica; APMPE - Associação Brasileira de Pequenos e Médios Produtores de Energia Elétrica; ABAR - Associação Brasileira das Agências Reguladoras; ABAE - Associação Brasileira de Águas e Energia;

foram criadas após o processo de reestruturação do setor elétrico brasileiro. Não houve, entretanto, ingerência, pelo menos oficialmente, do Estado para a constituição das entidades dos agentes, nem foi concedido monopólio de representação para elas atuarem em favor de seus membros, como seria o caso do modelo corporativista estatal. Diferentemente do modelo corporativista estatal, tais entidades se formaram e desenvolveram em ambiente não tutelado pelo Estado, não sendo criadas sob o seu manto. Uma maior pluralidade de interesses é representada pelas novas entidades do setor elétrico brasileiro a partir da remodelação do mercado e criação da agência reguladora de energia elétrica. A mudança de paradigma é evidenciada pela participação de tais entidades nos processos de audiências e consultas públicas, um modelo de representação de interesses que marca a atuação de várias das agências reguladoras criadas durante o processo de reforma regulatória da década de 1990 no Brasil.

Nesta seção já foram indicados dois exemplos de mecanismos utilizados atualmente para ampliação da participação social e representação de interesses no âmbito do Estado (o orçamento participativo e os conselhos de políticas). Entende-se que a criação de novos canais de representação de interesses, mais próximos ao modelo corporativista, também contempla as câmaras setoriais que funcionaram no âmbito do Governo Federal durante os anos de 1991 a 1995. Com uma composição tripartite, de representação e negociação entre empresários, trabalhadores e governo, as câmaras constituíram-se numa importante inovação institucional no sistema corporativista. Elas incorporaram o segmento dos trabalhadores, tradicionalmente abandonado na interlocução entre o Estado e empresários. Embora tenham conseguido produzir um conjunto de decisões do Executivo para a formulação de políticas industriais, foram desmontadas pouco depois do início de suas atividades.<sup>294</sup> Segundo Diniz, o fim da experiência das câmaras setoriais não tem origem no seu esgotamento, mas em *uma ação deliberada do governo tendo em vista o*

---

<sup>294</sup> Diniz aponta que a experiência de criação das câmaras, espaço institucional destinado a integrar processos de formulação de políticas e de articulação de interesses, mostrou-se relativamente eficaz no caso dos acordos da indústria automotiva (em março de 1992, fevereiro de 1993 e fevereiro de 1995), e viabilizou um ajuste criativo em face da crise acirrada pela abertura comercial do setor. DINIZ, Eli. Empresariado, Estado e Políticas Públicas no Brasil. s/d. mimeo.

*desmonte de arenas corporativas de negociação em prol do livre mercado.*<sup>295</sup> Isso em razão da valorização e da ampliação do mecanismo insulado de tomada de decisões pela elite burocrática centralizada do Estado brasileiro. Entretanto, há diferenças substanciais entre as câmaras setoriais de política industrial e os mecanismos de audiências e consultas públicas. As câmaras são estruturas tripartite (empresários, trabalhadores e governo), enquanto as AP e CP são mecanismos de consulta à sociedade em geral, “pluripartite” por assim dizer, comportando uma pluralidade de atores e interesses, não raro apresentando e representando interesses de forma fragmentada e pulverizada. O maior pluralismo dos órgãos de representação empresarial em relação aos trabalhadores, que havia resultado num aumento da diversidade e do conflito corporativista, e que já foi apontado pela literatura, é agora intensificado e estendido para uma multiplicidade de outros atores envolvidos nos processos de audiências e consultas das agências reguladoras. Ainda que haja uma concentração da representação de interesses, por exemplo, no caso das entidades dos agentes do setor elétrico, em associações de caráter homogêneo, setorial e nacional, o padrão de participação nas AP e CP da ANEEL se mostrou permissivo e inclusivo de representações regionais, difusas e autônomas. Tais atores, externos ao segmento dos empresários, assumem para si o direito e a legitimidade de participação, de negociação e de construção de políticas públicas que terão impacto sobre suas vidas e a de outros.

Em trabalho sobre o corporativismo e a nova regulação estatal, Boschi e Lima reconhecem a instauração de um novo tipo de corporativismo no Brasil. As reformas do Estado implantadas nas duas últimas décadas do século XX teriam mudado substancialmente as relações público-privadas no país. Segundo os autores, *trata-se de mudanças estruturais de envergadura que, em um espaço bastante curto de tempo, levaram à redefinição do ambiente institucional.*<sup>296</sup> São referidos dois pilares de um novo intervencionismo estatal, fruto das transformações do Estado nas décadas de 1980 e 1990. São eles a

---

<sup>295</sup> DINIZ, Eli. Empresariado, Estado e Políticas Públicas no Brasil. s/d. mimeo.

<sup>296</sup> BOSCHI, Renato R. & LIMA, Maria Regina Soares de. O executivo e a construção do Estado no Brasil: o desmonte da Era Vargas ao novo intervencionismo regulatório. In: WERNECK VIANA, Luiz (org.). *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte-Rio de Janeiro: UFMG-IUPERJ/FAPERJ, 2002, p. 210.

abertura comercial, por um lado, que promoveu a entrada de capital estrangeiro na economia nacional, reestruturando a propriedade em diversos setores; e a privatização, por outro, que propiciou a migração de parte do patrimônio público para as mãos do capital privado globalizado, destacando-se alguns segmentos nos quais há intenso avanço tecnológico e demanda por investimentos elevados. Tanto a abertura econômica quanto o programa de privatizações carregam sustentação para a política de estabilização, *que se materializa, em última análise, na política regulatória.*<sup>297</sup>

No que diz respeito diretamente à gramática do corporativismo, a principal mudança no ambiente institucional que redimensiona as relações público-privadas é, segundo os autores, a emergência de uma *lógica da competitividade* entre atores organizados, que é colocada em termos de *incentivos seletivos como mecanismos fundamentais da lógica de associação*. Note-se que há idéia de transitoriedade nos termos colocados, haja vista que, em se tratando de um ambiente caracteristicamente *competitivo*, teríamos um padrão de comportamento de grupos de interesse compatível ao pluralismo, o que não parece ser a conclusão daqueles autores. Boschi e Lima oscilam entre a emergência de um *novo corporativismo* baseado na novel atividade reguladora do Estado pelas agências independentes, e um caráter ainda de transitoriedade para a implantação da nova instituição corporativa.<sup>298</sup> Essas análises os resultados desta investigação sobre a gramática do corporativismo, os quais apontam para a modificação dessa instituição no período pós-reformas do Estado no Brasil – em especial as transformações da década de 1990, que culminaram na criação das agências reguladoras. O que implica sua nova configuração no arranjo institucional brasileiro.

---

<sup>297</sup> BOSCHI & LIMA, op. cit., p. 212.

<sup>298</sup> O caráter de transitoriedade é evidenciado nos termos **gestação, em definição, e em curso**, em vários momentos no seu texto, a saber: *na atividade regulatória estaria o cerne da gestação de novas modalidades de relacionamento público/privado* (p. 214); *por se tratar de arranjos em gestação* (p. 216); *reordenamento institucional em via de definição* (p. 218); *procede-se a uma reavaliação crítica do corporativismo no Brasil e dos rumos das mudanças em curso* (p. 219). BOSCHI & LIMA, op. cit. (Destques meus).

### **6.3 Autonomia, controle, previsibilidade e transparência: insulamento burocrático e super-procedimentalização**

A transparência pode ser entendida como o compromisso do Estado de fornecer informação sistemática aos governados. Este compromisso deve se traduzir na explicitação a todos os cidadãos do que o governo faz, que meios utiliza para fazer, de que forma faz e, sobretudo, por que toma certas decisões num conjunto de outras alternativas possíveis. A transparência das ações torna-se fundamental se se considera que a função primordial das agências reguladoras é a de mitigar o risco regulatório estatal por meio da manutenção da previsibilidade das regras de regulação e da estabilidade do segmento do mercado, estimulando os investimentos e garantindo a segurança, o acesso e a qualidade dos produtos aos cidadãos-consumidores. Para Pires & Goldstein, as agências deveriam, a partir dessa concepção, melhorar a governança regulatória, sinalizando o compromisso dos legisladores de não interferir no processo regulatório e tranqüilizando os investidores potenciais e efetivos quanto ao risco, por parte do poder concedente, de não-cumprimento dos contratos administrativos, além de reduzir o risco regulatório e os ágios sobre os mercados financeiros.<sup>299</sup>

No caso das agências reguladoras, o principal problema relacionado à segurança regulatória seria o da assimetria de informações, que pode funcionar como um forte incentivo para o comportamento oportunista de agentes. Um primeiro tipo de assimetria, do público eleitor em relação à agência, relaciona-se com o estabelecimento de compromissos com grupos de interesses à revelia do público eleitor. Um segundo tipo, da agência em relação aos regulados, ocasiona a dificuldade da agência de avaliar os reais custos e benefícios esperados pela tomada de decisão sobre determinada ação regulatória. No que concerne ao risco regulatório, a questão fundamental é, portanto, a redução da assimetria de informações destes dois tipos. O que pode alcançado pelo desenvolvimento de instrumentos e arranjos institucionais. Três importantes estratégias podem ser

---

<sup>299</sup> PIRES, José Claudio Linhares & GOLDSTEIN, Andrea. Agências reguladoras brasileiras: avaliação e desafios. Revista do BNDES, v. 8, n. 16, Rio de Janeiro, dez. 2001, p. 3-42

identificadas na independência, na prestação de contas e na transparência das agências.

A independência dos dirigentes é exercida com relação à pressão pelos grupos de interesses, incluindo-se agentes do governo. São instrumentos importantes, neste caso, os mandatos e a estabilidade dos dirigentes, a não subordinação ao ministério supervisor e a autonomia administrativo-financeira do órgão regulador. A prestação de contas pela agência, por sua vez, aproximaria dos objetivos do arcabouço legal e da política setorial traçada pelo governo e, em última instância, dos objetivos dos eleitores. A transparência das informações, por fim, apóia-se na prestação de contas, mas vai além. Ela pode ser garantida e reforçada pelo conhecimento prévio das regras que orientam os processos de tomada de decisão da agência e pela publicidade dos seus atos e motivação dos mesmos. Tais mecanismos reduziriam as incertezas do público interessado, funcionando como controle da captura dos agentes reguladores e aumentando a eficiência regulatória.<sup>300</sup> Pode-se estabelecer, por meio da transparência, uma relação franca e cooperativa com outros atores governamentais, como o ministério supervisor e o Congresso Nacional. Um resultado esperado das ações de redução da assimetria de informações, produto da transparência e da prestação de contas, é o reconhecimento da autoridade reguladora como confiável e ética. Sem o prejuízo do controle oficial e do controle social, a agência reguladora poderia se tornar merecedora do crédito da população consumidora e dos agentes de mercado, regulados pelo Estado.

Sobre a Nova Gestão Pública, paradigma que orientou a proposta de reforma do Estado da década de 1990, Robert Behn aponta a necessidade de estabelecer um novo sistema de *accountability* para reforçar a confiança no desempenho governamental. Mas, para a nova gestão pública, segundo Behn, em geral o público tem interesse na escolha das metas e no alcance dos

---

<sup>300</sup> A posição do Governo sobre o tema pode ser encontrada no Relatório Interministerial que tratou do panorama relacionado às agências reguladoras, em 2003. *Tentativas de influenciar o processo regulatório com vistas à satisfação de interesses próprios são legítimas. A dificuldade surge quando o sistema regulatório é influenciado em uma forma não transparente, destruindo-se a imparcialidade.* BRASIL. *Análise e avaliação do papel das agências reguladoras no atual arranjo institucional brasileiro*: relatório do Grupo de Trabalho Interministerial. Brasília: Casa Civil, 2003. (mimeo).

resultados. O risco de captura, por outro lado, não seria evitado, pois os *stakeholders não buscam exercitar sua influência somente pelo voto. Ao contrário, eles criam seu próprio processo de **accountability**, independente do processo oficial.*<sup>301</sup>

O termo transparência utilizado nesta tese é relacionado ao conceito de *accountability*, um dos mais estudados em trabalhos sobre as agências reguladoras. Sua dificuldade de tradução para a língua portuguesa foi objeto de já clássico artigo publicado em 1990.<sup>302</sup> A demanda por *accountability* é associada a três problemas básicos da representação política: 1. decisões tomadas por grupos restritos; 2. especialização da elite de representantes, que os distancia das massas de representados; 3. divórcio entre as vontades dos representantes e representados. Basicamente haveria dois tipos de *accountability*, a vertical e a horizontal. A primeira relacionada à necessidade de os representantes prestarem contas e submeterem-se ao veredicto da população, e a segunda referente ao controle que os poderes estabelecidos exercem uns sobre os outros. No caso da *accountability* vertical, Miguel destaca a eleição como ponto culminante, ocupando posição central nas democracias representativas. Assim, a eleição efetiva os *dois mecanismos centrais da representação política democrática, que são a autorização, pela qual o titular da soberania (o povo) delega capacidade decisória a um grupo de pessoas, e a própria **accountability**.*<sup>303</sup> O autor aponta, entretanto, que a prática da *accountability* vertical tem se mostrado muito aquém das expectativas. A complexidade das questões públicas, de um lado, e o fraco incentivo à qualificação política e o controle sobre a agenda, de outro, podem ser apontados como problemas relacionados à baixa capacidade de supervisão dos representantes. No caso da *accountability* horizontal, por outro lado, a *simples*

<sup>301</sup> BEHN, Robert D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da *accountability* democrática. *Revista do Serviço Público*, ano 49, n. 4, Out-Dez 1998, p. 22.

<sup>302</sup> CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: quando podemos traduzi-la para o português? *RAP*, v. 24, n. 2, fev.-abr., 1990, p. 30-50. Para a autora, os principais motivos para a falta de um termo em português para a *accountability* são a relação entre a linguagem e a cultura, por um lado, e o desenvolvimento político da sociedade e a preocupação com a própria *accountability*, por outro. *Ao longo dos anos fui entendendo que faltava aos brasileiros não precisamente a palavra, ausente na linguagem comum como nos dicionários. Na verdade o que nos falta é o próprio conceito, razão pela qual não dispomos da palavra em nosso vocabulário* (p. 31).

<sup>303</sup> MIGUEL, Luís Felipe. Impasses da *accountability*: dilemas e alternativas da representação política. *Revista de Sociologia e Política*, n. 25, jun. 2006, p. 167.

*criação de mecanismos de controle burocrático não se tem mostrado suficiente para tornar efetiva a responsabilidade dos servidores públicos.*<sup>304</sup>

A divisão da *accountability* em vertical e horizontal foi proposta por O'Donnell. *Desde hace tiempo me ocupo, y preocupo, por un tema que en su momento denominé **accountability horizontal**. (...) En relación a la **accountability horizontal**, la distinguí de la vertical. Por ésta me referi principalmente al tradicional mecanismo de las elecciones.*<sup>305</sup> A *accountability* vertical seria caracterizada por uma relação entre desiguais, seja pelo mecanismo do voto (controle de baixo para cima) ou pelo controle burocrático hierárquico (de cima para baixo). A *accountability* horizontal, por sua vez, caracterizar-se-ia por uma relação entre iguais, realizada principalmente pelos instrumentos de *checks and balances*, da vigilância recíproca entre os poderes autônomos do Estado.

Um terceiro tipo de *accountability* foi apresentado por Peruzzotti & Smulovitz para abarcar novas formas de controle exercidas pelos meios de comunicação e por organizações não-governamentais (ONGs): é o denominado *accountability* social. A idéia é que o controle da sociedade sobre o Estado se constitui de forma específica e, portanto, mereceria distinção das perspectivas tradicionais da *accountability* vertical e horizontal. Nessa dimensão da *accountability* faltaria, no entanto, a capacidade de aplicação de sanções. Seu poder de fogo estaria relacionado ao acionamento da *accountability* horizontal (pela sensibilização do poder Judiciário, por exemplo), ou da *accountability* vertical (eleitores). A *accountability* social seria, pois, *un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en acciones mediáticas*. Seus objetivos apontam, principalmente, para *monitorear*

---

<sup>304</sup> CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: quando podemos traduzi-la para o português? *RAP*, v. 24, n. 2, fev.-abr., 1990, p. 31

<sup>305</sup> O'DONNELL, Guillermo. Acerca de varias *accountabilities* y sus interrelaciones. In: PERUZZOTTI, Enrique & SMULOVITZ, Catalina (org.). *Controlando la política: ciudadanos e medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: TEMAS, 2002, p. 87-88.

*el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de éstos y activar la operación de agencias horizontales de control.*<sup>306</sup>

Nas agências reguladoras, a ouvidoria e o contrato de gestão são exemplos de instrumentos de *accountability*. Ambos têm relação com a *accountability*, na medida em que podem ser utilizados pela população em geral (isso inclui tantos os cidadãos quanto os agentes do setor regulado), e também pelos políticos ou pela administração direta do ministério supervisor de cada uma das agências. Os instrumentos variam de agência para agência (nem todas as agências possuem ouvidoria, nem firmam contratos de gestão com a administração central, por exemplo). Já foi dito no Capítulo 3 que o Projeto de Lei 3.337/2004, do Poder Executivo, propôs a extensão de tais institutos a todas as agências, mas foi justamente tal proposta que gerou uma celeuma conduzida especialmente pela Associação Brasileira de Agências de Regulação (Abar).<sup>307</sup> Entretanto, a própria ABAR reconhece que *há necessidade de se aprimorar o mecanismo de controle das atividades das Agências*,<sup>308</sup> embora proponha o reforço por meio do *accountability* horizontal, indicando medidas próprias ao Poder Legislativo (possibilidade de convocação dos dirigentes das agências e sua obrigação de envio de relatórios ao Parlamento).

Ainda que haja alguns instrumentos e mecanismos formais nas agências reguladoras visando à ampliação da *accountability*, é comum encontrar críticas segundo as quais ainda inexitem mecanismos efetivos de responsabilização e controle dos reguladores. Como já foi discutido no Capítulo 2, as debilidades do exercício do controle ou, mais amplamente, da *accountability* sobre as burocracias favorece o insulamento. A especialização das funções dos

---

<sup>306</sup> PERUZZOTTI, Enrique & SMULOVITZ, Catalina. *Accountability social: la otra cara del control*. In: PERUZZOTTI, Enrique & SMULOVITZ, Catalina (org.). *Controlando la política: ciudadanos e medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: TEMAS, 2002, p. 32.

<sup>307</sup> ABAR. Associação Brasileira de Agências de Regulação. *A organização e o controle social das agências reguladoras: crítica aos anteprojetos de lei*. Porto Alegre: ABAR, 2004. mimeo.

<sup>308</sup> ABAR. Associação Brasileira de Agências de Regulação. *Agências reguladoras: instrumentos do fortalecimento do Estado*. São Paulo: ABAR, 2003, mimeo, p. 51.

reguladores seria um tipo de restrição à possibilidade de acompanhamento e controle dos atos dos reguladores, ampliando o *deficit* democrático.<sup>309</sup>

As agências reguladoras foram criadas num ambiente de reformas do Estado brasileiro orientadas para o mercado. Sua natureza essencialmente técnica, baseada na regulação econômica e social de setores específicos e determinados, enseja um insulamento “natural” de suas burocracias, conforme discussão realizada no Capítulo 2. Isso porque a verticalização de suas atividades em determinado setor (energia elétrica, telecomunicações, vigilância sanitária e aviação civil, para citar alguns exemplos), agregada ao cada vez mais intenso processo de avanço tecnológico da grande parte dos objetos com os quais tais agências trabalham e devem regular, demanda o desenvolvimento de uma especialização técnica de seus quadros para o desempenho de suas funções. Além disso, pode-se considerar que o próprio desenho institucional das agências reguladoras, que prevê mandatos fixos e não coincidentes para os seus dirigentes, e a impossibilidade de demissão *ad nutum*, são fatores condicionantes para um maior insulamento das agências, nesse caso em relação ao governo.

A formação de um quadro burocrático, por sua vez, também pode ser considerado um fator que contribui para a especialização do trabalho das agências, e pode corroborar o seu insulamento ao longo do tempo. Na Tabela 4, abaixo, apresentam-se dados sobre a ocupação de cargos por servidores concursados para a carreira de regulação criada em 2004 pela Lei n. 10.871 e Lei n. 11.292/2006.<sup>310</sup>

---

<sup>309</sup> Melo lembra que o deficit democrático, no caso das agências reguladoras independentes, poderia ser minimizado se uma adequada estrutura de governança for criada e permitir a responsabilização das decisões (através da revisão judicial, requisitos procedimentais, supervisão por comitê, participação pública e pelo exercício dos poderes de nomeação do Executivo). MELO, Marcus André. Política regulatória: uma revisão da literatura. *BIB*, Rio de Janeiro, 2º semestre de 2000, nota 4, p. 31.

<sup>310</sup> A aprovação da Lei 10.871/2004 solucionou a controvérsia criada a partir da edição da Lei 9.986/2000, que previu a figura do emprego público para a contratação dos funcionários das agências reguladoras. A Lei 9.986 foi então objeto de ação direta de inconstitucionalidade (ADIN 2310) proposta no Supremo Tribunal Federal pelo Partido dos Trabalhadores.

**TABELA 4 – Ocupação de cargos por servidores da carreira de regulação nas agências reguladoras federais, de 2004 a 2006**

Agência	Quadro - Carreiras*	2004	2005	2006	2007	Total autorizado	Autorizado (% Quadro)	Ocupado**	Ocupado (% Quadro)
ANA	395	110	-	65	-	175	44,30	143	36,20
ANAC	1.755	-	-	-	584	584	33,28	0	0,00
ANATEL	1.690	740	-	-	539	1.279	75,68	742	43,91
ANCINE	260	-	70	59	-	129	49,62	112	43,08
ANEEL	765	290	-	200	155	645	84,31	360	47,06
ANP	780	-	313	93	-	406	52,05	296	37,95
ANS	560	-	310	121	129	560	100,00	334	59,64
ANTAQ	470	-	161	40	-	201	42,77	182	38,72
ANTT	1.705	-	534	98	-	632	37,07	498	29,21
ANVISA	1.235	460	340	-	272	1.072	86,80	558	45,18
<b>TOTAL</b>	<b>9.615</b>	<b>1.600</b>	<b>1.728</b>	<b>676</b>	<b>1.679</b>	<b>5.683</b>	<b>59,11</b>	<b>3.225</b>	<b>33,54</b>

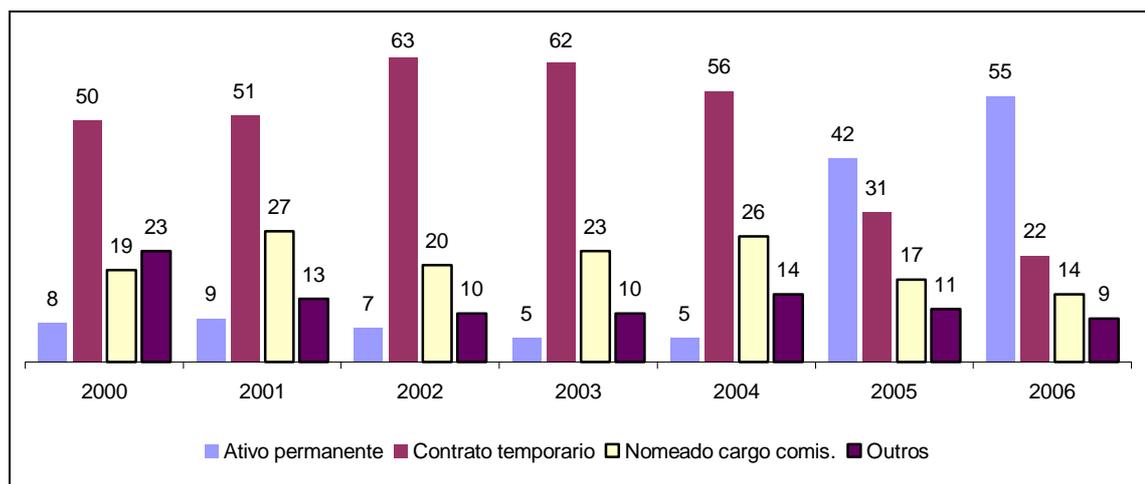
\*Lei nº 10.871/2004 e Lei nº 11.292/2006 (ANAC).

\*\*Base de dados do SIAPE, janeiro de 2007.

Fonte: Nota Técnica nº 83/2007/SAG – Casa Civil da Presidência da República

Apresenta-se, ainda, a proporção entre os servidores de carreira e os demais vínculos da força de trabalho da ANEEL (Gráfico 4). Como se pode observar, houve uma evolução crescente do número dos servidores de carreira frente aos demais, especialmente ao vínculo “contrato temporário” que passou de 63%, em 2002, para 22%, em 2006.

**GRÁFICO 4 – Proporção entre os servidores de carreira e os demais vínculos da força de trabalho da ANEEL, de 2000 a 2006 (em %)**



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do SIAPE.

Com Sunstein, reconhece-se que o caráter complexo da regulação moderna ampliou enormemente a necessidade de conhecimento técnico e de especialização no processo de tomada de decisões governamentais. Em se

tratando da proliferação de agências reguladoras, o autor completa: *nenhuma das instituições originais parecia ter essas qualidades.*<sup>311</sup> As agências reguladoras, entidades da Administração Indireta do Estado brasileiro, atuam, portanto, na regulamentação técnica de matérias afetas a sua área de abrangência da regulação econômica e social. A especialização da regulamentação de matérias específicas pelos órgãos e entidades setoriais da Administração Pública encontra origem, segundo Aragão,<sup>312</sup> na incapacidade do Poder Legislativo de produzir um ordenamento monocêntrico uniforme, capaz de abranger todas as atividades e atores sociais de maneira indistinta e comum. Assim, nasceram regulamentações especiais destinadas a setores específicos da sociedade ou a determinadas naturezas jurídicas – exemplos clássicos são os ramos do Direito do Trabalho e do Direito Civil. Mas tal especialização jurídica não era suficiente para dar conta da complexidade das sociedades, sendo necessária ainda a especialização das fontes do Direito e dos órgãos emanadores desses regulamentos. É daí que surgem na Administração Pública órgãos e entidades com poder normativo para regulamentar atividades específicas, os quais progressivamente têm ganhado autonomia e independência nessa tarefa, em face de avocarem-se a legitimidade derivada do seu conhecimento especializado na matéria que lhes é afeta no ato regulamentador.

Em setores nos quais existe particular complexidade técnica e freqüente evolução tecnológica de seus objetos, geralmente o legislador fixa, mediante as chamadas leis-quadro, os parâmetros gerais, não tratando de forma completa, e menos ainda exaustiva, da matéria cujas lacunas deverão ser preenchidas pela autoridade do órgão regulamentador especializado. Isto a partir do conhecimento da realidade setorial no tempo e da maneira mais particular quanto possível. Também, decidida da forma mais próxima e negociada possível com os atores sociais a serem afetados pela produção normativa conseqüente. Dessa necessidade de preenchimento da vagueza normativa é que se retira o

---

<sup>311</sup> SUNSTEIN, Cass R. O constitucionalismo após o *New Deal*. In: MATTOS, Paulo (coord.). *Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano*. São Paulo: Ed. 34, 2004, p. 145.

<sup>312</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. O poder normativo das agências reguladoras independentes e o Estado democrático de Direito. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 37, n. 148, out./dez. de 2000, p. 275-99.

fundamento do poder regulamentador dos órgãos ou entidades não pertencentes ao Poder Legislativo.

Aqui cabem duas observações. A primeira está relacionada à possibilidade do exercício da discricionariedade pela burocracia. Abordar o tema da discricionariedade é importante para essa discussão, pois ela está diretamente relacionada ao exercício das funções da burocracia, em geral, e à natureza do trabalho do agente regulador, em particular. Isso porque a tarefa de regular, em grande medida relacionada à regulamentação técnica, encontra vasto campo para o exercício da discricionariedade na formulação de normas a título de regulamentação de matérias eminentemente técnicas sob a responsabilidade das agências reguladoras. A discricionariedade está relacionada à margem de escolha pelo agente público entre uma multiplicidade de alternativas possíveis na execução de suas tarefas, informadas de maneira mais ou menos “abertas” pelos ditames dos critérios a que o seu comportamento está submetido – subjetivamente, das instituições que conformam o ambiente no qual o agente está imerso, e objetivamente, das normas formais consubstanciadas em leis e regulamentos em vigor. Assim, a já comentada tendência à especialização das agências reguladoras compromete o entendimento, por grande parte dos cidadãos, dos termos dos atos expedidos pelas agências reguladoras, como de resto, por muitos dos órgãos e entidades da Administração Pública do Estado contemporâneo, o que dificulta o controle da burocracia.

Em segundo lugar, é também importante ressaltar uma limitação para os reguladores. Esta limitação está relacionada à impossibilidade de o poder regulamentador, em geral, criar direitos e obrigações, cabendo a ele somente detalhar ou especificar as disposições constantes em ato hierarquicamente superior, não apresentando o regulamento, portanto, força de lei. Desta feita, ele não tem o condão de revogar lei anteriormente vigente, sendo também passível de revogação por lei ulterior. À exceção, casos em que há expressa previsão em lei da delegificação ou deslegalização, quando então o órgão regulamentador poderia expedir regulamentos que inovassem no ordenamento jurídico dentro do marco jurídico dado pela lei originária, que degradou o grau para a normatização daquela matéria, e demais leis superiores.

Nota-se substantivo direcionamento das agências à padronização de suas ações, consubstanciada em comportamentos universalistas, baseados em normas e procedimentos. A consequência da procedimentalização das atividades das agências, porém, é um ponto de controvérsia. De um lado, as agências utilizam o processo regular na elaboração de normas e regulamentos, por exemplo, para garantir a legitimidade de seus atos, o que lhes conferiria validade e aceitação pela população (administrados). De outro lado, argumentos em desfavor de tal alcance da procedimentalização dão conta de que a fixação de um conjunto de formalidades a serem observadas acaba gerando uma condição de *deficit* democrático. Isso porque a ênfase no processo sobrepujaria o controle *ex post* das normas emanadas pelas autoridades, que se valeriam do argumento de alta especialização técnica, ou da discricionariedade técnica para a sua formulação. O Judiciário não seria competente para alcançar o conteúdo do ato, por não conhecer a fundo a matéria objeto de regulamentação. O conhecimento técnico e científico seria, aos olhos dos reguladores, insuspeito. Tem-se aqui o já comentado (falso) conflito entre técnica e política.

As agências reguladoras se utilizam da procedimentalização não só para elaboração de normas, mas para uma série de atividades administrativas rotineiras. A ANEEL tem seus processos disciplinados em regulamentos chamados de normas de organização. Além da grande produção de atos normativo de impacto externo,<sup>313</sup> a ANEEL também edita um conjunto considerável de atos normativos de impacto interno. Estes, apesar de em um primeiro momento se destinarem a disciplinar as atividades organizacionais internas da Agência, inegavelmente se prestam a sinalizar e a garantir aos

---

<sup>313</sup> A crítica à grande produção de normas pelas agências não é incomum. Moreira aponta o termo “avalanche normativa” para tratar do grande número de atos normativos produzidos pelas agências reguladoras em geral, indicando em particular os casos da ANEEL, da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) e da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA). O autor apresenta dados relativos a grande normatização recente do setor elétrico, arrolando a quantidade de leis, decretos, portarias e resoluções dos diversos órgãos e entidades envolvidos na regulação do setor. No caso da ANEEL, os dados referem-se às resoluções normativas editadas em 1998 (20), 1999 (21), 2000 (18), 2001 (29), 2002 (14) e 2003 (15). A consulta ao sítio eletrônico da ANEEL permite ainda atualizar os dados, incluindo-se os anos de 2004 (39), 2005 (47) e 2006 (42), o que mostra uma tendência de crescimento da regulamentação, principal instrumento de regulação utilizado por aquela Agência. MOREIRA, Egon Bockmann. Agências reguladoras independentes, déficit democrático e a “elaboração processual de normas”. In: CUÉLLAR, Leila & MOREIRA, Egon Bockmann (orgs.). *Estudos de Direito Econômico*. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 161-206.

agentes externos uma série de prerrogativas e direitos que, sem as tais normas de organização, seriam ou não assegurados, dependendo do arbítrio dos técnicos e dirigentes daquela unidade da Administração, caso a caso.

No Quadro 8, pode-se conhecer a abundante e minuciosa edição de normas com o fito de disciplinar procedimentos envolvidos no trabalho administrativo interno da ANEEL. Vê-se que as normas de organização da ANEEL dispõem sobre assuntos de natureza administrativa, que vão desde uma grande amplitude e alcance, até os de cunho meramente operacional. No primeiro bloco, estariam as normas de conteúdo substantivo, que se destinam à tomada de decisão, à proteção do conhecimento e da informação, e à conduta ética dos agentes. São os casos das normas que dispõem sobre os procedimentos para o funcionamento, a ordem dos trabalhos e os processos decisórios da sua Diretoria (Norma 1); sobre procedimentos gerais referentes às Reuniões Deliberativas Públicas da Diretoria (Norma 18); sobre os procedimentos para a criação, revisão e cancelamento de Súmulas (Norma 23); sobre a Política de Segurança da Informação (Normas 12, 13, 14 e 15); sobre a Comissão Permanente de Avaliação de Documentos Sigilosos e sobre o Código de Ética da Agência. De outro lado temos, ainda, os casos que normatizam a rotina operacional da Agência, relacionados a gestão de documentos, bens patrimoniais e recursos humanos.

A esta profusão de critérios, métodos, técnicas, processos etc, definidos por atos administrativos de conteúdo normativo, que se destinam a regular a conduta e os comportamentos dos próprios agentes reguladores, chamamos de super-procedimentalização.

### QUADRO 8 – Normas de Organização da ANEEL

NORMA	ASSUNTO	PUBLICAÇÃO
1/1998	Procedimentos para o funcionamento, a ordem dos trabalhos e os processos decisórios da Diretoria da ANEEL nas matérias relativas à regulação e à fiscalização dos serviços e instalações de energia elétrica.	Res. 233/1998
2/2000	Dispõe sobre a caracterização, critérios e procedimentos para a estruturação e participação de servidores em ações de treinamento e desenvolvimento - T&D.	S/N
	Revisão da Norma de Organização 002 que dispõe sobre a caracterização, critérios e procedimentos para a estruturação e participação de servidores em ações de treinamento e desenvolvimento - T&D.	Port. 22/2003
3/2001	Dispõe sobre a gestão e o acompanhamento das atividades Descentralizadas da Agência.	Res. 381/2001
4/2002	Procedimentos para concessão de auxílio moradia funcional aos nomeados da Agência para os cargos comissionados específicos deslocados para Brasília, bem como para o cargo de interventor.	Port. 68/2002
	Aprova a revisão 01 da Norma de Organização ANEEL 004, que estabelece os procedimentos para concessão de ressarcimento de despesas com moradia funcional, aos nomeados na Agência para os Cargos Comissionados especificados, deslocados para Brasília, bem como para o cargo de interventor.	Port. 31/2005
5/2002	Dispõe sobre a caracterização, critérios e procedimentos para a participação de colaboradores de apoio administrativo terceirizados da ANEEL, em ações que visem a integração destes aos procedimentos e diretrizes peculiares da Agência.	Port. 91/2002
6/2002	Procedimentos e critérios específicos para o pagamento de Gratificação de Desempenho de Atividade Técnico - administrativa - GDATA aos servidores da Agência.	Port. 148/2002
7/2002	Dispõe sobre o acervo, competência, guarda, descarte, produtos e serviços prestados pelo centro de Documentação – CEDOC.	Port. 181/2002
	Republicação da Norma Organizacional 07/02 do CEDOC, bem como revoga a Portaria 181 de 20/11/2002.	Port. 144/2003
8/2003	Procedimentos para ajuda de custo aos servidores regidos pela Lei 8.112 de 11/12/1990, bem como aos nomeados para os cargos comissionados.	Port. 108/2003
9/2003	Metodologia para o funcionamento do Fórum Técnico de Integração da ANEEL.	Port. 114/2003
10/2003	Procedimentos para Utilização de microcomputadores e Notebooks da ANEEL.	Port. 146/2003
11/2004	Política de Gestão de Documentos de Arquivo da ANEEL - Procedimentos gerais da gestão de processos e correspondências.	Port. 50/2004
	Altera os arts. 28 e 30 da Norma de Organização ANEEL 011, aprovada pela Portaria ANEEL 050 de 22.04.2004, relativa aos procedimentos gerais referentes à gestão de processos e correspondências, a serem observadas no âmbito da ANEEL.	Port. 163/2004
12/2004	Diretrizes Básicas da Política de Segurança da Informação.	Port. 80/2004
13/2004	Política de Segurança da Informação - Normas Gerais para Colaboradores.	Port. 81/2004
14/2004	Política de Segurança da Informação - Normas Gerais para Administradores de Serviço.	Port. 82/2004
15/2004	Política de Segurança da Informação - Norma de Classificação da Informação.	Port. 83/2004
-----	Cria a Comissão Permanente de Avaliação de Documentos Sigilosos - CPADS, com a incumbência de analisar a documentação sigilosa, produzida e acumulada na Agência, e designa para constituir a Comissão, os titulares, representantes por unidades organizacionais da ANEEL.	Port. 84/2004
	Altera a redação do art. 1º e o parágrafo único, do inciso V do art. 2º da Portaria ANEEL 084 de 15.07.2004, que criou a Comissão Permanente de Avaliação de Documentos Sigilosos - CPADS, da ANEEL.	Port. 404/2006
16/2004	Política de Gestão de Documentos de Arquivo da ANEEL - Diretrizes Básicas.	Port. 110/2004
17/2004	Política de Gestão de Documentos de Arquivo da ANEEL - Procedimentos de Gestão de Documentos de Arquivo.	Port. 111/2004
18/2004	Procedimentos gerais referentes às Reuniões Deliberativas Públicas da Diretoria da Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL.	Res. 87/2004
-----	Código de Ética da Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL.	Res. 88/2004
19/2005	Procedimentos relativos à gestão da ANEEL, referente a normatização dos Procedimentos Administrativos Disciplinares.	Port. 16/2005
20/2005	Procedimentos gerais referentes à utilização e à guarda das estações móveis celulares e serviços de telefonia móvel celular, disponibilizados para uso a serviço no País e no Exterior a serem observados no âmbito da ANEEL.	Port. 101/2005
21/2005	Procedimentos gerais referentes a administração de materiais de consumo e almoxarifado, a serem observados no âmbito da ANEEL.	Port. 173/2005
22/2005	Procedimentos gerais, referentes a administração de bens patrimoniais, a serem observados no âmbito da ANEEL.	Port. 192/2005
23/2006	Procedimentos para a criação, revisão e cancelamento de Súmulas da ANEEL.	Port. 224/2006

Fonte: Adaptado de ANEEL, 2007.<sup>314</sup>

<sup>314</sup> ANEEL. Agência Nacional de Energia Elétrica. Legislação: normas de organização. Disponível em: [www.aneel.gov.br](http://www.aneel.gov.br). Acesso em: 28/03/2007.

Veja-se o caso da Norma de Organização n. 1 da ANEEL, aprovada ainda em 1998, poucos meses após a constituição da Agência pelo Decreto 2.335/1997. A Norma dispõe detalhadamente sobre os procedimentos para o funcionamento, a ordem dos trabalhos e os processos decisórios da Diretoria. Veja-se, ainda, o caso da norma de organização 18, que disciplina os procedimentos para a realização das reuniões públicas da diretoria da ANEEL, que se destinam a deliberar sobre matérias relacionadas a assuntos de interesse dos agentes externos à Agência. A norma (aprovada pela Resolução Normativa n. 87), além de tratar de questões afetas ao rito das reuniões (distribuição de processos, relatoria, pauta, processo de deliberação), chega à minúcia de detalhar a disposição dos dirigentes e demais autoridades que se sentarão à mesa de reunião, ao que parece numa tentativa de descrição ou mesmo tentativa de controle *a priori* de todos os eventos que ocorrerão numa dada sessão pública de tomada de decisões dos dirigentes.

#### **RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 87, DE 27 DE SETEMBRO DE 2004**

Art. 14. ....

§ 3º Tomará assento ao centro da mesa o Presidente da reunião, à sua esquerda o Procurador-Geral, à sua direita o Secretário-Geral e os demais membros da Diretoria em ordem de antiguidade, sendo o primeiro e o terceiro do lado direito e o segundo e quarto do lado esquerdo.

§ 4º A antiguidade será contada da data de posse no cargo de Diretor e, em caso de igualdade, pela idade, observando que, no caso de recondução no cargo, sem interrupção do prazo ou dentro do prazo de quarentena, contar-se-á a antiguidade a partir do primeiro mandato.

As normas de organização são calcadas no disposto na Lei 9.784 de 1999 (lei do processo administrativo), e objetivam dar segurança jurídica aos administrados, ou seja, proteger os direitos dos agentes econômicos do setor de energia elétrica e dos consumidores e demais interessados da sociedade. A previsibilidade dos atos e a estabilidade do mercado é, mais amplamente, o objetivo da atividade super-procedimental. O universalismo e o impersonalismo, o respeito ao direito ao contraditório e à ampla defesa, aliados à busca constante pela ampliação da transparência dos atos, são os fundamentos da procedimentalização das atividades das agências.

A procedimentalização, largamente utilizada pela ANEEL, pode ser identificada exatamente como uma tentativa de elevação da confiança da população nas atividades regulatórias desempenhadas pela Agência. Dentre as disposições da Norma 1 podem-se encontrar, ainda, os procedimentos para a realização das audiências públicas e das consultas públicas pela ANEEL. Os processos de consulta e audiência, já comentados em outra parte, são os mecanismos mais utilizados pelas agências em geral, e pela ANEEL em particular, para promover a transparência de seus atos, aproximando a sociedade de seu trabalho regulador.

A rotina das agências emerge, então, da prévia delegação de competências para que elas estabeleçam os critérios de operação das empresas do mercado por elas regulado. Tais critérios, mormente consubstanciados sob a forma de regulamentos, têm uma natureza essencialmente técnica, dado que versarem sobre aspectos peculiares aos objetos da regulação, e encontram-se em um nível hierarquicamente inferior do ordenamento jurídico do Estado de Direito implantado no país. Para a execução de suas atividades, as agências terminam por buscar incessantemente a necessária especialização nos assuntos relacionados à sua área de atuação. Caminham, nesses termos, para um quadro de insulamento de sua burocracia, que se torna cada vez mais distante do público leigo, vale dizer, do conjunto dos cidadãos.

Apesar da aparente “natural” tendência ao insulamento decorrente da especialização técnica das burocracias, existe controvérsia sobre o padrão de insulamento das agências reguladoras. Nesses termos, citam-se aqui duas análises sobre o assunto, ambas realizadas para apresentação da *Gramática* de Nunes. No prefácio à primeira edição, escrito ainda em maio de 1996, Bresser Pereira, após festejar a edição daquela obra, pelo fato de considerá-la *uma das mais instigantes análises da política brasileira*,<sup>315</sup> refere-se ao amplo processo de reformas do Estado brasileiro, iniciado nos anos 1980, o qual apontou a transformação do seu perfil executor para o de regulador e financiador. Isso para que fossem fortalecidas as capacidades de governabilidade e governança. A

---

<sup>315</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Prefácio: política e insulamento burocrático no Brasil. In: NUNES, Edson. *A gramática...*, op. cit., 2003, p. 11.

primeira, obtida através da diminuição do tamanho do Estado, o que o tornaria mais rígido politicamente, e a segunda, por meio do fortalecimento das finanças e da operação de instituições e estratégias administrativas de base gerencial. O autor era então ministro do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) do governo Fernando Henrique Cardoso, responsável por colocar em prática o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado,<sup>316</sup> que previa a criação de “agências autônomas” e de “organizações sociais”. As primeiras, de interesse desta tese, seriam, em futuro próximo, desdobradas em “agências executivas” e “agências reguladoras”.<sup>317</sup> Quando trata especificamente das agências, Bresser utiliza tom acentuadamente defensivo para descrevê-las. Marcadas pela flexibilidade e eficiência, bem como pelo atingimento de resultados, a principal característica de tais instituições seria não o **insulamento burocrático**, mas o **controle de uma alta burocracia situada no núcleo estratégico do Estado, a qual responderá aos políticos eleitos**.<sup>318</sup> Além da eficiência, tais instituições previstas para o Estado gerencial seriam associadas à demanda por responsabilização (*accountability*), por prestação de contas realizada através do instrumento do contrato de gestão, firmado com o respectivo ministério supervisor de suas atividades, e por crescente participação social dos cidadãos em mecanismos de acompanhamento e controle. Muito mais que uma realidade, esta descrição seria um ideal de arranjo institucional para a Administração Pública, desenhado pelo governo FHC no Plano Diretor construído pelo professor e ministro Bresser.

Uma segunda análise, de Renato Lessa, sugere uma visão menos otimista das agências reguladoras. Isso, em parte por não estar contaminado pelo idealismo da possibilidade de mudança, para uma melhor atuação do Estado,

---

<sup>316</sup> BRASIL. *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Câmara da Reforma do Estado da Presidência da República. Brasília: 1995.

<sup>317</sup> A única entidade criada até então como agência executiva foi o Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro). Na verdade, o Inmetro foi criado 1973 como autarquia federal vinculada ao então Ministério da Indústria e do Comércio (MIC), sendo qualificada como agência executiva a partir do projeto do MARE. Embora os Decretos 2487 e 2488/98, sobre “contrato de gestão” e “qualificação de agências executivas”, respectivamente, tenham sido editados em fevereiro de 1998, o Inmetro foi qualificado como agência executiva somente após três anos de preparação. MARTINS, Humberto Falcão. Reforma do estado e coordenação governamental: as trajetórias das políticas de gestão pública na Era FHC. In: ABRUCIO, Fernando Luiz & LOUREIRO, Maria Rita (org.). *O Estado numa Era de Reformas: os Anos FHC - Parte 1*. Brasília: MP, SEGES, 2002, p. 237.

<sup>318</sup> BRESSER PEREIRA, op. cit., 2003, p. 11. (Destques meus).

embutida na criação das agências. E, em parte, também, por ser beneficiado pela ação do tempo, que proporcionou maior serenidade na avaliação sobre o efetivo funcionamento de tais entidades públicas. A redação de seu Prefácio à terceira edição da obra de Nunes foi realizada sete anos depois de Bresser, em fevereiro de 2003. Nesta época, a experiência das agências reguladoras já durava mais de cinco anos, após a criação da primeira agência (Agência Nacional de Energia Elétrica, criada em 1996 e instalada em 1997) e de mais outras oito dessas estruturas. Dessa forma as agências reguladoras são encaradas como marcas do modelo gerencial de administração, *parecem constituir novos modos de insulamento, na medida em que não possuem formas claras de responsabilização e controle social.*<sup>319</sup>

Se, por um lado, existem tais dificuldades relacionadas ao insulamento, por outro, as agências parecem apresentar um padrão de “desinsulamento” do Estado, representado por várias iniciativas de ampliação ao acesso a informações e estímulo à participação da sociedade, por exemplo. É possível argumentar, então, que as agências reguladoras caminham numa tênue linha entre a pressão pela transparência e controle de seus atos, por um lado, e a tendência ao movimento insular de suas burocracias especializadas, por outro.

Na ANEEL encontram-se diversos exemplos de mecanismos e instrumentos de *accountability*. Além das consultas e audiências públicas, caracterizam-se como elementos da *accountability* na ANEEL a assinatura do contrato de gestão, a existência e atuação de ouvidoria, o funcionamento dos conselhos de consumidores de energia elétrica, as reuniões públicas da diretoria, o acesso a informações diversas no sítio eletrônico da Agência e a disponibilidade dos relatórios e balanços da Agência. Esses elementos são discutidos a seguir.

Já se tratou na seção anterior dos processos de consultas e audiências públicas. Entretanto, cabe mencionar que em relatório<sup>320</sup> sobre atividades da ANEEL desenvolvidas em 2006, as consultas públicas são

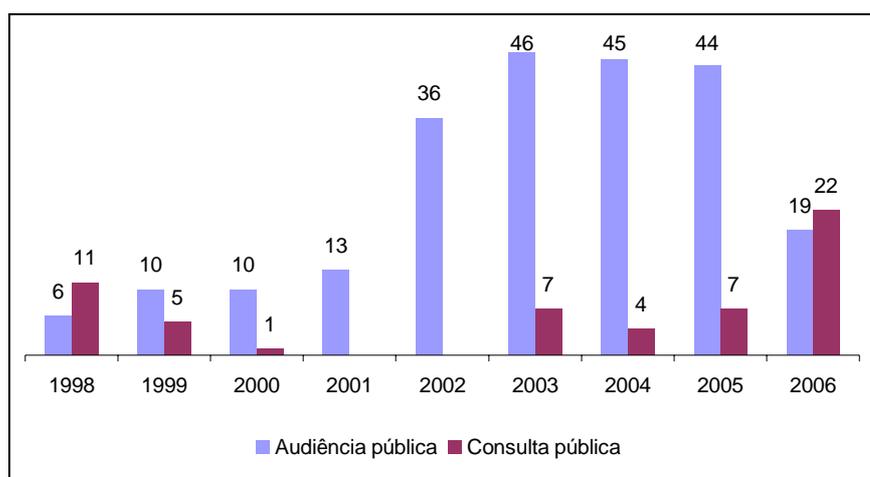
---

<sup>319</sup> LESSA, Renato. Prefácio à terceira edição: a Gramática Política do Brasil, ou uma biografia do Brasil republicano. In: NUNES, Edson. *A gramática...*, op. cit., 2003, p. 9.

<sup>320</sup> ANEEL. Agência Nacional de Energia Elétrica. *Relatório Anual SMA 2006 - Resumo*. Brasília: ANEEL, 2006. mimeo.

apresentadas como um instrumento administrativo, delegado pela diretoria aos superintendentes da ANEEL, destinada a apoiar as atividades das Superintendências na instrução de processos relativos à regulação, fiscalização ou implementação de atribuições específicas. Seu objetivo seria o de recolher subsídios e informações dos agentes econômicos do setor elétrico, consumidores e demais interessados da sociedade, de forma a identificar e aprimorar os aspectos relevantes à matéria objeto da consulta. Apresentam-se, ainda, dados sobre o quantitativo de audiências públicas (AP) e consultas públicas (CP) realizadas durante os nove primeiros anos da ANEEL, de 1998 a 2006, conforme Gráfico 5 abaixo.

**GRÁFICO 5 – Proporção entre audiências e consultas públicas da ANEEL, por ano, em 2005 e 2006**



Fonte: Elaboração própria.

O Gráfico 5 aponta crescimento significativo na realização de audiências públicas, principalmente a partir do ano de 2002. Um dos motivos para o aumento pode ser encontrado no processo de Revisão Tarifária Periódica (RTP) promovido pela ANEEL. A RTP consiste num processo de revisão dos valores das tarifas das empresas que detêm concessão pública para prestar serviço de distribuição de energia elétrica. Na revisão, a agência reguladora realiza a redefinição das tarifas de energia cobradas dos consumidores. O valor dessas

tarifas pode ser alterado para mais ou para menos, dependendo das mudanças ocorridas na estrutura de custos e de mercado das empresas, dos níveis de tarifas observados em empresas similares no Brasil e no exterior, e do estímulo à eficiência e ao equilíbrio tarifário. Seu objetivo é *construir uma tarifa que seja considerada justa para consumidores e investidores, e estimular o aumento da eficiência e da qualidade da distribuição de energia elétrica.*<sup>321</sup> Para tanto, a agência realiza audiências públicas em cada região na qual atua uma das concessionárias de distribuição de energia elétrica, com o objetivo de propiciar a participação dos consumidores.

As consultas e audiências públicas são mecanismos que têm ganhado cada vez mais força e legitimidade, e são bastante característicos das agências reguladoras. São estratégias claramente utilizadas pelas agências para seu reconhecimento perante a sociedade e ao próprio governo, e encontram guarida e reforço no Projeto de Lei Geral das Agências enviado ao Congresso pelo Executivo.

Sobre assinatura de contrato de gestão, conforme se descreveu na seção anterior, a ANEEL deve firmar com o Ministério de Minas e Energia um contrato de gestão por ocasião da nomeação do diretor-geral e revisá-lo, se necessário, quando da renovação parcial da diretoria da agência. O contrato de gestão da ANEEL foi firmado inicialmente em 1998, havendo atualizações em seus anexos posteriormente. As metas gerais faziam parte do Anexo I, e foram detalhadas no Plano de Metas aprovado em 1999, bem como os indicadores e prazos para sua execução. O contrato de gestão tem por objetivo estabelecer os parâmetros para a administração interna da autarquia, os procedimentos administrativos e a avaliação do desempenho da Agência por meio de indicadores. Para tanto, conforme prevê o Decreto de constituição da ANEEL, o

---

<sup>321</sup> No período de 2003 a 2005, ocorreu o 1º Ciclo de Revisão Tarifária Periódica conduzido nacionalmente pela ANEEL. Neste período foram realizadas 61 audiências públicas sobre a revisão tarifária em todas as Unidades da Federação brasileira em que havia concessionárias que assinaram contrato de concessão com a União, representada pela ANEEL. Foram realizadas 17 audiências em 2003, 27 em 2004 e 17 em 2005, contemplando 61 das 64 empresas concessionárias existentes. As concessionárias CEAM, CER e CEA não passaram pelo processo por não terem assinado o Contrato de Concessão. A partir de 2007, a ANEEL inicia o 2º Ciclo da Revisão Tarifária Periódica (RTP), com previsão de conclusão no ano de 2010, envolvendo as 64 distribuidoras.

instrumento deve fixar, pelo menos, objetivos e metas relativas à regulação econômica do setor de energia elétrica; à fiscalização e qualidade dos serviços de energia elétrica; e à efetividade no uso e na oferta de energia elétrica. Em relação à transparência e prestação de contas, o contrato de gestão assinado entre a diretoria da ANEEL e o ministro de estado de Minas e Energia, já em 1998 contava com diretrizes a serem observadas pela Agência. São elas a promoção da “educação e informação dos agentes e demais envolvidos sobre as políticas, diretrizes e regulamentos do setor de energia elétrica” e a promoção da “transparência e efetividade nas relações com a sociedade”.<sup>322</sup>

A previsão do Projeto de Lei Geral das Agências (PL 3.337/2004) de extensão do contrato de gestão a todas as agências reguladoras tem sido contestada por especialistas, sobretudo no tocante às agências de setores da infra-estrutura. O principal argumento é que o contrato seria não um meio de reforçar a autonomia das agências, conforme prevê o parágrafo 8º do art. 37 da Constituição Federal, mas, sim, de retirar delas a possibilidade de manter independência em relação ao poder dos governos. Seria, de acordo com os críticos, um controle político incompatível com a natureza técnica das decisões dos reguladores, além de que o contrato de gestão inserido na Constituição teria caráter diverso no proposto pelo Executivo às agências reguladoras.<sup>323</sup>

Em que pesem esses recentes ataques ao instituto do contrato de gestão, a ANEEL o considerava, em 1998, um importante instrumento de supervisão no processo de gerência estratégica da Agência, além de servir para a consolidação da administração gerencial, uma vez que sua elaboração é resultado de planejamento baseado em objetivos e metas. Para a ANEEL, o contrato de gestão *estabelece objetivos estratégicos e metas a serem atingidas pela instituição, em determinado período de tempo, assim como os indicadores*

---

<sup>322</sup> ANEEL. Agência Nacional de Energia Elétrica. Contrato de gestão. Disponível em: [www.aneel.gov.br/5.htm](http://www.aneel.gov.br/5.htm). Acesso em: 04/04/2007.

<sup>323</sup> Cf., entre outros, os argumentos de JUSTEN FILHO, Marçal. *O direito das agências reguladoras independentes*. São Paulo: Dialética, 2002, p. 403-11; ARAGÃO, Alexandre dos Santos. *Agências reguladoras e governança no Brasil*. In: SALGADO, Lucia Helena e MOTTA, Ronaldo Seroa da. (ed.) *Marcos regulatórios no Brasil: o que foi feito e o que falta fazer*. Rio de Janeiro: IPEA, 2005, p. 145-154; e BAGATIN, Andreia Cristina. *A utilização do contrato de gestão como instrumento de controle das agências reguladoras*. In: PECCI, Alketa (org.). *Regulação no Brasil: desenho, governança, avaliação*. São Paulo: Atlas, 2007, p. 121-46.

que permitirão mensurar seu desempenho na consecução dos compromissos pactuados no contrato.<sup>324</sup> Além disso, ele serviria como meio para a responsabilização dos dirigentes, pois atuaria como uma garantia de implementação das políticas públicas e cumprimento das demandas e as expectativas da sociedade. O documento cita ainda as “inúmeras vantagens administrativas” proporcionadas pela assinatura do contrato de gestão entre a Agência e o Ministério, apresentadas no Quadro 9, abaixo.

#### **QUADRO 9 – Vantagens administrativas do contrato de gestão, segundo a ANEEL**

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ orienta a gestão interna e o uso dos recursos disponíveis;</li> <li>▪ permite determinar de forma clara as metas e os objetivos para a gestão;</li> <li>▪ permite a adoção de indicadores de desempenho;</li> <li>▪ exige mecanismos de acompanhamento e de avaliação;</li> <li>▪ facilita o acompanhamento dos resultados do desempenho gerencial;</li> <li>▪ valoriza o interesse e a ótica dos usuários e dos consumidores;</li> <li>▪ favorece a estabilidade e a continuidade administrativas;</li> <li>▪ dá publicidade e transparência as obrigações firmadas entre as partes.</li> </ul> |
|---|

Fonte: ANEEL, 1998, p. 9.

No sítio eletrônico da ANEEL estão disponíveis os relatórios de prestação de contas referentes ao contrato de gestão. Seu teor é essencialmente técnico e adstrito à natureza operacional, com destaque para o cumprimento de metas e ações de correção das chamadas disfunções estruturais (cf. mais a frente discussão sobre os relatórios da ANEEL).

Sobre a ouvidoria, de acordo com a lei de criação da ANEEL, um dos diretores da Agência deve assumir a função de diretor-ouvidor. Caberá a ele a atribuição de zelar pela qualidade dos serviços públicos de energia elétrica, recebendo, apurando e solucionando as reclamações de agentes e consumidores. Assim, o serviço de ouvidoria da ANEEL funciona desde 1998. No exercício de suas funções, cabe à ouvidoria 1. dirimir as divergências entre

<sup>324</sup> ANEEL. Agência Nacional de Energia Elétrica. *Relatório de desempenho: contrato de gestão 1998-2000*. Brasília: ANEEL, 1998.

concessionárias, permissionárias, autorizadas, produtores independentes e auto-produtores, bem como entre esses agentes e os consumidores, inclusive ouvindo diretamente as partes envolvidas; 2. resolver conflitos decorrentes da ação reguladora e fiscalizadora no âmbito dos serviços de energia elétrica, nos termos da legislação em vigor; 3. prevenir ocorrências de divergências; 4. encaminhar, às áreas da Agência, os casos de ouvidoria para que sejam utilizados como subsídios para regulamentação.

A ouvidoria da ANEEL é responsável pela Central de Teleatendimento CTA, que atualmente atende pelo número 144. A CTA foi implementada em março de 2000, com o objetivo de disponibilizar informações, esclarecimentos e orientações a todos os cidadãos e, ao mesmo tempo, registrar as reclamações dos consumidores sobre a prestação dos serviços de energia elétrica pelas concessionárias. A Tabela 5 apresenta os dados de atendimentos do período de 2000 a 2006.

**TABELA 5 – Atendimentos de ligações realizados pela CTA da ANEEL, por classe e ano, de 2000 a 2006**

Ano	Informações		Reclamações		Outros*		Total**	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
2000	31.140	38,9	46.589	58,2	2.321	2,9	80.050	100
2001	1.072.323	87,5	148.287	12,1	4.903	0,4	1.225.513	100
2002	1.017.724	94,2	55.613	5,2	6.156	0,6	1.079.493	100
2003	755.024	95,8	28.018	3,6	5.289	0,6	788.331	100
2004	618.086	95,9	21.676	3,4	4.735	0,7	644.497	100
2005	598.698	95,6	25.236	4,0	2.254	0,4	626.188	100
2006	612.467	95,7	25.602	4,0	1.984	0,3	640.053	100

\* Inclui elogios e críticas.

\*\* Inclui atendimentos registrados na CTA e Solicitações ANEEL (recebidas pela internet, carta, fax e retornos de agências estaduais conveniadas), e exclui os registros duplicados.

Fonte: RELATÓRIO ANUAL SMA 2006-Resumo

A Superintendência de Mediação Administrativa Setorial (SMA) da ANEEL coordena a atuação da Ouvidoria, de responsabilidade do diretor-ouvidor. A SMA ainda é responsável pela realização das audiências públicas e pelo acompanhamento das atividades dos conselhos de consumidores, constituídos e mantidos pelas concessionárias.

Os conselhos de consumidores de energia elétrica, por sua vez, são entidades criadas pelas concessionárias e permissionárias de energia elétrica, a partir da Resolução ANEEL n. 138, de 2000.<sup>325</sup> Os conselhos têm caráter consultivo e estão voltados para a orientação, análise e avaliação das questões ligadas ao fornecimento, tarifas e adequação dos serviços prestados ao consumidor final. São mecanismos que os consumidores dispõem para reivindicar, por meios de seus representantes, a melhoria dos serviços prestados pelas concessionárias e, ao mesmo tempo, auxiliarem a ANEEL, na sua competência de assegurar à sociedade um atendimento adequado às suas necessidades. Desde 1998, a ANEEL promove encontros nacionais de representantes dos conselhos das concessionárias distribuidoras com o objetivo de troca de experiências e aprendizado no exercício da participação dos consumidores de energia elétrica nos conselhos.

Cada conselho deve ser constituído por consumidores das classes residencial, comercial, industrial e rural e por representantes do poder público e dos órgãos de proteção e defesa do consumidor. Deverá ter um presidente e um vice-presidente, representantes das classes de consumidores ou da entidade de proteção ao consumidor, eleitos pelos seus membros, com mandato de um ano, permitida a reeleição por, no máximo, dois períodos. Os demais membros do conselho terão mandato de dois anos, renovável a critério das entidades indicadoras por, no máximo, dois períodos, de forma a incentivar a renovação de seus membros e permitir uma ampla participação da sociedade, podendo ser destituídos somente em caso de renúncia formal, impedimento legal, ausências contínuas e injustificadas ou por comportamento condenável. Os membros são escolhidos pelas entidades que representam as classes indicadas (rural, residencial, comercial, industrial, poder público, Procon ou Ministério Público) que, a convite da concessionária, participam da reunião de formação indicando as pessoas da comunidade para representá-los. As concessionárias de energia

---

<sup>325</sup> A Lei nº 8.631, de 4 de março de 1993, determina em seu artigo 13 que as concessionárias de serviço público criem, no âmbito de sua área de concessão, os conselhos de consumidores. O Decreto nº 2.335, de 6 de outubro de 1997, em seu artigo 4º, definiu que competia à ANEEL estimular a organização dos conselhos de consumidores e das comissões de fiscalização periódica, criadas pelas Leis n. 8.631, de 04/03/93 e n. 8.987, de 13/02/92. Em 10 de maio de 2000 a ANEEL editou a Resolução n. 138 estabelecendo as condições gerais para a formação, funcionamento e operacionalização dos Conselhos de Consumidores.

elétrica são obrigadas a dotar o conselho de infra-estrutura e pessoal para constituir uma Secretaria-Executiva responsável pela organização geral das atividades. A Resolução N° 138/2000 veda a indicação dos membros dos conselhos pela concessionária. Os nomes dos representantes nos conselhos ficam disponíveis em página eletrônica na internet. As atas, documentos e informações dos conselhos, por sua vez, ficam disponíveis nos arquivos físicos da Superintendência de Mediação Administrativa Setorial da ANEEL. Documentos originais podem ser encontrados também nos arquivos das sedes dos próprios conselhos.

Outra iniciativa é a realização de reuniões públicas do conselho diretor da ANEEL, as quais tratam de matérias de interesse de agentes externos, sejam eles agentes do setor elétrico e consumidores em geral. Isso não contempla os assuntos sigilosos e os relacionados à gestão interna. O objetivo é aumentar o grau de transparência do processo decisório da ANEEL, de maneira que qualquer interessado possa acompanhar e, em certos casos, participar do processo de tomada de decisões da Agência. A participação se dá, por exemplo, no caso de um representante de agente do setor elétrico solicitar e lhe ser concedido tempo para realizar sustentação oral para esclarecimento ou contestação de relatório ou voto de diretor sobre processo de seu interesse. Três dias antes da reunião é possível encontrar no sítio eletrônico da ANEEL a pauta, acompanhada dos respectivos relatórios dos processos, a ser deliberada a partir das 10 horas das terças-feiras. As memórias e as atas são divulgadas logo após a realização da reunião, no primeiro caso, e após a aprovação e assinatura, no segundo. Além do acesso à sala da reunião do conselho diretor, atualmente a ANEEL transmite a reunião na íntegra em tempo real pela internet.

A disponibilidade de informações no sítio eletrônico da ANEEL, por seu turno, pode ser encarada como mecanismo de transparência e prestação de contas, como observou Prado em análise sobre três grupos de informações. O primeiro correspondente às informações sobre a atuação da Agência, o segundo às informações do setor elétrico, e o terceiro relativo à prestação de contas da ANEEL. O estudo, que aborda aspectos tanto da estrutura das páginas eletrônicas quanto dos conteúdos disponíveis, conclui por um nível alto de

transparência, haja vista a “boa qualidade” do material disponibilizado. Para o autor, ainda que boa parte dos materiais sejam de caráter técnico, eles permitiriam seu entendimento pelo cidadão comum. Ainda, a *preocupação recente da ANEEL com a produção de material didático à população, para a disseminação de informações do setor, é uma iniciativa importante para a transparência.*<sup>326</sup>

Por fim, sobre os elementos de *accountability* da ANEEL, ressalta-se que a Agência elabora e publica desde o ano de 1998 dois tipos de relatórios anuais: o relatório de prestação de contas anual (PCA) e o relatório anual de atividades. O primeiro, encontrado no sítio eletrônico da Agência, destina-se à prestação de contas ao Tribunal de Contas da União (TCU) e apresenta-se com uma estrutura e linguagem essencialmente formais, para atender ao que prevê a Lei 8.443, de 1992.<sup>327</sup> Já o relatório de atividades é elaborado para o público em geral e, portanto, tem linguagem mais acessível e versa sobre as ações desenvolvidas pela ANEEL em determinado período, configurando-se como um balanço das suas principais atividades e a evolução do setor elétrico, do ponto de vista da regulação. Além dos relatórios específicos sobre cada um dos anos de 1998 a 2005, a ANEEL editou outros três relatórios, um específico sobre o contrato de gestão (em 1998) e outros dois por ocasião dos aniversários de 5 e 7 anos da Agência.<sup>328</sup>

---

<sup>326</sup> PRADO, Otávio. Agências reguladoras e transparência: a disponibilização de informações pela Aneel. *RAP*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 4, Jul.-Ago. 2006, p. 644.

<sup>327</sup> ANEEL. Agência Nacional de Energia Elétrica. Relatório de gestão - 1998. Brasília: ANEEL, 1999; ANEEL. Agência Nacional de Energia Elétrica. Prestação anual de contas - 1999. Brasília: ANEEL, 2000. ANEEL. Agência Nacional de Energia Elétrica. Prestação anual de contas - 2000. Brasília: ANEEL, 2001; ANEEL. Agência Nacional de Energia Elétrica. Prestação anual de contas - 2001. Brasília: ANEEL, 2002; ANEEL. Agência Nacional de Energia Elétrica. Prestação de contas anual - 2002. Brasília: ANEEL, 2003; ANEEL. Agência Nacional de Energia Elétrica. Prestação de contas anual - 2003. Brasília: ANEEL, 2004; ANEEL. Agência Nacional de Energia Elétrica. Prestação de contas anual - 2004. Brasília: ANEEL, 2005; ANEEL. Agência Nacional de Energia Elétrica. Prestação de contas anual - 2005. Brasília: ANEEL, 2006; ANEEL. Agência Nacional de Energia Elétrica. Prestação de contas anual - 2006. Brasília: ANEEL, 2007.

<sup>328</sup> ANEEL. Agência Nacional de Energia Elétrica. Relatório anual Aneel 1998. Brasília: ANEEL, s/d; ANEEL. Agência Nacional de Energia Elétrica. Relatório anual Aneel 1999. Brasília: ANEEL, s/d; ANEEL. Agência Nacional de Energia Elétrica. Relatório de desempenho: contrato de gestão 1998-2000. Brasília: ANEEL, 1998. ANEEL. Agência Nacional de Energia Elétrica. Relatório anual 2000. Brasília: ANEEL, 2001; ANEEL. Agência Nacional de Energia Elétrica. Relatório anual 2001. Brasília: ANEEL, 2002; ANEEL. Agência Nacional de Energia Elétrica. Relatório anual 2002. Brasília: ANEEL, 2003; ANEEL. Agência Nacional de Energia Elétrica. Aneel 5 anos: principais realizações 1998-2002. Brasília: ANEEL, 2003; ANEEL. Agência Nacional de Energia Elétrica. Aneel 7 anos principais realizações e desafios 1997-2004. Brasília: ANEEL, 2004; ANEEL. Agência Nacional de Energia Elétrica. Relatório Aneel 2003. Brasília: ANEEL, 2004; ANEEL.

O Quadro 10 apresenta em resumo os objetivos dos principais instrumentos e mecanismos de *accountability* da ANEEL.

**QUADRO 10 – Objetivos dos instrumentos e mecanismos de *accountability* da ANEEL**

FORMA	OBJETIVO
Consultas e audiências públicas	Apresentar propostas da Agência para discussão e recolhimento de subsídios e informações dos agentes econômicos do setor elétrico, consumidores e demais interessados da sociedade, de forma a identificar e aprimorar os aspectos relevantes à matéria objeto da consulta. Podem ser realizadas pela modalidade de “intercâmbio documental”, em que os interessados encaminham suas contribuições por escrito, ou na modalidade “sessão ao vivo – presencial”, em que os interessados manifestam-se pessoalmente sobre seus pleitos ou sugestões
Contrato de gestão	Estabelecer os parâmetros para a administração interna, os procedimentos administrativos e a avaliação do desempenho da Agência, por meio de objetivos, metas e indicadores relativos à regulação econômica do setor de energia elétrica; à fiscalização e qualidade dos serviços de energia elétrica; e à efetividade no uso e na oferta de energia elétrica
Ouvidoria	Zelar pela qualidade dos serviços públicos de energia elétrica, recebendo, apurando e solucionando as reclamações de agentes e consumidores
Conselhos de consumidores de energia elétrica	Promover a participação da comunidade para orientar, analisar e avaliar as questões ligadas ao fornecimento, tarifas e adequação dos serviços prestados ao consumidor final
Reuniões públicas da diretoria	Possibilitar o acompanhamento <i>in loco</i> e pela internet do processo de tomada de decisões da diretoria da Agência
Acesso a informações no sítio da internet	Promover o acesso da sociedade aos documentos e informações sobre o setor elétrico a atuação da Agência, inclusive à sua prestação de contas
Relatórios e balanços	Apresentar a prestação de contas ao Tribunal de Contas da União (TCU) e as principais atividades e a evolução do setor elétrico, do ponto de vista da regulação

**Fonte:** Elaboração própria

Pelo que se apresentou dos instrumentos e mecanismos de *accountability* da ANEEL, vê-se que há um substancial direcionamento para a transparência de suas ações, conformando um conjunto de iniciativas, muitas delas não previstas, ou fracamente desenhadas como obrigações formais. É importante ter em vista, nesse aspecto, que a ANEEL foi a primeira agência reguladora criada no Brasil. Isso faz com que haja, por um lado, uma responsabilidade que evidentemente pesa sobre a Agência em sua tentativa

cotidiana de justificação de sua natureza independente, que enseja controle, e, por outro, uma vantagem comparativa às demais agências por ter um pouco mais de experiência, uma vez que há dez anos se utiliza de variados esquemas para reforçar sua de *accountability*.<sup>329</sup>

Para o Instituto de Defesa do Consumidor (IDEC), entidade que desenvolve estudos de avaliação das agências reguladoras e outros órgãos governamentais que atuam na regulação, a transparência e o controle social é um foco prioritário. Os resultados apontam que ainda é necessário avançar para um efetivo controle social sobre os órgãos reguladores, fazendo com que sejam criados e promovidos espaços e mecanismos institucionais de apoio à participação e capacitação dos consumidores, diminuindo a assimetria com relação aos interesses de empresários do setor regulado. Segundo o IDEC, *falta transparência plena sobre a atuação dos órgãos e os seus processos de decisão, resultando em extrema dificuldade para o cidadão obter dados e informações sobre os setores regulados e sobre os órgãos reguladores, de modo a atuar no controle social*.<sup>330</sup> Uma solução, para o Instituto, seria a criação de uma diretriz política e de uma orientação estratégica única, que devem ser traduzidas em legislação que discipline os procedimentos de transparência, participação e controle social nas agências e órgãos reguladores. Ou seja, ao que parece, o IDEC almejava a proposição, como já foi feito pelo Executivo, de uma Lei Geral que defina um padrão único de *accountability* para as agências reguladoras.

---

<sup>329</sup> Pelo menos dois trabalhos mostram uma relação não direta entre o modelo desenhado para cada agência e a aplicação desse modelo na prática. O que significa dizer que *o formato institucional, incluindo-se as regras, não garante resultados iguais se aplicados em contextos diferentes*. PÓ, Marcos Vinicius & ABRUCIO, Fernando Luiz. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e *accountability*. *RAP*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 4, Jul.-Ago. 2006, p. 697. Entretanto, reconhece-se que a existência de determinados desenhos institucionais contribuem na prática de atividades consoantes e reforçadoras da *accountability*. *Decerto que ocorreram aperfeiçoamentos, como a disponibilidade maior de informação, conselhos formais, ouvidoria e consultas públicas, mas estes ainda são deficientes em proporcionar condições de avaliar os resultados das políticas públicas*. PÓ, Marcos Vinicius. *A accountability no modelo regulatório brasileiro: gênese e indefinições (os casos da Anatel e ANS)*. 2004. Dissertação (Mestrado) — Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, p. 150.

<sup>330</sup> IDEC. Instituto de Defesa do Consumidor. *Avaliação das agências reguladoras e órgãos governamentais*. São Paulo: IDEC, 2003, p. 33.

Especificamente sobre a ANEEL, o IDEC apontou que se trata de uma das agências reguladoras mais atuantes em termos de *accountability*, uma vez que ela, entre outras ações, disponibiliza a sua avaliação sobre as contribuições envidadas às consultas públicas, bem como os votos dos diretores sobre essas contribuições. Também valorizou as reuniões públicas do conselho diretor, ainda que não sejam garantia de participação. Para o IDEC, a ANEEL encontra-se *em um patamar satisfatório de transparência e procedimentos*.<sup>331</sup>

Mas a precariedade ou, no limite, a impossibilidade do exercício do controle sobre a burocracia fortalece o insulamento. Tanto o controle quanto a responsabilização da burocracia pelos atos por ela tomados são condições que, em geral, devem ser atendidas para que os políticos abdicuem de sua prerrogativa de tomar as decisões substantivas num sistema político dado. Quando atendidas tais condições, têm-se incentivos para possibilitar a delegação entre políticos e agências governamentais, que terão maior ou menor grau de independência para executar suas funções. Melo ressalta que a discussão sobre a delegação deve focar tanto *para quem* como a *quantidade* de poder discricionário pode ou deve ser delegada a uma agência reguladora.

Além da diferença em relação a quem é delegada a autoridade de regular, o processo de delegação também difere com respeito à quantidade de poder discricionário que é delegada pelo Congresso às respectivas agências para que estas funcionem. O Congresso tanto pode estabelecer um desenho institucional com uma legislação extremamente detalhada que deixa as agências com pouca ou nenhuma amplitude para agir, como pode simplesmente propor um desenho institucional vago em que o poder discricionário delegado é extremamente amplo.<sup>332</sup>

---

<sup>331</sup> IDEC. Instituto de Defesa do Consumidor. *Avaliação de agências e órgãos reguladores*. São Paulo: IDEC, 2004

<sup>332</sup> MELO, Marcus André. Política regulatória: uma revisão da literatura. *BIB*, Rio de Janeiro, 2º semestre de 2000, p. 29.

Como resultado tem-se que a rotina das agências reguladoras deriva de prévia delegação de competências, para que se estabeleçam critérios de operação de empresas do mercado regulado. Tais critérios, dispostos em regulamentos, são essencialmente técnicos. Para execução de suas atividades, as agências necessitam de especialização nos assuntos relacionados à sua área de atuação. Sendo assim, insulam sua burocracia e tendem a se distanciar do público leigo.

Essa delegação de competências só seria aceitável se contrabalançada com um forte e eficiente esquema de *accountability*, sob pena de redundar no problema do *deficit* democrático, nos termos propostos por Diniz e por Melo (cf. Capítulo 2).

## **CONCLUSÃO: A GRAMÁTICA POLÍTICA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS**

O debate sobre as agências reguladoras é permeado por muitas paixões e ideologias. Esta Conclusão foi redigida justamente quando a Câmara dos Deputados realizava uma Comissão Geral em seu Plenário para debater, com forte polarização, as principais questões relacionadas às agências reguladoras: autonomia e controle. Não são incomuns discussões entre quem é favorável e quem é contrário às agências reguladoras. Isso pode ser explicado, pelo menos em parte, pelo fato de o principal partido de oposição ao governo que criou as agências na década de 1990, ato contínuo às privatizações, ter conseguido anos depois, em 2002, eleger o presidente da República que deparou, à época, com dirigentes estáveis em nove agências reguladoras. Pela primeira vez um presidente do Brasil – país com profundas tradições de centralização, autoritarismo e patrimonialismo do Estado – via-se à frente de agências independentes. Não seria de se esperar que esse constrangimento fosse rapidamente superado.

Procurou-se, nesta tese, levantar os principais pilares para o entendimento sobre o que vem a ser a agência reguladora brasileira. A discussão sobre os fundamentos do Estado no Brasil ajudou a compreender tradições e padrões institucionais que conformam o País. No entanto, foram muitos os percalços. Uma primeira dificuldade é a própria novidade do modelo de agências independentes, com apenas dez anos de “tradição” no Brasil. Os traços patrimonialistas e clientelistas não são facilmente abaláveis, pelo contrário, são capazes de mostrar, muitas vezes, sinais de recrudescimento. Isso dito sem a intenção de emitir juízo de valor sobre tais atributos da sociedade e do Estado

brasileiros. Daí a utilidade de se estudar o Estado e as agências tendo como claro referencial a noção de *path dependency*, discutida no Capítulo 1.

Nesses termos, a comparação com a história e o modelo das agências reguladoras dos EUA pôde mostrar quão importante é a discussão sobre o legado e a contingência das instituições. A comparação na tese evidenciou semelhanças e diferenças entre as agências reguladoras do Brasil e dos EUA que ajudaram na compreensão da relação entre as gramáticas políticas e as agências reguladoras brasileiras. Em termos de semelhanças, o Quadro 11 abaixo apresenta a síntese das principais dimensões nas quais não se reconhecem diferenças significativas entre os dois países, que se mostraram como parâmetros úteis para a fixação de um quadro de referência para a comparação.

**QUADRO 11 – Síntese das semelhanças entre as agências reguladoras do Brasil e dos EUA**

<b>DIMENSÕES</b>	<b>BRASIL</b>	<b>EUA</b>
<b>Atividades regulatórias</b>	Regulamentação e normatização; permissão, autorização e licença; fiscalização e controle; definição de tarifas; imposição de sanções e penalidades	Regulamentação e normatização; permissão, autorização e licença; fiscalização e controle; definição de tarifas; imposição de sanções e penalidades
<b>Direção</b>	Colegiada, com um presidente	Colegiada, com um <i>chairman</i>
<b>Nomeação</b>	Indicação pelo Presidente da República, com sabatina no Senado	Indicação pelo Presidente da República, com sabatina no Senado
<b>Escolha do presidente</b>	Presidente da República	Presidente da República
<b>Decisões sobre matéria regulatória</b>	Por maioria, em regime colegiado	Por maioria, em regime colegiado
<b>Independência técnica e decisória</b>	Baseada no mandato fixo estável e na autonomia administrativa e financeira	Baseada no mandato fixo estável e na autonomia administrativa e financeira
<b>Procedimentalização</b>	Previsões gerais na Lei do Processo Administrativo (Lei 9.784, de 1999); Tendência à super-procedimentalização	Previsões no <i>Administrative Procedure Act</i> , de 1946

Fonte: Elaboração própria.

Ainda sobre a comparação entre os casos estudados no Brasil e nos EUA, foi possível identificar um conjunto de diferenças entre as agências reguladoras, apresentadas no Quadro 12, mostrando que, apesar de a inspiração brasileira ter sido o paradigma norte-americano, houve necessidade de adaptação daquele modelo, que ainda se encontra em construção e consolidação no nosso país. Exemplo disso são as previsões de alteração do modelo geral do desenho institucional das agências reguladoras brasileiras que figuram no PL 3.337/2004, em tramitação no Congresso Nacional.

**QUADRO 12 – Síntese das diferenças entre as agências reguladoras do Brasil e dos EUA**

<b>DIMENSÕES</b>	<b>BRASIL</b>	<b>EUA</b>
<b>Origem das agências</b>	Reforma regulatória da década de 1990	Regulação das ferrovias, em 1887; Expansão a partir do <i>New Deal</i> , de 1933
<b>Audiências e consultas públicas</b>	Diferentes previsões para realização pelas agências; Uniformização prevista no PL 3.337/2004	Realizadas pelas agências desde o <i>Administrative Procedure Act</i> , de 1946
<b>Controle pelo Executivo e Legislativo</b>	Ministérios supervisores com poucas condições para o acompanhamento; Eventuais convites aos dirigentes para participação em comissões do Congresso; Envio formal de relatório de gestão ao Tribunal de Contas da União (TCU); Apresentação de relatórios de atividades em audiências prevista no PL 3.337/2004	<i>Office of Management and Budget</i> (OMB) executa a coordenação e supervisão; Prestação de contas periódica às comissões temáticas do Congresso; Elaboração de relatórios de atividades; Auditoria e controle pelo <i>General Accounting Office</i> (GAO), do Congresso
<b>Revisão externa dos atos</b>	Possibilidade de revisão pelo Judiciário	Previsão para Judiciário e Legislativo; Tradição de decisões judiciais sobre matérias regulatórias
<b>Relação com defesa da concorrência</b>	Relação prevista para determinadas agências; Articulação prevista no PL 3.337/2004	Relação presente desde o <i>Sherman Act</i> (1890), intensificada após a desregulação dos anos 1980
<b>Reclamações dos agentes e cidadãos</b>	Ouvidorias em algumas agências recebem e encaminham as reclamações aos dirigentes; Independência e extensão a todas as agências previstas no PL 3.337/2004	<i>Administrative Law Judges</i> independentes com função judicante nas agências, cabendo recurso aos <i>commissioners</i>

Fonte: Elaboração própria.

A partir da comparação, as gramáticas políticas foram o caminho mais produtivo para o entendimento sobre o que se passou com as agências reguladoras brasileiras desde a sua criação. A força de significação das gramáticas foi traduzida na sua aplicação ao novo desenho e atuação das agências, que se mostraram carregados da história do Estado brasileiro. A reforma do Estado dos anos 1990, que foi apresentada como uma proposta de modernização, ao final desta tese mostrou-se precária, ou, no mínimo, inconclusa.

Foi possível observar que o corporativismo, ainda que transfigurado, continuou presente nas agências reguladoras. Não é novidade que o corporativismo nacional encontra raízes na construção institucional do Estado Novo de Vargas. Naquele período, em que pese a direção da centralização política e administrativa estatal, bem como a institucionalização do corporativismo de forma unilateral e de cima para baixo, ele apresentou-se como uma forma de incorporação das classes capitalista industrial e dos trabalhadores urbanos, pelo que se pode falar em seu caráter inclusivo. Já no período pós-1964, com o comando estatal executado pela ditadura militar, o corporativismo não desapareceu, apresentando um caráter predominantemente relacionado ao tipo exclusivo.<sup>333</sup> Isso porque necessitava manter um controle e uma desmobilização da classe trabalhadora, com vista à manutenção da ordem pública que reforçava o regime autoritário. A gramática política do corporativismo, como descrita pela literatura, apresenta os traços marcantes do corporativismo estatal, e é associada ao Estado autoritário.

O corporativismo, como uma instituição, mantém-se no sistema político nacional desde a formação do Estado. Além de funcionar como uma das principais formas de intermediação de interesses entre as esferas pública e privada, essa gramática também é um importante mecanismo de representação e de apoio à formulação de políticas públicas pelo Estado brasileiro. Sua capacidade de adaptar-se aos diferentes contextos e necessidades garantiu que

---

<sup>333</sup> Como pondera Stepan, embora traços exclusivos sejam dominantes, no período do regime militar no Brasil podem-se verificar também algumas políticas do tipo inclusivo. Esses seriam, por exemplo, os casos de benefícios concedidos aos trabalhadores rurais, por meio da extensão do salário mínimo e das leis da previdência social à zona rural, o que gerou a organização daqueles trabalhadores em sindicatos privilegiados pelo Estado. STEPAN, Alfred. *Estado, corporativismo e autoritarismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

essa instituição atravessasse muitas décadas até chegar aos dias de hoje. Entretanto, foi necessário refletir sobre a aplicabilidade do conceito de corporativismo ao Brasil, tal como tem sido proposto nos últimos anos. Sua presença no arranjo institucional nacional brasileiro, embora freqüente, oscila de acordo com os traços dominantes das políticas do Estado, adotadas por diferentes governos e respectivos regimes políticos. A gramática do corporativismo não é uniforme a partir de sua institucionalização nos anos 1930. O argumento aqui é que a gramática do corporativismo deve ser criticada a partir da sua progressiva alteração em relação ao “velho corporativismo”, caracterizado pelas estruturas de intermediação de interesses.

É preciso reconhecer que o padrão de participação social nas audiências públicas e consultas públicas está bastante longe de apresentar o modelo tradicional de corporativismo fundado no monopólio da representação. Ao contrário, a abertura e diversidade caracterizam as contribuições apresentadas nas audiências e consultas públicas analisadas na Agência Nacional de Energia Elétrica. Como já se discutiu, ocorre concentração da participação em determinados segmentos e organizações, processo passível de explicação pela natureza e tamanho dos grupos envolvidos, entre outros fatores. Mas, por outro lado, nota-se uma mudança no ambiente de participação e representação, em que se acolhe uma pluralidade de diferentes atores, organizados ou não, que atuam sob variadas origens e perspectivas de defesa de direitos e interesses. Além dos consumidores – que comportam uma variedade considerável de interesses de empresas e cidadãos –, destacam-se os grupos preocupados com a eficiência energética e, mais amplamente, com o meio ambiente. Estes são oriundos dos mais diversos campos de atuação, desde universidades até organizações não-governamentais (ONGs) que atuam na defesa de direitos difusos. Tal concepção de atuação está fundada no que tem sido abordado pela literatura com uma *nova noção* de cidadania.<sup>334</sup>

---

<sup>334</sup> Cf. DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO, Evelina. (org.). *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 2004, p. 103-14. Cf. também o trabalho de referência de José Murilo de Carvalho: CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 8ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. Cf., ainda, GOHN, Maria da Glória. *O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias*. São Paulo: Cortez, 2005.

Hoje, o Brasil apresenta um padrão institucional do corporativismo reconhecidamente diferente da Era Vargas ou da ditadura militar. A aproximação ao neocorporativismo, conforme discutido no Capítulo 2, pode ser notada pela decrescente ingerência do Estado na constituição de grupos ou na definição de regras para a sua vida institucional. O modelo geral corporativista mudou. A arena de debate foi ampliada e as entidades de representação dos agentes do setor elétrico têm que “disputar” espaço com outros atores que, com maior ou menor grau de organização e atuação, estão presentes no espaço público criado no interior das audiências e consultas públicas abertas à participação de qualquer interessado da sociedade. A pluralidade de interesses e de organizações (ou participações individuais) intensifica a complexidade das relações entre os grupos, e evidencia a fragmentação da representação de interesses junto ao Estado. É possível identificar o padrão corporativista estudado na ANEEL com o modelo denominado por Diniz e Boschi de “sistema híbrido” brasileiro, em que coexistem padrões diversos, com a permanência do tipo de corporativismo tradicional.<sup>335</sup> As mudanças provocadas na estrutura corporativa brasileira propiciaram sua flexibilização e abertura.

A gramática do corporativismo é hoje diferente do “velho corporativismo”. Com a criação das agências reguladoras, houve uma tendência de distanciamento do modelo do “corporativismo estatal”, que se caracterizava pela criação de estruturas e comportamento corporativo, em favor de um modelo mais próximo ao “corporativismo societal”, no qual predomina a organização mais autônoma dos interesses, bem como a legitimação ou reconhecimento da representação pelo Estado, ao invés da criação de instituições corporativas pelo Estado. Dessa forma, a análise permite observar que a gramática do corporativismo societal é uma das faces das novas agências reguladoras brasileiras, marca trazida pelo processo de reforma do Estado brasileiro dos anos 1990.

---

<sup>335</sup> DINIZ, Eli & BOSCHI, Renato R. O corporativismo na construção do espaço público. In: BOSCHI, Renato R. (org.). *Corporativismo e desigualdade: a construção do espaço público no Brasil*. Rio de Janeiro: Rio Fundo Ed./IUPERJ, 1991, p. 18.

Apesar das persistentes desigualdades apresentadas na sociedade brasileira, pode-se dizer que a ampliação da participação e da mobilização social por direitos provocaram maior inclusão política e ampliação da cidadania. Assim, a gramática do universalismo estaria hoje mais forte do que nunca. O objetivo da super-procedimentalização realizada pela ANEEL seria tanto divulgar a atuação e as propostas da Agência, quanto legitimar os processos de tomada de decisão por meio do recebimento de críticas e sugestões durante a formação do juízo pelos dirigentes da instituição. Dessa forma, pode-se notar que o processo administrativo (procedimentalização) tem assumido uma forma diversa daquela reduzida, que antes lhe era peculiar. Ou seja, ele passou a ser a base para o relacionamento entre a sociedade e o Estado, mediante a estipulação de critérios e métodos de diálogo e interação, como é o caso das audiências e consultas.

O movimento insular das agências, por sua vez, é apontado como uma tendência natural de suas burocracias especializadas, e das características relacionadas à independência dos dirigentes. Uma primeira consequência negativa do movimento insular das agências é a possibilidade de a burocracia das agências tornar-se virtualmente encapsulada, pelo comprometimento de seu diálogo com os cidadãos, face à alta complexidade das matérias por ela tratadas, resultando, de outro lado, na tendência à impossibilidade da realização do controle burocrático pelos políticos ou sociedade em geral. Uma segunda consequência, derivada da primeira, é a possibilidade de o desinteresse ou a incapacidade mesma do exercício do controle das atividades da burocracia das agências pela grande maioria dos atores (sejam políticos ou cidadãos) redundar no estabelecimento de compromissos espúrios entre burocratas (reguladores) e determinados grupos de interesse (regulados) para a troca de regulação por benefícios privados. Seriam abertas as portas para a captura dos reguladores.

Por outro lado, a *accountability* das agências foi identificada nesta tese como contrafluxo da tendência ao insulamento burocrático, ao mesmo tempo em que se pode configurar um esforço de afirmação ou reconhecimento pela sociedade e governo da chegada de um novo aparato institucional no Estado brasileiro: as agências reguladoras. Nesse aspecto, é importante ressaltar que as agências carregam uma necessidade de justificação de sua natureza

independente, o que enseja um reforço da explicitação dos seus mecanismos de controle para a sociedade. Isso porque o controle e a responsabilização da burocracia, via mecanismos definidos de *accountability*, são requisitos para a delegação de competências decisórias pelos políticos.

Como apontado no Capítulo 6, são várias as iniciativas para a ampliação ao acesso a informações e ao estímulo à participação da sociedade nas decisões tomadas pelas agências reguladoras. As audiências e consultas públicas, por exemplo, são mecanismos de *accountability* que se prestam ao reconhecimento das agências perante a sociedade e ao próprio governo, e têm ganhado cada vez mais legitimidade. Exemplo disso é a proposta de extensão do mecanismo contida no Projeto de Lei Geral das Agências Reguladoras.

No caso da ANEEL, primeira agência reguladora, evidenciou-se um direcionamento de suas ações para a transparência, ainda que conformado num arranjo de iniciativas não compulsórias e com desenho incipiente. Além das audiências e consultas públicas, outros exemplos de mecanismos e instrumentos de *accountability* da Agência são o contrato de gestão, a ouvidoria, os conselhos de consumidores de energia elétrica, as reuniões públicas da diretoria, o acesso a informações diversas no sítio eletrônico da Agência e a disponibilidade dos relatórios e balanços da Agência.

As agências, com seu desenho institucional ainda em construção, encontram-se num dilema entre sua afirmação como estrutura protegida da apropriação pelos interesses privados ou de políticos clientelistas (*rent seeking*), e a sua descaracterização como instituição diferenciada do Estado pela sua dissolução em vínculos de captura de seus quadros pelos “compradores” de regulação.

Entretanto, é possível observar que a criação das agências representou uma aproximação entre as estruturas estatais e a sociedade, notadamente do setor econômico por elas regulado, o que pode ser evidenciado pela sua “posição espacial” mais distante do núcleo do Estado – o que inclusive tem gerado várias críticas às agências por parte do atual governo federal – e mais

próxima dos atores diretamente afetados pela sua atividade reguladora. Esse arranjo institucional, misto de insulamento tecnocrático e responsabilização via *accountability*, também está em conexão com a nova face do corporativismo (societal) das agências, conforme apontado acima.

Nesses termos, o complexo cenário institucional no qual se encontram as agências guarda certa relação com a noção de autonomia inserida (*embedded autonomy*), nos termos de Evans.<sup>336</sup> O trabalho de Evans trata de dois tipos de Estados que ele denominou de predadores e desenvolvimentistas. Estes últimos teriam, internamente, características de burocracias weberianas que lhes proporcionaria traços de uma coerência corporativa, derivada do recrutamento meritocrático, por exemplo. No caso do Brasil, a qualificação de weberiana para a burocracia pode ser considerada um exagero, mas ainda seria coerente com o raciocínio do autor. Associado a este *esprit de corps* estaria uma capacidade de estabelecimento de conexões externas, via canais entre o aparelho de Estado e a sociedade, para a negociação e implementação de políticas.

Más concretamente, este análisis pone en tela de juicio la tendencia de equiparar capacidad con aislamiento, sugiriendo en cambio que la capacidad transformadora requiere una mezcla de coherencia interna y de conexiones externas, a la que puede denominarse autonomía enraizada.<sup>337</sup>

Em relação ao insulamento, pode-se concluir que não há significativo insulamento das agências reguladoras em relação ao Poder Executivo ou à sociedade. Uma hipótese possível para explicar o atual quadro seria a existência de debilidade ou incompreensão sobre como exercer a supervisão de suas atividades, seja por meio dos próprios ministérios aos quais as agências estão vinculadas, ou por meio de uma estrutura única e centralizada para a coordenação de tais atividades, seja, ainda, pela fragmentação inerente às atividades do Poder Legislativo para exercer o controle.

---

<sup>336</sup> As conclusões de Evans foram corroboradas pela pesquisa comparativa sobre as carreiras de burocracias e a capacidade de intervenção governamental, realizada por Schneider. Nesse trabalho, Schneider aponta que *a autonomia burocrática por si pode não ser suficiente sem um clima geral de colaboração e comunicação entre o empresariado e a burocracia*. SCHNEIDER, Ben Ross. A conexão da carreira: uma análise comparativa de preferências e insulamento burocrático. *Revista do Serviço Público*, ano 46, v. 119, n. 1, jan.-abr. de 1995, p. 41.

<sup>337</sup> EVANS, Peter. El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales*. Buenos Aires, enero-marzo 1996, v. 35, n. 140, p. 555.

Por fim, cabe registrar que novas perspectivas de investigação sobre as agências reguladoras encontram lugar em estudos comparados sobre a reforma do Estado e a regulação na América Latina. Nesses países, agências reguladoras foram criadas a partir de recomendações internacionais que muitas vezes não levavam em consideração as trajetórias adotadas por comunidades políticas em seus contextos específicos, desprezando o legado de séculos de história. Lá, como aqui, as agências reguladoras, apesar de novidades, podem não ter sido construídas com a originalidade que lhes têm sido atribuída.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABAR. Associação Brasileira de Agências de Regulação. *A organização e o controle social das agências reguladoras: crítica aos anteprojetos de lei*. Porto Alegre: ABAR, 2004, 63 p., mimeo.

ABAR. Associação Brasileira de Agências de Regulação. *Agências reguladoras: instrumentos do fortalecimento do Estado*. São Paulo: ABAR, 2003, 78 p., mimeo.

ALEXANDER, Gerard. Institutions, path dependence, and democratic consolidation. *Journal of Theoretical Politics*, v. 13, n. 3, 2001, p. 249-70.

ANAIS do *Seminário Avaliação e Desafios da Regulação no Brasil*. Disponível em: [http://estadoregulador.planejamento.gov.br/palestras/Anais\\_Seminario\\_Regulacao.pdf](http://estadoregulador.planejamento.gov.br/palestras/Anais_Seminario_Regulacao.pdf).

ANEEL. Agência Nacional de Energia Elétrica. *Contrato de gestão*. Disponível em: [www.aneel.gov.br/5.htm](http://www.aneel.gov.br/5.htm). Acesso em: 04/04/2007.

ANEEL. Agência Nacional de Energia Elétrica. *Legislação: normas de organização*. Disponível em: [www.aneel.gov.br](http://www.aneel.gov.br). Acesso em: 28/03/2007.

ANEEL. Agência Nacional de Energia Elétrica. *Prestação de contas anual - 2006*. Brasília: ANEEL, 2007.

ANEEL. Agência Nacional de Energia Elétrica. *Audiências e consultas públicas*. Brasília: ANEEL, 2006.

ANEEL. Agência Nacional de Energia Elétrica. *Prestação de contas anual - 2005*. Brasília: ANEEL, 2006.

ANEEL. Agência Nacional de Energia Elétrica. *Relatório Aneel 2005*. Brasília: ANEEL, 2006.

ANEEL. Agência Nacional de Energia Elétrica. *Relatório Anual SMA 2006 - Resumo*. Brasília: ANEEL, 2006. mimeo.

ANEEL. Agência Nacional de Energia Elétrica. *Prestação de contas anual - 2004*. Brasília: ANEEL, 2005.

ANEEL. Agência Nacional de Energia Elétrica. *Relatório Aneel 2004*. Brasília: ANEEL, 2005.

ANEEL. Agência Nacional de Energia Elétrica. *Aneel 7 anos: principais realizações e desafios 1997-2004*. Brasília: ANEEL, 2004.

ANEEL. Agência Nacional de Energia Elétrica. *Prestação de contas anual - 2003*. Brasília: ANEEL, 2004.

ANEEL. Agência Nacional de Energia Elétrica. *Relatório Aneel 2003*. Brasília: ANEEL, 2004.

ANEEL. Agência Nacional de Energia Elétrica. *Aneel 5 anos: principais realizações 1998-2002*. Brasília: ANEEL, 2003.

ANEEL. Agência Nacional de Energia Elétrica. *Prestação de contas anual - 2002*. Brasília: ANEEL, 2003.

ANEEL. Agência Nacional de Energia Elétrica. *Relatório anual 2002*. Brasília: ANEEL, 2003.

ANEEL. Agência Nacional de Energia Elétrica. *Prestação anual de contas - 2001*. Brasília: ANEEL, 2002.

ANEEL. Agência Nacional de Energia Elétrica. *Relatório anual 2001*. Brasília: ANEEL, 2002.

ANEEL. Agência Nacional de Energia Elétrica. *Prestação anual de contas - 1999*. Brasília: ANEEL, 2000. ANEEL. Agência Nacional de Energia Elétrica. *Prestação anual de contas - 2000*. Brasília: ANEEL, 2001.

ANEEL. Agência Nacional de Energia Elétrica. *Relatório anual 2000*. Brasília: ANEEL, 2001.

ANEEL. Agência Nacional de Energia Elétrica. *Relatório de gestão - 1998*. Brasília: ANEEL, 1999.

ANEEL. Agência Nacional de Energia Elétrica. *Relatório de desempenho: contrato de gestão 1998-2000*. Brasília: ANEEL, 1998.

ANEEL. Agência Nacional de Energia Elétrica. *Relatório anual Aneel 1998*. Brasília: ANEEL, s/d.

ANEEL. Agência Nacional de Energia Elétrica. *Relatório anual Aneel 1999*. Brasília: ANEEL, s/d.

APTER, David. Notes for a Theory of Non-Democratic Representation, In: *Some Conceptual Approaches to the study of Modernization*, Prentice Hall Inc., 1968.

ARAGÃO, Alexandre dos Santos. Agências reguladoras e governança no Brasil. In: SALGADO, Lucia Helena e MOTTA, Ronaldo Seroa da. (ed.) *Marcos regulatórios no Brasil: o que foi feito e o que falta fazer*. Rio de Janeiro: IPEA, 2005, p. 125-61.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. O poder normativo das agências reguladoras independentes e o Estado democrático de Direito. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 37, n. 148, out./dez. de 2000, p. 275-99.

ARAÚJO, Angela M. C. & TAPIA, Jorge R. B. Corporativismo e neo-corporativismo: o exame de duas trajetórias. *BIB*, Rio de Janeiro, n. 32, 2º semestre, 1991.

AVRITZER, Leonardo. *Sociedade civil e participação social no Brasil*. Disponível em: [www.democraciaparticipativa.org](http://www.democraciaparticipativa.org). Acesso em 20/03/2007.

AVRITZER, Leonardo. (org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: Ed. Unesp, 2004.

AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 461-98.

AVRITZER, Leonardo. O Orçamento Participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: DAGNINO, Evelina. (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 17-46.

BAERT, Patrick. Algumas limitações das explicações da escolha racional na ciência política e na sociologia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 12, n. 35, 1997.

BAGATIN, Andreia Cristina. A utilização do contrato de gestão como instrumento de controle das agências reguladoras. In: PECCI, Alketa (org.). *Regulação no Brasil: desenho, governança, avaliação*. São Paulo: Atlas, 2007, p. 121-46.

BARBOSA, Livia Neves de Holanda; DRUMOND, José Augusto. Coronelismo. In: SILVA, Benedito (coord.). *Dicionário de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1986.

BEHN, Robert D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática. *Revista do Serviço Público*, ano 49, n. 4, Out-Dez 1998.

BOSCHI, Renato R. & LIMA, Maria Regina Soares de. O executivo e a construção do Estado no Brasil: o desmonte da Era Vargas ao novo intervencionismo regulatório. In: WERNECK VIANA, Luiz (org.). *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte-Rio de Janeiro: UFMG-IUPERJ/FAPERJ, 2002.

BRASIL. *Projeto de lei n. 3.337/2004, que dispõe sobre a gestão, a organização e o controle social das Agências Reguladoras*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2004.

BRASIL. *Análise e avaliação do papel das agências reguladoras no atual arranjo institucional brasileiro*: Relatório do Grupo de Trabalho Interministerial. Brasília: Casa Civil, 2003, 43 p. mimeo.

BRASIL. Agências executivas. *Cadernos Mare da reforma do Estado*. Caderno n. 9. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília, 1997.

BRASIL. *Construção do Marco Legal dos Entes Reguladores*. Recomendação de 31 de maio de 1996 do Conselho de Reforma do Estado. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília, 1996.

BRASIL. Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996. Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 27.12.1996.

BRASIL. *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Câmara da Reforma do Estado da Presidência da República. Brasília: 1995.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, Peter Kevin (orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Prefácio: política e insulamento burocrático no Brasil. In: NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003, p. 11-4.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a Cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo/Brasília: Ed. 34/ENAP, 2002, 365 p.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos & GRAU, Nuria Cunill (org.). *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: FGV, 1999, 498 p.

CÂMARA dos Deputados. *Agências reguladoras: avaliação e perspectivas*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003. 153 p.

CAMMACK, Paul. O “coronelismo” e o “compromisso coronelista”: uma crítica. *Cadernos do Departamento de Ciência Política*, Belo Horizonte, 1979, n. 5, p. 1-20.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando podemos traduzi-la para o português? *RAP*, v. 24, n. 2, fev.-abr., 1990, p. 30-50.

CAMPOS, Anna Maria; AVILA, Jorge Paula Costa; SILVA JUNIOR, Dércio Santiago da. Avaliação de agências reguladoras: uma agenda de desafios para a sociedade brasileira. *Revista de Administração Pública*, v. 34, n. 5, p. 29-46, Rio de Janeiro, set.-out. 2000.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Autoritarismo e democratização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975, 240 p.

CARNEIRO, Ricardo. *Estado, mercado e o desenvolvimento do setor elétrico brasileiro*. Belo Horizonte: UFMG, 2000. Tese de doutorado. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal de Minas Gerais, 2000.

CARNOY, Martin. *Estado e teoria política*. 9ª ed. Campinas: Papirus, 2004, 339 p.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 8ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, 236 p.

CARVALHO, José Murilo de. *A construção da ordem: a elite política imperial. Teatro de sombras: a política imperial*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CARVALHO, José Murilo de. As metamorfoses do coronel. *Política Democrática Revista de Política e Cultura*, 2001, v.1, n.1.

CARVALHO, José Murilo de. Coronelismo. In: ABREU, Alzira Alves de. et al (coord.). *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro Pós-1930*. 2ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001, p. 1598.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. *Dados*, 1997, v. 40, n. 2.

CARVALHO, José Murilo de. In Memoriam – Victor Nunes Leal (1914 – 1985). *Dados*, 1985, v. 28, n. 2.

CARVALHO, José Murilo de. Em louvor de Victor Nunes Leal. *Dados*, v. 23, n. 1, 1980.

CARVALHO, Ricardo Lemos Maia L. de. As agências de regulação norte-americanas e sua transposição para os países da civil law. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (org.). *Direito Regulatório: temas polêmicos*. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

COELHO, Vera Schattan P. & NOBRE, Marcos (org.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004.

COLLIER, David & COLLIER, Ruth Berins. Who does what, to whom, and how: toward a comparative analysis of Latin American corporatism. In: MALOY, James (ed.). *Authoritarianism and corporatism in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburg Press, 1977, pp. 489-512.

CONSIDERA, Cláudio Monteiro. O início da recente experiência brasileira em regulação econômica. In: SALGADO, Lucia Helena e MOTTA, Ronaldo Seroa da. (ed.) *Marcos regulatórios no Brasil: o que foi feito e o que falta fazer*. Rio de Janeiro: IPEA, 2005, p. 29-40.

CORREA, Maria Letícia. *O setor de energia elétrica e a constituição do Estado no Brasil*. Tese de doutorado. Niterói: Centro de Estudos Gerais, 2003. Instituto de Ciências Humanas e Filosofia. Centro de Estudos Gerais, 2003.

COSTA, Nilson do Rosário. Reforma administrativa, previsibilidade decisória e eficiência do Estado. In: PETRUCCI, Vera & SCHWARZ, Letícia (org.). *A Administração Pública Gerencial: a Reforma de 1995*. Brasília: UnB, 1999, p. 223-240.

DA MATTA, Roberto. *Carnavais, malandros e heróis*. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO, Evelina. (org.). *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 2004, p. 103-15.

DAGNINO, Evelina. (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Limites da função reguladora das agências diante do princípio da legalidade. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (org.). *Direito Regulatório: temas polêmicos*. 2ª ed. rev. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 36.

DINIZ, Eli. A reforma do Estado: uma nova perspectiva analítica. In: COELHO, Maria Francisca Pinheiro; BANDEIRA, Lourdes & MENEZES, Marilde Loiola de. (orgs.). *Política, ciência e cultura em Max Weber*. Brasília-São Paulo: UnB-Imprensa Oficial do Estado, 2000, p. 127-50.

DINIZ, Eli. Globalização, ajuste e reforma do Estado: um balanço da literatura recente. *BIB*, Rio de Janeiro, n. 45, 1º semestre de 1998.

DINIZ, Eli. *Voto e máquina política: patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

DINIZ, Eli. *Empresariado, Estado e Políticas Públicas no Brasil*. s/d. mimeo.

DINIZ, Eli & BOSCHI, Renato R. O corporativismo na construção do espaço público. In: BOSCHI, Renato R. (org.). *Corporativismo e desigualdade: a construção do espaço público no Brasil*. Rio de Janeiro: Rio Fundo Ed./IUPERJ, 1991, p. 11-29.

DOWNS, Anthony. *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: EDUSP, 1999.

DUARTE, Nestor. *A ordem privada e a organização política nacional*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1966 [1939].

EISENSTADT, S. N. & RONINGER, Luiz. Patron-Client relations as a model of structuring social exchange. *Comparative Studies in Society and History*, v. 22, n. 1, 1980.

ELSTER, Jon. *Peças e engrenagens das ciências sociais*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

EVANS, Peter. El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales*. Buenos Aires, enero-marzo 1996, v. 35, n. 140.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3ª ed. Porto Alegre: Ed. Globo, 2002[1958].

FARIA, Cláudia Feres. *O Estado em Movimento: Complexidade Social e Participação Política no Rio Grande do Sul*. Tese de doutorado. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal de Minas Gerais, 2005.

FAUSTO, Boris. *Brasil: estrutura social e política da Primeira República, 1889-1930*. BETHELL, Leslie (org.). *História da América Latina: de 1870 a 1930*, volume V. São Paulo: Universidade de São Paulo; Imprensa Oficial do Estado. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2002.

FCC. Federal Communications Commission. *Ethics: FCC General Principles and Rules*. Washington, D.C.: FCC, 2006. mimeo.

FCC. Federal Communications Commission. *The U.S. Federal Communications Commission: structure and functions*. Washington, D.C.: FCC, 2006. mimeo.

FERC. Federal Energy Regulatory Commission. *Annual Report*. Washington, D.C.: FERC, 2006. Disponível em: [www.ferc.gov](http://www.ferc.gov). Acesso em: 23/03/2007.

FERC. Federal Energy Regulatory Commission. *An overview*. Washington, D.C.: FERC, 2006a.

FERC. Federal Energy Regulatory Commission. *Profile of natural gas industry*. Washington, D.C.: FERC, 2006b.

FERC. Federal Energy Regulatory Commission. *Profile of oil industry*. Washington, D.C.: FERC, 2006c.

FERC. Federal Energy Regulatory Commission. *Profile of liquefied natural gas industry*. Washington, D.C.: FERC, 2006d.

FERC. Federal Energy Regulatory Commission. *Current electric industry*. Washington, D.C.: FERC, 2006e.

FERC. Federal Energy Regulatory Commission. *Energy markets: diverse, with varying levels of transparency*. Washington, D.C.: FERC, 2006f.

FERC. Federal Energy Regulatory Commission. *Regional transmission organizations map*. Washington, D.C.: FERC, 2006g.

FERC. Federal Energy Regulatory Commission. *About FERC: Joseph T. Kelliher, chairman*. Washington, D.C.: FERC, 2006h.

FERC. Federal Energy Regulatory Commission. *About FERC: Jon Wellinghoff, commissioner*. Washington, D.C.: FERC, 2006i.

FERC. Federal Energy Regulatory Commission. *About FERC: Marc Spitzer, commissioner*. Washington, D.C.: FERC, 2006j.

FERC. Federal Energy Regulatory Commission. *About FERC: Philip D. Moeller, commissioner*. Washington, D.C.: FERC, 2006k.

FERC. Federal Energy Regulatory Commission. *About FERC: Suedeen G. Kelly, commissioner*. Washington, D.C.: FERC, 2006l.

FERNANDES, Antonio Sérgio Araújo. *Path dependency e os estudos históricos comparados*. *BIB*, São Paulo, n. 53, 1º semestre de 2002.

GOFFMAN, Erving. *Frame analysis*. Nova York, Harper & Row, 1974.

GOHN, Maria da Glória. *O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias*. São Paulo: Cortez, 2005.

GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2001.

GOMES, Antônio C. S.; ABARCA, Carlos D. G.; FARIA, Eliada A. S. T. & FERNANDES, Heloísa H. *O Setor Elétrico*. BNDES, 2001. mimeo.

GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. *Democracia e conselhos de controle de políticas públicas: uma análise comparativa*. Porto Alegre: UFRGS, 2000. Tese de doutorado. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2000.

HAGGARD, Stephan. A reforma do Estado na América Latina. In: LANGONI, Carlos Geraldo (coord.). *A Nova América Latina*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora, 1996, p. 57-105.

HALL, Peter A. & TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, nº 58, 2003, p. 193-224.

HIRST, Paul Q. *A democracia representativa e seus limites*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1992, 214 p.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 3ª ed. Companhia das Letras: São Paulo, 1997 [1936].

IDEC. Instituto de Defesa do Consumidor. *Avaliação de agências e órgãos reguladores*. São Paulo: IDEC, 2004.

IDEC. Instituto de Defesa do Consumidor. *Avaliação das agências reguladoras e órgãos governamentais*. São Paulo: IDEC, 2003.

IMMERGUT, Ellen. The theoretical core of the new institutionalism. *Politics & Society*, v. 26, n. 1, março de 1988.

JUSTEN FILHO, Marçal. *O direito das agências reguladoras independentes*. São Paulo: Dialética, 2002, 639 p.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997 [1948].

LEAL, Victor Nunes. Coronelismo e o coronelismo de cada um. *Dados*, 1980, v. 23, n. 1.

LEHMBRUCH, G. Introduction: neo-corporatism in comparative perspective. In: Lehbruch, G. and Schmitter, P. (eds.). *Patterns of corporatist policy-making*. Beverly Hills and London: Sage Publications, 1982.

LESSA, Renato. Prefácio à terceira edição: a Gramática Política do Brasil, ou uma biografia do Brasil republicano. NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003, p. 3-9.

LIEBERMAN, Evan S. Causal inference in historical institutional analysis: a specification of periodization strategies. *Comparative Political Studies*, v. 34, n. 9, nov., 2001, p. 1013.

LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, 389 p.

- LIMONGI, Fernando. O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. *BIB*, 37, 1994, p. 3-38.
- LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz & ROSA, Carlos Alberto. Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda. *Revista do Serviço Público*, ano 49, n. 4, out-dez de 1998.
- MANN, Michael. O poder autônomo do Estado: suas origens, mecanismos e resultados. In: HALL, John A. (org.). *Os Estados na história*. Rio de Janeiro: Imago, 1992, p.163-204.
- MARCH, J. & OLSEN, J. The New Institutionalism: organizational factors in political life. *American Political Science Review*, v. 78, 1984.
- MARQUES, Eduardo C. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. *BIB*, São Paulo, n. 43, 1º semestre de 1997, p. 67-102.
- MARTINS FILHO, Amílcar. Clientelismo e representação em Minas Gerais durante a Primeira República: uma crítica a Paul Cammack. *Dados*, 1984, v. 27, n. 2, p. 175-197.
- MARTINS, Humberto Falcão. Reforma do estado e coordenação governamental: as trajetórias das políticas de gestão pública na Era FHC. In: ABRUCIO, Fernando Luiz & LOUREIRO, Maria Rita (org.). *O Estado numa Era de Reformas: os Anos FHC - Parte 1*. Brasília: MP, SEGES, 2002.
- MARTINS, Luciano. *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985, p. 125.
- MATTOS, Paulo Todescan Lessa. Regulação Econômica e democracia: contexto e perspectivas na compreensão das agências de regulação no Brasil. In: FARIA, José Eduardo (org.). *Regulação, direito e democracia*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.
- MELO, Marcus André. As agências regulatórias: gênese, desenho institucional e governança. In: ABRUCIO, Fernando Luiz & LOUREIRO, Maria Rita (org.). *O Estado numa Era de Reformas: os Anos FHC - Parte 2*. Brasília: MP, SEGES, 2002.
- MELO, Marcus André. A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 16, n. 46, junho de 2001.
- MELO, Marcus Andre. Política regulatória: uma revisão da literatura. *BIB*, Rio de Janeiro, 2º semestre de 2000.
- MIGUEL, Luís Felipe. Impasses da *accountability*: dilemas e alternativas da representação política. *Revista de Sociologia e Política*, n. 25, jun. 2006.
- MONSMA, Karl. Repensando a escolha racional e a teoria da agência: fazendeiros de gado e capatazes no século XIX. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 15, n. 43, junho 2000.
- MOREIRA, Egon Bockmann. Agências reguladoras independentes, déficit democrático e a “elaboração processual de normas”. In: CUÉLLAR, Leila & MOREIRA, Egon Bockmann (orgs.). *Estudos de Direito Econômico*. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 161-206.
- MOUFFE, Chantal. *El retorno de lo político: comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. Barcelona: Paidós, 1999.
- NORTH, Douglas. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica: 1993, 190 p.

NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003, 146 p.

NUNES, Edson. *O quarto poder: gênese, contexto, perspectiva e controle das agências reguladoras*. Paper submetido ao II Seminário Internacional sobre Agências Reguladoras de Serviços Públicos. Brasília: Instituto Hélio Beltrão, 25 de Setembro de 2001. mimeo.

O'DONNELL, Guillermo. Acerca de varias accountabilities y sus interrelaciones. In: PERUZZOTTI, Enrique & SMULOVITZ, Catalina (org.). *Controlando la política: ciudadanos e medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: TEMAS, 2002, p. 87-102.

O'DONNELL, Guillermo. *Modernization and bureaucratic authoritarianism: studies in South American politics*. Berkeley: Institute of International Studies, University of California, 1973.

OCDE. Organization for Economic Cooperation and Development. *Guiding principles for regulatory quality and performance*. OCDE, 2005. Disponível em: <http://www.oecd.org>. Acesso em: 21/03/2007.

OCDE. Organization for Economic Cooperation and Development. *The OECD Report on Regulatory Reform*. OCDE, 1997. Disponível em: <http://www.oecd.org>. Acesso em: 21/03/2007.

OCDE. Organization for Economic Cooperation and Development. *Estudos econômicos da OCDE: Brasil 2005*. Rio de Janeiro: OCDE-Ed. FGV, 2005, 244 p.

OCDE. Organization for Economic Cooperation and Development. *Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance*. OCDE, 2002. Disponível em: <http://www.oecd.org>. Acesso em: 21/03/2007.

OFFE, Claus & WIESENTHAL, Helmut. Duas lógicas da ação coletiva: anotações teóricas sobre classe e forma organizacional. In: OFFE, Claus (ed.). *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984, p. 56-118.

OLIVEIRA, Gesner; FUJIWARA, Thomas; MACHADO, Eduardo Luiz. A experiência brasileira com agências reguladoras. In: SALGADO, Lucia Helena e MOTTA, Ronaldo Seroa da. (ed.) *Marcos regulatórios no Brasil: o que foi feito e o que falta fazer*. Rio de Janeiro: IPEA, 2005, p. 163-97.

OLIVEIRA, Márcio Nunes Iorio Aranha. *Políticas comparadas de telecomunicações (Brasil-EUA)*. Tese de doutorado. Centro de Pós-graduação sobre as Américas. Universidade de Brasília, 2005.

OLSON, Mancur. *A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. São Paulo: EDUSP, 1999.

PAIXÃO, Leonardo André. Aspectos jurídico-institucionais do setor elétrico brasileiro. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (org.). *Direito Regulatório: temas polêmicos*. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 352.

PANG, Eul-Soo. *Coronelismo e oligarquias (1881-1943)*. A Bahia na Primeira República brasileira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PELTZMAN, S. A teoria econômica da regulação depois de uma década de desregulação. In: MATTOS, Paulo. *Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano*. São Paulo: Ed. 34, 2004.

PÉREZ PÉREZ, Gabriel & VALENCIA E., Laura. El Neoinstitucionalismo como Unidad de Análisis Multidisciplinario. *Actualidad Contable FACES*, año 7, n. 8, enero-junio, 2004. Mérida. Venezuela, p. 85-95.

PERUZZOTTI, Enrique & SMULOVITZ, Catalina. *Accountability* social: la otra cara del control. In: PERUZZOTTI, Enrique & SMULOVITZ, Catalina (org.). *Controlando la política: ciudadanos e medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: TEMAS, 2002, p. 23-52.

PIERSON, Paul. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *The American Political Science Review*, v. 94, n. 2, June of 2000.

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

PIRES, José Claudio Linhares & GOLDSTEIN, Andrea. *Agências reguladoras brasileiras: avaliação e desafios*. Revista do BNDES, v. 8, n. 16, Rio de Janeiro, dez. 2001.

PÓ, Marcos Vinicius & ABRUCIO, Fernando Luiz. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e *accountability*. *RAP*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 4, Jul.-Ago. 2006.

PÓ, Marcos Vinicius. *A accountability no modelo regulatório brasileiro: gênese e indefinições (os casos da Anatel e ANS)*. 2004. Dissertação (Mestrado) — Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

POSNER, Richard. A. Teorias da Regulação Econômica. In: MATTOS, Paulo (coord.). *Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano*. São Paulo: Ed. 34, 2004.

PRADO, Otávio. Agências reguladoras e transparência: a disponibilização de informações pela Aneel. *RAP*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 4, Jul.-Ago. 2006.

PRZEWORSKI, Adam. Marxismo e teoria da escolha racional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 3, n. 6, 1988.

REBELLO, Lêda Maria de Vargas. Políticas regulatórias no setor saúde. *Rev. Univ. Rural, Sér. Ciênc. Humanas*, v. 23, n. 2, p. 151-60, Rio de Janeiro, jul.-dez. 2001.

ROCHA, Bolívar Moura. *Regulação de infra-estrutura e defesa da concorrência: proposta de articulação*. Disponível em: [www.seae.fazenda.gov.br](http://www.seae.fazenda.gov.br). Acesso em: 20/06/2007.

ROGOWSKI, Ronald & WASSERPRING, Lois. *Does political development exist? Corporatism in old and new societies*. Beverly Hills: Sage Publications; Comparative Politics Series, 1971.

ROUSSEFF, Dilma. *Agências reguladoras: avaliação de performance e perspectivas*. Câmara dos Deputados. Brasília: Coordenação de Publicações, 2003.

SALGADO, Lucia Helena e MOTTA, Ronaldo Seroa da. Introdução. In: SALGADO, Lucia Helena e MOTTA, Ronaldo Seroa da. (ed.) *Marcos regulatórios no Brasil: o que foi feito e o que falta fazer*. Rio de Janeiro: IPEA, 2005, p. 1-27.

SALGADO, Lucia Helena. *Agências regulatórias na experiência brasileira: um panorama do atual desenho institucional*. Texto para discussão n. 941. Rio de Janeiro: IPEA, 2003.

SANTANA, Ângela. Agências executivas e agências reguladoras – o processo de agencificação: pressupostos do modelo brasileiro e balanço da experiência. In: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Balanço da reforma do Estado no Brasil: a nova gestão pública*. Brasília: MP/SEGES, 2002.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; & AZEVEDO, Sergio de (org.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan-Fase, 2004.

SANTOS, Boaventura de Sousa. (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SANTOS, Luiz Alberto dos. *Agencificação, Publicização, Contratualização e Controle Social - possibilidades no âmbito da reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: DIAP, 2000.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *O ex-Leviatã brasileiro: do voto disperso ao clientelismo concentrado*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, 277 p.

SCHMITTER, Philippe. Interest intermediation and regime governability in contemporary Western Europe and north America. In: Berger, S. (ed.). *Organizing interests in Western Europe: pluralism, corporatism and transformation of politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.

SCHMITTER, Philippe. Still the century of corporatism? In: *The new corporatism: social-political structures in the Iberian world*. PIKE, Fredrick B. & STRINCH, Thomas (eds.). Notre Dame and London: University of Notre Dame Press, 1974, p. 85-131.

SCHNEIDER, Ben Ross. A conexão da carreira: uma análise comparativa de preferências e insulamento burocrático. *Revista do Serviço Público*, ano 46, v. 119, n. 1, jan.-abr. de 1995, p. 41.

SCHWARTZMAN, Simon. *Bases do autoritarismo brasileiro*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1982.

SCHWARTZMAN, Simon. O minotauro imperial. *Dados*, v. 23, n. 2, 1980.

SHECAIRA, Cibele Cristina Baudassa Muniz. A competência das agências reguladoras nos EUA. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (org.). *Direito Regulatório: temas polêmicos*. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

SHEPSLE, Kenneth A. Studying institutions: some lessons from the rational choice approach. *Journal of Theoretical Politics*, v. 1, n. 2, 1989.

SKOCPOL, Theda. Bringing the State back in: strategies of analysis in current research. In: O'Neil, Patrick & Rogowski, Ronald (ed.). *Essential readings in comparative politics*. New York: W.W. Norton & Company, 2004, p. 40-7.

SKOCPOL, Theda. *States and social revolutions: a comparative analysis of France, Russia, and China*. New York: Cambridge University Press, 1979, 407 p.

STEINMO, S. & TOLBERT, C. J. Do institutions really matter? Taxation in industrialized democracies. *Comparative Political Studies*, v. 31, n. 2, apr. 1998, p. 165-87.

STEPAN, Alfred. *Estado, corporativismo e autoritarismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980, 375 p.

STIGLER, George J. A teoria da regulação econômica. In: MATTOS, Paulo. *Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano*. São Paulo: Ed. 34, 2004.

SUNSTEIN, Cass R. O constitucionalismo após o New Deal. In: MATTOS, Paulo (coord.). *Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano*. São Paulo: Ed. 34, 2004, p. 131-242.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina. (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 47-103.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. *O local e o global: limites e desafios da participação cidadã*. 3ª ed. São Paulo-Recife-Salvador: Cortez-Equip-UFBA, 2002.

TELLES, Vera da Silva. Sociedade civil e a construção de espaços públicos. In: DAGNINO, Evelina. (org.). *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 2004, p. 91-102.

TRINDADE, Helgio. Reforma Política: os desafios da democracia social. In: BENEVIDES, Maria Victoria; Vannuchi, Paulo; Kerche, Fábio (orgs.). *Reforma Política e Cidadania*. 1ª ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003, p. 57-82.

TRINDADE, Hélgio. A construção do estado nacional na Argentina e no Brasil (1810-1900): esboço de uma análise comparativa. *Dados*, 1985, v. 28, n. 1, p. 61-87.

URICOECHEA, Fernando. Coronéis e burocratas no Brasil imperial: crônica analítica de uma síntese histórica. In: NUNES, Edson de Oliveira (org.). *A aventura sociológica: objetividade, paixão, improviso e método na pesquisa social*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

URICOECHEA, Fernando. *O minotauro imperial: a burocratização do Estado patrimonial brasileiro no século XIX*. São Paulo: Difel, 1978.

URICOECHEA, Fernando. A formação do estado brasileiro no século XIX. *Dados*, 1977, n.14.

VILLELA, Annibal V. & MACIEL, Cláudio S. *A regulação do setor de infra-estrutura econômica: uma comparação internacional*. Texto para Discussão n. 684. Brasília: IPEA, 1999.

VITALE, Denise. Democracia direta e poder local: a experiência brasileira do Orçamento Participativo. In: COELHO, Vera Schattan P. & NOBRE, Marcos (org.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004, p. 239-54.

WAHRLICH, Beatriz Marques de Souza. Classificação de cargos e implantação do sistema de mérito: a lei do reajustamento de 1936, suas origens, conteúdo e primeiras repercussões. *Revista de Administração Pública*, v. 10, n. 3, jul/set de 1976.

WALD, Arnoldo e MORAES, Luiza Rangel de. Agências Reguladoras. *Revista de Informação Legislativa*, a.36, n.141, Brasília, jan./mar., 1999.

WAMPLER, Brian & AVRITZER, Leonardo. Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: COELHO, Vera Schattan P. & NOBRE, Marcos (org.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004, p. 210-38.

WEAVER, R. Kent & ROCKMAN, B. A. (ed.). *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1993.

WIARDA, Howard. Corporatism and development in the iberic-latin world: persistent strains and new variations. *The Review of politics*, v. 36, n. 1.

## **ANEXOS**

**ANEXO I**  
**Objetivos das audiências públicas e consultas públicas da ANEEL, em 2005 e 2006**

**Audiências públicas realizadas pela ANEEL em 2005**

<b>Número</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Modalidade</b>
1	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL que irá alterar dispositivos da Resolução nº 24, de 27 de janeiro de 2000, que estabelece as disposições relativas à continuidade dos serviços públicos de energia elétrica nos seus aspectos de duração e frequência, com prazo para republicação integral	Audiência Ao Vivo
2	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, regulamentando os arts. 5º, 6º, 7º e 8º e § 5º do art. 15, do Decreto nº 5.163, de 30 de julho de 2004, que tratam do atraso do início da operação comercial e da indisponibilidade de unidade geradora ou de empreendimento de importação de energia	Audiência Ao Vivo
3	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece a Revisão Tarifária Periódica da Concessionária de Distribuição de Energia Elétrica, Companhia Energética de Pernambuco-CELPE	Audiência Ao Vivo
4	Obter subsídios e informações adicionais visando o estabelecimento de alterações aos critérios para apuração da indisponibilidade de empreendimento de geração participante do Mecanismo de Realocação de Energia - MRE, estabelecidos no § 7º, art. 3º, da Resolução nº 688, de 24 de dezembro de 2003, e revogar a Resolução Normativa nº 75, de 29 de julho de 2004	Intercâmbio Documental
5	Coleta de subsídios e informações para o aperfeiçoamento do Sub-Módulo 8 Módulo 3 das Regras de Comercialização de Energia Elétrica, versão janeiro/2005, atinente ao Mecanismo de Compensação de Sobras e Déicits - MCS D, conforme determina o art. 29 do Decreto 5.163, de 30 de julho de 2004	Intercâmbio Documental
6	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece a "Revisão Tarifária Periódica da Concessionária de Distribuição de Energia Elétrica, Muxfeldt Marin & Cia Ltda - MUX - Energia"	Audiência Ao Vivo
7	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece a Revisão Tarifária Periódica da Concessionária de Distribuição Centrais Elétricas de Carazinho S/A - ELETROCAR	Audiência Ao Vivo
8	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece a "Revisão Tarifária Periódica da Concessionária de Distribuição de Energia Elétrica Departamento Municipal de Energia de Ijuí - DEMEI"	Audiência Ao Vivo
9	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece a Revisão Tarifária Periódica da Concessionária de Distribuição de Energia Elétrica Hidroelétrica Panambi S.A. - HIDROPAN	Audiência Ao Vivo
10	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que irá alterar dispositivos nas Resoluções nºs 281 de 1º de outubro de 1999, 715 de 29 de dezembro de 2001, 513 de 16 de setembro de 2002 e nas Resoluções Normativas de nºs 67 e 68, ambas de 8 de junho de 2004	Audiência Ao Vivo
11	Obter subsídios e informações adicionais visando o estabelecimento das condições para a implantação de sistema de coleta de dados para controle operacional de usinas termelétricas, localizadas nos sistemas elétricos isolados, que se beneficiam da sistemática de rateio da Conta de Consumo de Combustíveis Fósseis - CCC	Intercâmbio Documental
12	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece a "Revisão Tarifária Periódica da Concessionária de Distribuição de Energia Elétrica, Companhia Energética do Piauí - CEPISA"	Audiência Ao Vivo
13	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece a "Revisão Tarifária Periódica da Concessionária de Distribuição de Energia Elétrica, Companhia Energética do Maranhão - CEMAR"	Audiência Ao Vivo
14	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece metodologia de cálculo para as concessionárias, permissionárias e autorizadas de distribuição, visando a adição à tarifa de energia elétrica homologada pela ANEEL dos percentuais relativos ao PIS/PASEP e a COFINS e critérios de apuração dos impactos financeiros provocados pela majoração das alíquotas e da forma de apuração dos mencionados tributos	Audiência Ao Vivo
15	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece a "Revisão Tarifária Periódica da Concessionária de Distribuição de Energia Elétrica, Sociedade Anônima de Eletrificação da Paraíba - SAELPA"	Audiência Ao Vivo
16	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece a "Revisão Tarifária Periódica da Concessionária de Distribuição de Energia Elétrica, Companhia Energética de Alagoas - CEAL"	Audiência Ao Vivo
17	Apresentar a minuta dos módulos de (i) Penalidades e de (ii) Caracterização de períodos atípicos para o cálculo de garantias financeiras, das Regras de Comercialização de Energia Elétrica, versão janeiro/2005	Intercâmbio Documental
18	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece a "Revisão Tarifária Periódica da Concessionária de Distribuição de Energia Elétrica, Companhia Energética de Goiás - CELG"	Audiência Ao Vivo
19	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser	Audiência

	expedido pela ANEEL, que estabelece as condições para a revisão dos Planos de Universalização de Energia Elétrica, visando à antecipação de metas, considerando os objetivos dos Termos de Compromissos firmados com o Ministério de Minas e Energia _ MME, no âmbito do Programa LUZ PARA TODOS	Ao Vivo
20	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, de forma a estabelecer o valor da Tarifa de Energia Hidráulica Equivalente _ TEH para as concessionárias dos sistemas isolados	Intercâmbio Documental
21	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, de forma a estabelecer os critérios para aplicação de recursos em Programas de Eficiência Energética	Intercâmbio Documental
22	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, o qual visa estabelecer as condições para a comercialização da energia proveniente de geração distribuída	Intercâmbio Documental
23	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece a "Revisão Tarifária Periódica da Concessionária de Distribuição de Energia Elétrica Boa Vista Energia S/A - BOA VISTA".	Audiência Ao Vivo
24	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece a "Revisão Tarifária Periódica da Concessionária de Distribuição de Energia Elétrica, Manaus Energia S/A - MANAUS ENERGIA"	Audiência Ao Vivo
25	Obter subsídios e informações adicionais para o processo de elaboração dos Contratos de Comercialização de Energia Elétrica no Ambiente Regulado - CCEAR necessários à realização do 1º Leilão de Energia Elétrica Proveniente de Novos Empreendimentos de Geração	Intercâmbio Documental
26	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento do Edital do Leilão no 002/2005-ANEEL, para contratação de energia proveniente de novos empreendimentos de geração, com posterior outorga de concessão ou autorização, e dos empreendimentos enquadrados nos termos do art. 17 da Lei nº 10.848, de 15 de março de 2004	Intercâmbio Documental
27	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece a "Revisão Tarifária Periódica da Concessionária de Distribuição de Energia Elétrica Companhia de Eletricidade do Acre - ELETROACRE"	Audiência Ao Vivo
28	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece a Revisão Tarifária Periódica da Concessionária de Distribuição de Energia Elétrica Centrais Elétricas de Rondônia - CERON	Audiência Ao Vivo
29	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que visa estabelecer o tratamento a ser dado pelo Operador Nacional do Sistema Elétrico - ONS, à declaração de inflexibilidade de geração de usina termelétrica, na elaboração da programação eletroenergética do SIN	Intercâmbio Documental
30	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que altera dispositivos da Resolução no 433, de 26 de agosto de 2003, que estabelece os procedimentos e as condições para início da operação em teste e da operação comercial de empreendimentos de geração de energia elétrica, incluindo requisitos relativos ao suprimento de combustível para usinas termelétricas e estabelece prazos para regularização	Intercâmbio Documental
31	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece a "Revisão Tarifária Periódica da Concessionária de Distribuição de Energia Elétrica, Cooperativa Aliança - COOPERALIANÇA"	Audiência Ao Vivo
32	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece a "Revisão Tarifária Periódica da Concessionária de Distribuição de Energia Elétrica, Usina Hidro Elétrica Nova Palma Ltda - UHENPAL"	Audiência Ao Vivo
33	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece as condições para a comercialização de energia elétrica, oriunda de empreendimentos de geração que utilizem fontes primárias incentivadas, com unidade ou conjunto de unidades consumidoras que possuam carga igual ou superior a 500 kW e não se enquadrem nas condições previstas nos artigos 15 e 16 da Lei nº 9.074, de julho de 1995	Audiência Ao Vivo
34	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que visa à alteração do módulo das Regras de Comercialização de Energia Elétrica que trata do cálculo de garantias financeiras	Intercâmbio Documental
35	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece as condições para contratação de energia elétrica para unidade consumidora que se enquadre nas condições previstas nos arts. 15 ou 16 da Lei no 9.074, de 7 de julho de 1995	Audiência Ao Vivo
36	ouvir a sociedade e colher subsídios e informações para o processo que antecede a fiscalização econômica-financeira da Concessionária de Distribuição de Energia Elétrica, Cooperativa Aliança - COOPERALIANÇA, nas áreas de comercialização e distribuição de energia elétrica, com base no Contrato de Concessão e na legislação vigente	Audiência Ao Vivo
37	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, para atualização das curvas bianuais de aversão a risco das Regiões Norte, Nordeste, Sudeste/Centro-Oeste e Sul, referente ao período de janeiro/2006 a dezembro/2007	Intercâmbio Documental
38	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece a redistribuição das cotas-parte de energia de Itaipu Binacional para o ano de 2007 e demais diretrizes em relação à comercialização de energia gerada pela usina	Intercâmbio Documental
39	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que visa à aprovação das Regras de Comercialização de Energia Elétrica - versão janeiro/2006	Intercâmbio Documental

40	obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que visa à aprovação das Regras de Comercialização de Energia Elétrica relativas aos Contratos de Comercialização de Energia Elétrica - CCEARs por disponibilidade resultantes do leilão de energia proveniente de novos empreendimentos de geração - Leilão no 002/2005-ANEEL	Intercâmbio Documental
41	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, para estabelecimento das condições gerais para a incorporação de redes particulares, instaladas em vias públicas, aos sistemas elétricos das concessionárias ou permissionárias do serviço público de distribuição de energia elétrica	Audiência Ao Vivo
42	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece procedimentos para fixação do encargo de responsabilidade da concessionária ou permissionária de distribuição de energia elétrica, bem como para o cálculo da participação financeira do consumidor, referente ao custo das obras para atendimento de pedidos que não se enquadrem nos critérios de universalização do uso da energia elétrica	Audiência Ao Vivo
43	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece as condições para a Indisponibilidade do Serviço de Transmissão de Energia Elétrica	Audiência Ao Vivo
44	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece os procedimentos e as condições gerais referentes à cobrança da Recomposição Tarifária Extraordinária-RTE, pelas concessionárias de distribuição, dos consumidores livres que integravam o mercado cativo durante a vigência do Programa Emergencial de Redução do consumo de Energia Elétrica-PERCEE	Audiência Ao Vivo

### Consultas públicas realizadas pela ANEEL em 2005

Número	Objetivo
1	Coleta de subsídios e informações para o aperfeiçoamento do Procedimento de Mercado PdC AC.02 - Mecanismo de Compensação de Sobras e Déicits - MCS D
2	Instruir o processo de aprovação Procedimentos de Comercialização de Energia Elétrica versão 2005 ? Lote 2, composto dos seguintes documentos: (i) PdC CO.01 - Contratos Bilaterais; (ii) PdC ME.01 - Enviar Dados de Medição; (iii) PdC ME.03 - Modelagem de Contratos Decorrentes do Leilão de Excedentes de Energia Elétrica - Edital de Leilão no 001/2003-MAE; (iv) PdC CZ.01 - Cronograma Geral de Contabilização; (v) PdC PE.01 - Estabelecer Preço de Liquidação de Diferenças (PLD); e (vi) PdC AM.01 - Entrada de Dados por Contingência.
3	Instruir o processo de aprovação de Procedimentos de Comercialização de Energia Elétrica, PdC AG.01 Adesão à CCEE e PdC ME.02 Manutenção do Cadastro do Sistema Elétrico
4	Instruir o processo de aprovação do Lote 3 dos Procedimentos de Comercialização de Energia Elétrica, que inclui a seguinte lista de Procedimentos: i) PdC AG.02 Manutenção de Cadastro de Agentes da CCEE e Usuários do SCL; ii) PdC AG.03 Desligamento da CCEE; iii) PdC AM.02 Atendimento ao Agente da CCEE; iv) PdC AM.03 Solução de Conflitos; v) PdC AM.04 Administrar Votos e Contribuição Associativa; vi) PdC AM.09 Solicitação de Recontabilização; vii) PdC CO.07 Revisão da Sazonalização de Energia Assegurada; viii) PdC CZ.02 Recontabilização e Ajustes na Contabilização e Liquidação; ix) PdC LF.01 Liquidação Financeira; e x) PdC DR.01 Divulgação de Resultados
5	Obter informações e subsídios para o processo de aprovação do Procedimento de Comercialização " PdC AM.10 - Aferição e Aplicação de Penalidades - Cobertura de Consumo, Lastro para Venda de Energia ELétrica e Potência"
6	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, visando subsidiar aprovação do Procedimento de Comercialização PdC AM.12 Representação na CCEE de Agentes com Participação Facultativa
7	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, visando subsidiar aprovação do Procedimento de Comercialização PdC AM. AM.11 - Divulgação de Informações de Autoprodução e Produção Independente de Energia para Aplicação das Tarifas de Uso dos Sistemas de Distribuição e Transmissão

### Audiências públicas realizadas pela ANEEL em 2006

Número	Objetivo	Modalidade
1	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que estabelece a metodologia a ser aplicada para a revisão tarifária periódica da Companhia de Transmissão de Energia Elétrica Paulista (CTEEP).	Intercâmbio Documental
2	Estabelecer os critérios para repasse, às tarifas do consumidor final, do custo de sobrecontratação de energia elétrica de até 3% (três por cento), de acordo com o disposto no art. 38 do Decreto nº 5.163, de 30 de julho de 2004.	Intercâmbio Documental
3	Estabelecer os requisitos necessários à qualificação de centrais termelétricas cogeneradoras de energia e revoga a Resolução nº 21 de 20 de janeiro de 2000	Intercâmbio Documental
4	Regulamentação do inciso II do artigo 14 do Decreto nº 5.163, de 30 de julho de 2004, estabelecendo os requisitos necessários à certificação de centrais geradoras termelétricas na modalidade distribuída para fins de comercialização de energia elétrica no Ambiente de Contratação Regulada - ACR	Intercâmbio Documental
5	Alterar dispositivos da Resolução Normativa no 146, de 14 de fevereiro de 2005, incluindo critérios para o cálculo da sub-rogação dos benefícios do rateio da Conta de Consumo de Combustíveis Fósseis-CCC, para empreendimentos de transmissão e distribuição, não integrantes da Rede Básica	Intercâmbio Documental
6	Subsidiar o processo de elaboração do Edital do Leilão nº 002/2006-ANEEL, para contratação de energia proveniente de novos empreendimentos de geração, com posterior outorga de autorização e concessão, e dos empreendimentos enquadrados nos termos do art. 17 da Lei nº 10.848, de 15 de março de 2004 para o Sistema Interligado Nacional - SIN, no Ambiente de Contratação Regulada - ACR	Intercâmbio Documental
7	Receber contribuições referentes aos critérios e procedimentos a serem utilizados no processo de Revisão Tarifária Periódica das Concessionárias de Transmissão de Energia Elétrica	Audiência Ao Vivo
8	Aperfeiçoamento das metodologias utilizadas no primeiro ciclo de Revisão Tarifária Periódica - RTP das Concessionárias de Distribuição de Energia Elétrica	Audiência Ao Vivo
9	Estabelecer os procedimentos para obtenção de anuência aos atos e negócios jurídicos celebrados entre partes relacionadas e revogação da Resolução nº 22, de 4 de fevereiro de 1999	Intercâmbio Documental
10	Aprimoramento da Resolução ANEEL nº 265, de 10 de junho de 2003, que estabelece procedimentos para prestação de serviços ancilares de geração e transmissão	Intercâmbio Documental
11	Estabelecer critérios e procedimentos para a flexibilização, pelas Concessionárias e Permissionárias de Distribuição de energia elétrica, do atendimento 24 horas por dia em localidade de sistema elétrico isolado	Intercâmbio Documental
12	Estabelecer a equalização das taxas anuais de depreciação das Unidades de Cadastro - UC referentes aos ativos com características semelhantes, no âmbito da Distribuição e da Transmissão de energia elétrica, constantes da Resolução nº 44, de 17 de março de 1999	Intercâmbio Documental
13	Receber contribuições referentes à metodologia de cálculo das Tarifas de Uso do Sistema de Distribuição(TUSD) e das Tarifas de Energia (TE) aplicáveis às concessionárias e permissionárias de serviço público de distribuição do Sistema Interligado Nacional (SIN), cujo mercado próprio seja inferior a 500 GWh/ano	Audiência Ao Vivo
14	Estabelecer critérios para consideração das Usinas Térmicas na elaboração do Programa Mensal de Operação Eletroenergética - PMO e suas revisões, em função da indisponibilidade por falta de combustível	Intercâmbio Documental
15	Estabelecer critérios de participação no Mecanismo de Realocação de Energia - MRE para empreendimento hidrelétrico não despachado centralizadamente e procedimentos e critérios de apuração da indisponibilidade, para fins de aplicação do Mecanismo de Redução de Energia Assegurada - MRA	Intercâmbio Documental
16	Obter subsídios e informações adicionais para aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL a fim de "alterar dispositivos das Resoluções nº 393 e nº 395, ambas de 4 de dezembro de 1998, conferindo prioridade à Empresa de Pesquisa Energética - EPE na elaboração de estudos de inventário de rios estratégicos e de estudos de viabilidade de usinas hidrelétricas selecionados por aquela empresa	Intercâmbio Documental
17	Obter subsídios e informações adicionais para elaboração de ato regulamentar, a ser expedido pela ANEEL, para a alteração da Convenção de Comercialização de Energia Elétrica, instituída pela Resolução Normativa nº 109, de 26 de outubro de 2004, motivada pelo processo de apuração e liquidação financeira das cessões do Mecanismo de Compensação de Sobras e Défisits - MCSD	Intercâmbio Documental
18	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que visa à aprovação das Regras de Comercialização de Energia Elétrica, versão 2007	Intercâmbio Documental
19	Obter subsídios e informações adicionais para elaboração de ato regulamentar, a ser expedido pela ANEEL, para estabelecer os procedimentos necessários para prorrogação das concessões de uso do bem público dos empreendimentos de que trata o art. 17 da Lei nº 10.848, de 15 de março de 2004	Intercâmbio Documental

## Consultas públicas realizadas pela ANEEL em 2006

Número	Objetivo
1	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que visa à aprovação do Procedimento de Comercialização PdC CO.12 _ Tratamento da Energia Elétrica do PROINFA na CCEE
2	Aprovar o Procedimento de Comercialização PdC AM.10 - Aferição e Aplicação de Penalidades -Cobertura de Consumo, Lastro para Venda de Energia Elétrica e Potência
3	Ouvir a sociedade e colher subsídios e informações no que se refere à qualidade dos serviços prestados à população pela Companhia Energética do Ceará - COELCE nas áreas de comercialização e distribuição de energia elétrica, visando a orientar o escopo do processo de fiscalização a ser efetuado pela ANEEL, com base no Contrato de Concessão e na legislação vigente
4	Ouvir a sociedade e colher subsídios e informações no que se refere à qualidade dos serviços prestados à população pela Iguazu Distribuidora de Energia Elétrica Ltda - IENERGIA nas áreas de comercialização e distribuição de energia elétrica, visando orientar o escopo do processo de fiscalização a ser efetuado pela ANEEL, com base no Contrato de Concessão e na legislação vigente
5	Ouvir a sociedade e colher subsídios e informações no que se refere à qualidade dos serviços prestados à população pela Companhia Estadual de Energia Elétrica - CEEE nas áreas de comercialização e distribuição de energia elétrica, visando a orientar o escopo do processo de fiscalização a ser efetuado pela ANEEL, com base no Contrato de Concessão e na legislação vigente
6	Ouvir a sociedade e colher subsídios e informações no que se refere à qualidade dos serviços prestados à população pela Espírito Santo Centrais Elétricas S/A - ESCELSA, nas áreas de comercialização e distribuição de energia elétrica, visando a orientar o escopo do processo de fiscalização a ser efetuado pela ANEEL, com base no Contrato de Concessão e na legislação vigente
7	Ouvir a sociedade e colher subsídios e informações no que se refere à qualidade dos serviços prestados à população pela Companhia de Eletricidade do Estado da Bahia -COELBA, nas áreas de comercialização e distribuição de energia elétrica, visando a orientar o escopo do processo de fiscalização a ser efetuado pela ANEEL, com base no Contrato de Concessão e na legislação vigente
8	Ouvir a sociedade e colher subsídios e informações no que se refere à qualidade dos serviços prestados à população pela Centrais Elétricas do Pará S/A_CELPA, nas áreas de comercialização e distribuição de energia elétrica, visando orientar o escopo do processo de fiscalização a ser efetuado pela ANEEL, com base no Contrato de Concessão e na legislação vigente
9	Ouvir a sociedade e colher subsídios e informações no que se refere à qualidade dos serviços prestados à população pela Companhia Energética do Amazonas - CEAM, nas áreas de comercialização e distribuição de energia elétrica, visando a orientar o escopo do processo de fiscalização a ser efetuado pela ANEEL, com base no Contrato de Concessão e na legislação vigente
10	Ouvir a sociedade e colher subsídios e informações no que se refere à qualidade dos serviços prestados à população pela Manaus Energia S.A - ME, nas áreas de comercialização e distribuição de energia elétrica, visando a orientar o escopo do processo de fiscalização a ser efetuado pela ANEEL, com base no Contrato de Concessão e na legislação vigente
11	Ouvir a sociedade e colher subsídios e informações no que se refere à qualidade dos serviços prestados à população pela Eletropaulo Metropolitana Eletricidade de São Paulo S/A - ELETROPAULO nas áreas de comercialização e distribuição de energia elétrica, visando a orientar o escopo do processo de fiscalização a ser efetuado pela ANEEL, com base no Contrato de Concessão e na legislação vigente
12	Aprovar os Procedimentos de Comercialização PdC AC.04 - Apuração dos Valores a Liquidar das Cessões do MCSD e PdC LF.02 - Liquidação Financeira do MCSD
13	Ouvir a sociedade e colher subsídios e informações no que se refere à qualidade dos serviços prestados à população pela CEMAT - Centrais Elétricas Matogrossenses S.A., nas áreas de comercialização e distribuição de energia elétrica, visando a orientar o escopo do processo de fiscalização a ser efetuado pela ANEEL, com base no Contrato de Concessão e na legislação vigente
14	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que visa à aprovação do Procedimento de Comercialização PdC PE.01 - Estabelecer Preço de Liquidação de Diferenças (PLD)
15	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que visa à aprovação dos Procedimentos de Comercialização PdC CO.02 -Sazonalização de Contrato Inicial e Energia Assegurada -, PdC CO.07 - Revisão da Sazonalização de Energia Assegurada - e PdC CO.11 - Sazonalização de CCEAR
16	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que visa à aprovação dos Procedimentos de Comercialização PdC ME.04 - Mapeamento de Pontos de Medição no SCDE -, PdC ME.05 - Manutenção do Cadastro de Medição do SCDE - e PdC ME.06 - Coletar Dados de Medição do SCDE
17	Obter subsídios e contribuições com a finalidade de aprimorar os procedimentos gerais para a obtenção de declaração de utilidade pública, para fins de desapropriação ou instituição de servidão administrativa, objeto da Resolução no 259, de 9 de junho de 2003
18	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que visa à aprovação dos Procedimentos de Comercialização de Energia Elétrica PdC AG.01 - Adesão à CCEE -, PdC AG.02 - Manutenção de Cadastro de Agentes da CCEE e Usuários do SCL - e PdC AG.03 - Desligamento da CCEE
19	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que visa à aprovação dos Procedimentos de Comercialização de Energia Elétrica PdC CO.01 - Contratos Bilaterais -, PdC CZ.01 - Cronograma Geral de Contabilização -, PdC AC.05 - Tratamento de Energia do PROINFA na CCEE - e PdC Glossário de Termos da CCEE
20	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela

	ANEEL, que visa à aprovação dos Procedimentos de Comercialização de Energia Elétrica PdC DR.01 - Divulgação de Resultados -, PdC AM.09 - Solicitação de Recontabilização - e PdC AM.12 - Representação na CCEE de Agentes
21	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que visa à aprovação dos Procedimentos de Comercialização de Energia Elétrica PdC ME.01 - Enviar Dados de Medição - e PdC ME.02 - Manutenção do Cadastro do Sistema Elétrico no SCL
22	Obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento de ato regulamentar a ser expedido pela ANEEL, que visa à aprovação dos Procedimentos de Comercialização de Energia Elétrica PdC AC.02 - Mecanismo de Compensação de Sobras e Déficit (MCSD), Cessão e Redução de Montantes de Energia Elétrica de CCEARs - e PdC AC.03 - Mecanismo de Compensação de Sobras e Déficit (MCSD) <i>Ex-post</i>

**ANEXO II**  
**Assuntos das reuniões de agentes e entidades de agentes do setor elétrico**  
**com a diretoria da ANEEL, em 2005 e 2006**

<b>Data</b>	<b>Instituição</b>	<b>Assunto</b>
3/2/2005	ABIAPE - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS INVESTIDORES EM AUTOPRODUÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA	Parabenizar o DG, apresentar a ABIAPE e discutir posicionamentos que possibilitem aos empreendedores associados mitigar as dificuldades existentes para a implantação de seus respectivos projetos.
3/2/2005	APINE - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS PRODUTORES INDEPENDENTES DE ENERGIA ELÉTRICA	Parabenizar o DG e apresentar a APINE.
17/2/2005	ABRADEE - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DISTRIBUIDORES DE ENERGIA ELÉTRICA	Discutir assuntos referentes ao setor de distribuição de energia elétrica
3/3/2005	ABRAGE - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS GERADORAS DE ENERGIA ELÉTRICA	Visita de cortesia e apresentação da ABRAGE
9/3/2005	ABRACEEL - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS AGENTES COMERCIALIZADORES DE ENERGIA ELÉTRICA	Parabenizar o DG, registrar a participação da ABRACEEL na solenidade de posse do DG, apresentar a ABRACEEL e tratar da ação judicial da ABRACEEL contra a ANEEL, que corre na Justiça Federal, referente às Notas Técnicas 23 e 81 desta Agência e de medidas para liberalizar o mercado de energia elétrica no Brasil em médio prazo.
14/3/2005	ABAR - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS	Convênio de descentralização.
17/3/2005	ABDIB - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INFRA-ESTRUTURA E INDÚSTRIAS DE BASE	Planejamento de investimentos na área de energia.
30/3/2005	ABRADEE - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DISTRIBUIDORES DE ENERGIA ELÉTRICA	PIS/COFINS.
5/4/2005	APINE - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS PRODUTORES INDEPENDENTES DE ENERGIA ELÉTRICA	Audiência Pública 047 (TUSD)
14/4/2005	ABCE - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CONCESSIONÁRIAS DE ENERGIA ELÉTRICA	Apresentar a diretoria e os objetivos da entidade e discutir assuntos de interesse dos associados.
28/4/2005	ABRATE - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS GRANDES EMPRESAS DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA	Tratar de assuntos regulatórios das associadas.
29/4/2005	ABAE - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ÁGUAS E ENERGIA	Apresentação da ABAE.
4/5/2005	ABIAPE - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS INVESTIDORES EM AUTOPRODUÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA	Estudo realizado a respeito do Uso do Bem Público.
5/5/2005	ABCE - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CONCESSIONÁRIAS DE ENERGIA ELÉTRICA	Parabenizar o DG e apresentar a visão da ABCE sobre o setor de energia elétrica.
9/6/2005	APMPE - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PEQUENOS E MÉDIOS PRODUTORES DE ENERGIA ELÉTRICA	Apresentar a APMPE e seus objetivos ao Diretor-Geral e colocar a Associação à disposição da ANEEL.
5/7/2005	ABRADEE - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DISTRIBUIDORES DE ENERGIA ELÉTRICA	Apresentação de propostas da Abradee.
20/7/2005	ABRACEEL - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS AGENTES COMERCIALIZADORES DE ENERGIA ELÉTRICA	Apresentar o convênio firmado entre a ABRACEEL e a Bolsa de Mercadorias & Futuros (BM&F), visando à criação de uma bolsa de energia.
21/7/2005	ABRAGET - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE GERADORAS TERMELÉTRICAS	Tarifa de transmissão.
23/9/2005	ABRAGEF - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE GERAÇÃO FLEXÍVEL	Participação das plantas geradoras flexíveis nos leilões de energia.
10/11/2005	ABRADEE - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DISTRIBUIDORES DE ENERGIA ELÉTRICA	Revisão Tarifária Extraordinária (RTE)
10/11/2005	ABRATE - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS GRANDES EMPRESAS DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA	Resolução ANEEL nº 158/2005.
8/12/2005	ABRAGET - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE GERADORAS TERMELÉTRICAS	Leilão de Energia nova
15/12/2005	ABRADEE - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DISTRIBUIDORES DE ENERGIA ELÉTRICA	Metodologia de Revisão Tarifária
10/1/2006	ABRADEE - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DISTRIBUIDORES DE ENERGIA ELÉTRICA	Discutir a metodologia do 2º ciclo de revisão tarifária

17/1/2006	ABRAGET - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE GERADORAS TERMELÉTRICAS	Análise das contribuições de associados e ou ABRAGET que não foram consideradas na Audiência Pública 030/05 (Resolução 190/05)
26/1/2006	ABDIB - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INFRA-ESTRUTURA E INDÚSTRIAS DE BASE	Déficit na Arrecadação do Ciclo 2005-2006 dos Encargos de Uso da Transmissão, interferência eletromagnética de sistemas de potência no meio ambiente e aplicação do desconto da PV devido a interrupções no funcionamento das linhas de transmissão causadas por incêndio e queimadas
14/2/2006	ABRADEE - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DISTRIBUIDORES DE ENERGIA ELÉTRICA	Uso do Solo/Projeto de Comunicação/Eficientização Energética
21/2/2006	APINE - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS PRODUTORES INDEPENDENTES DE ENERGIA ELÉTRICA	Metodologia de avaliação de propriedades atingidas
22/2/2006	ABRACEEL - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS AGENTES COMERCIALIZADORES DE ENERGIA ELÉTRICA	Apresentar considerações sobre os temas das AP 33/35 e 44
10/3/2006	ABCE - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CONCESSIONÁRIAS DE ENERGIA ELÉTRICA	Declaração de utilidade pública para empreendimentos do setor elétrico
7/4/2006	APINE - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS PRODUTORES INDEPENDENTES DE ENERGIA ELÉTRICA	Formação do preço CCEE e custo de transmissão
19/4/2006	ABRAGET - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE GERADORAS TERMELÉTRICAS	Trust e penalizações por indisponibilidade de gás natural
24/4/2006	ABRADEE - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DISTRIBUIDORES DE ENERGIA ELÉTRICA	Considerações sobre a metodologia para 2º Ciclo da Revisão de Tarifas
15/5/2006	ABRAGET - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE GERADORAS TERMELÉTRICAS	Apresentação da proposição da ABRAGET referente às penalizações por falta de combustível ou por atrasos de obras e andamento dos trabalhos à TUST, em particular às correções para o sistema Nordeste.
22/5/2006	ABRATE - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS GRANDES EMPRESAS DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA	Revisão tarifária das transmissoras
31/5/2006	ABRADEE - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DISTRIBUIDORES DE ENERGIA ELÉTRICA	Apresentação dos resultados da pesquisa de satisfação do consumidor residencial.
20/7/2006	ABCE - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CONCESSIONÁRIAS DE ENERGIA ELÉTRICA	Visita de cortesia para apresentar tópicos do documento (Setor Elétrico, uma agenda para o desenvolvimento)
20/7/2006	ABRADEE - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DISTRIBUIDORES DE ENERGIA ELÉTRICA	Considerações sobre o 2º Ciclo da Revisão de Tarifas.
28/7/2006	ABDIB - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INFRA-ESTRUTURA E INDÚSTRIAS DE BASE	Revisão Tarifária Periódica das Concessões de Transmissão de Energia Elétrica
7/8/2006	ABRATE - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS GRANDES EMPRESAS DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA	Resolução Normativa 158/2005.
4/9/2006	ABRAGET - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE GERADORAS TERMELÉTRICAS	Penalizações de geradores termelétricos.
6/9/2006	APINE - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS PRODUTORES INDEPENDENTES DE ENERGIA ELÉTRICA	Contribuições da Apine para o aprimoramento da TUST.
13/9/2006	ABRACEEL - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS AGENTES COMERCIALIZADORES DE ENERGIA ELÉTRICA	Cumprimento pela nova função e apresentação da agenda dos comercializadores e da livre negociação de energia.
14/9/2006	ABCE - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CONCESSIONÁRIAS DE ENERGIA ELÉTRICA	Apresentação do estudo de ICMS elaborado pelo Comitê Jurídico-Tributário da ABCE
4/10/2006	ABRACEEL - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS AGENTES COMERCIALIZADORES DE ENERGIA ELÉTRICA	Resolução Normativa nº 231/2006.
19/10/2006	ABRADEE - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DISTRIBUIDORES DE ENERGIA ELÉTRICA	Recomposição Tarifária Extraordinária (RTE) e aprimoramentos para o 2º Ciclo de Revisão Tarifária.
30/10/2006	ABRAGET - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE GERADORAS TERMELÉTRICAS	Apresentação do trabalho e relatório da ABRAGET.
20/11/2006	ABRAGE - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS GERADORAS DE ENERGIA ELÉTRICA	MCSD, AP 014/2006, RTE e Contratação de potência nos leilões.
20/11/2006	ABRAGEF - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE GERAÇÃO FLEXÍVEL	Apresentação do novo Presidente do Conselho de Administração, Bruno Dauster. - (Cancelada)
13/12/2006	ABIAPE - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS INVESTIDORES EM AUTOPRODUÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA	Publicação de artigos, pela imprensa, sobre a falta de investimentos em geração de energia elétrica por parte dos autoprodutores.
20/12/2006	ABRADEE - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DISTRIBUIDORES DE ENERGIA ELÉTRICA	Recomposição Tarifária Extraordinária (RTE)