

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

O NOVO PAPEL REGULADOR DO ESTADO BRASILEIRO

Marcos Simão de Moraes

Nº de matr. 9316206

Orientador: Jorge Vianna Monteiro

Outubro de 1998

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

O NOVO PAPEL REGULADOR DO ESTADO BRASILEIRO

“Declaro que o presente trabalho é de minha autoria e que não recorri para realizá-lo, a nenhuma forma de ajuda externa, exceto quando autorizado pelo professor tutor”



Marcos Simão de Moraes

Nº de matr. 9316206

Orientador: Jorge Vianna Monteiro

Novembro de 1998

“ As opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade única e exclusiva do autor”

AGRADECIMENTOS

Queria agradecer, inicialmente, ao meu orientador, professor Jorge Vianna, pela valiosa e indispensável contribuição que deu à realização deste trabalho.

Segundo, à minha família pelo apoio, não só para este trabalho, mas durante todo o curso.

Cabe também um agradecimento especial aos colegas e amigos que tanto contribuíram nas pesquisas e nas horas de dificuldade.

ÍNDICE

Introdução	5
Capítulo I	
A Caminho do Estado Mínimo	7
Capítulo II	
As Privatizações e a Origem das Agências Reguladoras	10
Capítulo III	
O Setor Elétrico e a Aneel.....	17
Capítulo IV	
A Teoria Econômica e Exemplos Internacionais.....	28
Capítulo V	
Conclusão.....	36
Bibliografia	41

INTRODUÇÃO

Um ponto que vem atraindo grande atenção na discussão político-econômica no Brasil, nos últimos anos, é qual o tamanho que o Estado deve ter ou, mais precisamente, em que situações e com que intensidade o governo deve intervir na atividade econômica. Surgiu, então, a idéia, hoje quase consensual no meio econômico, do “Estado Mínimo”, isto é, a idéia de que o Estado deve interferir o mínimo possível no funcionamento normal da economia, se atendo somente às áreas essenciais, como educação, saúde e segurança pública.

O objetivo desse trabalho é, inicialmente, discutir o papel do Estado moderno na economia e, aplicando ao caso brasileiro, observarmos a evolução da posição do governo como agente econômico. Para tal, queremos identificar e analisar a recente mudança na forma de participação do Estado na economia brasileira, passando a atuar mais como regulador em detrimento de uma atuação mais direta, como provedor de bens e serviços.

A partir da implantação e, posteriormente, do rápido desenvolvimento do Programa Nacional de Desestatização (PND), tornou-se de fundamental importância a análise do crescimento do papel regulador do Estado brasileiro bem como o estudo de suas possibilidades e limitações. Para tal iremos examinar as atividades das agências

reguladoras recém criadas pela União para desempenhar esse seu novo papel - Aneel, Anatel e Anp. É importante observarmos algumas peculiaridades no funcionamento dessas agências reguladoras, como suas estruturas, poderes, mecanismos de decisão, origem de recursos, atuação de grupos de interesse, entre outras, que podem determinar o nível e a qualidade, a médio e longo prazos, da atividade econômica brasileira em setores de fundamental importância para o resto da economia, como eletricidade, telecomunicações e produção e fornecimento de petróleo. A partir daí, tentaremos inferir sobre o futuro desses setores da economia que estão sob regulação do Governo Federal, tomando como base o setor elétrico e a atuação da Aneel. Para chegarmos nesse ponto, estudaremos a estrutura judicial sob a qual estão sendo montadas estas agências - Lei Geral e Regimento Interno, poderes e atribuições - além de suas relações com a sociedade - atuação de grupos de interesse, relação com o Congresso Nacional, etc.

I - A CAMINHO DO ESTADO MÍNIMO

Qual é o tamanho ideal que o Estado deve ter? Quantas pessoas devem trabalhar para o setor público? Quanto o governo deve arrecadar de impostos para financiar seus gastos? Estas são questões muito genéricas e de difícil resposta. Porém, os principais jornais e revistas especializados do país tratam deste tema como se houvesse um grande consenso em torno do assunto: o mundo está caminhando, inexoravelmente, para uma época em que os Estados estão cada vez menores. O grande objetivo do Brasil, antes de desenvolvimento econômico, bem-estar social ou qualquer outra meta, parece ser a obtenção, o mais urgente possível, do tão falado “Estado Mínimo”. Esta é a razão apresentada pelo Governo Federal e muito bem aceita pela maioria da sociedade para uma série de reformas constitucionais e um gigantesco programa de privatizações.

Ao contrário do que se possa imaginar, não é assim tão clara a diminuição do papel do Estado na economia, tanto no caso brasileiro quanto no mundo. Se observarmos, por exemplo, a capacidade do Estado de recolher impostos e transferir renda, há uma nítida tendência de crescimento da ação estatal ao longo dos anos no Brasil: a arrecadação tributária subiu de 14% do PIB em 1947 para quase 30% do PIB em 1997, segundo dados do Ipea. E, como o governo tem tido déficit em suas contas nos últimos anos, os gastos foram ainda maiores do que a arrecadação de impostos.

Esses números relativos ao Brasil não diferem do que ocorre entre os países desenvolvidos. Uma média entre os 16 países mais ricos do mundo, calculada pelo FMI, mostra que o gasto público continua a crescer.¹

Essa campanha dos defensores do mercado livre, atentando para problemas de ineficiência do setor público como agente econômico, tem levado o Estado a se excluir de algumas funções que assumia, principalmente nos setores produtivos da economia, através do processo de privatizações, em curso no Brasil e já realizado na maioria dos países capitalistas. Nesse ponto, nota-se claramente, tanto no Brasil quanto no mundo, a diminuição do papel do Estado tanto como produtor e fornecedor de bens e serviços à sociedade como para funcionar como instrumento justo de distribuição de rendas, ao deixar que os mercados, funcionando livremente, exerçam tais funções.

Porém, o mais importante a percebermos nesta questão não é qual o tamanho que o Estado deve ter e sim qual o papel que o Estado deve desempenhar na economia. A questão não é quanto o Estado deve intervir na economia e sim como o Estado deve intervir na economia. O que torna alguns Estados mais eficientes do que outros na condução de suas economias são os diferentes tipos de envolvimento.

Na verdade, o desânimo com relação ao desafio de reconstruir ou redefinir os papéis do Estado brasileiro tem levado à idéia de um projeto nacional para tornar o Estado praticamente dispensável. É claro que essa é uma idéia equivocada das reais funções que o Estado moderno deve assumir na economia. Modernização e desenvolvimento não são possíveis sem a construção de um Estado moderno e eficiente. Este seria o Estado desenvolvimentista caracterizado por Peter Evans, capaz de formular e exercer regras que promovam estímulos e incentivos, desencorajando os atores privados a trocar atividades produtivas por *rent seeking* improdutivo. Tal Estado

¹ Revista Exame, "Quem Disse Que o Estado É Mínimo", 6 de maio de 1998.

seria responsável pela realização da transformação industrial necessária para garantir ao país uma melhor participação na divisão internacional de trabalho.²

O que vamos analisar no próximo capítulo é a mudança na forma de envolvimento do Estado brasileiro com a economia, desde a criação do Programa Nacional de Desestatização e com a criação das agências reguladoras, Anatel, Aneel e Anp. A importância dessa mudança fica evidenciada nas palavras do próprio presidente da República, Fernando Henrique Cardoso (em entrevista à revista *Veja*, em 10/09/97): “o que estamos fazendo na prática? Criando agências de regulamentação. Criando um novo Estado. Um Estado nem mínimo nem máximo, mas o necessário para bem proteger os direitos do cidadão”.

² Ver Evans (1995)

II - AS PRIVATIZAÇÕES E A ORIGEM DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

Desde a criação da Lei nº 8031 de abril de 1990, através da emissão de uma Medida Provisória, originando o PND, as privatizações brasileiras têm ganho um grande impulso e vêm transcorrendo de forma rápida e contínua, culminando com o mega leilão do sistema Telebrás que, somando-se à venda das concessões da banda B e das “empresas-espelhos” (que irão competir com as do sistema Telebrás privatizadas), deve alcançar um montante em torno de 33 a 38 bilhões de reais. Este valor, que é o dobro do PIB do Uruguai, por exemplo, mostra não só a importância das privatizações para as contas públicas, mas também a dificuldade que o governo deverá enfrentar na regulação desse setor. O mesmo ocorre em outros setores da economia com processos de privatização em curso, como no setor elétrico.

Todo o programa de privatizações brasileiro foi idealizado e avançou, em grande parte, sem que fosse feita, previamente, uma definição de um quadro regulador de caráter definitivo, baseando-se em arranjos provisórios. O setor elétrico, por exemplo, teve várias empresas que passaram para as mãos do setor privado e foram administradas durante bom período sem que houvesse uma agência específica para regular essa atividade (a regulação foi feita em regime provisório pelo Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica - Dnaee). Os problemas oriundos desta

indefinição ganharam maiores proporções devido ao caráter federalista da atuação do Estado em alguns setores, o que torna uma solução geral tanto para a privatização quanto para a regulação do setor muito mais complicada do que se todo o setor fosse dominado pelo governo federal.

Muitos problemas se originaram dessa indefinição do governo quanto à atividade reguladora. Um exemplo claro foi o da Light, cujo leilão de privatização foi realizado dois anos antes da aprovação do Regimento Interno da Aneel e, portanto, do início de suas operações como agência reguladora, em substituição ao Dnaee. A Light, privatizada em maio de 1996, reajustou os preços bem acima da inflação, reduziu o quadro de funcionários quase à metade e multiplicou por quatro o número de reclamações de consumidores contra ela no Procon. Só em 1998, após sérios problemas de interrupção no fornecimento de energia elétrica durante as festas de Natal e Ano Novo em 1997 e durante boa parte do verão de 1998, a Aneel decidiu agir e entregou à Light uma lista de 36 providências que deveriam ser tomadas pela empresa, além de uma multa de R\$ 2,016 milhões e da obrigação de ressarcir os consumidores por prejuízos causados.

A despeito do atraso e de todas as dificuldades, o Governo Federal proclamou então “a criação de um novo Estado, não mais empresário, mas fortemente regulador, um Estado não mais orientado pelos interesses das corporações, mas responsável pela institucionalização de canais diretos de fiscalização e representação da sociedade, impermeáveis às pressões que, historicamente, vêm dissociando a administração pública do interesse público.”³

A Lei 9.427, de 26 de dezembro de 1996, institui a Agência Nacional de Energia Elétrica - Aneel, uma autarquia sob regime especial, vinculada ao Ministério de Minas e

³ Nota à imprensa presente no site da anatel na internet - www.anatel.gov.br

Energia, com sede e foro no Distrito Federal, com a finalidade de regular e fiscalizar a produção, transmissão e comercialização de energia elétrica. O Decreto nº 2.335 de 06-10-97 aprova a Estrutura Regimental da Aneel e, em 28 de dezembro de 1997, através da Portaria nº 349 do Ministério das Minas e Energia, é aprovado o Regimento Interno da Aneel, ficando extinto o Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica - Dnaee, até então o órgão responsável pela fiscalização dos serviços de energia elétrica no Brasil.

A estrutura organizacional da Aneel está formada por uma Diretoria, com cinco diretores sendo um Diretor-Geral, uma Procuradoria Geral e por superintendências para as principais atribuições, dentre as quais podemos citar:

- Regulação Econômica
- Estudos Econômicos de Mercado
- Gestão dos Potenciais Hidráulicos
- Concessões e Autorizações de Geração
- Concessões e Autorizações de Transmissão e Distribuição
- Fiscalização dos Serviços de Geração
- Fiscalização dos Serviços de Eletricidade
- Regulação dos Serviços de Geração
- Regulação dos Serviços de Transmissão e Distribuição
- Regulação da Comercialização da Eletricidade

Em 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.478, regulamentada pelo Decreto nº 2.455 de 14/01/98, estabelece que a Agência Nacional do Petróleo - Anp, autarquia integrada ao Ministério de Minas e Energia, tem por finalidade promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, nas

diretrizes emanadas do Conselho Nacional de Política Energética - CNPE. Segundo a própria Anp, “o novo órgão regulador do setor petróleo, na execução de suas atividades, buscará satisfazer a demanda atual da sociedade mantendo com esta, uma comunicação efetiva”.⁴

A Anp é dirigida, em regime de colegiado, por uma diretoria composta por um Diretor-Geral e quatro Diretores. Os membros da Diretoria serão nomeados pelo Presidente da República, após aprovação do Senado Federal, e cumprirão mandatos de quatro anos, não coincidentes, permitida a recondução. Estarão impedidos de exercer cargo de diretor da Anp, pessoas que mantenham, ou tenha mantido nos doze meses anteriores à data de início do mandato, vínculos com empresa que explore qualquer das atividades integrantes da indústria do petróleo ou de distribuição ou que tenham exercido cargo de direção em entidade sindical ou associação de classe representativa de interesses de empresas que explorem quaisquer das atividades integrantes da indústria do petróleo.

As principais atribuições dadas à Anp pela Lei nº 9.478 são:

- Implementar, em sua esfera de atribuições, a política nacional de petróleo e gás natural, com ênfase na garantia do suprimento de derivados de petróleo em todo território nacional e na proteção dos interesses dos consumidores quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos;
- Regular a execução de serviços de geologia e geofísica aplicados à prospecção petrolífera, visando ao levantamento de dados técnicos, destinados à comercialização, em bases não-exclusivas;

⁴ Site da Anp na internet - www.anp.gov.br - Apresentação

- Elaborar os editais e promover as licitações para a concessão de exploração, desenvolvimento e produção, celebrando os contratos delas decorrentes e fiscalizando a sua execução;
- Fiscalizar diretamente, ou mediante convênios com órgão dos estados e do Distrito Federal, as atividades integrantes da indústria do petróleo, bem como aplicar sanções administrativas e pecuniárias previstas em lei, regulamento ou contrato;
- Autorizar a prática das atividades de refinação, processamento, transporte, importação e exportação, na forma estabelecida nesta Lei e sua regulamentação;
- Fiscalizar o adequado funcionamento do Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis e o cumprimento do Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis;
- Regular e autorizar as atividades relacionadas com o abastecimento nacional de combustíveis, fiscalizando-as diretamente ou mediante convênios com outros órgãos da União, Estados, Distrito Federal ou Municípios;
- Além dessas atribuições, estão conferidas à Anp as atribuições do Departamento Nacional de Combustíveis - DNC, relacionadas com as atividades de distribuição e revenda de derivados de petróleo e álcool.

Criada também como autarquia especial para regular o setor de comunicações, através da Lei 9472 de 16 de julho de 1997, a Anatel é administrativamente independente, não se subordina hierarquicamente a nenhum órgão de governo, seus dirigentes têm mandato fixo e estabilidade. Do Ministério das Comunicações, a Anatel herdará os poderes de outorga, regulamentação e fiscalização. A autonomia da agencia está baseada no Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel), o qual será de sua exclusiva gestão.

O seu Conselho Diretor é formado por cinco integrantes, escolhidos pelo presidente da república e aprovados pelo Senado, com mandato de cinco anos. Os membros do Conselho Diretor só perderão seus cargos por renúncia, condenação judicial ou processo administrativo disciplinar. O presidente do conselho é também o presidente executivo da Anatel, auxiliado por um superintendente executivo geral. Aos conselheiros é proibido o exercício de qualquer outra atividade profissional, empresarial, sindical ou de direção político-partidária. Não lhes é permitido, também, ter interesse significativo, direto ou indireto, em empresa relacionada com telecomunicações, bem como, até um ano após deixar o cargo, representar qualquer pessoa ou interesse perante a Agência.

Há, também, um Conselho Consultivo formado por 12 conselheiros, sendo dois representantes do Senado, da Câmara, do Poder Executivo, das entidades de classe das prestadoras de serviços de telecomunicações, das entidades representativas dos usuários e entidades da sociedade.

Suas principais atribuições são:

- Implementar a polícia nacional de telecomunicações
- Administrar o espectro de radiofrequências e o uso de órbitas
- Atuar na defesa e proteção dos direitos dos usuários
- Atuar no controle, prevenção e repressão das infrações de ordem econômica, no âmbito das telecomunicações, ressalvadas as competências legais do CADE
- Estabelecer restrições, limites ou condições a grupos empresariais para obtenção e transferência de concessões, permissões e autorizações, de forma a garantir a competição e impedir a concentração econômica no mercado.

- Estabelecer a estrutura tarifária de cada modalidade de serviços prestados em regime público

Passaremos agora, então, ao estudo específico do funcionamento da Aneel e do setor elétrico, através da análise das medidas que têm sido tomadas por ela, tentando estabelecer um paralelo entre o projeto idealizado pelo Governo para este “novo Estado” brasileiro e o que podemos observar na prática, usando como balizamento a moderna teoria existente sobre regulação econômica além de exemplos da atividade reguladora em outros países.

III - O SETOR ELÉTRICO E A ANEEL

Vamos analisar a partir de agora o funcionamento, na prática, dessa atuação reguladora do Estado brasileiro, tomando como base para esta análise o setor elétrico com sua respectiva agência reguladora, a Aneel. O setor elétrico nos parece especialmente interessante por ter algumas peculiaridades que tornam o exercício da regulação um tanto mais complicado e, conseqüentemente, mais importante. Primeiro, este é um setor de fundamental importância para o resto da economia, pois interfere diretamente nos custos de produção de qualquer setor e no custo de vida de qualquer cidadão. Além disso, com a introdução do Plano Real houve uma forte tendência de crescimento do consumo de energia elétrica no país, devido principalmente à rápida expansão da demanda residencial causada pela disseminação do uso de aparelhos eletrodomésticos. Porém, apesar do rápido crescimento da demanda que vem sendo observado há várias décadas, o consumo per capita no Brasil ainda é bastante baixo⁵. O potencial de crescimento da demanda, portanto, ainda continua sendo muito grande. Essa rapidez do crescimento da demanda é uma peculiaridade que merece atenção especial, tanto para o processo de privatização como para a regulação desse setor, já que um dos problemas mais delicados da regulação se refere ao sistema de incentivos, onde falhas relacionadas a incertezas e falta de credibilidade das regras anunciadas pelo órgão regulador pode levar a um esforço de investimento insuficiente por parte da

⁵ Ver Werneck (1997)

empresa regulada⁶. Para o investidor, é importante o conhecimento pleno e prévio das regras do setor e do relacionamento das concessionárias com o poder concedente, inclusive para que possa estabelecer o valor que estará disposto a pagar pelas ações dessas empresas nos leilões de privatização.

Uma outra particularidade do setor elétrico que merece uma melhor análise é o fato de estar em franco e acelerado processo de privatização. O setor elétrico tem características que o diferem muito dos setores de telecomunicações e petrolífero no que tange às privatizações. A principal delas é o já citado caráter federalista descentralizado da presença do Estado no setor. O avanço da participação estatal na produção e comercialização de energia elétrica jamais teve a intenção de centralizar o controle do setor em uma única empresa estatal ou num único grupo de empresas (como no caso da telefonia). Isto fez surgir dezenas de empresas estatais que hoje controlam o setor elétrico num arranjo peculiar, em parte dominado pela União e em parte pelos governos estaduais.

Por estas características peculiares, o setor elétrico vem sendo privatizado aos poucos, estando nesse momento, numa condição intermediária entre os outros setores regulados. Enquanto o setor de telecomunicações foi privatizado todo de uma só vez e o setor de petróleo continua integralmente nas mãos do Estado brasileiro, o setor elétrico, como mostra a tabela 3.1, já teve quatorze empresas privatizadas (até agosto/98), gerando uma arrecadação total de mais de dezessete bilhões de reais para o governo, mas ainda tem previsto para o próximo ano cerca de vinte bilhões de dólares das privatizações das grandes geradoras federais (Furnas, Chesf e Eletronorte) e das distribuidoras de energia elétrica. Além das privatizações, investidores privados vêm

⁶ Para uma análise mais detalhada desta questão, ver Train (1991)

atuando diretamente nos empreendimentos de geração de energia elétrica, como mostra a tabela 3.2, com investimentos de mais de seis bilhões de dólares.

Desta forma, a Aneel interage, através da regulação, tanto com empresas privadas quanto com empresas estatais. Este fator torna o estudo isolado da atividade da Aneel um bom parâmetro para a atuação reguladora do Estado brasileiro como um todo.

Tabela 3.1

PRIVATIZAÇÕES DE CONCESSIONÁRIAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS REALIZADAS

Nº	Empresa	Data de Venda	Ações Ordinárias (%)	Valores de Referência (R\$)	
				Edital	Leilão
1	ESCELSA	11/07/95	78,72	320.196.821,00	357.923.251,40
2	LIGHT	21/05/96	60,44	2.697.939.495,03	2.697.939.495,03
3	CERJ	20/11/96	70,26	464.672.640,00	605.327.643,00
4	COELBA	31/07/97	71,14	975.810.537,82	1.730.888.000,00
5	Cachoeira Dourada S.A.	05/09/97	97,99	543.418.001,18	779.757.550,00
6	CEEE (NO/ND)	21/10/97	99,83	922.000.000,00	1.635.000.000,00
7	CEEE (CO)	21/10/97	100,00	802.000.000,00	1.510.000.000,00
8	CPFL	05/11/97	67,60	1.772.362.272,00	3.014.910.038,66
9	ENERSUL	19/11/97	84,21	323.316.478,17	625.555.555,00
10	CEMAT	27/11/97	96,27	340.346.108,21	391.500.000,00
11	ENERGIPE	03/12/97	91,80	294.353.159,55	577.101.775,00
12	COSERN	12/12/97	80,20	389.616.226,16	676.400.000,00
13	COELCE	02/04/98	84,59	775.956.000,00	987.000.000,00
14	Emp. Metropolitana de Energia	15/04/98	74,88	2.026.732.419,60	2.026.732.419,60
ARRECAÇÃO TOTAL				12.648.720.158,72	17.616.035.727,69

Fonte: Aneel

Tabela 3.2

Posição: Agosto/98

Participação de Investidores Privados nos Empreendimentos de Geração												
Usina	Concessionária	UF	Potência (MW)	Investimento (US\$ Milhões)	% Investimento Privado	Investimento Privado (US\$ Milhões)	% Investimento Público	Investimento Público (US\$ Milhões)	Inv. Público	Inv. Público	US\$ Milhões	US\$ Milhões
Em Operação												
1	UHE Corumbá I	FURNAS	GO	383,0	358,4	0,0	0,0	100,0	358,4			
2	UHE Miranda	CEMIG	MG	390,0	315,5	0,0	0,0	100,0	315,5			
3	UTE Jorge Lacerda IV	ELETROSUL	SC	350,0	31,9	0,0	0,0	100,0	31,9			
4	UHE Serra da Mesa	FURNAS/SEMESA	GO	1293,0	956,2	53,2	508,3	46,8	447,9			
	SUBTOTAL			2416,0	1662,0	-	508,3	-	1153,7			
Com Obras Retomadas												
5	UHE Antas II	DME/P. CALDAS	MG	16,5	16,2	0,0	0,0	100,0	16,2			
6	UHE Igarapava	CEMIG/CONSÓRCIO	MG/SP	210,0	182,4	86,5	155,9	14,5	26,5			
7	UHE Costa Rica	ENERSUL	MS	16,0	24,4	51,23	12,5	48,8	11,9			
8	UHE Salto Coxias	COPEL	PR	1240,0	783,7	52,5	411,4	47,5	372,3			
9	UHE Rondon II	ELETROGOES	RO	73,5	108,2	100,0	108,2	0,0	0,0			
10	UHE Dona Francisca	CEEE	RS	125,0	135,9	100,0	135,9	0,0	0,0			
11	UHE Itá	ELETROSUL/CONS	SC/RS	1450,0	865,1	61,0	750,1	39,0	115,0			
12	UHE Machadinho	ELETROSUL	SC/RS	1140,0	839,6	93,5	785,0	6,5	54,6			
13	UHE Canoas I	CESP	SP	82,5	90,3	100,0	90,3	0,0	0,0			
14	UHE Canoas II	CESP	SP	72,0	78,8	100,0	78,8	0,0	0,0			
15	UHE Santa Branca	LIGHT	SP	50,0	45,1	100,0	45,1	0,0	0,0			
16	UHE Porto Primavera	CESP	SP/MS	1814,0	2207,0	86,0	1901,6	14,0	305,4			
17	UHE Manso	ELETRONORTE	MT	210,0	310,6	67,8	210,6	32,2	100,0			
	SUBTOTAL			6499,5	5687,3	-	4685,4	-	1001,9			
Com Parcerias Contratadas e Obras ainda não Retomadas												
18	UHE Almorés	CEMIG	MG	300,0	357,2	49,0	175,1	51,0	182,1			
19	UHE Funil (rio Grande)	CEMIG	MG	180,0	254,0	92,0	233,7	8,0	20,3			
20	UHE Pai Joaquim	CEMIG	MG	23,0	31,5	50,0	15,8	50,0	15,8			
	SUBTOTAL			503,0	642,7	-	424,5	-	218,2			

Para realizar este estudo, dividiremos a nossa análise em duas partes: primeiro analisaremos os contratos de concessões de geração, transmissão e distribuição realizados entre a Aneel e as empresas concessionárias; depois vamos observar a atuação da Agência com relação à expansão da capacidade geradora de energia elétrica do país e ao futuro do setor elétrico.

III.1 - Contratos de Concessão

O contrato de concessão é um instrumento complexo, que busca a maximização do bem-estar do consumidor, condicionada a um retorno atrativo para o investidor. O contrato compreende diversos elementos independentes - valor e prazo da concessão, regras de fixação de tarifas, condições de financiamento, direitos e obrigações durante a vigência da concessão e ao final do contrato - cuja escolha adequada é importante para minimizar os riscos de retorno muito elevado ou muito baixo para o investidor, de provisão ineficiente dos serviços e de manutenção inadequada dos ativos.

De acordo com a Lei das Concessões (Lei nº 8987 de 1995), o contrato de concessão, a ser firmado entre a empresa concessionária e o poder concedente, deve conter as regras para o reajuste e a revisão das tarifas do serviço público concedido. A concessão para prestação do serviço público de energia elétrica é feita através do regime de monopólio legal, o que significa que somente a concessionária pode prestá-lo dentro de sua área de concessão. Ao conceder um monopólio legal, o poder concedente se reserva o direito de estabelecer as condições para a prestação do serviço público, inclusive quanto ao valor das tarifas que a concessionária poderá cobrar de seus consumidores, buscando compensar, desta forma, a inexistência dos mecanismos naturais de ajustes de preços inerentes ao regime de livre concorrência.

Os primeiros contratos de concessão do serviço público de energia elétrica elaborados com base nessa nova lei foram os da Light e da Escelsa, firmados ainda com o Dnaee. Ao todo, no período compreendido entre julho de 1995 e novembro de 1997, o Dnaee assinou 23 contratos de concessão de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica. Já sob o controle da Aneel, a partir de dezembro de 97, foram assinados 9 contratos de concessão, até agosto de 98, sendo 5 de distribuição e 4 de geração de energia.

Pelos contratos de concessão de distribuição e geração a Aneel, como poder concedente, não confere às concessionárias o direito de exclusividade relativamente aos consumidores de energia elétrica que, por força da lei, são livres para adquirir energia elétrica de outro fornecedor bem como a energia produzida na Central Geradora pode ser vendida a outras concessionárias. O prazo da concessão é de 30 anos podendo ser prorrogado no máximo por igual período, sendo feita uma revisão das condições estipuladas no contrato original. No que se refere às condições de prestação dos serviços os contratos são um tanto vagos, com cláusulas como: “a concessionária obriga-se a adotar, na prestação dos serviços, tecnologia adequada e a empregar equipamentos, instalações e métodos operativos que garantam níveis de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, cortesia na prestação dos serviços e a modicidade das tarifas.”⁷

Porém, a grande relevância desses contratos se refere às questões tarifária e de eficiência do serviço prestado. Como o projeto de criação da Aneel limita-se a determinar que as tarifas máximas de energia elétrica serão fixadas nos contratos de concessão, sem criar uma regra única de regulação tarifária, este aspecto ganha uma

⁷ Contrato de Concessão de Distribuição nº 01/97 - Aneel/Enersul, Cláusula Segunda, primeira subcláusula

grande relevância na elaboração dos contratos. Este é um ponto negativo da regulação de energia elétrica, pois a possibilidade de interferência do governo ou de grupos de interesse na escolha das tarifas ótimas diminui a independência das agências reguladoras. O projeto também não impõe nenhuma restrição à participação das distribuidoras na geração, o que introduz o risco de obstáculos à competição.

Dois métodos de fixação de tarifas são bastante conhecidos no mundo: o regime de serviço pelo custo (ou taxa de retorno) e o regime de serviço pelo preço (ou price-caps). Nos últimos anos o método da taxa de retorno vem recebendo críticas por não incentivar a economia de custos e porque os requisitos de informação para sua implementação são extremamente elevados. Já o método de price-caps vem ganhando crescente aceitação, pois baseando o reajuste máximo das tarifas num índice geral de preços, ajustado pelo crescimento esperado na produtividade, esta regra não só incentiva a redução de custos como também possibilita que os consumidores se apropriem da parte dos ganhos de produtividade. Este método vem sendo usado, crescentemente, no Reino Unido, nos Estados Unidos e no México. Observando os contratos já realizados pela Aneel, verificamos que a opção foi pelo sistema de serviço pelo preço: ao ser fixada a tarifa inicial, desde logo é estabelecida uma regra automática para o seu reajuste; a cada cinco anos, há uma revisão nos valores das tarifas, considerando as alterações na estrutura de custos e de mercado da concessionária, os níveis de tarifas observados em empresas similares no contexto nacional e internacional. Esse espaço aberto na revisão das tarifas pode ser um pouco preocupante, pois as regras não são muito claras e não há garantias de que estas revisões não serão manipuladas por grupos de interesse no futuro.

No que se refere à manutenção e melhora do nível de qualidade dos serviços, existem alguns índices, critérios, fórmulas e parâmetros que devem ser respeitados pelas concessionárias. A exigência do Plano de Melhoria de Qualidade para as concessionárias de distribuição é de um incremento de 5% nos índices de duração equivalente de interrupção por consumidor (DEC), de frequência equivalente de interrupção por consumidor (FEC) e do tempo médio de atendimento (TMA) que se refere à falta de energia elétrica no âmbito da área de concessão. Além disso, são estabelecidos prazos para serviços de atendimento comercial como vistoria, ligação e religação.

III.2 - A Expansão da Oferta

Uma das conseqüências visíveis da crise das finanças públicas no Brasil ao longo das décadas de 80 e 90 foi a progressiva perda de capacidade do Estado alocar recursos na expansão e manutenção da infra-estrutura. A eliminação dos gargalos de oferta acumulados desde a década de 80 e a melhoria dos serviços requerem investimentos elevados. A recuperação do investimento em infra-estrutura é condição necessária para a retomada do crescimento sustentado da economia brasileira. Com a série de reformas implementadas pelo governo, a partir de meados de 95, a incumbência de incentivar a recuperação do investimento e planejar a reestruturação dos setores de infra-estrutura ficou a cargo das agências reguladoras.

No setor elétrico, o esforço para a modernização procura criar novas condições para o investimento privado, especialmente na geração de energia, através da abertura do mercado e da constituição de um regime de transmissão que assegure o livre acesso de produtores e consumidores. Nesse sentido, a Aneel está instituindo o Mercado

Atacadista de Energia Elétrica (MAE), que deverá estar em pleno funcionamento no primeiro semestre de 99. Com a criação do MAE distribuidoras estaduais, que eram obrigadas a comprar energia de uma geradora preestabelecida, estão livres para comprar energia de qualquer geradora e o fechamento dos contratos será realizado através desse mercado, que será uma espécie de bolsa de valores de energia. Dessa forma, a Aneel vai obrigar as distribuidoras a repassar para o consumidor 50% dos ganhos obtidos na compra de energia (através do MAE) por valor inferior aos fixados pela agência. Essa abertura de mercado deve fazer elevar o nível de competição entre as empresas geradoras, aumentando a eficiência no setor.

Como analisado no início desse capítulo, a demanda doméstica por energia elétrica vem crescendo muito nos últimos anos no Brasil e, em qualquer cenário razoável de retomada sustentada do crescimento econômico no país, o mais provável é que a taxa de crescimento industrial seja bem mais alta do que vem sendo apresentada nos últimos anos. Estes dois fatores levam a projeções de demanda que sugerem que os investimentos anuais requeridos do setor de energia elétrica nos próximos dez anos deverão ser da ordem de um por cento do PIB.⁸

A Aneel tem acompanhado esforços para a ampliação e modernização do parque de geração e da rede de transmissão e distribuição de energia elétrica do país. Além das privatizações já realizadas e das muitas programadas para o ano que vem, já analisados anteriormente, a Agência espera para 98 um acréscimo à capacidade instalada da ordem de 3.183 MW o que representa um acréscimo de 5,3% ao total da potência instalada em 97.⁹ Nesse sentido, a atuação da Aneel é fundamental para criar mecanismos de incentivo à participação do capital privado nessa busca pela expansão da oferta. A

⁸ Ver Werneck (1997)

⁹ Dados do relatório do mês de agosto da Aneel

participação do capital privado é desejável não só para prover fontes de financiamento adequadas, visto que o governo perdeu completamente sua capacidade de investimento, como também para aumentar a eficiência do investimento no setor. Esta participação do investimento privado nos empreendimentos de geração de energia elétrica pode ser observado na tabela 3.2.

Além disso, foram concluídas pela Aneel três licitações de concessões de usinas hidrelétricas em 98, outras cinco estão em andamento e dez estão em fase de estudo para serem lançadas brevemente, envolvendo um investimento total de 3.702 milhões de dólares e uma potência total de 3.256 MW, como mostra a tabela 3.3 abaixo. A Aneel tem registrados, também, desde janeiro de 98, cento e nove solicitações de estudos de viabilidade ou projeto básico para empreendimentos de geração de energia elétrica de origem hidráulica além de quatorze para empreendimentos de geração termelétrica e outra fontes de energia, totalizando mais de oito mil mega watts de potência estimada.

Tabela 3.3

Programa de Licitação de Concessões - Usinas Hidro e Termelétricas
Empreendimentos com Editais lançados e a serem lançados em 1998

N.º	Empreendimento	U.F.	Pot. (MW)	Invest. (MUS\$)
Licitações concluídas em 1998				
1	UHE Santa Clara	BA	60	81,9
2	UHE Ponte de Pedra	MT/MS	176	158,4
3	UHE Campos Novos	SC	880	542,6
Subtotal			1116	782,9
Licitações em andamento				
4	UHE Itumirim	GO	55	86,4
5	UHE Piraju	SP/PR	70	141
6	UTE Candiota III	RS	335	300
14	UHE Irapé	MG	360	524,3
8	UHE Itapebi	BA	450	575
Subtotal			1270	1626,7
Licitações a serem lançadas ou em fase de estudos				
7	UHE Gatos I	BA	33	43
9	UHE Sacos	BA	114	261
10	UHE Campinho	ES	45	44,1
11	UHE Barra do Braúna	MG	48	60
12	UHE Baú	MG	74	90
13	UHE Bocaina	MG	150	250
15	UHE Picada	MG	80	61,8
16	UHE Jataizinho	PR	192	222
17	UHE Ourinhos	SP	44	151
18	UHE Traíra II	MG	90	110
Subtotal			870	1292,9
TOTAL GERAL			3256	3702,5

Posição: Agosto/98

Fonte: Aneel

IV - A TEORIA ECONÔMICA E EXEMPLOS INTERNACIONAIS

Vamos fazer agora uma passagem pela teoria econômica referente à regulação, tentando enquadrar experiência atual brasileira através de exemplos de regulação em outros países.

A teoria econômica da regulação pode ser vista de diversas perspectivas. A Primeira e mais óbvia se refere à regulação como um mecanismo para identificar e corrigir falhas de mercado. Esta perspectiva é necessariamente normativa e dimensiona performance econômica em termos de eficiência. Uma outra visão, esta positiva, se refere à regulação como resultado da atividades de demanda e de oferta por grupos que vão ocorrer em conseqüências distributivas de acordo com as alternativas político-econômicas. Esta perspectiva de economia política não requer falha de mercado para a presença reguladora do Estado, desde que essa presença é requerida por prováveis conseqüências distributivas.

IV.1 - Mecanismos Reguladores e Assimetria de Informação Econômica

Na teoria normativa, a regulação é considerada uma política de “*second-best*”, ou seja, só deve ser aplicada se não for possível utilizar alternativa melhor que, notadamente (em termos de eficiência), seria a de livre mercado. A razão para a

ineficiência inerente à política reguladora estaria, basicamente, nas restrições institucionais, principalmente nas restrições surgidas de informação assimétrica¹⁰.

O modelo básico de informação econômica aplicado à regulação começa com a observação de que a firma regulada tem informação sobre alguns aspectos de performance, como seus custos de produção ou demanda por seus produtos, que o regulador não possui (ou não sabe ao certo). Assume-se que o regulador, sendo a autoridade legal para regular o preço, tipicamente move primeiro, determinando o preço que a empresa deve cobrar, que por sua vez determinará o benefício que a empresa terá. O problema do regulador, então, é achar um ponto ótimo na relação entre o benefício da empresa e o atendimento à demanda dos consumidores. Como não sabe com precisão o custo marginal da firma, o regulador tem que construir uma distribuição de probabilidade e usar esta informação para desenhar um esquema de preços e mecanismo de regulação que deverá aplicar.

IV.2 - A Economia Política da Regulação

A perspectiva da economia política trata como endógeno tanto o comportamento da firma quanto o do regulador e incorpora as estratégias de grupos de interesse que influenciam as escolhas de políticas reguladoras e suas implementações. Essas ações políticas podem ser pensadas como resultado de pressões competitivas, já que a regulação estabelece direitos e redistribui riqueza, usualmente de maneira indireta.

Regulação envolve um processo administrativo que é ao mesmo tempo controlador e controlado. Agências regulam aspectos da operação das firmas, mas essas

¹⁰ Ver Baron (1995)

agências são também controladas pelo sistema político. E o sistema político é fortemente influenciado por grupos de interesses privados, que eventualmente serão os próprios alvos da atividade reguladora.

Ações políticas moldam a política reguladora e influenciam sua evolução. Estão presentes não apenas quando as políticas são formuladas e as leis são criadas, mas também quando as políticas são implementadas e desenvolvidas. O desenho da política reguladora deve incorporar a subsequente ação política. Porém, tais pressões não podem ser completamente antecipadas completamente pelo regulador, até porque não envolvem somente a firma a ser regulada mas também de outros grupos que podem vir a ser afetados ou beneficiados com a introdução da política. Dessa forma o regulador deve entender bem a realidade política onde vai atuar, para que, antecipando ações políticas e desenhando mecanismos que levem em conta essas ações, possam promover a eficiência na economia.

Por esse motivo, independência da agência reguladora é um dos principais requisitos desejáveis para uma regulação eficiente. A independência da agência reguladora pode ser definida como a sua capacidade de buscar prioritariamente os objetivos de bem-estar do consumidor e de eficiência produtiva e alocativa da indústria, em detrimento de outros objetivos conflitantes, como a maximização do lucro do monopolista, a concentração das firmas em segmentos mais lucrativos do mercado ou a maximização de receitas fiscais. A independência fiscal mostra que grau de independência os legisladores desejam conferir à agência e é um componente importante da independência real, que depende também de outros fatores menos visíveis, como relacionamento da agência com o governo e a indústria regulada, a qualidade de seu corpo técnico, a disponibilidade de recursos para o seu funcionamento

até mesmo a personalidade de indivíduos-chave no governo e na indústria, o que aliás é um dos grandes problemas da atualidade brasileira, no que se refere às políticas públicas. Há uma tendência dos diversos países instituírem agências reguladoras independentes e especializadas.

IV.3 - A Experiência Inglesa

Na Grã-Bretanha, a década de 90 representa a substituição dos problemas decorrentes da propriedade pública das indústrias por aqueles relacionados ao processo regulador a que teve que se dedicar o novo setor público. Se nos anos 80, a privatização se constituiu no cerne da agenda pública, nos anos 90 a regulação passou a responder por parte substancial desta agenda. Em especial, os problemas se associaram ao poder de monopólio detido pelas novas companhias privadas, responsáveis pela prestação de serviços públicos. Neste sentido, os órgãos reguladores do Estado, em cada setor, passaram a ter um papel crescentemente intervencionista, como forma de responder às críticas públicas.

A visão dos anos 90 veio apresentar uma reconciliação com o credo do programa de privatização britânico, cujas premissas básicas eram a redução do poder dos monopólios e o incentivo à competição. Nesta visão, a satisfação do consumidor depende, principalmente, de um desenho adequado das indústrias de serviços, no qual a competição é privilegiada. O papel regulador do Estado seria minimizado e, como tal, mais eficaz, se exercido complementarmente às forças de mercado.

Os que viam o processo de privatização inglês como o início da era do “Estado Mínimo” tiveram uma surpresa com o nível de envolvimento do Estado com as

companhias após as privatizações. A experiência britânica nos anos 90 mostra que o Estado em formação, que emerge das privatizações, é mais próximo de um Estado regulador com funções revistas do que de um Estado mínimo, não-intervencionista.

Outro ponto importante revelado na experiência inglesa é que a regulação não é uma atividade contida em um quadro regulador fixo e imutável, mesmo quando definido à época das privatizações. O Estado regulador se desenvolve em meio a negociações e barganhas. Na medida em que este novo Estado cresce e se politiza, surge a questão da regulação dos reguladores. Há um quadro delicado entre independência, flexibilidade e controle social das agências reguladoras: se por um lado, regras rígidas limitam as possibilidades de adaptação a condições mutáveis de demanda e de custos, por outro o excesso de flexibilidade e de poder discricionário dos reguladores pode conduzir à perda de credibilidade da regulação e inibir o investimento privado. Foi o que ocorreu na Inglaterra em 95, quando o órgão regulador do sistema elétrico (Offer - Office of Electricity Regulation) decidiu reavaliar, em favor dos consumidores, a estrutura de preços do setor, acertada no ano anterior e que deveria vigorar por cinco anos. Uma possível solução para o problema seria a instituição de um controle social para as agências reguladoras. Na Inglaterra, foi criada uma outra agência pública para este fim (National Audit Office).

IV.4 - Regulação em Outros Países

Nos Estados Unidos, onde as utilidades públicas são tradicionalmente monopólios privados, agências federais e estaduais vêm desenvolvendo ampla capacidade reguladora autônoma desde a segunda metade do século 19. As Comissões de Utilidades Públicas estaduais dividem com as agências federais a regulação dos

monopólios naturais. Na telefonia de longa distância, as Comissões controlam as tarifas intraestaduais e locais, enquanto a Federal Communications Commission (FCC) regula as interestaduais. Na energia elétrica, a Federal Energy Regulatory Commission (Ferc) regula as transações interestaduais e fixa as tarifas de transporte, enquanto as Comissões são responsáveis pela determinação das tarifas ao consumidor. Na determinação de tarifas, o método largamente usado nos Estados Unidos é o da taxa de retorno, ou *price-caps*, com compensações para taxas de retorno excessivamente altas ou baixas, procurando atenuar as distorções geradas por erros na estimativa da produtividade esperada.

A maioria das firmas, nos Estados Unidos estão sujeitas a mais de uma agência reguladora. Companhias de eletricidade, por exemplo, estão também sujeitas a regulação ambiental, o que eleva substancialmente os custos de eletricidade. Estes custos ligam indiretamente regulação ambiental e regulação de preço afetando a quantidade produzida e o nível de poluição emitida. As agências reguladoras agem de forma separada e independentemente uma da outra, porém a firma regulada tem que levar em conta conjuntamente as determinações de ambas para determinar os seus níveis de produção e poluição.

Na Europa e no Japão, onde os monopólios estatais são ofertantes tradicionais dos serviços de infra-estrutura, a regulação é exercida principalmente pelos ministérios setoriais, e não por agências reguladoras independentes. Mais recentemente, alguns países europeus, além da Inglaterra como já analisamos, vêm instituindo agências autônomas setoriais para regular suas utilidades públicas privatizadas.

Na América Latina, o Chile e a Argentina foram pioneiros no movimento recente de entrada de capital privado nos setores de infra-estrutura e no desenvolvimento da regulação.

A experiência chilena na regulação de energia, telecomunicações e abastecimento de água ultrapassa 10 anos e serve de exemplo para outros países em desenvolvimento da região. Primeiro foram formuladas as regras do jogo, depois foi definida a estrutura da indústria e só então privatizaram os serviços públicos. Uma firma eficiente hipotética, contruída com base nas tendências internacionais de preço e de custos, serve como referencial para a fixação das tarifas de telecomunicações. As firmas reguladas têm incentivo a serem mais eficientes que a firma hipotética, para se beneficiarem de lucros maiores. Custos de distribuição razoáveis para energia elétrica são estabelecidos para três sistemas de referência, observando parâmetros tais como custos operacionais, densidade populacional e picos de demanda. Os distribuidores são classificados em cada um destes grupos e suas tarifas fixadas de acordo com os custos-padrão. Cada distribuidor tem então incentivo a oferecer serviços com preços inferiores à tarifa média de seu grupo.

Na Argentina, a regulação vem sendo aperfeiçoada ao longo da década de 90. Uma legislação ampla e bem definida entrou em vigor desde a privatização das telecomunicações, em 1990, mas na prática a regulação simplesmente não funcionou até bem recentemente. A escassez de recursos no setor público refletia-se na dificuldade de atrair pessoal especializado e até mesmo de manter o quadro existente. O resultado dessa defasagem reguladora foi que um grande número de firmas começou a operar irregularmente e os consumidores foram prejudicados pela virtual paralisação dos serviços de atendimento ao usuário. A partir de meados de 93, a Comisión Nacional de

Telecomunicaciones (CNT) contratou uma equipe de consultores que ajudou a agência a desenvolver estratégias e métodos de trabalho e, só depois de três anos da sua criação, a CNT passou a funcionar plenamente.

Nos demais países da América Latina, a reforma da regulação encontra-se ainda em estágio bastante preliminar.

V - CONCLUSÃO

As reformas econômicas orientadas para o mercado trazem consigo a questão de se elas são, em si, um fim ou se devem ser vistas dentro de um redesenho do papel do Estado. Os fatores que têm condicionado ou favorecido a implementação de reformas econômicas no Brasil, nos últimos anos, podem ser enfocados por dois pontos. De um lado, quando estas são vistas como objetivando, basicamente, a redefinição das esferas de atuação dos setores público e privado. Trata-se de reduzir o tamanho do Estado como sendo o objetivo final. De outro, quando esta redefinição é percebida como geradora de um novo formato para o Estado, o qual passa a assumir um novo papel, não se trata mais de reduzi-lo apenas, mas de dotá-lo de capacidade de intervenção em novas bases. O Estado abandona funções empresariais, em prol de maior eficiência do setor privado nestas funções. Porém, o Estado, na qualidade de poder concedente, permanece como o responsável pela qualidade e adequação desses serviços. Deste Estado, espera-se capacidade para exercer as atividades de regulação e fiscalização.

A idéia de um Estado mínimo, hoje tão falada e aceita nos meios de imprensa ligados à economia, na qual uma eficiência alocativa maior é associada a um mínimo de intervenção estatal, pode ser entendida por duas vertentes. A que postula a ilegitimidade e a irracionalidade do Estado planejador e a que entende a redução do

Estado como caminho inevitável para se enfrentar a atuação prejudicial de *rent seeker*. Neste sentido, seja pela ilegitimidade ou irracionalidade da existência de um Estado planejador, seja pela necessidade de fugir da atuação destrutiva de grupos de interesse, o Estado mínimo se apresentaria como solução para os problemas enfrentados pelas sociedades liberais contemporâneas. A atuação do Estado deveria ser reduzida até o limite de atuação da iniciativa privada.

Sobre esse pano de fundo do Estado mínimo, foram iniciadas as reformas do Estado brasileiro e, principalmente, foram e estão sendo realizadas as privatizações. A idéia de que quanto menor a participação estatal na economia maior sua eficiência parece ter sido muito bem aceita pela sociedade brasileira de uma forma geral. Tanto que as privatizações, baseadas principalmente no pretexto de redução do Estado, que então se ocuparia apenas do estritamente essencial, estão transcorrendo de maneira rápida e sem grandes problemas. Não há uma análise, por parte da sociedade, dos custos e benefícios de o serviço público ser provido diretamente pelo Estado ou pelo setor privado. A evidência de que os serviços prestados pelo Estado não são eficientes talvez seja insuficiente para justificar sua transferência para o setor privado. O receio é que a mesma incapacidade do Estado em prover o serviço ocorra no seu novo papel de regulador ou de fiscalizador.

A privatização de serviços públicos fez surgir um novo formato de atuação reguladora do Estado brasileiro, que envolve um complexo equilíbrio de objetivos, protegendo de forma institucionalizada tanto investidores como consumidores. Esse novo formato talvez seja mais complicado, importante e difícil de ser realizado do que o anterior, na forma de Estado produtor.

Esse novo papel do Estado representa muito mais do que as limitações de um Estado mínimo e ultrapassa até o simples papel de fiscalizador da atividade econômica privada. O Estado brasileiro tem hoje a difícil incumbência da reestruturação e redefinição de papéis, não só do papel do Estado mais de todos os agentes da sociedade. O papel regulador que o setor público tem que encarar é muito mais significativo que do que deixar o mercado funcionar e se limitar a fornecer bons serviços nas áreas essenciais, de educação, saúde, segurança, etc. A função primordial do Estado como agente econômico é a de promover o desenvolvimento do país. Para isso, não basta deixar os mercados funcionarem livremente sempre que for possível. É necessário mover toda a sociedade para uma “conspiração multidimensional”[Evans (1995)] em favor do desenvolvimento, criando incentivos ao empreendedorismo, criando externalidades advindas do conhecimento por entre os vários setores da economia e, o mais difícil, que é moldar uma coalisão de grupos de interesse desenvolvimentista.

Num mundo globalizado, cada país procura seu nincho de mercado, onde possa se especializando, obter vantagens comparativas e poder gerar toda essa coalizão em favor do desenvolvimento. O importante papel que tem o Estado nesse mundo globalizado é o de descobrir (ou criar) esse nincho, gerando incentivos para as firmas do seu país. Nessa perspectiva, desenvolvimento não é só resultado de uma trajetória local, mas sim da relação entre a capacidade produtiva local associada às mudanças globais nos diversos setores. Aí entra o papel do Estado: através da transformação industrial realizada pelo Estado, o país poderá operar num nincho de mercado mais dinâmico e que proporcione maiores externalidades positivas para o resto da economia, através do *spillover* da tecnologia.¹¹

¹¹ Para uma melhor compreensão acerca da transformação industrial, ver Evans (1995)

Para realizar tal transformação industrial de forma bem sucedida seria necessário uma atuação muito eficaz das agências reguladoras, tanto na fiscalização quanto no incentivo ao investimento privado de maneira eficiente. A eficiência da regulação é desejável para aumentar a credibilidade da transformação da economia, representada no Brasil pela reforma dos setores de infra-estrutura, e com isso a probabilidade de entrada do capital privado no setor. Aí surgem dois problemas.

Primeiro, para exercer uma boa fiscalização seria necessário um altíssimo grau de independência por parte das agências. Essa independência, no caso brasileiro, fica um pouco prejudicada, principalmente pela situação política sempre muito instável que enfrenta o Governo Federal. As três agências recém criadas estão subordinadas aos respectivos ministérios, o que as aproxima muito da instabilidade política do país e da atuação indiscriminada de grupos de interesse. Os ministros, no atual cenário político, são indicados menos por sua capacidade técnica e mais por sua representatividade política, de acordo com as alianças que o Governo Federal necessite. Isto dá uma noção de que, talvez, o grau de independência requerido para atuação eficiente dessas agências não venha a ser obtido no Brasil.

Outro problema que surge no Brasil é referente à credibilidade dos processos e mecanismos políticos, tanto nas privatizações quanto no que se refere à posterior regulação. Um exemplo simples e atual dessa falta de credibilidade foi a tentativa de manipulação do leilão de privatização do setor de telecomunicações por parte do ministro das comunicações e do presidente do BNDES, que deveriam ser as pessoas (e instituições) responsáveis pela garantia de total imparcialidade e lisura do leilão. Escândalos como este (que não é caso raro na política brasileira) destroem toda a credibilidade do sistema regulador recém criado, pondo em cheque as reformas que o

Governo Federal tenta implementar e a conseqüente transformação industrial necessária para um desenvolvimento efetivo da economia brasileira. Esse desenvolvimento não se refere apenas a taxas de crescimento econômico positivas, mas sim de uma mudança de patamar, atingindo um nível de verdadeiro desenvolvimento econômico e social.

BIBLIOGRAFIA

Baron, David P. (1995). The Economics and Politics of Regulation: Perspectives, Agenda, and Approaches. In: Banks, Jeffrey S. e Eric A. Hanushek. *Modern Political Economy: Old Topics, New Directions*. Cambridge University Press.

Evans, Peter (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton University Press.

Gomes, F. B. M., Monnerat, S. B. (1996). *A Questão Regulatória nas Privatizações da Light e da Escelsa*. Texto para Discussão - BNDES.

Jornal do Brasil - Diversos Artigos.

Jornal O Globo - Diversos Artigos.

Revista Exame - Diversas edições.

Revista Veja - Diversas Edições.

Rigolon, Francisco J. Z. (1997). *Regulação da Infra-Estrutura: A Experiência Recente no Brasil*. Texto para Discussão - BNDES.

Werneck, Rogério L. F. (1997). *Privatização do Setor Elétrico: Especificações do Caso Brasileiro*. Departamento de Economia, PUC - Rio.

Train, Kenneth E. (1991). *Optimal Regulation*. The MIT Press.