Programa de Estudos e Pesquisas em Reforma do Estado e Governança

Coordenação: Frederico Lustosa da Costa*

"A reforma do Estado do ponto de vista do desenvolvimento da poliarquia brasileira e de seus impactos sobre as relações Estado-sociedade."

Novo marco regulatório para o Brasil da pós-privatização: o papel das agências reguladoras em questão**

Alketa Peci***

1. Introdução

O mundo está em profunda transformação, e com ele está mudando também a concepção do papel do Estado. Reformas tentam redimensioná-lo, revesti-lo de novas competências e funções, não mais como promotor direto do crescimento econômico, mas como catalisador e facilitador do desenvolvimento econômico.

A atuação econômica do Estado brasileiro também vem passando por profundas mudanças nestes últimos anos. A crise fiscal do setor público, as inovações tecnológicas e outros fatores importantes estão fazendo com que se abra espaço para uma maior participação do setor privado nesses segmentos, anteriormente considerados de exclusiva atuação do Estado. Medidas em favor da desregulamentação e desestatização têm feito parte das principais políticas governamentais nos últimos anos. Com o estabelecimento dessas novas relações entre o setor público e o privado, prevalece a necessidade de novas regulações, capazes de eliminar o risco de conversão de monopólios estatais em monopólios privados, favorecendo o princípio da livre concorrência e protegendo o cidadão-usuário destes serviços.

Por outro lado, a simples passagem às mãos do setor privado não garante uma melhor prestação de serviços públicos. A criação das agências reguladoras pode ser considerada um passo importante no fortalecimento do novo marco regulatório, na medida em que sua função é regular o funcionamento de determinados setores da economia ou serviços públicos concedidos pelo Estado.

Este artigo analisa alguns aspectos relevantes para uma melhor atuação das agências reguladoras federais e estaduais. Apesar das diferenças existentes, as agências estão sendo constituídas a partir de algumas premissas básicas que devem ser firmadas para que o órgão regulador possa exercer eficazmente as funções reguladora e fiscalizadora do Estado. No entan-

* Professor da EBAP/FGV.

** Trabalho aceito para apresentação no XXIII Encontro Nacional da Anpad-Enanpad, em Foz do Iguaçu, de 19 a 22 de setembro de 1999.

*** Aluna do curso de mestrado da EBAP/FGV, atuando como pesquisadora júnior junto ao Programa de Estudos e Pesquisas em Reforma do Estado e Governança.

to, essas medidas não garantem por si mesmas o fortalecimento e o bom desempenho das agências reguladoras e, com isso, outros fatores importantes devem ser ressaltados, objetivando entender melhor o papel dessa nova instância no âmbito regulatório.

Assim, no decorrer do artigo, apresentam-se alguns dados sobre a atuação de várias agências nessa primeira fase de funcionamento e observa-se uma certa hesitação para tomar as medidas necessárias diante dos primeiros problemas surgidos. A partir disso, são identificados alguns aspectos de suma importância para a análise: discute-se a questão da autonomia concedida a esses órgãos reguladores; ressaltam-se as dificuldades decorrentes da coexistência de agências federais unissetoriais e estaduais multissetoriais; destaca-se o papel importante da participação do cidadão-usuário; analisa-se o posicionamento das agências reguladoras no âmbito da nova configuração dos setores de serviços públicos decorrente da retirada do Estado e questiona-se o real potencial dessas agências para desempenhar com sucesso o papel para o qual foram projetadas.

2. Serviços públicos e monopólios naturais

O conceito dos serviços públicos, surgido no final do século XIX, revela uma transformação profunda no seio do Estado liberal ou "Estado-polícia", que passa a ser o Estado do bem-estar social ou intervencionista (na América Latina), intervindo diretamente não só na preservação do equilíbrio social, mas, em muitos casos, substituindo a iniciativa privada na criação de infra-estrutura e na prestação dos serviços de interesse coletivo, mostrando, assim, que a noção dos serviços públicos é evolutiva, condicionada pela época e pelo meio social. Wald, Moraes e Wald (1996:70) utilizam a definição de André de Laubadêre, que considera o serviço público "uma atividade assumida por uma utilidade pública com vistas à satisfação de uma necessidade de interesse geral".

No Brasil, os serviços públicos de infra-estrutura inicialmente foram alvo do interesse e ação das empresas privadas e multinacionais. Os mesmos autores ressaltam que, após a II Guerra Mundial, a maioria das concessões nas mãos do setor privado foi outorgada a sociedades de economia mista e empresas controladas, direta ou indiretamente, por pessoas jurídicas de direito público. As antigas concessões a empresas privadas em vários setores, como elétrico, ferroviário, de gás e telefone, instituídas no século passado ou no início do atual, foram objeto de encampação ou desapropriação, ou chegaram ao seu termo normal. A partir dos anos 30, a transição de uma base econômica agrário-exportadora para uma urbano-industrial, alavancada pelo próprio Estado, exigiu mudanças na infra-estrutura que deveria funcionar como suporte do poder do Estado, da produção e do consumo.

"Apesar do intenso ideal de nacionalização ter estimulado fortemente a expansão do setor público no Brasil (...) a intervenção do Estado teve suas razões e condições necessárias e suficientes. De um lado, as transformações oriundas da estrutura produtiva (...) requeriam este suporte. De outro lado, a ampliação e modernização dos serviços exigiam uma capacidade financeira para investimentos que muitas concessionárias privadas não dispunham" (Fadul, 1998:3).

O modelo do Estado produtor de serviços públicos prevalece até o começo dos anos 70. A crise fiscal do setor público, a

necessidade de aumentar a eficiência interna frente à globalização, o descontentamento da população e a exigência de melhores prestações sociais impulsionaram uma transformação na forma de exercício das atribuições estatais e dos sistemas de provisão de serviços públicos (Saravia, 1997).

Uma das conseqüências da crise no Brasil, durante as décadas de 80 e 90, foi a perda da capacidade de investimento do Estado em infra-estrutura. O investimento das estatais federais, consideradas as maiores investidoras em infra-estrutura, durante o ano de 1996, alcançou o nível de 1,65% do PIB, sendo que durante a segunda metade da década de 70 alcançava uma média de 6,9% do PIB (Rigolon & Piccinini, 1997).

Mudanças também acontecem na área de muitos dos serviços tradicionalmente considerados públicos, como água, eletricidade, telecomunicações e gás, que têm a ver com os chamados monopólios naturais que ocorrem "(...) quando o custo unitário da provisão de um bem ou serviço para mais um usuário diminui numa ampla área de produção, reduzindo ou eliminando a margem de concorrência" (Banco Mundial, 1997:26).

As mudanças tecnológicas ocorridas em muitos setores abrem mais espaço para a participação da iniciativa privada na provisão destes serviços, eliminando antigos monopólios estatais. No setor telecomunicações, a invenção do *chip*, em 1971, assinala o começo de uma moderna revolução no setor, visto que cria as possibilidades para um melhor desempenho e menor preço em suas minúsculas dimensões. O uso dos satélites abre novas perspectivas para a comunicação telefônica, transmissão dos dados, fax, TV etc. Através das fibras ópticas, é possível transmitir milhares de chamadas telefônicas ao mesmo tempo, e a Internet marca uma união das telecomunicações com a informática, abrindo novos horizontes (Siqueira, 1998).

Segundo o Banco Mundial (1997), a geração de eletricidade, mas não sua transmissão e distribuição, como conseqüência do desenvolvimento tecnológico, está sendo encarada como um campo para a concorrência. No entanto, no *site* da Comissão de Serviços Públicos de Energia do Estado de São Paulo (CSPE, 1999), ressalta-se que o desenvolvimento tecnológico permite, atualmente, que os sistemas de transmissão e distribuição sejam acessíveis a qualquer produtor de energia. Desta forma, as redes elétricas passam a ser como "estradas", onde o acesso é facultado a qualquer produtor ou concessionária.

Geralmente, os investimentos em infra-estrutura demandam quantidades consideráveis de capital — uma das razões que explicam a atuação estatal nessa área —, mas, com a crise fiscal do Estado e com o fortalecimento do setor privado internacional e nacional, setores antes explorados unicamente pelo Estado "passam a ser considerados 'negócios de gigantes', intensamente disputados por megacorporações mundiais nos ventos — ou no furacão? — da privatização" (Fadul, 1998:5). A autora menciona outros setores de serviços públicos de caráter local e mais associados a uma lógica de mercado, como a limpeza urbana, o abastecimento de água e os transportes coletivos, que passam a ser disputados por parte das empresas de transporte, da construção civil e outras médias empresas. Em geral, a privatização das empresas dos serviços públicos atrai grandes investidores, considerando o número elevado dos possíveis consumidores. De acordo com Abranches (1999), com o processo de privatização, a

economia brasileira deixou de ser mista, passando a uma economia privada de mercado, e o padrão de produção e acumulação teve seu eixo dinâmico definitivamente transferido para o setor privado.

3. As agências reguladoras e sua atuação

A Lei de Concessões (nº 8.987), de 1995 — nascida do projeto do então senador Fernando Henrique Cardoso —, juntamente com a figura da concessão, prevê a criação de autarquias reguladoras, com o objetivo de criar condições favoráveis para o processo de concessão dos serviços públicos e proteger o consumidor desses serviços. A função dessas agências é regular o funcionamento de determinados setores da economia ou serviços públicos concedidos pelo Estado. Todavia, a criação das agências reguladoras não foi decorrente de uma discussão do modelo de regulação em si. O primeiro passo foi o encaminhamento das leis e, depois, começou-se a discutir os conceitos básicos do modelo.

A Lei nº 9.246, de 26 de dezembro de 1996, regulamentada pelo Decreto nº 2.335, de 6 de outubro de 1997, constituiu a primeira autarquia sob regime especial instituída pelo governo federal, a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), com a finalidade de regular e fiscalizar a geração, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica. Recentemente foram editados o Decreto nº 2.655, de 2 de julho de 1998, que regulamenta o mercado atacadista de energia elétrica, e a Resolução nº 233, de 14 de julho de 1998, da própria Aneel, que aprova os procedimentos decisórios da agência e os respectivos recursos. A administração da diretoria da agência será objeto de contrato de gestão, na tentativa de aplicar outras medidas previstas no âmbito da reforma do aparelho do Estado em busca de flexibilização. A autonomia financeira é assegurada através de recursos oriundos da taxa de fiscalização dos serviços de energia elétrica. Prevê-se também a possibilidade de descentralização das atividades para órgãos estaduais mediante convênios de cooperação com os estados e o Distrito Federal.

A Lei Geral de Telecomunicações (nº 9.472) criou também, na qualidade de órgão regulador do setor de telecomunicações, a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), cuja regulamentação foi aprovada pelo Decreto nº 2.338, de 7 de outubro de 1997. A autonomia financeira da agência é assegurada pela administração do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel), criado pela Lei nº 5.070, de 7 de julho de 1966, cuja receita tem várias origens, inclusive aquelas decorrentes do exercício do poder concedente. A Anatel foi a única agência cujo modelo foi amplamente discutido antes da privatização do setor.

A Agência Nacional do Petróleo (ANP) é uma autarquia integrante da administração pública federal, vinculada 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, de acordo com o estabelecido na Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, regulamentada pelo Decreto nº 2.455, de 14 de janeiro de 1998. A agência difere das demais, pois não regula nem controla nem fiscaliza um serviço público, mas sim atividades econômicas monopolizadas pela União, considerando-se que, embora não constituindo um serviço público, a exploração da indústria do pe-

tróleo é absolutamente essencial à economia da sociedade (Azevedo, 1998).

Algumas premissas básicas devem ser firmadas para que o órgão regulador possa exercer eficazmente as funções reguladora e fiscalizadora do Estado (Azevedo, 1998:142):

- "necessidade de possuir ampla autonomia técnica, administrativa e financeira, de maneira a ficar, tanto quanto possível, imune às injunções político-partidárias, aos entraves burocráticos e à falta de verbas orçamentárias";
- "necessidade de expedir normas operacionais e de serviço, de forma a poder acompanhar o ritmo extraordinário de desenvolvimento tecnológico e o atendimento das demandas populares";
- "necessidade de aplicar sanções com rapidez, respondendo aos reclamos da população e às exigências do serviço";
- "necessidade de associar a participação destes usuários no controle e fiscalização do serviço".

Observa-se uma tentativa de estabelecer um novo tipo de agência, com maior flexibilidade e capacidade de adaptação num mundo em rápida transformação, da qual se demanda maior capacidade normativa e executiva, associando a participação dos usuários ao cumprimento da sua missão.

Paralelamente às agências federais, estão sendo constituídas diversas agências estaduais multissetoriais ou unissetoriais. A Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (Agergs, 1999b) é uma autarquia com autonomia financeira, funcional e administrativa. Foi criada em 9 de janeiro de 1997, pela Lei nº 10.931, e teve sua estrutura definida pela Lei nº 11.292, de 23 de dezembro de 1998. Seu objetivo é garantir a qualidade de serviços públicos (energia, telecomunicações, transporte etc.) oferecidos aos usuários pelas concessionárias privadas e o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos entre o poder concedente (governo) e as empresas concessionárias.

A Lei nº 2.686, de 13 de fevereiro de 1997, posteriormente alterada pela Lei nº 2.752, de 2 de julho de 1997, criou a Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro (Asep-RJ), que iniciou efetivamente seus trabalhos no segundo semestre de 1997, quando foram indicados os seus cinco conselheiros. A estrutura da agência compreende um conselho diretor, composto por cinco membros e quatro câmaras técnicas: de energia, saneamento, transportes e política econômica e tarifária (Castanhar, 1998:19).

A Arce é a agência reguladora criada pelo governo do Ceará para controlar as concessões e permissões dos seus serviços públicos. A agência é uma autarquia especial, vinculada à Procuradoria Geral do Estado, e tem como órgãos superiores o conselho diretor e o conselho consultivo, além de 12 assessores técnicos. Intermediando as relações entre os concessionários e os usuários, a Arce atuará de forma independente, pois terá receita própria e seus conselheiros são investidos de mandatos, para que assim possam ter total autonomia (Arce, 1999).

A Comissão de Serviços Públicos de Energia (CSPE) é uma entidade autárquica, criada pela Lei Complementar nº 833, de 17 de outubro de 1997, e instalada em 14 de abril de 1998. Vinculada à Secretaria de Estado de Energia, que atua em convênio com a Aneel, tem por finalidade fiscalizar e controlar as atividades de prestação de serviços públicos de energia no estado de São Paulo (CSPE, 1999b).

Também foram criadas outras agências estaduais como a Agência de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicação da Bahia (Agerba), a Agência Reguladora de Serviços Concedidos do Estado de Sergipe (Ases) e a Agência Estadual de Regulação e Controle de Serviços Públicos do Pará (Arcom). Outras estão em fase de preparação.

Uma análise da atividade de empresas como a Light e a Cerj (distribuidoras de energia no estado do Rio de Janeiro, privatizadas em 1996) revela que surgiram vários problemas depois das privatizações. Estas empresas parecem ter deteriorado a qualidade dos serviços, causando prejuízos aos consumidores cariocas e fluminenses com as constantes faltas de luz. A Aneel viu sua imagem pública seriamente arranhada quando demorou para tomar medidas, só chegando ao extremo de fixar multas sob pressão, no dia em que seus dirigentes seriam severamente questionados pela Comissão de Assuntos Econômicos do Senado (*Gazeta Mercantil*, 25-1-1999).

O Globo (16-11-1998) destaca que as multas somam R$2,016 milhões, no caso da Light, e R$638 milhões, no caso da Cerj. O próprio diretor-geral da Aneel reconhece faltas verificadas pela agência reguladora, com relação ao prazo máximo de três anos para que a empresa melhore a qualidade dos serviços e ao período de oito anos para que os ganhos de produtividade sejam repassados ao consumidor, com possível redução de tarifas. No entanto, a Aneel se veste de maiores responsabilidades e poderes (*O Globo*, 7-11-1998). O governo obrigou as concessionárias de distribuição de energia elétrica a enviar mensalmente à Aneel informações sobre as reclamações feitas pelos consumidores. O governo também delegou poderes para que a autarquia decida sobre os preços de energia elétrica sem passar pelos ministérios. Desde que a Light foi privatizada, o governo já autorizou quatro aumentos de tarifas e a Aneel também autorizou uma alta de 3,01% em 7 de novembro de 1998.

Segundo *Brasil Energia Online* (1998), a Aneel surpreendeu neste primeiro ano de atividades, completando, de forma inédita, a fiscalização das 62 concessionárias e 661 centrais geradoras do país. Esta é a primeira vez em que 100% das empresas do setor elétrico são fiscalizadas em um mesmo ano. A agência assinou, no dia 2 de dezembro, convênios com mais três agências estaduais: Agência Estadual de Regulação e Controle de Serviços Públicos, do Pará (Arcom), Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos do Rio de Janeiro (Asep) e Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (Agergs). As próximas agências a assinarem convênios — em data ainda a ser marcada — são a Agerba, da Bahia, a Ases, de Sergipe, e a Arce, do Ceará.

No primeiro ano a Anatel concentrou suas atividades na normatização, mas, ultimamente, começa a enfrentar um dos desafios que motivaram a sua criação, que é a fiscalização das operadoras de telecomunicações. O não-cumprimento pelos concessionários de metas relativas à instalação de telefones vendidos nos planos de expansão da Telebrás está exigindo a tomada de medidas pelo órgão regulador, embora seus dirigentes não considerem essenciais eventuais punições às concessionárias cujos indicadores estão abaixo daqueles compromissados com o governo. No momento, a Anatel vive uma espécie de "síndrome da Aneel": em caso de demora de ação, sua imagem e credibilidade também poderiam ser seriamente prejudicadas (*Gazeta Mercantil*, 25-1-1999, p. A-9).

No entanto, após avaliar o desempenho das 31 concessionárias durante o período de 25 de fevereiro a 3 de março deste ano, com base no protocolo de compromisso celebrado entre as empresas concessionárias e a Anatel em julho de 1998, esta sente-se obrigada a tomar as primeiras medidas. As companhias telefônicas estaduais, concessionárias do serviço telefônico fixo comutado em regime público, com planos de expansão (PEX) vencidos, vão compensar, a título de indenização, os usuários que já pagaram pelo telefone há mais de dois anos e ainda esperam pelo serviço. Essa compensação vai representar para as teles com PEX em atraso (Telerj, Telesp, Telepará, Telpe, Telamapa, Telacre e CRT) uma perda que pode variar de, no mínimo, R$28,5 milhões a, no máximo, R$51,6 milhões. Segundo o presidente da Anatel (1999b), as compensações aos usuários, fixadas a título de indenização, foram a opção adotada como forma de sanção, porque a aplicação de multas envolve um processo bastante demorado e, por outro lado, a medida terá aproximadamente o mesmo impacto financeiro para as empresas, pois causará redução de receita e ainda beneficiará os assinantes com PEX atrasados. A agência também determinou a realização de auditorias internas na Telerj e na Teleamazon, para determinar se a redução no quadro do pessoal influiu no desempenho dos serviços destas empresas.

Com relação à Agência Nacional de Petróleo (ANP), existem controvérsias sobre a sua autonomia. A lei que regulamentou a flexibilização do monopólio estatal e criou a ANP estabelece que a Petrobras tem direito líquido e certo sobre as áreas onde já explora petróleo e também pode candidatar-se a outras áreas, em muitas das quais já iniciou trabalhos de pesquisa. O julgamento do pedido da Petrobras é de responsabilidade exclusiva da ANP, órgão criado para ser independente do governo. No entanto, discute-se passar a palavra final, sobre as áreas para exploração de petróleo que a Petrobras terá direito de continuar pesquisando, ao presidente da República, o que pode influir na independência do órgão regulador.

4. Analisando as agências reguladoras

A questão da autonomia

Segundo Pereira (1997), as agências reguladoras devem ser mais autônomas do que as executivas, porque não existem para realizar políticas de governo, mas para executar uma função mais permanente que é essa de substituir-se aos mercados competitivos.

Da perspectiva *agent-principal,* na relação político-burocrata os objetivos do burocrata não são necessariamente idênticos aos dos cidadãos ou dos políticos eleitos (Przeworski, 1998). Dando mais autonomia às agências reguladoras, tenta-se criar um instrumento mais transparente do controle do que as antigas estruturas burocráticas, permeadas de práticas de *rent-seeking.* A estruturação de uma entidade reguladora deve garantir a sua eqüidistância em relação aos atores sociais envolvidos e dificultar a sua captura por qualquer área de interesse. O modelo que se propõe coloca a agência reguladora no centro de um triângulo isósceles, tendo o governo num dos vértices e os operados (empresas reguladas) e os usuários nos outros dois vértices, tentando obter uma eqüidistância entre a agência e estes agentes (Fachin, 1998). Tenta-se assegurar a independência das agências reguladoras, através de medidas como: di-

retoria nomeada com a participação dos poderes Executivo e Legislativo (Senado Federal ou assembléias legislativas) para mandatos fixos, sem possibilidade de demissão *ad nutum*, escalonados entre seus membros, não coincidentes com o ciclo eleitoral; provimento de adequado montante de recursos, provenientes de dotações orçamentárias ou de receitas próprias; isenção das regras salariais do serviço público, e período de quarentena para os dirigentes que deixam a agência (Costa, 1998:8-9).

A fim de assegurar sua autonomia, a agência reguladora é instituída como autarquia, definida como o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios para executar atividades típicas da administração pública que requeriam, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada. Porém, no decorrer dos anos, o controle dos resultados da autarquia foi sendo substituído pelo controle dos meios da sua atuação (admissão de funcionários, folha salarial, licitações etc.), fazendo com que ela se parecesse cada vez mais com qualquer outro órgão de administração direta (Azevedo, 1998).

As medidas tomadas garantem uma relativa autonomia em relação aos interesses políticos imediatos e aos das concessionárias, tendo em vista que a capacidade de pressão desses grupos é maior do que a do cidadão-usuário. Mas o aumento da autonomia não deve ser confundido com o isolamento burocrático, proposto como solução para o populismo econômico e o clientelismo. Pereira (1997) ressalta a importância de uma burocracia que seja ao mesmo tempo autônoma e imersa na sociedade.

Por outro lado, medidas do tipo mandatos estáveis não garantem, por si mesmas, a neutralidade com relação aos oligopólios e à defesa dos usuários. Se os políticos se motivam por *rent-seeking* e busca de reeleição, os burocratas também podem procurar ocupar cargos e obter rendas. A autonomia concedida às agências reguladoras pode diminuir o risco de influência por parte dos políticos, mas, por outro lado, também dificulta as precauções em caso de comportamento abusivo de seus funcionários, apontando para o risco de existência de "*agents*, sem *principal*".

A inexistência de um número considerável de profissionais com experiência na área de regulação é considerada uma importante limitação. Medidas em favor de uma maior profissionalização e valorização da ética poderiam ajudar na criação de um corpo de funcionários aptos a desempenhar adequadamente a função regulatória dessas agências.

Fischer, Teixeira e Heber (1998) apontam que não existe consenso com relação à autonomia das agências, uma vez que o papel do governo tende a perder força na liderança do processo. O fortalecimento do papel do Estado como formulador de políticas públicas deve acompanhar a passagem de serviços públicos às mãos do setor privado, e as agências reguladoras devem ser executoras fiéis destas políticas.

Agências federais versus *agências estaduais*

Paralelamente às agências unissetoriais no nível federal, encontram-se, no nível estadual, agências multissetoriais em vários estados, como Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Pará, Bahia e Sergipe, e unissetoriais, como no caso da CSPE, constituída no estado de São Paulo, responsável pela regulação do setor de energia e gás canalizado. A tendência pa-

rece ser em favor da criação das agências multissetoriais, que se incorporam melhor às exigências de maior aproximação com os operadores privados e maior participação da cidadania e apresentam vantagens como economia de recursos, facilidades de aprendizado e redução do risco de influência da empresa regulada sobre a agência reguladora (Fachin, 1998).

Segundo Conforto (1998), considerando a deficiência de funcionários qualificados para a nova atividade de regulação, o Brasil pode e deve optar pelo estabelecimento de um ente regulador responsável pela prestação de todos os serviços públicos possíveis de serem concedidos ou controlados dentro da mesma esfera de poder. Por outro lado, avaliando a relação da Agergs — agência estadual multissetorial — com a Aneel, Fachin (1998:7) comenta: "É fácil de perceber certas dificuldades neste relacionamento. De um lado, uma agência federal, unissetorial, com competências constitucionais e recursos de sustentação alocados em cada conta de luz do consumidor final. De outro lado, uma agência estadual, multissetorial, abrangendo responsabilidades de regulação em outros setores, necessitando de recursos da órbita federal (provenientes dos recursos de conta de luz), mas teoricamente podendo empregar tais recursos em despesas específicas ligadas à regulação na área de energia mas também a outros setores, dentro de sua responsabilidade maior".

A situação se complica ainda mais no caso da Anatel. A lei que a criou não prevê a delegação de atribuições aos estados. Esta indefinição já está fazendo surgir os primeiros problemas. O Sindicato dos Telefônicos (Sintel) acusa a Agergs de não cumprir sua obrigação como fiscalizadora dos serviços privatizados, passando a responsabilidade para a Anatel, "que tem escritórios regionais fantasmas". No entanto, a Agergs tenta esclarecer que a regulação na área telefônica é de competência federal e, sem uma expressa delegação da Anatel, a agência estadual não pode assumir qualquer responsabilidade (Agergs, 1999b), sendo que, paralelamente, nos objetivos da Agergs prevê-se a regulação da telecomunicação.

Da parte da ANP, observa-se disposição em delegar atribuições no campo de distribuição dos combustíveis líquidos e gás.

Estes casos mostram claramente que os esforços para uma melhor definição do novo papel do Estado, do papel das agências reguladoras e da sua configuração devem ser redobrados, de modo que as ações tomadas nos níveis federal e estadual possam ser caracterizadas por uma maior cooperação, e não marcadas por conflitos desgastantes entre esses níveis.

A participação do cidadão-cliente

Na maioria dos casos, quando se trata o problema da relação político-burocrata a partir da perspectiva *agent-principal,* tende-se a não se considerar o cidadão, e é difícil responder se os burocratas são *agents* do governo ou do povo. Considerando que são os cidadãos os que têm a melhor informação sobre o desempenho da burocracia estatal, sendo que esta última está prestando serviços a eles, e que os políticos se preocupam com o bem-estar do cidadão, seus interesses devem coincidir e o *principal* deve confiar na informação prestada pelos usuários (Przeworski, 1998). No caso da concessão do serviços públicos, geralmente em setores monopolísticos, a voz popular pode reduzir os problemas de informação e baixar os custos transacionais.

O estabelecimento da regulação e do marco regulatório pode servir para normatizar "direitos e deveres do usuário dos serviços, e dando maior publicidade a esse conjunto de normas, assim como informações quanto a custos e obrigações das concessionárias, permite a participação do cidadão no aperfeiçoamento dos serviços" (Conforto, 1998:31).

Existem diferenças entre as agências reguladoras federais com relação à participação dos usuários nas decisões. A Anatel inclui esta participação na própria estrutura administrativa, sob a forma de um conselho consultivo; nas duas outras agências, a participação dos usuários se dá sob a forma de audiências públicas que precedem as deliberações (Costa, 1998:11).

Nas agências estaduais observa-se maior esforço com relação à participação do consumidor. Por exemplo, no caso da Agergs, está em fase de estruturação uma ouvidoria que deve ficar à disposição dos usuários, prestadores de serviços delegados e governo, com o propósito de dirimir dúvidas e intermediar soluções nas divergências entre as partes. Qualquer reclamação contra os serviços públicos regulados pela Agergs pode ser registrada sem custos. Também se prevê a organização de audiências públicas onde se debatam as ações da agência em diversos campos de atuação. Os representantes dos usuários dos serviços públicos começam a contatar a agência. No *site* da agência (Agergs, 1999a), na seção de notícias (21-1- 1999), cita-se o caso dos usuários dos pólos rodoviários, que tentam debater sobre as tarifas de pedágio. Prevê-se também a utilização de pesquisas junto aos usuários, para assegurar que estejam pagando preços justos e recebendo serviços de qualidade. Segundo Fachin (1998), os critérios para a nomeação dos conselheiros da Agergs envolveram provisão para haver representações dos consumidores, indicadas pelo órgão gestor do Sistema Estadual de Proteção ao Consumidor e pelos conselhos de consumidores dos concessionários, permissionários e autorizatários de serviços públicos no Rio Grande do Sul.

Mas a consideração do cidadão como cliente ou consumidor é uma visão parcial, visto que o cidadão-consumidor individual não estaria apto a perceber o conjunto de necessidades, interesses e demandas emergentes da prestação de serviços. Segundo Almeida (1994:28), o cidadão no papel do consumidor deve, "primeiro, saber exatamente aquilo que deseja adquirir, onde adquirir e como adquirir e, segundo, ter condições de avaliar se o 'preço' que está sendo cobrado se traduz em *value for money*".

Por outro lado, é importante levar em consideração que existe um conjunto de usuários dos serviços públicos com maior capacidade de articulação e pressão. São as indústrias da região, cujo funcionamento é fortemente ligado à oferta e à qualidade de vários serviços públicos concedidos, como energia e telecomunicações. Segundo o *Brasil Energia Online* de dezembro de 1998, as indústrias filiadas da Fiesp, que receberam bem a privatização do setor, reconhecem o esforço que está sendo feito por parte da Aneel, mas pressionam por mudanças mais rápidas e pedem uma garantia maior do governo para que as novas concessionárias façam os investimentos necessários.

Técnicas e mecanismos próprios de consulta com os usuários e os beneficiários dos serviços públicos podem ser utilizados, a fim de melhorar a qualidade da prestação destes serviços. Na medida em que o público reconhece melhor o desempenho das agências, é provável que exerça maior pressão coletiva para que elas trabalhem melhor. Contudo, nenhum mecanismo de consulta chega a todos os indivíduos e grupos apropriados. Adquirir e distribuir a informação tem seu custo e a baixa renda ou a posição subordinada de certos grupos da sociedade tor-

na-os quase invisíveis para as autoridades públicas. Nas consultas realizadas o esforço deve ser no sentido de identificar todos os grupos sociais relevantes e assegurar sua representação (Banco Mundial, 1997). Ampla liberdade de informação e maior transparência podem ajudar a entender as verdadeiras preocupações dos cidadãos e incorporá-los como peça fundamental no controle das operações concedidas.

Paralelamente aos mecanismos de informação e consulta, espaço maior deve ser dedicado aos mecanismos de elaboração e implementação. O processo de gestão participativa seria o espaço onde se daria a discussão do ponto de vista coletivo, onde se procuraria o equilíbrio entre os diversos interesses da população como cidadãos, consumidores e comunidade. Observa-se, no Brasil, o despertar no cidadão comum da consciência de seu papel, mas, para fortalecer esta tendência, é importante a publicidade sobre o formato do novo modelo, os benefícios e metas contratados, os parâmetros pretendidos e os direitos e formas de atuação dos usuários, de modo a garantir uma massa crítica que poderia intervir de forma efetiva no processo (Conforto, 1998).

As medidas tomadas até agora são suficientes? Ou "devemos esperar muito até que uma 'cultura' regulatória, envolvendo formulação de demandas pelos usuários e seu atendimento, seja instituída?" (Fachin, 1998:9).

Os setores regulados e o posicionamento das agências reguladoras pela perspectiva de redes

É importante destacar também as mudanças que aconteceram na configuração de vários setores de serviços públicos, como conseqüência das medidas realizadas em favor de uma participação maior do setor privado, a fim de entender melhor o posicionamento das agências reguladoras e seu real potencial de desempenhar com sucesso o papel para o qual foram projetadas. Fischer, Teixeira e Heber (1998) utilizam o conceito de interorganizações para caracterizar o novo modelo das organizações que articulam as várias instâncias do poder público, os interesses privados e a representação da cidadania. As novas interorganizações dos serviços de infra-estrutura têm um centro regulador: a agência reguladora, que se ocupa da gestão da competição e dos conflitos nas ações corporativas. As instituições só poderão atingir seus objetivos por meio de ações estratégicas, pois tanto dependem de parcerias e alianças quanto devem administrar inevitáveis conflitos e disputas de interesse.

A teoria das redes sociais analisa as interações que se estabelecem entre os atores sociais, enfocando a interdependência e tentando observar como a posição de cada um dos atores na rede influencia, criando oportunidades e limitações, o comportamento dos outros atores. Constitui, assim, um importante referencial teórico para se entender melhor a posição das agências reguladoras, que passam a fazer parte da nova configuração dos setores de serviços públicos (vistos como redes) depois das privatizações.

Segundo Rowley (1997), é possível destacar duas características das redes: a densidade e a centralidade. A densidade é uma característica de toda a rede e é calculada como proporção do número de relações que existem numa rede, comparado com o número total de relações possíveis, se todos os membros da organização fossem relacionados com cada um dos outros. Quando a densidade aumenta, a comunicação ao longo da rede torna-se

mais eficiente. Paralelamente, a conseqüência de uma rede densa é a difusão das normas, valores e informações entre os atores das redes.

Teoricamente, as agências reguladoras — na função de centro regulador — deveriam estabelecer relações equivalentes com o governo, as concessionárias e os usuários dos serviços públicos. No entanto, as relações estabelecidas entre o governo, os usuários e as concessionárias são fracas ou não existem. Nestas redes menos densas, as trocas de informações entre os *stakeholders*[1] são limitadas. Como resultado, a elaboração das expectativas dos *stakeholders* e a habilidade de monitorar as ações da organização focalizada (por exemplo, as ações das concessionárias) são limitadas. Paralelamente, nestas redes, há a probabilidade de existirem influências conflituosas entre os atores, muitas vezes sem que existam normas compartilhadas de comportamento.

Este tipo de análise das redes utiliza três tipos de centralidade para definir a posição de uma organização na rede: de "grau", de "proximidade" e de "intermediação".[2] Mais significativa para dar conta da habilidade de controlar o fluxo de informações ao longo das redes, a centralidade de "intermediação" define até que ponto um ator tem controle sobre o acesso de outros atores em várias regiões da rede. Na medida em que as concessionárias, os usuários e o governo podem estabelecer contato uns com os outros através das agências reguladoras, pode-se concluir que, teoricamente, as agências caracterizam-se por este tipo de centralidade, possuindo, assim, maior habilidade para controlar o fluxo de informações ao longo das redes e facilitar os contatos e trocas entre os outros atores (governo, concessionárias e usuários).

Com o aumento da centralidade, as agências podem incrementar sua resistência às pressões dos vários *stakeholders*. Mas não se deve deixar de considerar que a rede que se está tentando construir depois das privatizações ainda está em fase inicial. Existe a possibilidade de que alguns *stakeholders* — por exemplo, as concessionárias — com maior capacidade de articulação estabeleçam relações diretas mais fortes com os atores da rede, ganhando, assim, mais centralidade do que as próprias agências reguladoras. Por isso, é necessário que as agências façam uso de todos os instrumentos legais e organizacionais que lhes são concedidos, a fim de desempenhar seu verdadeiro papel dentro da rede.

5. Conclusões

Nos últimos anos, observa-se maior participação do setor privado na área dos serviços públicos, considerada, durante muito tempo, de exclusiva atuação estatal. A crise do Estado intervencionista, a influência da ideologia neoliberal, o fortalecimento dos setores privados internacional e nacional e as mudanças decorrentes dos avanços tecnológicos fazem com que estes serviços, considerados um negócio atrativo, passem para as mãos do setor privado. A criação de um marco regulatório adequado, que impeça a simples passagem do monopólio estatal para o privado, visando a proteger o cidadão-usuário, passa a ser considerada uma exigência.

---

[1] Segundo Freeman, citado por Rowley (1997), *stakeholder* de uma organização é qualquer grupo ou indivíduo que pode afetar ou é afetado pela realização dos objetivos da organização.

[2] No original, *"degree", "closeness", "betweeness" centrality* (Rowley, 1997).

As regulamentações, entendidas como o conjunto de decisões e instrumentos legais através dos quais os governos impõem limites ao comportamento de cidadãos e empresas, são parte constante das políticas governamentais de qualquer matriz ideológica, seja esta liberal ou conservadora. No Brasil optou-se por privatizar antes de definir o novo marco regulatório. Isso abriu espaço para criar distorções na nova configuração de vários setores de serviços públicos. Porém, com a Lei de Concessões criam-se as condições necessárias para regulamentar setores importantes da economia, estabelecendo a figura da concessão dos serviços públicos e prevendo a criação de agências reguladoras.

A atuação das agências reguladoras nessa primeira fase de atuação caracteriza-se por uma certa hesitação frente aos problemas iniciais. Diante de vários casos de mau desempenho das novas operadoras privadas de serviços públicos e confrontadas na prática com o poder das concessionárias, as agências não reagem firmemente, mas sua atuação começa a melhorar com o aumento da pressão dos usuários de serviços públicos.

A autonomia é o traço principal das agências. Sob a ótica da teoria *agent-principal*, as medidas tomadas em favor de uma autonomia maior poderiam evitar as contaminações do corpo dos funcionários com as práticas de *rent-seeking*, seja por parte do governo, seja por parte das concessionárias com maior poder de articulação e pressão que os usuários. Na tentativa de assumir características diferentes das organizações tradicionais da administração direta, as agências reguladoras foram criadas como autarquias sob regime especial que as veste de um conjunto de privilégios. De fato, não se mostra uma preocupação em criar um novo quadro jurídico institucional próprio para as agências (Piquet, 1999). Sob a ótica da mesma teoria *agent-principal*, não se descarta o fato de que os burocratas também podem ser incentivados a buscar práticas de *rent-seeking* e de que a autonomia dada às agências pode acabar alimentando os abusos, em vez de evitá-los. A escolha feita parece mostrar que a desconfiança no governo ultrapassa aquela depositada nos funcionários e abre espaço para concluir que existe uma grande necessidade de reformas mais profundas, tomadas também no âmbito político.

Por outro lado, cabe questionar se o Estado deve continuar liderando o processo de regulamentação. No momento, observa-se que, na falta de formulação de políticas setoriais, as agências reguladoras, na prática, são vistas também como órgãos formuladores de políticas públicas. Isso faz com que as agências se sobrecarreguem de papéis que elas não podem nem devem desempenhar.

Outro problema detectado reside na coexistência de agências federais e estaduais com áreas de atuação diferentes: multissetorial e unissetorial. As dificuldades desse relacionamento mostram o nível ainda precário do novo marco regulatório. A existência de uma política setorial bem definida, partindo do próprio governo, abre espaço para uma maior integração dos esforços entre os níveis federal e estadual.

Tendo em vista que tanto os políticos quanto os burocratas deveriam trabalhar em prol do cidadão, este último deveria ser o centro de qualquer reforma. Todas as agências reguladoras prevêem a participação do cidadão-usuário através de audiências públicas, ouvidorias ou na própria estrutura organizacional. Sob a influência de parâmetros do setor privado, o cidadão começa a ser considerado cliente, consumidor ou usuário dos serviços públicos. No entanto, na prática, apresen-

tam-se dificuldades na aplicação deste conceito, sendo que a "mercadoria" em jogo é muito difícil de ser negociada e valorizada devidamente por parte do cidadão desarticulado e desinformado. Por outro lado, deve-se considerar que o cidadão tem direitos conquistados em vários séculos de luta, e estes direitos não podem, simplesmente, ser substituídos por uma cultura de "contrato".

Finalmente, analisando a nova configuração dos setores de serviços públicos concedidos sob a ótica da teoria das redes sociais, pode-se concluir que a passagem para um modelo orbital (inovador), que se caracteriza por uma certa horizontalização, com as agências no papel de centro regulatório, parece não ser tão fácil. Apesar de as agências terem, teoricamente, possibilidades de desempenhar novos papéis, outros atores, com maior poder de articulação, podem criar centros de influência reais e passar a controlar a rede.

Os problemas que as agências reguladoras experimentam nesses primeiros estágios de atividade têm origem no descompasso existente entre o processo de privatização e o processo de formulação de políticas adequadas por parte do Estado. Observa-se uma certa insegurança decorrente da falta de experiência na área de regulação e também da falta de uma cultura no âmbito regulatório. No entanto, um cidadão mais exigente e articulado pode impulsionar melhorias significativas. Vive-se um período de grandes mudanças, e espera-se que as novas agências sejam o embrião de um novo modelo organizacional no âmbito do setor público.

Referências bibliográficas

Abranches, Sérgio. Privatização, mudança estrutural e regulação. Fórum Nacional, 11. *Anais*. 1999. (O *day after* da privatização da infra-estrutura.)

Agergs. Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do RGS. *http://www.agergs.rs.gov.br*, 21 jan. 1999a.

———. Agergs repudia nota de Sintel. *http://www.agergs.rs.gov.br/990126.htm*, 11 maio 1999b.

Anatel. Agência Nacional de Telecomunicações. *http://www.anatel.gov.br*, 11 maio 1999a.

———. Teles com planos vencidos terão perdas de até R$51,6 milhões. *http://www.anatel.gov.br/biblioteca/Releases/Releasepexteles.htm*, 11 maio 1999b.

Aneel. Agência Nacional de Energia Elétrica. *http://www.aneel.gov.br*, 11 maio 1999.

Almeida, Patrícia Fernandes de. Mercado interno nos governos locais da Grã-Bretanha e o surgimento da *enabling authority*. *Revista de Administração Municipal*. Rio de Janeiro, *41*(211):19-30, abr./jun. 1994.

ANP. Agência Nacional de Petróleo. *http://www.anp.gov.br*, 11 maio 1999.

Arce. Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará. *http://www.arce.ce.gov.br*, 11 maio 1999.

Azevedo, Eurico de Andrade. Agências reguladoras. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, FGV, *213*(I-VII):141-8, jul./set. 1998.

Banco Mundial. *Relatório sobre o desenvolvimento mundial. O Estado num mundo em transformação*. Washington, Oxford University Press, 1997.

BNDES. *Programa Nacional de Desestatização*. Rio de Janeiro, Secretaria de Desestatização, 1994-97.

Brasil Energia Online. Notícias. *http://www.brasilenergia.com.br*, n. 217, dez. 1998.

Brasil. Presidência da República. *Concessões dos serviços públicos no Brasil*. Brasília, Secretaria de Assuntos Estratégicos, 1995.

Castanhar, José César. Ajuste fiscal, finanças estaduais e políticas sociais: o caso do estado do Rio de Janeiro. 1998. mimeog. (Privatização e ajuste fiscal.)

CSPE. Comissão de Serviços Públicos de Energia. *http://www.cspe.sp.gov.br*, 11 maio 1999a.

———. CSPE. *http://www.cspe.sp.gov.br Cspe1.htm*, 11 maio 1999b.

———. Respostas para as perguntas mais freqüentes. *http://www.cspe.sp.gov.br/Pergunt2.htm*, 11 maio 1999c.

Conforto, Gloria. Descentralização e regulação de gestão dos serviços públicos. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, *32*(1):27-40, jan./fev. 1998.

Costa, Frederico Lustosa da. Reforma do Estado: restrições e escapismos no funcionamento das agências autônomas. 1998. mimeog.

Fachin, Roberto C. Reforma do Estado e agências de regulação: o caso do Rio Grande do Sul. In: Seminário Internacional Reestruturação e Reforma do Estado: Brasil e América Latina no Processo de Globalização. *Anais*. São Paulo, FEA/FIA/USP, 1998.

Fadul, Elvira M. Cavalcânti. Reforma do Estado e serviços públicos: transformação de um modelo ou adaptação a uma nova ordem social? In: Seminário Internacional Reestruturação e Reforma do Estado: Brasil e América Latina no Processo de Globalização. *Anais*. São Paulo, FEA/FIA/USP, 1998.

Fischer, Tânia; Teixeira, Expedito & Heber, Florence. Estratégias de gestão e reconfiguração organizacional: os setores de energia elétrica e telecomunicações. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, *32*(3):9-28, maio/jun. 1998.

Gazeta Mercantil. Anatel inicia série de reuniões com teles. 25-1-1999. p. A-9.

Ipea/Enap/Ibam. *Subsídios para a reforma do Estado*. Brasília, Ipea, 1994. v. 2: Concessão de serviços públicos no Brasil; v.3: Desregulamentação e novas regulações.

O Globo.http://www.oglobo.com/fio/iraque/ira80.htm, 16-1-1998a.

———. *http://www.oglobo.com.br/arquivo/economia/19981106/eco50.htm*, 7-11-1998b.

OECD. Ministerial symposium on the future of public services. *Public Management Service*. Paris, Mar. 1996.

Pereira, Luiz Carlos Bresser. *A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília, Mare, 1997. (Cadernos Mare da Reforma do Estado.)

———. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: Pereira, Luiz Carlos Bresser & Spink, Peter Kevin (orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro, FGV, 1998.

Piquet, João Geraldo Carneiro. Pronunciamento. In: Fórum Nacional, 11. *Anais*. 1999. (O *day after* da privatização da infra-estrutura.)

Przeworski, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva *agent x principal*. In: Pereira, Luiz Carlos Bresser & Spink, Peter Kevin (orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro, FGV, 1998.

Rigolon, Francisco José Zagari & Piccinini, Maurício Serrão. *O investimento em infra-estrutura e a retomada do crescimento sustentado*. Rio de Janeiro, BNDES, 1997.

Rowley, Timothy J. Moving beyond dyadic ties: a network theory of stakeholder influences. *The Academy of Management Review*, *22*(4):887-910, Oct. 1997.

Saravia, Enrique. Privatización en América Latina: participación del sector privado em los servicios públicos de agua, gas e eletricidad. 1997. mimeog.

Siqueira, Ethevaldo. Três momentos da história das telecomunicações no Brasil. *Revista Nacional de Telecomunicações*, *20*(226-A), jun. 1998.

Tenório, Fernando Guilherme. *O Estado empresarial brasileiro — notas histórico-ideológicas*. Rio de Janeiro, FGV, 1997. (Cadernos EBAP, 85.)

Wald, Arnoldo; Moraes, Luiza Rangel de & Wald, Alexandre del. *O direito de parceria e a nova lei de concessões*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1996.