

REGULAÇÃO E FEDERAÇÃO: A (NÃO) FORMAÇÃO DE UMA AGÊNCIA MINEIRA REGULADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS CONCEDIDOS

Luciana Carvalho de Mesquita Ferreira¹
Frederico Gonzaga Jayme Jr²

1. Introdução

O objetivo deste trabalho é o de analisar o papel das agências reguladoras. Preocupa-se, no entanto, em iniciar o debate, ainda muito incipiente, de regulação no contexto federativo, merecendo especial atenção o caso de Minas Gerais, estado que, a despeito de ter iniciado o processo de privatizações seguindo a orientação do governo federal, ainda não possui agências reguladoras dos serviços de utilidade pública. Em que pese o fato da privatização de sua empresa pública de energia elétrica, a CEMIG não ter logrado êxito devido a irregularidades e ao fato do governo Itamar Franco não ter dado sequência a este processo, há outras empresas públicas que foram privatizadas e ainda não há uma agência reguladora local. Mais do que isto, a redefinição do papel do estado no Brasil não veio acompanhada de uma discussão sobre o papel de agências reguladoras em regimes federativos. De fato, a pergunta importante a ser feita em um regime federativo é o papel das agências reguladoras estaduais. Qual o desenho institucional dessas agências? Qual o grau de autonomia em relação às agências nacionais?

Em vista desta preocupação, este trabalho procura analisar este ponto para o caso de Minas Gerais, estado de grande importância na federação e que ainda não deu início a uma discussão sobre o tema. Mais do que isto, a própria discussão sobre regulação em regimes federativos é ainda muito preliminar e com escassa bibliografia.

O trabalho, além da introdução divide-se em quatro itens. O segundo item discute a reforma do estado e privatização em geral e no Brasil em particular, apontando as diretrizes gerais estado brasileiro no contexto da crise do modelo de substituição de importações. O item três se incumbe de analisar a formação de agências reguladoras de serviços públicos. O item quatro trata do caso de Minas Gerais, destacando seu “atraso

¹ Cedeplar / UFMG e Fundação Dom Cabral

² Cedeplar/UFMG

relativo” no engajamento das agências regulatórias. Finalmente, o quinto item apresenta as considerações finais.

2. Reforma do Estado e privatização

O início da crise do Estado capitalista de Bem-Estar ainda nos anos setenta trouxe à tona a discussão do papel do estado intervencionista nas economias desenvolvidas e em desenvolvimento³, o que marca um novo período na configuração das economias nacionais que experimentaram durante esses anos e nos anos oitenta dificuldades sociais, políticas e econômicas. Foram anos marcados por choques de oferta (crise do petróleo), elevação das taxas de juros internacionais, recessão, ampliação das economias de escopo entre outros fatores. A combinação destes fatores e da incapacidade do Estado de bem-estar em dar respostas a eles deu lugar ao surgimento do neoliberalismo e de sua proposta do Estado–mínimo⁴.

No caso específico brasileiro, as idéias neoliberais no bojo das reformas econômicas propugnadas pelo “Consenso de Washington” para as economias em desenvolvimento, ganhou eco principalmente a partir do início dos anos noventa com a eleição de Fernando Collor de Melo para o executivo nacional. Mas é no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), no entanto, é que estas reformas se aprofundam e se generalizam. Mais do que isto, é neste governo que os ideais do chamado Consenso de Washington têm a sua melhor tradução.⁵

Dentro deste contexto, o estado brasileiro diminui drasticamente sua presença na economia e abre-se espaço para a existência de agências reguladoras dos serviços públicos, ao mesmo tempo em que a reforma do estado passa a ser discutida. De fato, a forma que se configurarão as agências reguladoras, dado o grau de intervenção estatal escolhido, requer um novo desenho institucional que seja capaz de contemplar não só critérios de eficiência.

³ Para maiores detalhes sobre a crise do Estado ver Marglin, Schor (1990).

⁴ Um exemplo clássico seria o reposicionamento da Grã-Bretanha a partir de 1979, quando foi instalada a *Era Thatcher*. A partir daquele ano, foram adotadas típicas medidas de um Estado não interventor: contração monetária, abertura comercial, flexibilização e desregulamentação de mercado entre outras.

⁵ Para uma boa discussão sobre o Consenso de Washington e suas implicações econômicas e sociais para os países em desenvolvimento ver Pieper e Taylor (1997). Para o conceito do que é conhecido como o consenso ver o artigo clássico de Williamson (1993).

Assim, mesmo com a redefinição do grau de intervenção do Estado, esta reforma deve contemplar a importância do Estado na economia, mas também deixar claros os limites dessa relação de coordenação: enquanto o mercado coordena através das trocas, o Estado coordena através de transferências de renda para setores que o mercado não logra remunerar adequadamente. É esta, aliás, a própria natureza da existência de agências de regulação. Somente através dessas combinações abre-se a possibilidade para a economia operar de maneira eficiente. Isso porque, mesmo com uma nova configuração do Estado, é fato que ainda há áreas da esfera econômica em que não há possibilidade de operação eficiente sem que haja ação do Estado, como é o caso dos setores de serviços de utilidade pública (Farina et al., 1997 e Salgado, 2001).

Assim, um programa de reforma do Estado com essa finalidade torna o Estado um estado regulador, e não mais agente principal do crescimento econômico. No caso específico do Brasil, Pinheiro (1997) observa, com base no Programa de Reforma do Estado, que a reforma regulatória tem quatro objetivos norteadores, quais sejam:

1. maximizar a eficiência produtiva e alocativa, ou seja, incentivar a concorrência;
2. atender às prioridades sociais, ou seja, maximizar também a eficiência distributiva que consiste em ponderar sobre o excedente do consumidor e lucro das firmas ao fazer os cálculos de bem-estar;
3. dar transparência ao aparato regulatório, separando os papéis dos agentes econômicos: firmas, governo, consumidores.
4. estimular investimento.

Para facilitar a combinação destes fatores, o programa de Reforma do Estado Brasileiro começa por identificar os setores nos quais o Estado pode atuar: há um setor de atividades exclusivas do Estado, outro de atividades não exclusivas e aqueles nos quais há produção de bens e serviços para o mercado. As atividades exclusivas do Estado são aquelas que envolvem poder de Estado e que garantem, diretamente, que leis e políticas públicas sejam cumpridas. Alguns exemplos, segundo Pereira (2000), são as Forças Armadas, a polícia, a arrecadação de impostos e agências para as quais são delegados poderes discricionários, como as agências reguladoras, de fomento e controle de serviços sociais (educação, saúde, cultura), pesquisa científica e seguridade social.

Assim, tendo definidas as áreas exclusivas de ação do Estado e ainda definidos os tipos de propriedade como sendo, estatal, pública não estatal e privada, o Programa propõe o redimensionamento do setor público brasileiro, no qual o Estado mantém-se no papel de regulador, abandonando o de executor e proprietário. Para atingir o redimensionamento proposto, o Estado transfere parte dos serviços até então por ele prestados para o setor privado, seja através de concessões, seja através da transferência dos ativos para o setor privado. Com esse redimensionamento, o Estado instaura novas formas de parceria com o setor privado, exigindo para tal o fortalecimento do seu novo papel de regulador das atividades exclusivas (Menezes; Paim, 2000).

As privatizações no caso brasileiro ocorreram de maneira mais significativa na década de noventa, coincidindo com a consolidação do Programa de Reforma do Estado. Logo nos primeiros anos da década, a Lei n. 8.031 cria o Programa Nacional de Desestatização. A idéia por trás do Programa era a de que o Estado não deveria executar atividades que o setor privado fosse capaz de realizar. Dessa forma, caberia ao Estado concentrar-se em atividades como educação, saúde, segurança e regulação. Além disso, naquele momento, a discussão sobre privatização indicava essa ser uma variável-chave capaz de incrementar o investimento em tecnologia, diminuir a concentração no mercado de ações e propiciar a divisão de monopólios públicos criando um ambiente competitivo. O objetivo, no entanto, era muito mais direto, ou seja, procurava-se – com a venda de parte dos ativos públicos – reduzir a dívida pública (Pinheiro, 1997 e 2000). Seja como for, o fato é que o Programa, com os diversos problemas e pouca clareza em seus objetivos, foi um sinalizador da nova reorientação da estratégia de desenvolvimento econômico do governo brasileiro, subordinando-se, como os vizinhos Latino-americanos, ao que se convencionou denominar de “reformas estruturais”, que nada mais são do que uma reorientação liberalizante, tanto do ponto de vista da diminuição da atuação do estado em atividades produtivas, mas também pela liberalização comercial e financeira. Como observado no início deste item, estas reformas seguem o padrão sugerido principalmente pelo Banco Mundial para os países em desenvolvimento após os anos noventa (Pieper e Taylor, 1997).

Assistimos, ademais, a uma reorientação – principalmente nos países latino americanos – de políticas e, em alguns casos, o aprofundamento das reformas já iniciadas anteriormente. O exemplo que melhor traduz esta reorientação, ou

aprofundamento, é a Argentina, que em seu programa de estabilização criou o *Currency Board*. Não é, no entanto, objetivo deste trabalho discutir os efeitos perversos em termos de distribuição de renda, emprego, e crescimento econômico após mais de dez anos de aprofundamento dessas reformas.⁶

A partir de meados da década de noventa, a privatização alia ao Programa de Reforma do Estado um caráter pragmático de resposta a problemas macroeconômicos. E mesmo que tenha sido observado um movimento contrário à privatização, por parte do eleitorado, este processo acabou representando um instrumento potente para alcançar estabilidade macroeconômica de curto prazo permitindo, uma renovação do investimento além de propiciar ajustes financeiros importantes (Pinheiro, 1997 e 2000). No curto prazo é nítido o efeito positivo do ponto de vista macroeconômico das privatizações, principalmente porque possibilitou o crescimento dos Investimentos Diretos Externos, utilizados na aquisição de empresas nacionais, ao mesmo tempo em que produz um efeito positivo sobre a dívida pública. No longo prazo, no entanto, os efeitos positivos são dissipados e as consequências para o crescimento podem ser problemáticas, principalmente devido ao aumento do passivo externo e da diminuição do raio de manobra do estado em fazer política econômica, principalmente política fiscal.

Conforme Pinheiro; Giambiagi (2000), há cinco importantes aspectos da ligação entre a política macroeconômica do governo e o processo de privatização observado a partir de segunda metade da década de noventa. E são os que se seguem:

1. o fraco desempenho econômico foi o motivo mais importante, forçando o governo a adotar estratégias de desenvolvimento econômico voltadas para o mercado;
2. a privatização sinaliza o compromisso de reduzir a participação do Estado na economia;
3. a estabilização da economia trouxe a possibilidade de melhorar a credibilidade do programa de desestatização;
4. as privatizações eram essenciais para sustentar o Plano Real; e,
5. a venda de ativos trazia benefícios fiscais, tanto no âmbito federal como também nas unidades federativas.

⁶ Conferir sobre isto Pieper e Taylor (1997), bem como os diversos artigos de Baker et al (1997).

É possível observar, portanto, que as privatizações serviram principalmente para auxiliar no ajuste macroeconômico de curto prazo e na estabilização. E isto mesmo com autores conhecidos por sua posição francamente favorável à desregulamentação e diminuição da atuação do estado como Pinheiro; Giambiagi (2000). O fato é que o Brasil ingressou relativamente tarde no processo de desregulamentação da economia, o que provavelmente evitou crises ainda mais graves, como o caso argentino. De qualquer maneira, o processo de transferência de ativos para o setor privado não ficou prejudicado. Isso porque, a partir de meados da década de noventa, as privatizações brasileiras tornaram-se importante variável de ajuste e sustentação da estabilização monetária. Assim, ainda que tardio, o programa de privatizações foi intenso, envolvendo setores estratégicos da economia e grandes volumes monetários (Oliveira, 1998).

Nessa fase, o avanço do processo de privatização atinge ponto de amadurecimento tanto institucional, como de alcance e objetivos do programa, tanto de privatizações, propriamente dito, como da reforma do Estado (Pinheiro, 1997 e 2000 e Pinheiro; Giambiagi, 2000). Do ponto de vista do avanço institucional o grande passo foi a promulgação da Lei das Concessões (Lei n. 8.987), em fevereiro de 1995. Essa lei introduziu importantes alterações nas normas que regem a concessão de serviços públicos. Foi o primeiro passo da construção do novo marco regulatório do Estado brasileiro.

Com relação ao alcance do programa de privatização, a mudança significativa ocorreu por causa da ampliação do Programa Nacional de Desestatização a unidades federativas, descentralizando o programa⁷, o que é importante para este trabalho. Além disso, a gama de setores também foi ampliada, incluindo a privatização de setores como mineração, eletricidade, ferrovias, portos, rodovias, água, esgoto e bancos.

Outro ponto importante referente ao aprofundamento deste programa diz respeito aos objetivos. Passou a ser dada maior ênfase a receitas em dinheiro substituindo financiamento indireto mediante o uso de moedas de privatização por créditos diretos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, BNDES

⁷ A privatização, no âmbito estadual, é importante devido ao impacto fiscal e, em adição, ao papel da reestruturação da dívida pública.

ou do Tesouro Nacional (aos poucos o uso de moedas de privatização foi sendo abandonado, aumentando a proporção mínima da empresa estatal que seria paga em dinheiro).

Aos poucos, a privatização foi se tornando um dos pilares para a sustentação da estabilização da economia brasileira e era encarada como *rede de segurança* ou *ponte para a estabilidade* porque trazia alguma folga para tentar resolver o desequilíbrio tanto na conta corrente como no *deficit* fiscal (Pinheiro; Giambiagi, 2000). Até 1996, a participação privada nos setores de utilidade pública era mínima, segundo Pinheiro (2000), quase ausente. Em compensação, já em 1998, empresas privadas controlavam setores como telecomunicações, ferrovias, rodovias e dois terços da distribuição de energia elétrica além de uma parte da geração. Em cinco anos, o Estado tornou mínima sua participação nestes setores.

É importante que fique claro o fato de o processo de privatização estar vinculado ao Programa de Reforma do Estado. Assim, as privatizações só terão valido a pena se, além dos impactos fiscais e em outras variáveis macroeconômicas, houver também impactos nos setores privatizados, através do aumento da oferta, ampliação da eficiência do setor privatizado e transferência de produtividade para o consumidor, seja através de redução de preços ou melhoria em qualidade (Vinhaes, 2000). Essa segunda condição é de fundamental importância para os setores de infra-estrutura, tais como energia elétrica e telecomunicações. E isto ainda está para ser avaliado.

Segundo a avaliação de Lamounier (2000), o que vem ocorrendo com as privatizações brasileiras é a consolidação da passagem de um modelo puramente estatal, para outro, em que bens públicos passam a ser providos pelo setor privado, sob o olhar vigilante de agências públicas de caráter regulatório. Privatizar implica transferir para as empresas privadas uma responsabilidade importante, a de oferta de serviços públicos. Essa não é uma passagem trivial, uma vez que estamos falando de um setor que é culturalmente visto como sendo “naturalmente estatal”.

Dessa forma, a Reforma do Estado depende em grande parte do sucesso da reforma regulatória, dos caminhos que virão a ser tomados pela privatização quando da consolidação dos marcos regulatórios e consolidação das agências. O cenário não é confortável, uma vez que ao contrário do que se espera de um processo como esse,

envolvendo planejamento, definição de marcos, criação de agências e somente depois disso a privatização, a experiência brasileira confundiu os passos e as etapas ocorreram de maneira simultânea e nem mesmo planejadas (Peci; Cavalcanti, 2000).

3. A formação de agências reguladoras de serviços públicos

As agências reguladoras são autarquias especiais definidas por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receitas próprias, criadas para executar atividades exclusivas de Estado que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada. Essas instituições devem ser gerenciadas em regime de colegiado a fim de garantir a participação dos atores sociais envolvidos. Além de contar com o esquema de diretoria colegiada e também com o objetivo de atuar de maneira isenta diante da diversidade de interesses é desejável para a agência contar com a ouvidoria. O ouvidor não decide sobre problemas; serve apenas como elemento de contato com o usuário e deve atuar um *ombudsman* da agência (Peci, 2001).

As agências são instituições que visam estabelecer regras, fiscalizar e intervir na relação entre governo, empresas e consumidores, garantindo o fornecimento dos produtos e serviços. Esse fornecimento deve ser praticado com nível de preços e qualidade adequados à remuneração dos custos das firmas e em concordância com as necessidades dos consumidores.

Para que a regulação tenha o efeito desejado e seja possível a ponderação dos interesses, é fundamental que o agente regulador não esteja envolvido com nenhum dos atores e seja capaz de manter a distância entre eles. Em caso contrário, as ações do agente regulador teriam como objetivo proteger o agente a ser regulado, ou procurariam prejudicá-lo para eliminar um concorrente. Dessa forma, normalmente, o papel do regulador deve partir de instituições governamentais que sejam isentas de qualquer outro interesse que não os objetivos pré-estabelecidos (Stigler, 1971 e Kahn, 1970). Para isso, alguns atributos são essenciais e devem ser destacados:

ser dotado de autonomia frente aos poderes públicos e aos interesses privados, para poder desempenhar sua missão com a necessária independência; ser transparente quanto aos procedimentos utilizados na análise dos problemas e na tomada de decisões a respeito; ser obrigado a prestar contas à sociedade de sua atuação em defesa dos interesses públicos e da qualidade dos serviços oferecidos ao usuário; ser capaz de fazer valer as regras que regulam a provisão de serviços concedidos, bem como as penalidades

aplicadas em caso de não cumprimento; e, ser dotado de um conselho que disponha de competência técnica e represente, de forma equilibrada, os interesses de todas as partes envolvidas. (REZENDE, 2000, p. 78)

Seja qual for o setor de atuação da agência, é possível notar que elas têm quatro atividades principais, quais sejam, o monitoramento do cumprimento das obrigações estabelecidas nos contratos de concessão, a definição e aplicação do regime tarifário; regulação das ações das empresas de forma a compatibilizá-las com o ambiente competitivo que se queira promover no setor em questão; e, finalmente, a arbitragem de conflitos entre os diversos agentes setoriais envolvidos. (Araújo; Pires, 2000, p. 14)

As agências reguladoras brasileiras dos setores de infra-estrutura foram criadas somente na década de noventa, indicando serem instituições recentes e com histórico ainda pouco desenvolvido. Entretanto, é possível afirmar que a experiência brasileira é intensa, uma vez que já são quatro agências federais criadas e regulamentadas: Agência Nacional de Energia Elétrica - Aneel, Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel, Agência Nacional do Petróleo – ANP e Agência Nacional das Águas - ANA⁸.

A criação das agências é consequência direta do programa de reforma do Estado. A configuração de novas parcerias entre público e privado leva à necessidade da definição de marcos regulatórios que criam agências e definem as diretrizes da ação regulatória⁹. No caso brasileiro, o primeiro passo dado em direção à definição do novo marco regulatório foi a publicação da nova Lei de Concessões (Lei n. 8.987 de 13 de fevereiro de 1995).

A Lei é basicamente voltada para o setor elétrico, para os serviços de energia elétrica, e visava aumentar a eficiência do setor e viabilizar a entrada de capital privado,

⁸ O setor de transportes também será regulado por uma agência reguladora federal e sua lei já se encontra em discussão no Congresso Nacional.

⁹ O marco regulatório no caso dos setores de infra-estrutura é fundamental para impedir que o monopólio estatal se torne monopólio privado. Em tempo, partindo da criação das agências, é possível observar que essas instituições foram criadas dentro, não só do programa de reforma do Estado, como também inseridas nos programas de reordenação e reconfiguração dos setores de atividade econômica que estavam sendo privatizados ou em vias de privatização. Esses programas tiveram como marco inicial a criação, em 1990, do Programa Nacional de Desestatização - PND, cujos objetivos eram o reordenamento da participação estatal na economia, a redução da dívida pública, a eliminação de gargalos de impedimento do crescimento e desenvolvimento econômico e aumento de produtividade e competitividade do parque industrial brasileiro. Ainda que a publicação do Plano Diretor de Reforma do Estado seja do final do ano de 1995, é possível detectar uma movimentação do governo no sentido de reordenar o papel do Estado na economia brasileira desde o início da década de 90. Com algum grau de simplificação, pode-se afirmar que o processo de reforma de atuação do Estado nos setores de infra-estrutura tenha no PND seu primeiro passo e, mais tarde, em 1995, sua consolidação com a publicação da nova Lei de Concessões.

mas apresenta algumas características genéricas e é o marco para fixação das bases para delegação de prestação de serviços públicos (Ferreira, 1997). A nova Lei de Concessões necessita de complementações normativas e regulatórias direcionadas para cada setor específico. Isso não exclui o peso dessa lei como forte componente na reconfiguração do Estado brasileiro e na formação das agências de regulação. Embora concebida em função do setor elétrico, a Lei de Concessões representa um passo em direção à recuperação dos empreendimentos e participação privada nos investimentos fazendo da Lei “um marco na história da infra-estrutura brasileira” (Sousa; Moreira, 1995).

A Lei de Concessões já 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 (Peci, 1999). Ademais, a Lei também é ponto importante no novo cenário porque especifica os deveres e direitos do usuário, já prevendo a participação do usuário no processo de fiscalização e avaliação dos serviços concedidos, como forma de estabelecer o controle social sobre a concessão de serviços públicos (Peci, 2001).

Foi a nova Lei de Concessões que inaugurou o processo de definição dos marcos regulatórios e que, mais tarde, foi complementado por leis setoriais específicas como a aprovação das emendas constitucionais que determinaram o fim dos monopólios públicos nas telecomunicações e na distribuição de petróleo e gás natural (Araújo; Pires, 2000). A partir então das publicações das leis setoriais específicas, a definição dos marcos regulatórios avança no sentido não só de reorganizar o funcionamento institucional e econômico de tais setores como também no sentido de criar as agências reguladoras. O QUADRO 1 esclarece melhor este ponto: as leis de organização dos setores em processo de desregulamentação tinham em seu escopo as definições para a criação da agência que viria a se responsabilizar pela atividade regulatória do setor em questão.

QUADRO 1

Lei de criação e decreto de implantação das agências reguladoras federais dos setores de infra-estrutura

Agência	Setor de atividade econômica	Número e data da Lei de Criação	Nome da Lei de Criação	Decreto de implantação
Aneel	Energia elétrica	Lei n. 9.427 26 / 12 / 1996	Lei da Energia Elétrica	Decreto n. 2.335 6 / 10 / 1997
Anatel	Telecomunicações	Lei n. 9.472 16 / 07 / 1997	Lei das Telecomunicações	Decreto n. 2.338 7 / 10 / 1997
ANP	Petróleo e gás natural	Lei n. 9.478 6 / 08 / 1997	Lei do Petróleo	Decreto n. 2.455 14 / 01 / 1998
ANA	Recursos hídricos	Lei n. 9.984 17 / 07 / 2000	Lei das Águas	Decreto n. 3.692 19 / 12 / 2000

FONTE: Ferreira, 2002, p.46.

Ao contrário do que ocorre nas agências federais que são unissetoriais, as agências reguladoras estaduais que vem sendo criadas são multissetoriais. De acordo com Conforto (1998) e Peci (1999) é conveniente que as agências estaduais sejam multissetoriais não só para melhor coordenar os agentes dos diversos setores econômicos regulados, como também para reunir em um só órgão os interesses dos consumidores/sociedade facilitando a proximidade entre a agência e estes agentes econômicos. Além disso, a falta de tradição do Brasil na área de regulação implica na escassez de pessoal especializado para atuar nas atividades regulatórias, sendo mais interessante concentrar as atividades em número menos de agências (Conforto, 1998).

Um dos diversos problemas relacionados à formação de agências reguladoras é a dificuldade em coordenar as atividades nos âmbitos federal e estadual. Como se não bastasse as dificuldades que vem sendo enfrentadas pelas agências federais, o número de agências estaduais vem se ampliando desde a criação da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul - AGERGS, a primeira estadual criada (em 9 de janeiro de 1997).

É claro que as dificuldades em se limitar fronteiras entre o nacional e o estadual não são exclusivas da questão regulatória, mas é necessário chamar atenção para as especificidades do tema. Segundo Rezende (2000) dois pontos merecem destaque: a repartição de responsabilidades e a cooperação intergovernamental.

No primeiro ponto, sobre a repartição de responsabilidades, o fato de maior complexidade é como articular as ações da agência local com aquela da agência federal. A princípio é interessante que haja padronização uniforme das exigências de oferta dos serviços regulados, ao mesmo tempo, é preciso contemplar as diferenças regionais e também as setoriais. Os padrões técnicos e econômicos a serem exigidos devem se ajustar as diferentes realidades socioeconômicas regionais. A coordenação entre agências federais e estaduais deve ser feita de tal modo que não haja interferência nas atribuições de cada esfera, mas, principalmente, deve ocorrer em sintonia fina para que sejam garantidos interesses regionais específicos.

O segundo – especialmente importante para o caso de Minas Gerais – implica que haja troca entre os governos para que não sejam prejudicadas as atividades inerentes à regulação econômica, priorizando os interesses do consumidor e objetivos da atividade regulatória. A agência é uma autarquia criada pelo governo, mas que não deve estar sujeita aos ciclos políticos já que sua ação deve estar pautada na isenção de interesses, sejam eles do governo sejam da indústria regulada. Esta configuração institucional, no entanto, é muito difícil de ser feita, mesmo porque a determinação de dirigentes das agências reguladoras é feita por critérios ainda não muito claros, onde empresas privadas de grande porte acabam tendo papel importante como interventoras. O caso do Rio Grande do Sul, no começo de 1999, é curioso. A falta de transparência na definição da diretoria da AGERGS criou um confronto entre o governo empossado e esta diretoria. O então novo governo resolveu mudar sua diretoria, acreditando que a anterior havia sido nomeada por critérios políticos pouco claros. O caso foi ao Supremo Tribunal Federal, que manteve a diretoria anterior, a fim de confirmar a estrutura típica de uma agência reguladora que, para manifestar sua autonomia, deve ter diretoria composta por profissionais indicados pelo governo, mas com mandatos fixos e não coincidentes. É claro que a nomeação por membros de um governo com uma orientação pode vir a prejudicar os interesses de outro governo com outra orientação. Daí porque o desenho institucional dessas agências é muito difícil de ser feito e sujeito a diversos problemas. Afinal não são essas agências submetidas ao crivo de eleições como governos. Portanto, é muito difícil definir critérios, e qualquer um deles estará sujeito a problemas, uma vez que a neutralidade é impossível em casos como este. Ao mesmo

tempo, não se deve perder de vista que o desenho institucional das agências reguladoras tem, como um de seus objetivos, isentá-la dos efeitos desta não neutralidade.

Mesmo considerando as dificuldades apontadas, é a figura do agente regulador é de fundamental importância em um cenário de bens públicos em mãos privadas com todos os seus interesses subjacentes. Mais que isso, em alguns casos, é também essencial que essa figura esteja mais próxima tanto do regulado como também do consumidor por favorecer as atividades de controle e fiscalização, razão pela qual a discussão de agências de regulação em regimes federativos é um tema ainda pouco estudado e que é exatamente o caso do Brasil¹⁰.

O formato desenvolvido pela Aneel parece ser a forma mais adequada para se contemplar as questões de coordenação de interesses. A Lei de Criação da agência já prevê a descentralização das atividades complementares de regulação, controle e fiscalização. Segundo a Lei, a descentralização tem como objetivos aproximar a ação reguladora dos agentes, agilizar a atividade de regulação e adaptar as atividades de regulação, controle e fiscalização às circunstâncias locais.

Esta descentralização ocorre mediante a celebração de convênios de cooperação com as agências estaduais e as principais atividades delegadas são as de fiscalização e ouvidoria. Esses convênios são o ponto mais significativo da relação entre as esferas federal e estadual, já que são contratos acordados por ambas as partes nos quais se estabelecem os limites de ação de cada uma das partes (Azevedo, 1998).

De acordo com o quadro 2 é possível observar que os convênios vem sendo celebrados sem a mesma intensidade com a qual foram criadas as agências federais. Ao mesmo tempo, pressupõe a constituição de uma agência estadual.

¹⁰ Ainda que a proximidade do regulado possa também ampliar as chances de captura da agência (Rezende, 2000).

QUADRO 2

Convênios de Cooperação celebrados pela Aneel junto a agências estaduais

Estado conveniado	Data do acordo	Agência responsável
Rio Grande do Sul	2/12/1998	Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS)
São Paulo	13/05/1999	Comissão de Serviços Públicos de Energia (CSPE)
Ceará	19/08/1999	Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados no Estado do Ceará (ARCE)
Rio Grande do Norte	15/12/1999	Agência Reguladora de Serviços Públicos do Rio Grande do Norte (ARSEP / RN)
Bahia	02/06/2000	Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transporte e Comunicações da Bahia (AGERBA)
Mato Grosso	02/07/2001	Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado do Mato Grosso (AGER / MT)
Pernambuco	16/04/2002	Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Pernambuco (ARPE)
Alagoas	17/04/2002	Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Alagoas (ARSAL)

FONTE: ANEEL, 2002.

4. O caso de Minas Gerais

O estado de Minas Gerais, ainda não estabeleceu convênio de cooperação com a Aneel, nem mesmo formou uma agência reguladora. Tal evidência pode ser justificada pelo fato deste estado encontrar-se sob a administração de um governo que não comunga das mesmas idéias do governo federal. O governo estadual já sinalizou ser contra processos de privatização no estado, em especial no setor de energia elétrica.¹¹ Segundo o Programa de Desenvolvimento da Matriz de Infra-estrutura Energética (SEPLAN, 2002) do estado, as diretrizes do governo são:

- “a) Ampliar a introdução do gás natural na matriz energética do Estado, considerando suas características de fonte energética limpa e de alto poder calorífico, estimulando a construção de usinas térmicas de capacidade média nas regiões mais carentes e a conversão de equipamentos a combustíveis poluentes para equipamentos a gás natural ou a eletricidade;
- b) Estimular a pesquisa e a utilização de novas alternativas e de não-poluentes de energia, como a eólica e a solar, de modo a reduzir seus custos e ampliar seu emprego;

¹¹ É conveniente atentar-se para o fato de que o processo de privatização da empresa pública de Energia Elétrica em Minas Gerais, CEMIG, foi conturbado em função de irregularidades encontradas. O governo empossado, de oposição ao governo federal e ao governo estadual anterior houve por bem barrar o processo de privatização daquela empresa, o que não foi feito sem processos judiciais. O fato é que a empresa mineira é ainda de propriedade pública.

- c) Definir mais claramente o volume de fontes renováveis de energia e seu manejo, de forma a garantir os processos de reflorestamento do Estado e requalificar os níveis de poluição admissíveis para cada fonte;
- d) Reforçar a participação da CEMIG e da GASMIG no setor de energia, de modo a orientar a construção da infra-estrutura energética e o estabelecimento de suas alianças tecnológicas no sentido de beneficiar o desenvolvimento equilibrado do Estado e de suas regiões e melhorar a qualidade de vida de sua população.” (SEPLAN, 2002)

Mesmo que estejam ocorrendo alterações significativas no marco regulatório do setor de energia elétrica brasileiro, introduzindo uma participação maior do capital privado, o governo do estado de Minas Gerais não pretende alterar sua participação no setor. Assim, no que diz respeito especificamente às questões de regulação e fiscalização do setor elétrico, o que vem ocorrendo no estado é a consolidação da participação governamental no setor. A constituição, em abril de 2000, de um Conselho Estadual de Energia Elétrica – CEEN, tem, dentre outros objetivos - tais como subsidiar o planejamento da política energética do estado, estimular medidas de incentivo e apoio à pesquisa científica e tecnológica que conduza à substituição do petróleo por outra fonte de energia, ou que possa representar economia substancial no consumo de qualquer tipo de energia, entre outros - opinar sobre a celebração de convênio, acordo ou ajuste com órgão ou entidade afim (SEPLAN, 2002).

O CEEN pode ser a peça de ajuste no encaminhamento de um possível convênio de cooperação com a Aneel. Seria também o CEEN o agente principal para subsidiar a formação de uma agência estadual no estado de Minas Gerais.

5. Considerações finais

O objetivo em última instância deste trabalho é o de chamar atenção para o debate sobre a questão regulatória no estado de Minas Gerais. O fato de o governo atual não demonstrar intenção em reduzir sua participação nos setores de infra-estrutura, não paraliza o andamento do programa de privatizações federal e a Reforma do Estado brasileiro. Cabe a esses agentes aproveitar a janela para uma discussão ampliada sobre o tema, sendo interessante aproveitar não só as experiências de outras agências estaduais, mas principalmente observar as peculiaridades e especificidades regionais. Está clara a oportunidade para que seja criada em Minas Gerais uma agência que, não só incorpore o

aprendizado das demais agências reguladoras estaduais e questões regionais, como também tenha como foco consumidores/sociedade. Ainda que o Conselho Estadual de Energia Elétrica seja formado por técnicos e políticos do estado, há tempo para se constituir uma agência mineira que seja de governo e não do governo e que não repita os desacertos ocorridos em outros estados e no âmbito federal.

Em que pese a manutenção de serviços de utilidade pública em mãos do estado de Minas Gerais, o que pareceu ter sido uma melhor estratégia do que praticamente doar para o setor privado algumas empresas como a CEMIG, a discussão sobre agências estaduais de regulação – principalmente levando-se em conta de que boa parte dos serviços públicos já foram privatizados – é de fundamental importância, inclusive para dar início a um debate ainda inicial de regulação em regimes federativos. Mais do que isto, a manutenção de empresas em mãos do estado, como é o caso da CEMIG, impõe ainda mais a importância de seu uso público, e o exemplo de agências regulatórias pode ser útil para a criação de conselhos com a participação de entidades públicas e não privadas para a definição de estratégias para estas empresas, bem como de decisões de investimentos, tarifas etc. A transformação dessas empresas em públicas, no seu sentido mais amplo, é então fundamental, o que permite observar os defeitos e qualidades das agências regulatórias. Uma proposta de maior ampliação do efeito público de empresas estatais pode ser encontrada em Borges et al (1992).

6. Referências bibliográficas

- ANEEL, Agência Nacional de Energia Elétrica. www.aneel.gov.br. Acesso em: 20 de abril de 2002.
- ARAÚJO, Helena Caetano de; PIRES, José Cláudio Linhares. Regulação e arbitragem nos setores de serviços públicos no Brasil: problemas e possibilidades. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n.5, p.9-28, set./out. 2000.
- AZEVEDO, Eurico de Andrade. Agências reguladoras. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n.213, p. 141-148, jul./set. 1998.
- BAKER, D.; EPSTEIN, G.; POLLIN, R. **Globalization and Progressive Economic Policy**. Cambridge University Press, Cambridge.
- BORGES, M.; JAYME Jr., Frederico Gonzaga; CROCCO, Marco Aurélio; SIMÕES, Rodrigo. Privatizações no Brasil: Avaliação, Alcance, Perspectivas. **Força de trabalho e emprego**, Salvador, Agosto de v. 11 n. 1/2.
- BRASIL. **Lei n. 8.031**, de 2 de abril de 1990. Cria o Programa Nacional de Desestatização e dá outras providências. Disponível em <http://www.mme.gov.br>. Acesso em: 17 de novembro de 1999.
- BRASIL. **Lei n. 8.987**, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão de prestação de serviços públicos previsto no artigo 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em <http://www.aneel.gov.br>. Acesso em: 29 de outubro de 1999.
- BRASIL **Lei n. 9.074**, de 7 de julho de 1995. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. Disponível em <http://www.mme.gov.br>. Acesso em: 17 de novembro de 1999.
- BRASIL. **Lei n. 9.427**, de 26 de dezembro de 1996. Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica - Aneel, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências. Disponível em <http://www.aneel.gov.br>. Acesso em: 29 de outubro de 1999.
- CONFORTO, Glória. Descentralização e regulação da gestão de serviços públicos. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 32, n.1, p. 27-40, jan./fev.1998.
- FARINA, Elizabeth et al. A reestruturação dos setores de infra-estrutura e a definição dos marcos regulatórios: princípios gerais, características e problemas. In: REZENDE, Fernando; BRUGINSKI DE PAULA, Tomás (Orgs.) **Infra-estrutura: perspectivas de reorganização; regulação**. Brasília: IPEA, 1997. p.43-80.
- FERREIRA, Luciana Carvalho de Mesquita. **Sindicatos e reestruturação produtiva: um estudo do setor estatal de energia elétrica do Estado de Minas Gerais**. 1997.

Monografia (Graduação em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

- FERREIRA, Luciana Carvalho de Mesquita. **Regulação e gestão de pessoas: evidências do caso da Agência Nacional do Petróleo**. 2002. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Minas Gerais, Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração, Belo Horizonte.
- HAGGARD, Stephan; KAUFMAN, Robert. O Estado no início e na consolidação da reforma orientada para o mercado. In: SOLA, Lourdes (Org.) **Estado, mercado e democracia: política e economia comparadas**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993. Cap. 13, p. 391–444
- KAHN, Alfred. **The economics of regulation: principles and institutions**. New York: John Wiley & Sons, 1970.
- LAMOUNIER, Bolívar. Utilidades públicas, cidadania e participação. In: PINHEIRO, Armando Castelar; FUKASAKU, Kiichiro (Eds.) **A privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública**. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2000. Cap.10, p. 330-337.
- MARGLIN, Stephen, SCHOR, J. **The golden age of capitalism**. Oxford: Clarendon Press, 1990.
- MENEZES, Eline Viana; PAIM, Pedro Paulo Portela. Reforma do Estado e redefinição da provisão de serviços públicos no Brasil: reflexões sobre o setor de infra-estrutura. In: ASSOCIACAO NACIONAL DE PROGRAMAS DE POS-GRADUACAO EM ADMINISTRACAO. ENCONTRO ANUAL, 24, 2000, Foz do Iguaçu. **Anais ...** [s.l.]: ANPAD. (disponível em CD-ROM).
- OLIVEIRA, Gesner. **Brasil real: desafios da pós-estabilização na virada do milênio**. São Paulo: Mandarin, 1998.
- PECI, Alketa. Novo marco regulatório para o Brasil pós-privatização: o papel das agências reguladoras em questão. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v.33, n.4, p.121–135, jul./ago.1999.
- PECI, Alketa. A outra face da regulação: o cidadão usuário de serviços públicos no novo modelo regulatório brasileiro. In: ASSOCIACAO NACIONAL DE PROGRAMAS DE POS-GRADUACAO EM ADMINISTRACAO. ENCONTRO ANUAL, 25, 2001, Foz do Iguaçu. **Anais ...** [s.l.]: ANPAD. (disponível em CD-ROM).
- PECI, Alketa; CAVALCANTI, Bianor Scelza. Reflexões sobre a autonomia do órgão regulador: análise das agências reguladoras estaduais. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: v.34, n.5, p.99-118, set./out. 2000.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v.34, n.4, p.7-26, jul./ago, 2000.
- PINHEIRO, Armando Castelar. **The brazilian privatization experience: what's need?** Rio de Janeiro: BNDES, 2000. (Textos para discussão ; 87)
- PINHEIRO, Armando Castelar. **Infra-estrutura, crescimento e a Reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, Escola de Pós-graduação em Economia; Centro de Estudos de Reforma do Estado, 1997 (Texto para discussão; 1)
- PINHEIRO, Armando Castelar; GIAMBIAGI, Fábio. Os antecedentes macroeconômicos e a estrutura institucional da privatização no Brasil. In: PINHEIRO, Armando Castelar; FUKASAKU, Kiichiro (Eds.) **A privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública**. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2000. Cap. 1, p.13-43.
- REZENDE, Fernando. Regulação e federação. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v.34, n.5, p.75-97, set./out. 2000.
- SALGADO, Lucia Helena. **Aparato de regulação econômica**. São Paulo: Gazeta Mercantil, 23 de outubro de 2001.
- SEPLAN, Secretaria de Planejamento do Estado de Minas Gerais. www.seplan.mg.gov.br. Acesso em: 20 de abril de 2002.
- SOUSA, Raimunda Alves; MOREIRA, Terezinha. Reflexões sobre a concessão de serviços públicos. **Revista do BNDES**. Rio de Janeiro, v.2, n.4, p.39-54, dez.1995.
- STIGLER, George. The theory of economic regulation. **Bell Journal of Economics and Management Science**, v.2, p.3-21, Spring, 1971.
- PIEPER, Ute; TAYLOR, Lance. The Revival of the Liberal Creed: The IMF and the World Bank, and inequality in a Globalized Economy. In BAKER, D.; EPSTEIN, G.; POLLIN, R. **Globalization and Progressive Economic Policy**. Cambridge University Press, Cambridge, 1997.
- VINHAES, Elbia. O novo papel do Estado nos setores de infra-estrutura: reflexões sobre regulação e regulamentação. In: ASSOCIACAO NACIONAL DE PROGRAMAS DE POS-GRADUACAO EM ADMINISTRACAO. ENCONTRO ANUAL, 24, 2000, Foz do Iguaçu. **Anais ...** [s.l.]: ANPAD. (disponível em CD-ROM).
- WILLIAMSON, John. Democracy and the “Washington Consensus”. **World Development**, v. 21, n. 8, p. 1329-1336, 1993.