

Regulação e Interesses: um mapeamento das audiências públicas da ANEEL

Mariana Batista da Silva

Graduanda em Ciências Sociais/UFPE

Palavras-chave: Reforma do Estado; regulação; interesses; pressão social.

Key Words: State Reform; regulation; interests; social pressure.

RESUMO: As agências reguladoras brasileiras possuem um grande *gap* de legitimidade devido ao fato de não serem controladas diretamente por nenhum representante eleito. De modo a suprimi-lo, foram formulados mecanismos de participação social diretamente nas agências. Dentre estes, as audiências públicas se constituem o objeto de nosso estudo. Perguntamo-nos: a quais interesses servem esses mecanismos de participação social? O estudo indica que as audiências permitem a permeabilidade da ação regulatória aos diversos grupos da sociedade. Entretanto, essa permeabilidade é seletiva, de modo que podem se constituir numa via de acesso à captura.

ABSTRACT: The Brazilian regulatory agencies have a big gap of legitimacy on account of the fact that they aren't directly controlled by any elected representative. In a way to suppress it, mechanisms of social participation directly in the agencies were formulated. Among those, the public hearings constitute the object of our study. We ask: to what interests serve those mechanisms of social participation? The study indicates that those hearings allow the permeability of the regulatory action to the several groups of the society. However, that permeability is selective, in a way that they can constitute in an access path to capture.

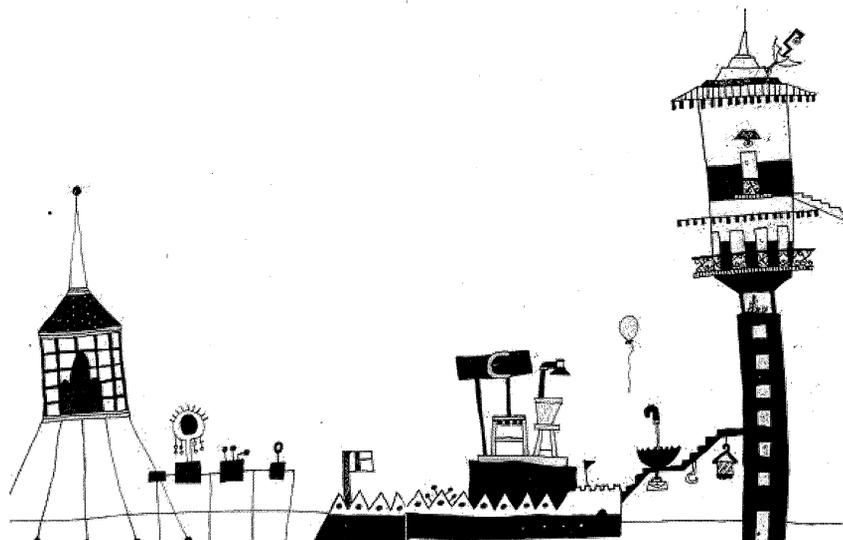
1. Introdução

A década de 1990 foi palco de profundas transformações na estrutura do Estado brasileiro. A exaustão do modelo desenvolvimentista teve seu ápice na onda de privatizações dos anos Fernando Henrique Cardoso, gerando um movimento de *downsizing* que culminou na saída do Estado da atividade produtora em algumas áreas e na ostensiva delegação de poder para agências independentes para exercer o controle sobre os setores privatizados. Como passo à solidificação desse novo relacionamento entre o Estado e o mercado foram criadas, a partir de 1996, para regular o setor de infra-estrutura, as primeiras agências reguladoras brasileiras, sendo a primeira a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). Construídas com o objetivo de

garantir a credibilidade regulatória (MUELLER & PEREIRA, 2002), as agências reguladoras se constituem na grande inovação institucional da Reforma do Estado, inaugurando também uma nova forma de relacionamento entre os poderes políticos constituídos, os órgãos reguladores e a sociedade¹.

Devido à grande complexidade de sua atividade, que envolve imposição de regras, instituição de normas, punição, arbitragem e estímulo à participação social, assumindo papéis executivos, legislativos e judiciários (NUNES, 2001), as agências reguladoras são centro de grande visibilidade, constituindo-se num alvo de pressão política, econômica e social. Ademais, a legitimidade de ação dessas agências se mostra bastante questionável, devido ao fato de que, mesmo inseridas numa estrutura de *accountability* horizontal, elas não são controladas diretamente por

¹ Apesar de o Banco Central do Brasil exercer desde há muito competências tipicamente regulatórias, sendo sua experiência bem-sucedida ao ponto de influenciar, inclusive, o funcionamento e as práticas de muitas agências reguladoras, seu desenho institucional jamais assegurou o grau de autonomia alcançado pelas referidas agências.



nenhum representante eleito. Por conseguinte, de modo a suprir esse *gap* de legitimidade, o desenho institucional dessas agências foi formulado de modo a propiciar mecanismos de participação da sociedade diretamente na agência, como a ouvidoria, as consultas e as audiências públicas. Dentre esses mecanismos, as audiências públicas se constituem numa preocupação com o procedimento regulatório, de modo que propiciam a participação no processo decisório da agência, garantindo a influência direta dos participantes no resultado final, seja através de exposições ou de intercâmbio documental.

Devido a tais características, são estas audiências o nosso objeto de estudo. Perguntamos: a quais interesses servem esse mecanismo de participação? De modo a responder tal questionamento, realizamos um mapeamento dos participantes e das colaborações enviadas às audiências públicas da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), no período que vai do ano de 1998 – ano de instituição do mecanismo – ao ano de 2006.

Além desta introdução, este trabalho se compõe de mais quatro seções: na seção seguinte trabalhamos a temática da Reforma do Estado e o desenho institucional das agências reguladoras. Na seção posterior, discutimos os vários interesses envolvidos e a pressão social da qual é alvo a política regulatória. Na seção seguinte inserimos o mapeamento das audiências públicas, os participantes, as contribuições e os resultados. E por último a conclusão.

2. A Reforma do Estado e o Desenho Institucional das Agências Reguladoras

Tema de amplo consenso, os anos de 1990 para o Brasil se constituíram na "década das reformas", que alcançaram várias de suas esferas, como a reforma da previdência, a reforma administrativa e a reforma regulatória. Reformar aparece como a resposta para os problemas de ineficiência, ineficácia e falta de efetividade do grande Estado brasileiro. "Fazer o Estado funcionar melhor e a um menor custo tornou-se a palavra de ordem" (REZENDE, 2002, p. 163). Duas idéias principais permearam o fio condutor da Reforma do Estado: rever a excessiva intervenção do Estado na economia e na sociedade e rever a eficiência da intervenção e o tamanho da administração pública (REZENDE, 2002, p. 163).

No eixo da constituição dessa nova organização do Estado colocou-se a privatização das empresas públicas que até então se encarregavam diretamente de prover os bens públicos e distribuí-los, além de ter a sua gerência e regulação sob o mesmo órgão. Entre 1991 e 2001, o governo brasileiro privatizou mais de cem empresas estatais e transferiu para o controle privado participações minoritárias em

várias companhias (ANUATTI-NETO *et al*, 2005). Os leilões geraram US\$67,9 bilhões em receitas, mais US\$18,1 bilhões em transferências de dívidas aos compradores, constituindo um dos maiores programas de privatização do mundo (ANUATTI-NETO *et al*, 2005). Com a transferência da atividade de provisão dos bens públicos para a iniciativa privada, num esforço de diminuir o tamanho do Estado, ao mesmo tempo em que fortalece o seu núcleo central de atividades, surgiu a necessidade de o Estado supervisionar a produção e a distribuição desses bens, caracterizando a ascensão do "Estado regulador" (MAJONE, 1999): A produção e a regulação são repartidas em duas funções distintas, a produção a cargo da iniciativa privada e a regulação como monopólio do Estado. Segundo Neto (2002a),

"[A] necessidade regulatória aumenta porque, deixando o Estado de ser ele próprio provedor dos bens ou serviços de relevância social, tem ele que passar a exercer algum tipo de controle sobre essa atividade, sob pena de estar descurando de controlar a produção de uma utilidade dotada de essencialidade e relevância". (NETO, 2002a, p. 73).

Desse modo, são instituídas as agências reguladoras como corolário da transição do modelo endógeno de regulação centrado na auto-regulação por departamentos de ministérios gestores para o modelo de regulação por agência independente (MELO, 2002). O objetivo declarado desses órgãos é o de garantir o equilíbrio entre as empresas reguladas, os consumidores e o governo, de forma imparcial. Para tanto, as agências reguladoras se inserem no ordenamento jurídico brasileiro como autarquias em regime especial. Isto as caracteriza como órgãos com personalidade jurídica, receita e patrimônio próprios. Não são subordinadas a nenhum órgão do governo, são apenas vinculadas aos ministérios.

Além, e também em decorrência de tais especificidades jurídicas, do ponto de vista institucional, as agências reguladoras se constituem como a principal inovação organizacional da Reforma do Estado brasileiro. Seu escopo de atuação vai além da implementação de políticas de distribuição ou de redistribuição de renda que competem a uma burocracia comum. Reunindo num só órgão, livre de obrigação direta com qualquer instituição política, a atividade das agências reguladoras envolve os três poderes do Estado, Executivo, Legislativo e Judiciário, na implementação contextualizada de diretrizes básicas que emanam de políticas de Estado e não de políticas de governo.

No que concerne à relação das agências com os poderes políticos, o desenho institucional é o de independência jurídica e política. Possuem autonomia decisória para o emprego

da *expertise* regulatória e cumprir o seu objetivo de garantir a credibilidade regulatória, sinalizando para o mercado regras claras, estáveis e longe de ingerências políticas (MUELLER & PEREIRA, 2002; CORREA *et al*, 2006). A autonomia das agências é garantida por características institucionais como podemos ver no quadro abaixo:

Autonomia e Estabilidade dos dirigentes
Mandatos fixos
Mandatos não coincidentes
Estabilidade dos dirigentes
Aprovação pelo poder Legislativo, mediante aquisição
Pré-requisitos quanto à qualificação dos dirigentes
Independência Financeira, funcional e gerencial
Autarquia especial sem subordinação hierárquica
Última instância de recurso no âmbito administrativo
Delegação normativa (poder de emitir portarias)
Poder de instruir e julgar processo
Poder de arbitragem
Orçamento próprio
Transparência
Ouidoria com mandato
Publicidade de todos os atos e atas de decisão
Representação dos usuários e empresas
Procedural Justificativa por escrito para cada voto e decisão dos dirigentes
Audiências públicas
Diretoria Colegiada
Fonte: Melo, 2002.

Mecanismos como a estabilidade dos diretores que são efetivados no cargo mediante arguição do Legislativo e possuem mandatos fixos e não-coincidentes com o do Presidente, orçamento e quadro de pessoal próprios, formalmente, garantem a autonomia decisória, técnica e operacional das agências (MELO, 2002). Seus objetivos e a sua forma de intervenção só podem ser modificados mediante legislação, devido a sua não inserção em alguma hierarquia.

O desenho institucional baseado na estabilidade dos dirigentes e independência financeira, funcional e gerencial são fruto do objetivo expresso de isolar a atividade regulatória da interferência política. Isto porque os investimentos na área de infra-estrutura são exorbitantes e os investidores vêem a relação entre as agências e os poderes políticos como uma chance para os políticos agirem oportunisticamente, modificando o marco regulatório de acordo com suas preferências de

cunho eleitoral ou de controle inflacionário (CORREA *et al*, 2006). Entretanto, a autonomia das agências não é exercida livremente de qualquer constrangimento (*constraints*). A sua estrutura institucional também é desenhada de modo a garantir a responsabilização, sendo responsiva aos representantes eleitos através de mecanismos como o contrato de gestão, o pedido de esclarecimento, as audiências instituídas pelo Legislativo, a indicação e arguição dos diretores da agência, dentre outros. Ademais, o desenho institucional desses órgãos também é fundamentado num terceiro pilar que é o da transparência. Este busca inserir a política regulatória no contexto social, incentivando além da responsabilização aos políticos, também a responsabilização à sociedade pela ação regulatória, de modo a preencher o *gap* de legitimidade que advém do fato desses órgãos não serem controlados diretamente por nenhum representante legitimamente eleito pelos cidadãos (MATTOS, 2004). Estes mecanismos de prestação de contas podem ser a ouvidoria, a publicidade dos atos e as audiências públicas.

Entretanto, evitar a captura política não é o único desafio de uma agência reguladora. A relação entre a política regulatória e os interesses da sociedade, que tem por principal objetivo garantir a transparência dos atos e "inserir" tal política nos interesses da sociedade, também pode ocasionar em desvios do objetivo da agência de equilibrar os interesses da sociedade. Este é um tema recorrente no debate político e na literatura especializada (BECKER, 1983; NOLL, 1982; POSNER, 2004; STIGLER, 1971). Discutimos esta relação mais detidamente na próxima seção.

3. Política Regulatória, Interesses e Pressão Social

A especificidade dada ao estudo da política regulatória consiste primeiramente na natureza distinta de sua atividade que se constitui na ação direta do poder do Estado para constranger a ação de atores privados, podendo gerar tanto custos quanto benefícios concentrados (GERBER & TESKE, 2000). Assim, sua ação ganha grande visibilidade devido ao número de atores envolvidos e de interesses em conflito. Desde os atores que representam o sistema político, como o Presidente, Legisladores e os partidos políticos, passando pelas instituições de controle como o Judiciário e o Ministério Público, até os grupos de interesses específicos da sociedade como os consumidores industriais, as empresas reguladas e os consumidores residenciais. Assim, o estudo da política regulatória se constitui basicamente no estudo dos interesses envolvidos. Quem ganha e quem perde com determinada política. O equilíbrio e a intermediação imparcial desses interesses é o pilar principal de uma agência reguladora. Isto porque durante sua atividade, a agência interfere no curso do mercado, lidando com a imposição de custos e benefícios a grupos privados que possuem liberdade e recursos para pressionarem por um resultado que melhor convenha a seus

interesses. Ademais, a relação com os diversos grupos, cada um com seus interesses específicos, seria o fundamento através do qual a agência julgaria a extensão que suas decisões estão atendendo do interesse público, observando as respostas dos grupos para as suas políticas e regras (NOLL, 1982). A agência reguladora se tornaria um “amortecedor” dos diversos interesses em conflito (BECKER, 1983). Entretanto, nesta relação também há o risco de captura pelos grupos mais diretamente interessados (os regulados) ou também de um excessivo beneficiamento de determinados interesses em detrimento de outros.

Ressaltamos que o excessivo beneficiamento de determinados grupos não necessariamente se constitui numa atividade ilegal. Muitas vezes se dá devido a diferenças no tamanho do grupo, no grau de mobilização e dos recursos disponíveis. Contudo, a diferença na imposição de custos e benefícios aos grupos pela ação da agência influencia diretamente esses fatores, resultando no fato de que os grupos mais diretamente interessados – aqueles que arcam com os custos concentrados ou esperam benefícios também concentrados – são aqueles que possuem mais incentivos para pressionarem a agência (STIGLER, 1971).

Um grupo de interesse específico que busque influenciar o resultado de uma política regulatória pode tomar dois caminhos: a influência indireta, que tem por foco os políticos, ou buscar pressionar a agência diretamente. Muitos são os mecanismos de pressão disponíveis, tanto legais quanto ilegais. Neste trabalho, focamos num mecanismo de participação de grupos de interesses específicos que se caracteriza pela legalidade de sua existência e a publicidade de suas circunstâncias: as audiências públicas. Uma audiência pública, no contexto da atividade regulatória, consiste num espaço de diálogo direto entre a agência e atores externos que defendem os seus interesses e controlam externamente a ação da agência. Tal mecanismo se caracterizaria, para a Teoria dos Sinais Externos (NOLL, 1982), como um “tribunal de julgamento externo”, através do qual a agência receberia os indicadores de aprovação ou desaprovação de suas ações.

Como unidade de análise para o estudo da estrutura, dos limites e das possibilidades desse mecanismo de participação foi escolhida a Agência Nacional de Energia Elétrica. Tal escolha se fundamenta no fato de que a energia elétrica se constitui no serviço público de maior alcance na sociedade, afetando todos os segmentos sociais, desde os grupos de interesse mais fortes até os consumidores residenciais. É de grande visibilidade também para o poder público devido ao fato de ser o número total de consumidores da mesma proporção do número de eleitores. Portanto, tais audiências se constituem num espaço de articulação e interação entre os mais diversos interesses.

Ressaltamos que o objetivo deste trabalho é analisar os interesses envolvidos e quais destes são beneficiados neste mecanismo de participação que são as audiências públicas. Não almejamos derivar desta análise conclusões acerca do resultado final da política regulatória, principalmente por ser

este um processo complexo que envolve muitas outras instâncias, internas e externas à agência reguladora, que não estão sendo levadas em consideração aqui. Realizamos agora um mapeamento das audiências públicas da ANEEL.

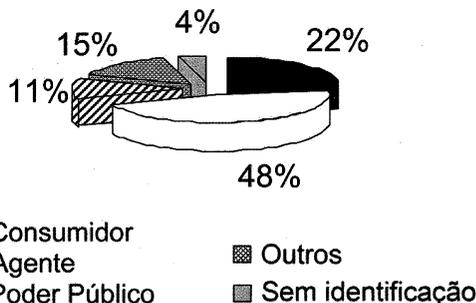
4. Mapeamento das Audiências Públicas da ANEEL (1998 – 2006)

No âmbito da ANEEL, o processo decisório que, mediante projeto de lei ou por via administrativa, afetar os direitos dos agentes ou dos consumidores deve ser precedido de uma audiência pública convocada pela própria agência. Duas modalidades de audiências são previstas: a audiência presencial e o intercâmbio documental. No primeiro caso, qualquer cidadão pode participar e se expressar, sendo necessária apenas uma inscrição prévia para a exposição oral. O envio de documentos como contribuições para a matéria em questão também é feito. No segundo caso, apenas a troca de documentos é realizada, não havendo participação presencial nem exposições. Após a realização da audiência (ambos os tipos), a ANEEL expede um relatório de análise no qual são divulgadas as contribuições aceitas, parcialmente aceitas e as rejeitadas.

Deste modo, as audiências públicas se constituem num espaço de pressão dos mais diversos interesses que podem ser classificados a partir de três categorias: os agentes econômicos (regulados), os consumidores e o poder público, caracterizando-se como uma “instituição híbrida” (AVRITZER & PEREIRA, 2006) por envolver conjuntamente atores estatais e sociais. Temos, portanto, no plano das audiências públicas, a mesma lógica de estabelecimento do equilíbrio entre os interesses dos regulados, dos consumidores e do poder público. Entretanto, a busca do equilíbrio e a lógica da mediação imparcial de interesses tão díspares tem suas limitações, levando-nos ao questionamento acerca de quais interesses estão sendo beneficiados com esse mecanismo.

Foi realizado um mapeamento de todas as audiências públicas da ANEEL, desde o ano de instituição do mecanismo – 1998 – até o fechamento do ano de 2006, num total de 233 audiências. Discutimos quem são os participantes, quem envia contribuições e também quem tem suas contribuições efetivamente aceitas. Primeiramente analisamos o total de participantes e contribuições enviadas em todas as audiências.

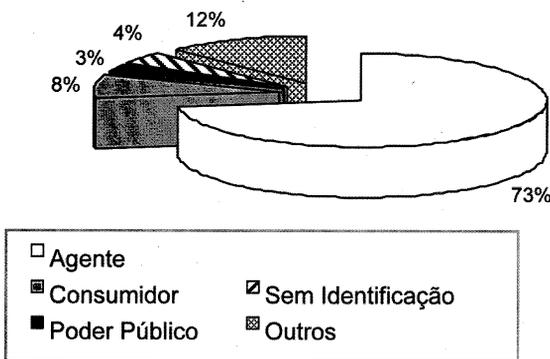
Figura 1: Participantes por Categoria



Fonte: elaboração própria.

Como podemos ver a partir da Fig. 1, há uma preponderância de participantes do segmento de interesses regulados pela agência (agente)², correspondendo a 48% de todos os participantes nas audiências, contra 22% de consumidores, 11% do poder público, 15% de outros e 4% sem identificação. Este fato se explica principalmente pela natureza do setor em questão. A regulação de energia elétrica é um setor que impõe benefícios elevados e concentrados aos agentes e seus custos são de certo modo difusos para a maioria dos consumidores (WILSON, 1989). Isto faz com que os agentes sejam mais estimulados a se organizar e pressionar em defesa de seus interesses e os consumidores sofrerem mais com os problemas de ação coletiva (OLSON, 1999). Com relação às contribuições enviadas chegamos ao seguinte resultado:

Figura 2: Contribuições por Categoria

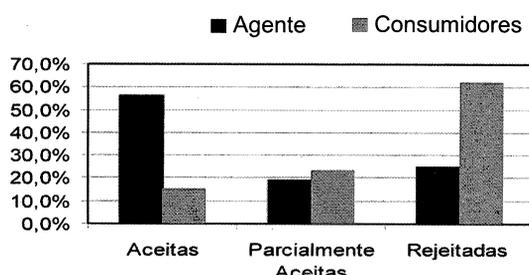


Fonte: elaboração própria.

Com relação aos documentos enviados como sugestão para a matéria em análise, o resultado é ainda mais elucidativo. Do total de contribuições de todas as audiências, 73% são oriundas dos regulados. Apenas 8% são de consumidores. Ficando o poder público, outros e sem identificação, respectivamente, com 3%, 12% e 4%. Os efeitos da distribuição de custos e benefícios discutida são sentidos com ainda mais força, principalmente devido à assimetria de informação e de recursos empenhados pelos agentes na construção dos documentos enviados. Documentos estes de difícil elaboração por um não-especialista. Tais efeitos podem ser sentidos ainda com relação ao aproveitamento destas contribuições:

Figura 3: Resultado da Análise das Contribuições:

Como podemos ver, os regulados têm 56% de suas contribuições aceitas, ao mesmo tempo em



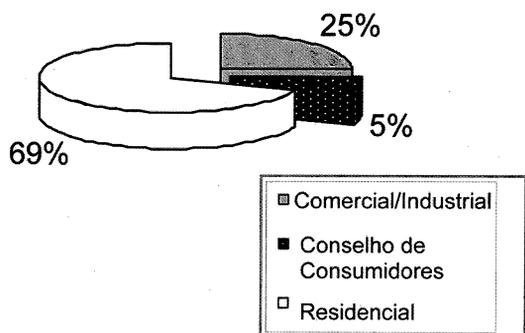
Fonte: adaptado de Farias, 2004.

que os consumidores têm apenas 15% de suas contribuições aceitas. Tal número por si mesmo já é elucidativo da supremacia dos interesses dos regulados³, mas, se mostra ainda mais importante quando levamos em consideração que os agentes são responsáveis por 73% do total de contribuições enviadas às audiências públicas. Deste modo, podemos notar que além de sofrer com os problemas de ação coletiva, os consumidores também não possuem a *expertise* técnica necessária para a efetividade de sua ação. Assim, vemos a noção de equilíbrio entre os segmentos da sociedade proposta pela agência ser rompida com a clara sobreposição dos interesses dos regulados. Algumas colocações importantes podem ser derivadas desses resultados, mas antes acreditamos ser interessante algumas reflexões acerca do segmento social intitulado "consumidores", já que tal categoria não é homogênea, podendo esconder diferenças no seu interior.

Podemos desagregar a categoria "consumidores" em três diferentes: os consumidores de grande porte – comercial/industrial – os consumidores de pequeno porte – residenciais – e os conselhos de consumidores – entidade de representação que envolve consumidores residenciais, comerciais, industriais, rurais e o poder público, além de um secretário em nome da concessionária.

Figura 4: Número de Participantes por Categoria de Consumidor

Fonte: elaboração própria.



Contrariamente ao que seria o esperado, devido aos recursos e incentivos à participação dos consumidores de grande porte, o número de participantes do segmento consumidores residenciais é o preponderante com 69% do total, contra 25% dos consumidores comerciais/industriais e apenas 5% dos conselhos de consumidores. Resultado inesperado principalmente com relação à diminuta participação dos conselhos de consumidores. Isto porque os conselhos são órgãos consultivos criados, por obrigação legal, pela concessionária de serviço público, especificamente com o objetivo de garantir os interesses dos consumidores. Ou seja, há conselhos de consumidores na mesma proporção de que há concessionárias de serviços públicos de energia, um número de aproximadamente 64. Portanto, é inesperado o fato de não ser sentida a presença desses conselhos

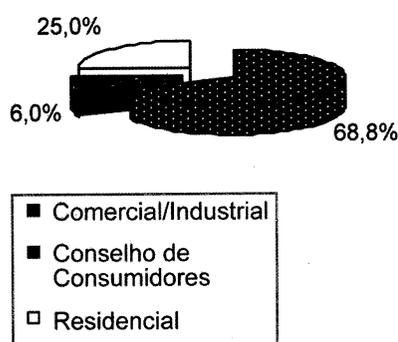
2 A categoria "agente" refere-se a qualquer empresa regulada, de geração, transmissão ou comercialização de energia; pública ou privada. Isto porque no setor elétrico ainda existem empresas públicas que com a criação das agências passaram a ser por elas reguladas como uma empresa privada. "Poder público" é uma categoria formada de atores da esfera estatal: Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público, Tribunal de Contas e Procon. "Outros" é uma categoria heterogênea formada principalmente de pesquisadores, estudantes, ambientalistas e sindicatos.

3 Neste ponto, nos referimos à supremacia dos interesses dos regulados no sentido de que a posição declarada desse segmento é geralmente acatada pelos reguladores no âmbito das audiências públicas da agência aqui em questão. Deste modo, não discutimos o impacto que tais posições têm sobre os regulados ou sobre os consumidores, até porque a posição declarada de um grupo nem sempre é a que realmente lhe trará benefícios no longo prazo.

que existem num número relativamente alto. Com relação à participação dos consumidores "comerciais/industriais" a explicação consiste no fato de que a participação desse grupo é feita prioritariamente via associação, e não individualmente como é feito pelos consumidores residenciais. Entretanto, esta disposição não é repetida com relação às contribuições enviadas:

Figura 5: Número de Contribuições por Categoria de Consumidor

Fonte: elaboração própria.



Como podemos observar, a primeira posição se inverte. O número de contribuições dos consumidores comerciais/industriais é muito maior que o dos demais, correspondendo a 68,8% do total contra 25% dos consumidores residenciais e 6% dos conselhos de consumidores. Isto se dá principalmente devido à necessidade de uma alta *expertise* técnica para a elaboração desses documentos, dificilmente encontrada num consumidor residencial que não tem os recursos nem os incentivos para a especialização que tem um industrial, já que sua atividade envolve um custo muito mais concentrado.

Como pode ser visto, os dados nos indicam que numa situação de conflito de interesses, a ação de pressionar a agência por um resultado que melhor lhe convenha é mais efetiva quando conduzida pelas empresas reguladas pela agência, em detrimento dos demais segmentos da sociedade. A imposição de benefícios concentrados nos agentes e custos difusos para os consumidores faz com que os benefícios tenham um valor *per capita* alto, gerando incentivos para os beneficiados (agentes) se oporem e, contrariamente, os custos tenham um valor *per capita* baixo e os prejudicados tenham pouco incentivo para pressionarem (WILSON, 1989), implicando num conjunto de incentivos que estimula a ação coletiva no primeiro caso, mas não no segundo.

Ambos os segmentos possuem um interesse coletivo, entretanto, o tamanho do grupo se mostra como uma característica fundamental para observar se a busca racional por um interesse comum irá de fato resultar numa ação grupal (OLSON, 1999). Isto devido à natureza própria dos benefícios públicos, ou seja, se ele estiver disponível para uma pessoa, ele terá que estar disponível para todos os membros do grupo. Como em

um grande grupo a não-participação de um membro não aumentará de forma perceptível o custo dos outros participantes, o indivíduo poderá usufruir do benefício adquirido mesmo que não tenha colaborado para a aquisição. Isto faz com que a incidência do *free rider* seja maior num grupo grande onde o "caroneiro" não acredita que sua participação seja fundamental do que num grupo pequeno onde cada participante é fundamental para a provisão do serviço.

Esta mesma lógica pode ser sentida no que concerne à maior efetividade da pressão dos consumidores de grande porte – comerciais/industriais – do que dos consumidores residenciais. Apesar da maior participação dos consumidores residenciais, esta participação é essencialmente individual, não engajada em associações e, por conseqüência, sem os recursos necessários para a especialização necessária para a construção dos documentos que são o ponto central de uma audiência pública.

Ademais, a análise dos dados nos indica o viés dos resultados obtidos através desse mecanismo de integração da sociedade no processo regulatório que são as audiências públicas, e também o desvio do objetivo declarado da agência reguladora de equilibrar os diversos interesses envolvidos. Os limites dessa iniciativa de controle externo remetem à falta de mecanismos no desenho institucional capazes de equalizar as diferenças de tamanho e de recursos entre os grupos interessados. Por fim, o estudo indica que o instituto das audiências públicas se constitui num mecanismo que permite a permeabilidade da ação regulatória aos grupos da sociedade, apresentando-se como um "tribunal de julgamento externo" (NOLL, 1982) a partir do qual os reguladores podem ser informados da receptividade de suas ações. Entretanto, essa permeabilidade é seletiva no sentido de que beneficia alguns grupos em detrimento de outros, podendo se constituir numa via de acesso à captura.

5. Conclusão

Tivemos por objetivo neste trabalho analisar os interesses envolvidos e quais destes foram beneficiados no mecanismo de participação que são as audiências públicas. A análise da estrutura, dos limites e das possibilidades deste mecanismo teve por foco as audiências da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) no período que vai de 1998 até 2006. Tal escolha se deu devido ao fato de ser a energia elétrica um serviço público de enorme alcance na sociedade, afetando vários segmentos sociais, desde os interesses mais desarticulados até os grupos de interesse mais fortes. É de grande visibilidade também para os políticos devido ao fato de o número de consumidores e de eleitores serem equivalente. Portanto, tais audiências se constituem num espaço de articulação e interação entre os mais diversos interesses.

A análise dos dados obtidos nos indicou uma clara sobreposição dos interesses das empresas reguladas pela agência em detrimento dos

interesses dos consumidores. E dentro do segmento dos consumidores uma maior efetividade dos interesses dos consumidores de grande porte em detrimento dos consumidores residenciais, caracterizados pela ação individual. Tal fato pode ser explicado a partir da distribuição de custos e benefícios na sociedade que faz com que os benefícios tenham um valor *per capita* alto, gerando incentivos para os beneficiados (agentes) se oporem e, contrariamente, os custos tenham um valor *per capita* baixo e os prejudicados tenham pouco incentivo para pressionarem agindo coletivamente (WILSON, 1989; OLSON, 1999).

O grande resultado inesperado, entretanto, foi com relação à participação dos conselhos de consumidores. Isto porque a instituição e manutenção desses conselhos, obrigação legal das concessionárias, se constitui no primeiro esforço institucional para diminuir as diferenças de recursos dos consumidores com relação aos agentes. Contudo, a ação desses conselhos não é sentida como era de se esperar.

Podemos notar também que a estrutura das audiências públicas permite a sua consolidação como um "tribunal de julgamento externo" (NOLL, 1982) através do qual os diversos grupos da sociedade podem ser "inseridos" no processo regulatório e emitir considerações acerca das ações adotadas, caracterizando uma permeabilidade das atividades regulatórias aos interesses da sociedade. Entretanto, esta permeabilidade se mostra bastante seletiva já que beneficia excessivamente um grupo em detrimento dos outros.

Analisamos aqui a ação dos grupos e também a efetividade da pressão exercida por estes. Entretanto, não objetivamos aqui derivar os resultados a que chegamos com a análise das audiências públicas para o resultado final da política regulatória. Isto porque a regulação se constitui num processo complexo, alvo de pressão de muitos atores, em outras instancias, internas ou externas, que não as audiências públicas. Assim, esperamos ter contribuído para a incipiente e muito mais ampla área de estudos da relação entre as agências reguladoras e os interesses específicos da sociedade.

Submetido em Agosto de 2007
Aprovado em Novembro de 2007



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANUATTI-NETO, Francisco. *et al* (2005). "Os efeitos da privatização sobre o desempenho econômico e financeiro das empresas privatizadas". *Revista Brasileira de Economia*, 59, 2: 151 – 175.
- AVRITZER, Leonárdo. PEREIRA, Maria. (2005). "Democracia, Participação e Instituições Híbridas". *Teoria e Sociedade* (UFMG), ed. 13.1, p.16-41
- BECKER, Gary. (1983). "Theory of Competition among Pressure Groups". *Quarterly Journal of Economics*, v. 98, p. 371-400. 1983.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Do Estado Patrimonial ao Gerencial*. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/00-73EstadoPatrimonial-Gerencial.pdf> Acessado em: 05 de novembro de 2007.
- CORREA, Paulo. *et al* (2006). *Regulatory governance in infrastructure industries: assessment and measurement of Brazilian regulators*. Washington DC, The World Bank.
- FARIAS, Regina. (2004). *Controle Social na Regulação do Setor Elétrico*. Tribunal de Contas da União – Instituto Serzedello Corrêa. Brasília – DF.
- GERBER, Brian.; TESKE, Paul. (2000). "Regulatory Policymaking in the American States: A Review of Theories and Evidence". *Political Research Quarterly*, v. 53, n. 4, p. 849 – 886.
- GROTTI, Dinorá (2003). *O Serviço Público e a Constituição Brasileira de 1988*. São Paulo, Malheiros Editores.
- MAJONE, Giandomenico. (1999). "Do Estado positivo ao estado regulador: causa e conseqüências de mudanças no modo de governança". *Revista do Serviço Público*, 50, 1: 5 – 35.
- MATTOS, Paulo. (org.) (2004). *Regulação econômica e democracia: o debate Norte-Americano*. São Paulo, Editora 34.
- McCUBBINS, Mathew; NOLL, Roger e WEINGAST, Barry (1987). "Administrative procedures as instrument of political control". *Journal of Law, Economics and Organization*, 30, 2: 243 – 277.
- MELO, Marcus André. (2000). "Política regulatória: uma revisão da literatura". *BIB — Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, 50: 7 – 44.
- _____. (2001). "A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 116(46): 55 – 68.
- MELO, Marcus André. (2002). "As agências regulatórias: gênese, desenho institucional e governança". in Fernando Abrucio e Maria Rita Loureiro (orgs.), *O Estado numa era de reformas: os anos FHC*, Brasília: SEGES-MP.
- MUELLER, Bernardo. e PEREIRA, Carlos. (2002). "Credibility and the design of regulatory agencies in Brazil". *Brazilian Journal of Political Economy*, 22 (3): 65 – 88).
- NETO, Floriano. (2002a). "A nova regulação estatal e as agências independentes". in: SUNDFELD, Carlos Ari (org.), *Direito administrativo econômico*. São Paulo: Malheiros.
- _____. (2002b). *Regulação estatal e interesses públicos*. São Paulo, Malheiros Editores.
- NOLL, Roger. (1982). "Government Regulatory Behavior: A Multidisciplinary Survey and Synthesis". *Social Science Working Paper*. California Institute of Technology, n. 62, p. 1 – 107.
- NUNES, Edson. (2001). "O quarto poder: gênese, contexto, perspectivas e controle das agências". Paper submetido ao II Seminário internacional sobre agências reguladoras de serviços públicos. Instituto Hélio Beltrão, Brasília.
- OLSON, Mancur. (1999). *A Lógica da Ação Coletiva*. São Paulo: EDUSP.
- POSNER, Richard. (2004). "Teorias da Regulação Econômica", in: MATTOS, P. (Org.), *Regulação Econômica e Democracia o debate Norte-Americano*. 1º Ed. São Paulo: Editora 34, p. 49 - 80.
- REZENDE, Flávio. (2002). "As reformas e as transformações no papel do Estado: Brasil em perspectiva comparada". in Fernando Abrucio e Maria Rita Loureiro (orgs.), *O Estado numa era de reformas: os anos FHC*, Brasília: SEGES-MP.
- SANTOS, Fabiano. (1997). "Dinâmica Congressual e Regulação Econômica: o caso da lei portuária". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 12, n. 34, p. 133 – 146.
- STIGLER, George. (1971). "The Theory of Economic Regulation". *The Bell Journal of Economics and Management Science*, v. 2, n. 1, p. 3 – 21.
- WILSON, James. (1989). *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books.