

AS AGÊNCIAS REGULADORAS E A CAPTURA: UM ENSAIO SOBRE OS DESVIOS REGULATÓRIOS NA AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA

Sophia Félix Medeiros (IC) e Edilson Vitorelli (Orientador)

Apoio: PIBIC Mackenzie

RESUMO

A criação das agências reguladoras no Brasil baseou-se nos modelos Americano e Britânico de regulamentação os quais, no entanto, apresentavam condições históricas, sociais, políticas e sistema jurídico distintos do Brasileiro. Considerando este importante aspecto, o artigo tem por objetivo retomar o cenário de implantação das agências nestes países, apontando as particularidades do setor elétrico. O estudo avaliará ainda a assimetria de informações e o poder de coesão e influência regulatória dos agentes do setor, em relação à possibilidade de desvios de finalidade da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). A discussão sobre o conceito de regulação e sua eficácia se inicia nos EUA na década de 1970 quando seus principais teóricos (Stigler, Posner e Peltzman) criticam a ideia de que as agências são eficientes em corrigir os desequilíbrios dos mercados e que atuam em prol do interesse público. Assim, as agências deste país, a partir da década de 1980, sofrem restrições à sua autoridade, controle judicial e competências. Na contramão deste movimento nas décadas de 1980 e 1990, são criadas na Inglaterra e no Brasil respectivamente, as agências de regulação como autarquias especiais as quais possuem autonomia administrativa e financeira além de estabilidade dos dirigentes. Sua criação se fez necessária com a privatização das empresas estatais.

Palavras chave: Regulação, Captura, ANEEL

ABSTRACT

The creation of regulatory agencies in Brazil was based on the American and British regulatory models which, however, had historical, social, political and legal system completely distinct from the Brazilian. Considering this important aspect, this study aims to resume the scenario that occurred the implementation of the regulatory framework in these countries, pointing to the particularities of the electricity sector. The study will also assess information asymmetry and power of cohesion and regulatory influence of the agents of the sector, related to deviations from the National Electric Energy Agency (ANEEL). The discussion on the concept of regulation and its effectiveness begins in the US from the 1970s when its main theoreticians (Stigler, Posner and Peltzman) criticized the idea that the regulatory agencies are effective in correcting the imbalances of markets and act in the public interest. For this reason, agencies of this country, from the 1980s, are restricted to their authority, and judicial

powers. Against this act, England and Brazil in the late 1980s and 1990s, respectively, created the regulatory agencies as special municipalities which have administrative and financial autonomy as well as stability leaders and fixed term. Their creation was necessary given the privatization of state companies.

Keywords: regulation, capture, ANEEL

1. INTRODUÇÃO

O acesso à energia elétrica de qualidade e a preços módicos é de suma importância para o desenvolvimento de um país. Trata-se de uma variável fundamental na medida em que é um serviço de relevância social (redução das desigualdades e melhoria da qualidade de vida), ambiental (devido a seu impacto no meio ambiente) e produtiva (insumo indispensável para a indústria), além do fato de tratar-se de um setor estratégico militar.

Assim, a existência de serviços públicos como a energia elétrica deve coincidir com a busca da coesão social e da dignidade humana. Neste sentido, é importante ressaltar a definição de Léon Duguit de 1913 (apud DAL MOLIN 2005, p.21), em que serviço público é:

[...] atividade cujo cumprimento deve ser regulado, assegurado e controlado pelos governantes, por ser indispensável à realização e ao desenvolvimento da interdependência social e que é de tal natureza que não pode ser assegurado completamente senão pela intervenção da força do governo.

Conforme posto pela Constituição Federal de 1988 em seu artigo 21, inciso XII, compete à União explorar, diretamente (Estado produtor) ou mediante autorização, concessão ou permissão¹ (Estado regulador): “os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos” (BRASIL, 1998). Assim, não obstante o estado delegar à iniciativa privada, a prestação deste serviço é mormente sua responsabilidade (direta ou indiretamente) cabendo a ele cuidar para que o mesmo seja prestado de forma adequada².

No Brasil, esta atuação regulamentadora e fiscalizatória ficou a cargo das Agências Reguladoras criadas a partir de meados da década de 1990, nos moldes do ocorrido nos Estados Unidos com o *New Deal* e na Inglaterra, quando da privatização de empresas Estatais, em especial as de serviços públicos na década de 1980. Caberia, portanto, a estes entes, entre eles a ANEEL, coordenar interesses muito diversos de forma imparcial com intuito de possibilitar condições favoráveis para que o mercado se desenvolva com equilíbrio entre os agentes e em proveito da sociedade e do interesse público.

Necessário se faz observar, no entanto, que estas mudanças ocorreram no país sem um devido planejamento e organização prévia das estruturas jurídicas e administrativas do Estado. Em outras palavras, no Brasil, as novas instituições de controle Estatal e os

¹ Grosso modo, a concessão transfere a prestação de serviços públicos a particulares conferindo um prazo certo e determinado para sua atuação enquanto a permissão é precária, ou seja, não é firmado um prazo determinado. A permissão, portanto, pode ser desfeita a qualquer momento sem a necessidade de pagamento de indenização.

² O mesmo artigo 175 em seu parágrafo único, dispõe as regras a serem observadas pelo Estado quando da privatização dos serviços públicos: i) tipo de regime (concessão ou permissão), ii) caráter do contrato e sua prorrogação iii) condições de caducidade e rescisão, iv) fiscalização, v) os direitos dos usuários, vi) tarifas e vii) qualidade do serviço.

mecanismos jurídicos, de modo geral, não se anteciparam à reforma que estava em curso no setor elétrico, mas ao contrário surgiram contemporaneamente e até posteriormente a ela. Neste cenário, houve o recrudescimento de questões relacionadas à *accountability*³ a que estes novos entes estariam submetidos. Argumentava-se que dado o contexto histórico, político e econômico que se deu surgimento das Agências, era de se esperar que sua atuação regulamentar estivesse submetida a falhas as quais podem gerar a captura do ente regulador.

A captura ocorre quando “a agência perde sua condição de autoridade comprometida com a realização do interesse coletivo e passa a produzir atos destinados [...] ‘a beneficiar os segmentos empresariais destinatários da regulação’ ”. (MARTINS, 2010, p. 12 apud JUSTEN, 2002, p. 370). No conceito mais moderno de BAGATIN (2010, p. 5) a captura é definida como o “comprometimento da imparcialidade da autoridade responsável pelo exercício da Regulação Econômica”. Circunstância fulcral que se somava à conjuntura anteriormente mencionada é que a criação destas agências se baseou nos modelos Americano e Britânico de regulamentação os quais apresentaram condições históricas, sociais, políticas bem como sistema jurídico distinto do Brasileiro.

Dessarte, após passados quase 20 anos da implementação deste aparato regulatório nos incumbe avaliar estas diferentes condições questionando se elas podem originar imperfeições no sistema regulatório Brasileiro, que possibilitam desvio de finalidade, ou seja, o comprometimento da imparcialidade na atuação da ANEEL. Para tentar responder este questionamento, este trabalho se propõe inicialmente a avaliar o contexto histórico bem como as motivações que levaram à implantação das agências de regulação Inglesas, Americanas e também a Brasileira. Esta análise contribuirá para caracterizar a atuação destas agências. Também será objetivo deste trabalho realizar uma análise investigativa quanto à existência de poder de coesão e influência regulatória dos grandes agentes e a assimetria de informações.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

A discussão sobre o conceito de regulação e sua eficácia se inicia nos EUA na década de 1970 durante o período de desregulamentação tendo como principais expoentes Stigler (1971), Posner (1974) e Peltzman (1976)⁴. Estes teóricos questionavam a eficiência das agências de regulação, em especial sua capacidade de corrigir externalidades que causavam desequilíbrios dos mercados. Assim, as agências deste país, a partir da década de 1980, sofrem restrições à sua autoridade, controle judicial e competências. Na contramão deste movimento nas décadas de 1980 e 1990, são criadas na Inglaterra e no Brasil

³ A *accountability* é entendida como responsabilidade de atender aos objetivos para os quais elas foram criadas; sua “prestação de contas”.

⁴ Todos estes textos encontram-se traduzidos em Mattos (2014).

respectivamente, as agências de regulação como autarquias especiais as quais possuem autonomia administrativa e financeira além de estabilidade dos dirigentes.

A despeito das reformas no setor elétrico terem se iniciado nos EUA na década de 1970, foram as reformas realizadas na Inglaterra na década de 1990 que serviram de base para o novo modelo do setor elétrico Brasileiro. Neste país assim como no Brasil houve a segregação de atividades (distribuição, transmissão, comercialização e geração), a introdução de concorrência e a privatização de empresas estatais (AMARAL FILHO, 2007). A formulação da Agência de controle para o setor, ANEEL baseou-se na Ofgem (*Office of Gas and Electricity Markets*) atual regulador do setor elétrico Inglês.

2.1. A FORMAÇÃO DAS AGÊNCIA REGULADORAS – PRINCIPAIS EXPERIÊNCIAS

O embrião das agências de regulação pode ser encontrado na Inglaterra nos chamados “Quangos”, ou seja, *quasi autonomus non governmental organizations* (organizações não governamentais quase autônomas). Estas organizações, criadas pelo parlamento inglês ou por cartas reais, começaram a surgir a partir de 1834 com intuito de implementar determinações legais, bem como fiscalizar a qualidade e preços de serviços como médicos, dentistas, etc.

A forma de atuação destas organizações serviu de inspiração para construção da Administração Pública norte americana durante o *New Deal*. Desde sua criação, a estrutura e forma de atuação dos quangos ingleses sofreu enormes avanços até a reforma administrativa neoliberal de Thatcher nos anos 80, quando se firmou seu atual padrão de atuação. Neste momento, criou-se novos “quangos” com competência regulatória para regulamentar os serviços privatizados. (ARAGÃO, 2002)

Nos Estados Unidos o surgimento das *Commissions* independentes e especializadas que contavam com procedimentos mais flexíveis se tornou uma das alternativas para superar crise que se instaurara em 1929. Naquele momento eram necessárias intervenções setoriais as quais não poderiam ser realizadas pelo Legislativo ou Executivo de forma rápida e eficaz. (BINENBJM, 2005). Conforme veremos, sua atuação ao longo do tempo se modifica para adequar-se à desregulamentação que se instaura a partir de 1970, além disso, ela passa a submeter-se à maiores controles seja do Legislativo, Executivo, bem como o Judiciário.

O modelo de agências reguladoras independentes foi implementado nos EUA, Inglaterra e Brasil, em momentos diferentes e atendendo a demandas específicas de cada país. No entanto, com o passar de tempo caminharam no sentido de conformar uma estrutura e forma de atuação muito semelhantes. Assim, a moderna agência reguladora que surgiu com a difusão do ideal liberal pós 1970, foi concebida como uma "autarquia especial criada por lei para intervenção estatal no domínio econômico, dotada de competência para regulação de

um setor específico, inclusive com poderes de natureza regulamentar e para arbitramento de conflitos entre particulares, e sujeita a regime jurídico que assegure sua autonomia em face da Administração direta." (JUSTEN, 2002, p. 344)

2.1.1. A VANGUARDA AMERICANA – O NEW DEAL

Nos Estados Unidos, a história de intervenção estatal na economia e, em certa medida, do surgimento do Direito Administrativo com a proliferação do sistema regulatório, inicia-se após a crise de 1929 com a concretização do *New Deal*. Este programa tinha por objetivo recuperar a economia americana e contemplava uma série de ações intervencionistas de cunho político, econômico e social implantadas entre 1933 e 1937.

Neste período de crise, tornou-se latente a insatisfação geral com os ideais liberais, com a ordem privada da *common law*⁵ e com a distribuição dos poderes institucionais, o que permitiu a implementação de uma estrutura em que o poder Executivo⁶ tomava a frente, criando burocracias e intervindo na economia. (OLIVEIRA, 2009) Não por outro motivo que a “proliferação das modernas agências reguladoras coincidem com os movimentos políticos, econômicos e sociais de questionamento e superação do arcabouço jurídico-institucional do capitalismo liberal dito puro” (BINENBOJM, 2005, p. 2).

Assim, o Estado se fez presente de forma enérgica por meio do modelo de agências reguladoras que intervinham na ordem econômica e social para corrigir falhas de mercado. Esta atuação independente e altamente especializada, buscava além da eficiência, reduzir eventuais interferências políticas na regulação. (OLIVEIRA, 2009). Entre 1930 e 1940 dezessete agências federais foram erigidas, um número muito maior do que em qualquer outro período, tornando a moderna agência reguladora um elemento característico da Administração Pública norte-americana. (BINENBOJM, 2005).

A Regulação para o setor de energia norte americano foi organizada em 1930 com a criação da *Federal Power Commission* (FPC). Em 1935, esta comissão tornou-se uma agência reguladora independente, com cinco membros nomeados pelo presidente e confirmados pelo Senado. Entre seus principais objetivos estavam: regulamentar a atuação das concessionárias de transmissão e geração de energia elétrica interestaduais e a indústria do gás natural além da concessão de outorgas para construção de projetos hidrelétricos.

⁵ Conforme aponta Oliveira (2009), esta ordem privada possibilitava a criação do direito pelos juízes (muitas vezes em nome do *laissez-faire*) e por diversas vezes invalidou tentativas de regulação Estatal. Binjenbojm (2005) relata ainda que esta ordem protegia os interesses estabelecidos em especial da propriedade e da riqueza enquanto dispensava proteção insuficiente aos interesses de pobres, desempregados, etc.

⁶ Oliveira (2009) afirma que devido à desconfiança no executivo, durante as revoluções liberais da década de 1770 os revolucionários americanos atribuíram maiores poderes ao Legislativo e ao Judiciário. Há, portanto, durante o *New Deal* uma revisão de papéis que concedeu maiores poderes ao Executivo.

No entanto, com o passar do tempo, esta independência passou a ser questionada gerando um acréscimo de controles “político, jurídico e social, realizados de diferentes formas pelos três poderes e por grupos econômicos e sociais organizados [...]” (BINENBOJM, 2005, pg. 5). A crescente fiscalização da sociedade sobre as agências notadamente a partir de meados do século XX contribuíram para efetivar sua legitimidade democrática. No entanto, conforme superava a fase crítica da crise de 1929 e a economia se recuperava, cresciam as críticas a este modelo de agências em especial quanto a possibilidade de captura das mesmas pelos entes regulados.

A partir da década de 1970 inicia-se um amplo processo de desregulação motivado pelos principais teóricos da regulação - Stigler, Posner, e Peltzman⁷ - que criticam a ideia de que as Agências Administrativas são eficientes em corrigir os desequilíbrios dos mercados e que atuam em prol do interesse público. Acompanhando este movimento, em 1978 é promulgada a *Public Utility Regulatory Policies Act*, umas das primeiras leis que tinha o intuito, entre outros, de promover o aumento da desregulamentação e incentivar a concorrência.

A desconfiança quanto à eficiência e interesse das Agências em mitigar falhas de mercado, denominada por Reich (2006) de “crise regulatória”, além de incentivar a desregulamentação, provocou um arrefecimento do controle Judiciário, Legislativo e do próprio Executivo sobre estas instituições que predominam até hoje.⁸ Com a crise do Petróleo em 1973 o governo cria o *Department of Energy* (DE - equivalente a um ministério Brasileiro) com propósito de centralizar a administração, produção, e segurança energética. Em 1977 é instituída a *Federal Energy Regulatory Commission* (em substituição à FPC) que passou a atuar juntamente com o DE, no entanto, sem estar subordinada a ele. Esta comissão, além de manter as responsabilidades de sua antecessora, recebeu novos atributos como monitorar os mercados de energia, conduzir audiências públicas para tratar assuntos do setor⁹.

2.1.2. A EXPERIÊNCIA BRITÂNICA

Administração Pública inglesa caracterizava-se por apresentar inúmeros centros de decisão todos eles com autonomia, denominados *Quasi Autonomous non Governmental Organizations* (Quangos), *boards* ou *quasi tribunals*. Estes órgãos se prestavam a implementar e administrar as políticas públicas definidas pelo órgão central (ministérios) e, não obstante serem uma organização exterior ao serviço público (aparte do governo central), eram “dotadas de poderes, de responsabilidades e de recursos financeiros outorgados pelo

⁷ Para uma discussão aprofundada das críticas ver MATTOS, Paulo T. L. (coord.). et al. *Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano*, São Paulo, Editora 34, 2004.

⁸ Reich (2006) define a crise regulatória como a redução do reconhecimento dos eleitores quanto à capacidade das agências em manter os mercados funcionando e eficientes. Está relacionada em última instância ao reconhecimento da legitimidade das agências.

⁹ Diferente do Brasil, neste país os serviços de distribuição de energia, ou seja, os serviços locais e a distribuição fica sob a responsabilidade das agências estaduais - *State Public Utility Commissions*.

Estado” (ARAGÃO, 2002, p. 294). Os primeiros Quangos foram criados no século XIX para dar conta de interesses públicos dos mais diversos (assistenciais, de controle, reguladoras, etc.) e desde então proliferaram na Inglaterra. Estas organizações eram encarregadas das mais variadas finalidades - por exemplo, da proteção da concorrência, da supervisão de empresas de televisão, promoção da cultura inglesa no exterior – e apresentavam tamanhos e estrutura diversos (havia uma organização para tratar a maçã e da pêra, bem como para tratar da energia atômica). (ARAGÃO, 2002)

Neste contexto, conforme aponta Reich (2006), desde o século XIX os governos Europeus vinham utilizando sem contestação, os mecanismos de regulação (propriedade pública, subsídios, permissões, cartelizações, padronizações, etc.) numa intercomunicação entre Estado e mercado. Não havia ali a dicotomia entre estes atores e a intervenção do governo nunca havia sido contestada no pensamento econômico, jurídico e político europeu. No entanto, conforme apontado Aragão (2002), com passar do tempo, cresce o questionamento quanto autonomia exagerada destes órgãos. Por esta razão, em 1958 eles são legalmente submetidos à controles jurisdicional e administrativo.

Este movimento de desregulamentação se acirra nos anos seguintes a partir da entrada da Inglaterra na Comunidade Comum Europeia (CEE) em 1973, visto que esta integração adotou um modelo de interação mercado-governo, mais próximo ao vigente nos Estados Unidos. (REICH, 2006) Somado a isto, a partir de 1979 o governo Thatcher promove, uma reestruturação dos Quangos modificando sua organização e alterando sua nomenclatura para *Agencies* ou *Commission* no mesmo formato Norte Americano (ARAGÃO, 2002).

A intervenção estatal amplamente aplicada nos anos anteriores à 1970¹⁰ debilitou-se uma vez que o eleitorado passou a questionar a eficiência do estado positivo¹¹ e consequentemente a eficácia produtiva de empresas estatais e dos órgãos de regulação em corrigir falhas de mercado. Por esta razão, a implantação do chamado novo modelo de Estado regulador na Europa “incluiu a privatização, a liberalização, a reforma dos programas de bem-estar e também a desregulação [...]”. A desregulação não significou a adoção do *laissez-faire*, mas um novo tipo de governança menos rígida que combinou uma nova regulação e com a desregulação. (MAJONE, 1997, p. 57).

Majone (1997) atesta que na Europa, três aspectos conduziram a um crescimento do estado regulador nas últimas duas décadas:

¹⁰ O início da nacionalização do setor de energia elétrica no Reino Unido se deu pelo *Electricity Act* de 1947. Na ocasião mais de seiscentas empresas de energia elétrica foram fundidas e organizadas em doze áreas geográficas de atuação. Em 1957 a administração das geradoras de energia que haviam sido nacionalizadas passaram para a *Central Electricity Generating Board* (empresa estatal).

¹¹ Entendido como um Estado “planejador, produtor de bens e serviços e, em última instância, como empregador.” (MAJONE, 1977, p. 55). Contrapõe-se à ideia de estado negativo em que há pouca intervenção estatal.

1. A falta controle público efetivo sobre as empresas estatais levou à transferência dos serviços públicos aos particulares, sujeitos às regras e sob a fiscalização de um regulador. Assim, a regulação surge como condição inevitável frente às privatizações. (MAJONE, 1997)
2. A criação da Comunidade Europeia (CE) elevou a regulação tanto quantitativa quanto qualitativamente. A integração permitiu a harmonização entre órgãos de regulação dos países membros e da própria CE. Além disso, possibilitou o desenvolvimento destas entidades nacionais que ficaram responsáveis pela elaboração conjunta das novas regras e sua implementação. (MAJONE, 1997)
3. A mudança do governo direto (estado produtor) para um governo indireto só longo do tempo apresentou como características: i) transferência da prestação de serviços públicos a organizações privadas ou fora do poder executivo; ii) descentralização administrativa; iii) criação de entes com finalidade única e orçamento próprio; iv) e arranjos contratuais competitivos. (MAJONE, 1997).

A privatização das empresas de energia ocorreu entre nas décadas de 1980 e especialmente em 1990 com a venda dos ativos da *Central Electricity Generating Board* (CEGB). A CEGB havia se tornado a mais importante empresa da indústria de geração e transmissão de eletricidade até as privatizações da década de 1990 quando suas atividades foram transferidas para quatro empresas nacionais as quais, em períodos subsequentes, foram vendidas.

Em 1992, seguindo a onda de liberalizações, foi desmantelado o Departamento de Energia (erigido em 1974 durante a crise do petróleo) sendo suas funções de regulação de mercado assumidas pelo *Office of Gas Supply* (Ofgas) e *Office of Electricity Regulation* (OFFER). A fusão destes entes em 1999 criou o atual regulador do setor elétrico Inglês, o *Office of Gas and Electricity Markets* (OFGEM) que serviu de molde para criação da agência brasileira ANEEL.

A Ofgas e a Offer surgiram respectivamente quando do início das privatizações da indústria de Gás em 1986 (*Gas Act* 1986) e da indústria de energia em 1989 (*Electricity Act* 1989). Cabe mencionar, nino entanto, que a abertura do mercado de gás e energia elétrica para competição ocorreu aos poucos sendo finalizada mais de dez anos após as privatizações em 1998 e 1999 respectivamente. Neste contexto, tanto empresas quanto o próprio regulador tiveram tempo para se adaptarem à nova realidade concorrencial.

Conforme aponta Wohlers (1989), uma análise da literatura disponível no período das privatizações, permite detectar objetivos (ou justificativas) de natureza variada para a venda

dos ativos à iniciativa privada . São eles: i) melhoria da eficiência econômica das empresas; ii) blindagem da atuação das firmas contra influências políticas; iii) promoção do capitalismo popular com a venda de ações destas empresas para a população; iv) enfraquecimento do poder sindical nas empresas estatais e v) obtenção de receita pelas privatizações. Após análise detalhada sugere que houve nas privatizações inglesas, prevalência de interesses fiscais de curto prazo e a promoção do "*people's capitalism*", no entanto, reconhece ainda um movimento que vai além destes objetivos, apontando que:

[...]a problemática das privatizações nos países capitalistas avançados extrapola o âmbito das intenções políticas e objetivos de natureza fiscal dos governos (como no caso inglês) e se insere na lógica da atual reestruturação industrial. Ou seja, o estudo das privatizações também é o estudo das mudanças do papel do Estado, e das empresas públicas em particular [...]
(WOHLERS, 1989, p.80-81)

2.1.3. AS AGÊNCIA REGULADORAS BRASILEIRAS

A reforma do Estado brasileiro ocorrida na década de 1990 e que incluiu, entre outros, a reestruturação do setor elétrico, ocorreu na esteira das transformações Americana e Britânica que preconizavam a desregulação e a liberalização da economia. No Brasil, a crescente falta de recursos do Estado que incorria em dívidas frequentes para arcar com uma inchada estrutura de funcionamento e a ineficiência na Administração pública encontraram nos ideais Neoliberais uma justificativa convincente.

De acordo com Amaral Filho (2007), uma análise dos objetivos do Programa Nacional de Desestatização (Lei 8.031/1990), deixa clara a tendência à redução da atuação do estado, à atração do capital privado para a economia e a necessidade de ajuste fiscal. Neste contexto, as privatizações se tornaram um meio imprescindível para conquistar este fim, já que mesmo após sanadas as razões que justificavam as alienações (ou seja, após resolvida a crise financeira em que o setor se encontrava), o ímpeto do Governo de colocá-las em marcha não arrefeceu. A venda dos bens estatais era importante tanto para arrecadação de recursos quanto para a adequação do setor aos ideais Neoliberais. (AMARAL FILHO, 2007)

Este ajustamento preconizado pelo governo previa antes de tudo a privatização de empresas estatais com a consequente criação de um Marco Regulatório para normatizar o domínio econômico e controlar as atividades transferidas ao setor privado. A criação das Agência Reguladoras vem, portanto, de encontro à finalidade do governo uma vez que elas desempenham a função de fiscalizar, controlar e normatizar as atividades transferidas aos particulares, além de tornar esta ação especializada e eficiente. O formato de autarquia especializada garantia sua blindagem institucional (contra pressões políticas); o cumprimento dos contratos; o compromisso com a tecnicidade e com isso reduzia o risco exigido para captação de investimentos.

2.1.3.1. UM BREVE HISTÓRICO DO SETOR ELÉTRICO NO PRÉ REFORMA

Nos primórdios da indústria de energia elétrica (década de 1880), a carência de recursos públicos levou o Estado buscar o regime de concessões para prestação destas atividades. Assim, até as três primeiras décadas do século XX predominaram o capital estrangeiro e grupos privados nacionais, entre eles o grupo *Light* no Brasil e *Amforp* que detinham 80% das empresas.

No entanto, a crise de 1929 e a Revolução de 1930, conduzem a uma redefinição do papel do Estado e por consequência da atuação dos agentes do setor elétrico. Inicia-se uma adequação do setor energético num contexto nacionalista típico do período Getulista com intervenção do estado no setor de energia. Em julho de 1934 é promulgado o Código de Águas que estabelecia entre outros, regras para: organização das concessionárias de energia (tarifas, qualidade, etc.), o aproveitamento hidrelétrico desvinculado da propriedade do solo (houve até nacionalização de quedas d'água estratégicas) e concessão para exploração atividade apenas para indústrias nacionais. Nas três décadas seguintes foram realizados inúmeros esforços estatais no sentido de adequar a estrutura legal que orquestrava o setor elétrico, bem como foram tomadas medidas no intuito de avançar na construção de uma infraestrutura elétrica que acompanhasse o crescimento industrial e da população.

Entre 1967 e 1973 ocorre o “deslocamento do planejamento econômico e da expansão do setor de energia elétrica do governo para as empresas públicas do setor”, as quais somaram neste período 231 novas empresas. Com a entrada em cena das estatais altera-se os agentes que conduziam o setor. (SILVA, 2011, p. 59). Assim no período 1930 a final da década de 1970, o Estado assume pouco a pouco não só a coordenação do setor, como passa ele próprio a fornecer os serviços de eletricidade à população.

2.1.3.2. A REVISÃO DO PAPEL DO ESTADO E A CRIAÇÃO DA ANEEL

Os movimentos de contestação à interferência do Estado na economia surgiram em princípios da década de 1970 principalmente nos EUA, em resposta ao fim do *boom* de crescimento combinado ao aumento da inflação. No mesmo período, chegava ao fim, a era do combustível barato com o Choque do Petróleo de 1973 (AMARAL FILHO, 2007). No Brasil, as discussões quanto à necessidade de reestruturação do setor elétrico iniciaram-se nos primórdios de 1980. Em 1987 é criado o REVERSE - Revisão Institucional do Setor Elétrico. Este projeto propunha: a atração de capitais privados e a criação de uma estrutura que evitasse interferências no setor. Neste momento inicia-se o esboço do que veio a ser o Marco Regulatório¹².

¹² Refere-se às normas (regulamentações, leis) que regem o funcionamento dos serviços de utilidade pública (de interesse coletivo) prestados por agentes privados.

Dando continuidade à reforma, partir de 1995 são realizadas adequações ao arcabouço legal, ou seja, inicia-se a elaboração do marco regulatório do setor. Dentre as principais leis e suas diretrizes estão: i) “Lei das concessões” que dispõe sobre o regime de concessão de serviços públicos (Lei 8.987/1995) e ii) instituição da ANEEL (Lei 9.427/1996). Também foram realizadas adaptações à constituição por meio das Emendas Constitucionais, entre elas a nº 06/95 que permitiu a participação do capital estrangeiro no aproveitamento de potenciais de energia elétrica.

Vale ressaltar que em alguns países, a reestruturação do setor de energia e a criação de seu marco regulatório não foram acompanhados da privatização de empresas estatais e da quebra do monopólio estatal de certas atividades. No Brasil a motivação para as privatizações estava ligada a razões fiscais, ou seja, por pressões do FMI para adoção de políticas de cunho restritivo com redução do Estado da Economia e pagamento da dívida externa com os valores arrecadados nas privatizações. (AMARAL FILHO, 2007).

Assim, de 1995 até final de 2000, ocorre a privatização dos serviços públicos de infraestrutura¹³. Em simultâneo às privatizações, foram criadas entre 1996 e 2001, nove agências federais de regulação, entre elas, a ANEEL em 1996 (Lei nº 9.427/1996). Sua forma de atuação e atribuições foram regulamentadas no ano seguinte pelo Decreto nº 2.335/1997. Assim, estariam sob sua tutela, entre outros: regular as atividades de geração, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica; fiscalizar as concessões, as permissões e os serviços de energia elétrica; implementar as políticas e diretrizes do governo federal e estabelecer tarifas.

Estas mudanças ocorreram sem um devido planejamento e organização prévia das estruturas jurídicas e administrativas do Estado. Não é exagero afirmar que, as novas instituições de controle e os mecanismos de mercado, de modo geral, não se anteciparam à reforma, mas ao contrário surgem contemporaneamente ou posteriormente a eles, conforme novos problemas eram colocados (AMARAL, 2008). Este é o caso da ANEEL, que iniciou suas operações após a privatização de diversas empresas estatais.

2.1.3.3. A REVISÃO DO NOVO MODELO DO SETOR ELÉTRICO

A adequação estrutural e institucional do setor ainda estava em curso quando ocorre o racionamento de energia elétrica em 2001, gerado pela oferta insuficiente. Se um dos objetivos propostos pela reforma era promover a expansão da geração ao permitir a retomada dos investimentos, a organização institucional adotada precisava ser revista. A situação foi comentada por Lizardo de Araújo que colocou:

¹³ No setor de Energia elétrica foram vendidas 20 distribuidoras, 4 geradoras (federais e estaduais) e a licitados 55 empreendimentos para exploração de aproveitamentos hidrelétricos e 24 empreendimentos de transmissão.

A reforma da indústria de suprimento elétrico brasileira teve o duplo fito de introduzir competição e de resolver o problema crônico dos investimentos, reestruturando e privatizando a indústria. [...] Seis anos depois, o problema dos investimentos permanece [...] e a presença da competição é duvidosa. (ARAUJO apud AMARAL FILHO, 2007, p.135)

Fica claro que a transferência para a iniciativa privada da responsabilidade de investir não respondeu às expectativas e ocorrência do racionamento gerou inúmeros questionamentos quanto à eficácia do modelo implantado.¹⁴ Em 2001 é instituído o Comitê de Revitalização do Modelo do Setor Elétrico com intuito de corrigir as disfuncionalidades e propor aperfeiçoamentos para o modelo. O Comitê realizou inúmeras sugestões de adequação as quais culminaram na aprovação de leis para o novo modelo do setor elétrico, entre elas, a Lei nº 10.848 de março 2004. Esta lei coloca novamente o poder concedente como responsável pelo planejamento e detalha as competências da ANEEL.

Com estas leis e os decretos e resoluções a ela relacionados, se dá a Implantação do chamado de “Novo Marco Regulatório” em que o estado reassume o planejamento do setor de longo e médio prazos em articulação às demais políticas públicas. A ANEEL é a responsável pela regulação e fiscalização, qualidade dos serviços, definição das tarifas, universalização, entre outros. Este modelo vigora até os dias atuais.

2.2. AS POSSIBILIDADES DE DESVIO DE FUNÇÃO DO REGULADOR

Os setores de atuação das agências nacionais de regulação são, em sua maioria, serviços públicos de infraestrutura, que em certos segmentos apresentam características de monopólios naturais. Neste caso, a presença de custos fixos elevados em capital altamente específico, torna mais vantajosa a presença de apenas um produtor. A exploração destas atividades por uma única empresa poderia gerar abusos de poder de mercado que culminariam em: aumento excessivo dos lucros via fixação de preços abusivos; inadequada quantidade e qualidade dos produtos; danos sociais, à saúde e ao Meio Ambiente; etc.

Em anos recentes, estes setores de infraestrutura, caso da energia elétrica, têm passado por um processo de mudança de sua configuração (desverticalização, introdução da concorrência, etc.) bem como a implementação da regulação por meio de agências regulatórias. A adequada atuação destas agências requer estruturas e processos regulatórios que evitem situações que gerem o desvio de finalidade do ente regulador e que, além disso, permitam sua atualização acompanhando a evolução da indústria. No entanto, na prática este propósito esbarra em inúmeras dificuldades as quais tornam a atividade regulatória custosa e

¹⁴ Foram levantados diversos motivos que explicariam sua ocorrência: atrasos na consolidação das instituições: MAE (Mercado Atacadista de Energia), ONS (Operador Nacional do Sistema), ANEEL, e lacunas de atribuições e de atuação das mesmas. Falava-se ainda das dificuldades da ANEEL na implantação de um ambiente regulatório adequado da legislação insuficiente e da falta de complementaridade entre políticas públicas, planejamento e regulação.

sujeita a falhas. Dentre estas dificuldades estão o elevado poder de coesão e influência regulatória dos grandes agentes e a assimetria de informações.

2.2.1. PODER DE COESÃO E INFLUÊNCIA REGULATÓRIA DOS AGENTES

A reforma do setor elétrico realizada em meados da década de 1990 propôs a desverticalização da cadeia produtiva da energia elétrica segregando as atividades de: geração, transmissão, distribuição e comercialização. Esta proposta tinha como intuito assegurar a competição nos setores de geração e comercialização bem como facilitar o controle de todas as atividades por parte do ente regulador.

Por outro lado, houve a organização de uma estrutura participativa em que decisões importantes para o setor são tomadas somente após submissão à apreciação dos agentes nas Audiências e Consultas públicas da ANEEL. Assim, a construção de um setor elétrico eficiente e que cumpra com as exigências de toda sociedade passaria necessariamente pela participação de empresas, cidadãos, organizações civis, etc. nestes fóruns de discussão.

No entanto, a reforma do setor criou diversos agentes cada qual atuando com interesses bastante distintos. São eles: comercializador, produtor independente, autoprodutor, gerador (de diversas fontes), consumidor especial, consumidor livre e distribuidores¹⁵. Desde a reforma, houve um vertiginoso crescimento no número destes participantes que elevou de 58 em 2000 para 3.384 em 2015¹⁶. Além destes, também fazem parte do setor os transmissores e consumidores cativos. Estes consumidores não têm direito à escolha da distribuidora ou da geração que preferem e sua tarifa é compulsória. Trata-se da grande maioria da população (residências Brasileiras) e uma parte considerável do consumo.

Dessarte, o desenvolvimento da regulação ao longo das últimas décadas suscitou o surgimento de novos agentes os quais seguindo a onda de especialização da Agências, tornavam-se também cada vez mais especializados em suas áreas de atuação. Somado a este movimento, verificou-se ainda a organização dos agentes em grupos de pressão bastante coesos, de acordo com sua área de atuação e interesses.

Conforme aponta Bagatin (2010), grupos com um número pequeno de integrantes e com interesses coesos tem maior facilidade de organização na busca de concretizar suas demandas. Por outro lado, grupos de interesses mais amplos tem elevados custos de

¹⁵ Produtor Independente é o agente que recebe concessão ou autorização para produzir energia elétrica por sua conta e risco, ou seja, sem contrato prévio para compra da energia a ser produzida. Autoprodutor é o agente que recebe concessão ou autorização para produzir energia elétrica destinada ao seu uso exclusivo. Consumidor especial é aquele que possui demanda maior que 0,5 MW e que pode migrar para o mercado livre desde que contratando geração de fonte incentivada (solar, eólica e biomassa). Consumidor livre apresenta demanda maior que 3 MW e pode adquirir energia diretamente dos geradores de qualquer fonte, incentivada e/ou convencional.

¹⁶ A enorme diferença e dá pelo aumento dos consumidores livres e especiais que somaram 1.895 agentes, bem como os produtores independentes que somaram 1.143 novos agentes.

organização o que muitas vezes superam os benefícios gerados. Estes são os casos respectivamente das empresas do setor em detrimento aos consumidores cativos.

As Associações setoriais compostas por empresas somam hoje aproximadamente 20 instituições cada qual atendendo a interesses específicos e com participação bastante ativa e de elevado embasamento técnico nas discussões levadas à cabo pela agência. Entre as associações mencionadas estão a ABRADÉE (Distribuidores), ABRACEEL (comercializadores), ABRATE (transmissoras) as quais são em sua maioria representantes de empresas de grande porte. Por outro lado, a participação dos consumidores cativos (representados pelos conselhos de consumidores) é bastante restrita.

A elevada coesão dos agentes entre eles, geradores, transmissores, distribuidoras, comercializadores, produtores de equipamentos, grandes consumidores, se comprova quando avaliamos as principais audiências públicas colocadas em discussão pela ANEEL. Mesmo quando se tratam de discussões que impactavam diretamente a população a participação deste grupo foi insuficiente. Como exemplo podemos citar a Audiência Pública 023/2014 que estabeleceu as metodologias e para as revisões tarifárias das concessionárias de distribuição de energia elétrica. Dentre as aproximadamente 146 contribuições (documentos com críticas e sugestões para o assunto em questão) realizadas na primeira fase de discussões, apenas 25 eram referentes aos conselhos de consumidores e apresentavam qualidade técnica muito inferior ao das grandes empresas. Diante deste contexto, conforme aponta a Associação Brasileira de Comercializadores de energia:

O consumidor cativo absorve incertezas, erros e acertos do planejamento centralizado de governo e da distribuidora. Participa do rateio dos custos da diferença entre geração programada e realizada, ou seja, está exposto a riscos e não tem como gerenciá-los.¹⁷

Seria utópico acreditar que a população possa um dia vir a participar ativa e diretamente das importantes discussões do setor. Isto porque seria necessário um conhecimento técnico que está fora do alcance do cidadão médio. No entanto, esta participação poderia se dar de forma indireta, como hoje já acontece em outras esferas, com instituições da sociedade civil como o PROCON, universidades ou instituições voltadas ao meio ambiente ou social.

2.2.2. ASSIMETRIA DE INFORMAÇÕES

A implantação do modelo regulatório Brasileiro colocou no centro de sua estrutura as agências regulatórias independentes e altamente especializadas. Este formato permitiria legitimar sua atuação porque além de blindar suas decisões de influências políticas

¹⁷ Disponível: <www.abraceel.com.br/zpublisher/secoes/mercado_livre.asp?m_id=19150> Acesso em: 1.Jul.2016.

possibilitava um tratamento técnico especializado para cada problema. Ganhava-se assim credibilidade da sociedade e dos agentes do setor.

A informação tem papel fundamental na estratégia de uma firma uma vez que a partir do conhecimento que ela tem sobre si mesma e sobre o mercado, toma suas decisões de produção, vendas, investimentos, realização de pesquisa e desenvolvimento, etc. Por outro lado, o acesso à esta mesma informação por parte dos entes reguladores é fundamental para que eles possam “tomar ações que visem estimular a firma regulada a operar de forma eficiente” e em benefício da sociedade. (PINTO JUNIOR; PIRES, 2002, p. 10)

De fato, a atuação especializada permite um elevado entendimento acerca do setor de energia elétrica por parte do regulador, no entanto, jamais poderá este ente, conhecer as nuances da firma, acessar informações técnicas e financeiras bem como suas formas de valorização do capital, como conhece o regulado. Isto pode incorrer, e com frequência o faz, que as ações do regulador tenham efeitos distintos daqueles almejados.

Exemplo disso pode ser verificado nos anos anteriores à privatização do setor elétrico, quando a tarifa era definida pelo custo do serviço (chamado “tarifa pelo custo”). Nesta situação a remuneração do capital e os custos operacionais incorridos pela empresa (observáveis em seus dados contábeis) eram totalmente repassados à tarifa. Não obstante reprimir o abuso de poder de mercado e de garantir remuneração total dos custos, acabou por estimular gastos além do necessário sendo substituído pela “regulação pelo preço” (ou regulação por incentivo)¹⁸. Neste novo método é definida uma tarifa teto com base numa previsão de operação eficiente da empresa, ou seja, não são garantidos seus custos.

Não obstante apresentar benefícios à eficiência, no modelo de regulação por incentivo o regulador se vê ainda mais dependente das empresas para obter informações precisas sobre os custos de fornecimento, despesas operacionais, etc. Essa informação é necessária para definição de uma tarifa que possa manter a eficiência do mercado e o equilíbrio econômico das empresas concessionárias. A inacessibilidade a estas informações gera dependência e limita o grau de autonomia e de precisão do regulador na definição destas tarifas. Em outras palavras, existe uma limitação intransponível: o esforço gerencial das empresas não é observável pelo regulador. No intuito de reduzir impactos da assimetria de informação a ANEEL tem utilizado quando da definição das tarifas, das metas de qualidade dos serviços e outras variáveis, o modelo de Análise Comparativa. Este método avalia dentre as empresas do setor, aquela que apresentou maior eficiência e que, portanto, será a empresa modelo para definição das metas para as demais.

¹⁸ A definição da tarifa considera a fixação de um preço teto, com base num índice de inflação e um fator de eficiência. O diferencial entre tarifa e custos poderá ser auferido pela empresa, o que a estimulará a reduzir seus custos. Este modelo foi desenvolvido para ser aplicado em serviços públicos privatizados na Inglaterra.

Buscando reduzir a assimetria de informações a ANEEL exige das empresas do setor elétrico o envio periódico de informações relevantes as quais podem ser disponibilizadas, ou não, para o público na rede mundial de computadores. O inadimplemento do envio dos dados, bem como a falta de veracidade das informações são punidos com multa. O controle da veracidade destas informações é realizado por meio de auditorias contratadas pelo regulador e pela realização de fiscalizações nas empresas¹⁹. Dentre as informações solicitadas estão, por exemplo, as de cunho financeiro, entre elas: i) informações contábeis regulatórias e ii) Balanço Mensal Patrimonial. Também podemos elencar as Comerciais: i) dados comerciais (nº unidades consumidoras, consumo, etc) georeferenciados ii) inadimplência iii) tele atendimento. Por fim, temos o exemplo das Técnicas: i) informações técnicas georeferenciadas que apresentam características detalhadas da rede das distribuidoras ii) dados dos cálculos ou os relatórios das medições dos campos elétrico e magnético (geradoras e transmissoras). iii) dados da geração por usina.

Não obstante a dificuldades de acesso à informação, “o regulador deve ser capaz de arbitrar sobre as questões de sua competência sem dispor do mesmo conjunto de informações da firma regulada. ” (PINTO JUNIOR; PIRES, 2002, p. 3). Assim, cabe a ele buscar alternativas para tornar esta externalidade menos custosa e negativa para a regulação.

3. METODOLOGIA

No desenvolvimento deste trabalho, o método utilizado foi o analítico-investigativo. Assim, inicialmente, com base em discussões realizadas em referenciais teóricos jurídicos e econômicos, a saber, livros, monografias e artigos publicados em revistas conceituadas tanto nacionais como estrangeiras, foi possível apreender o contexto político, social e econômico em que se deu a implantação do sistema regulatório Inglês, Brasileiro e Americano. Este método também permitiu a realização de um levantamento do referencial teórico acerca das definições e impactos de duas importantes externalidades que podem levar à captura do ente regulador, a saber: o poder de coesão e influência dos grandes agentes do setor e a assimetria de informações.

No intuito de avaliar a possibilidade de ocorrência destas externalidades na ANEEL foi realizada, por fim, uma pesquisa que contemplou a análise de cadernos técnicos, publicações, normas que regulamentam a participação dos agentes do setor, bem como contribuições técnicas realizadas em audiências públicas. Toda documentação foi encontrada no próprio sítio da agência.

¹⁹ São exemplos as fiscalizações: econômico-financeiras, da Base de remuneração, as técnicas em lócus como andamento das obras de usinas de geração ou torres de transmissão, além da conformidade do nível de tensão.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Com base no referencial teórico visitado, podemos afirmar que, não obstante ter se inspirado nos modelos Americano (de agências) e Britânico (agências e privatizações) a implantação da regulação no Brasil apresentou características próprias. Naqueles países, diferiam as condições energéticas (base Termoelétrica), sistema jurídico (Common Law) e históricas (recuperação com intervenção estatal nos Estados Unidos e neoliberalismo e integração regional na Inglaterra). Por fim, havia a diferença Legislativa já que no Reino Unido existe o Parlamentarismo.

De fato, enquanto nos Estados Unidos as agências foram concebidas para propulsionar a mudança, aqui foram elas criadas para garantir a preservação do status quo; enquanto lá buscavam elas a relativização das garantias liberais (como o direito de propriedade e a autonomia da vontade), aqui sua missão era a de assegurá-las em sua plenitude contra eventuais tentativas de mitigação por governos futuros. (BINENBOJM, 2006).

Quanto ao modelo Inglês, há que se reconhecer maiores similaridades em relação ao modelo Brasileiro uma vez que houve privatizações dos setores de infraestrutura com objetivos de natureza fiscal, de eficiência econômica e blindagem contra influências políticas. Não obstante, cabe notar que estas mudanças se encaixam num contexto maior de alteração do papel do Estado e das empresas públicas em particular. (WOHLERS, 1989)

Por fim, cabe mencionar que dada criticidade da tarefa de regular, é mister, a existência de canais de participação e controle pela sociedade. Para tanto é necessária a possibilidade de manifestação cidadãos e que esta contribuição possa se dar em pé de igualdade entre todos os agentes do setor. Esta participação poderia se dar por meio de instituições da sociedade civil nos moldes do que ocorre com o PROCON. Também a participação mais ativa de universidades ou organizações não governamentais voltadas ao meio ambiente ou social enriqueceria em muito as discussões da regulação, portanto, é importante estimulá-las. Somado a isto, há que se cuidar para dirimir a existência de eventuais assimetrias de informação que tornem a regulação custosa e ineficiente. A ANEEL tem evoluído muito no tocante ao tratamento das informações disponíveis, no entanto, deverá manter uma preocupação constante quanto a esta questão dada evolução e dinâmica das mudanças do setor.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

É imprescindível que as Agências Reguladoras atinjam efetivamente os fins para os quais foram criadas, a saber, coordenação, fiscalização e direcionamento das atividades econômicas privadas, sem os quais haveria uma redução considerável no nível de bem-estar geral da sociedade e atrasamento do desenvolvimento do país. Assim, menos a título de

conclusão, e mais como contribuição ao debate, ressaltaremos algumas questões de ordem mais geral com intuito de encaminhar a discussão:

- Para possibilitar o pleno funcionamento das agências, é necessário inicialmente, conhecer suas origens e particularidades históricas, econômicas e jurídicas que podem provocar desvios de finalidade para então, se constatadas falhas, num segundo momento planejar sua eliminação.
- Para que o regulador efetue uma regulação eficiente, mantendo alta qualidade dos serviços a preços módico é necessária a existência de uma boa base de informações. Além disso é imperativo que ele esteja livre de influências de grupos de pressão. Dentre as inúmeras externalidades que podem causar desvio de finalidade por parte do regulador, salientamos duas que devem ser evitadas: poder de coesão e influência regulatória de grupos de pressão e a assimetria de informações.
- A participação dos cidadãos e da sociedade civil é peça chave no controle mais efetivo das agências uma vez que além de enriquecer o debate, possibilita a legitimidade do regulador. Assim, a criação de canais de participação deve ser incentivada pelo regulador enquanto a sociedade, deve cobrar uma participação mais ativa de seus representantes (sejam associações, ou até mesmo seus legisladores) nas discussões do setor.
- Por fim, é importante reconhecer que existe uma limitação intransponível uma vez que o esforço gerencial das empresas não é observável pelo regulador. Assim, caberia a agência criar instrumentos de incentivos e recompensas mais gerais de forma a tornar a assimetria de informações menos danosa ao invés de insistir em conhecer pormenores das empresas. Um exemplo seria a própria regulação das tarifas por incentivo (regulação pelo preço).

6. REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Márcio W. de. Uma reavaliação das privatizações em países europeus. **Análise econômica**, Porto Alegre, v. 7, n. 12, pg. 63-90, nov/1989.
- AMARAL, Antônio Carlos C. do. Agências reguladoras de Serviços Públicos. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, nº 14, maio/junho/julho, 2008.
- AMARAL FILHO, José B. S. **A Reforma do Setor Elétrico Brasileiro e a Questão da Modicidade Tarifária**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) - Unicamp, Campinas, 2007.
- ARAGÃO, Alexandre S. de. Agências reguladoras independentes: algumas desmistificações à luz do direito comparado. **Revista de Informação Legislativa**. Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal. Brasília, ano 39, v. 155, pg. 293-317, jul./set. 2002.

BAGATIN, Andréia C. **O problema da captura das agências reguladoras independentes**. Dissertação (Mestrado em Direito) - USP, São Paulo, 2010.

BINENBOJM, Gustavo. As Agências Reguladoras Independentes e Democracia no Brasil. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, nº. 3, ago./set./out. 2005.

BRASIL. Constituição (1998). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 Out. 1998. Disponível em: <planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 19 set. 2015.

DAL MOLIN, Waldirene G. **Aplicabilidade do Código de Defesa do Consumidor aos Serviços Públicos Prestados Mediante Concessão**. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais) - Curitiba, 2005.

JUSTEN FILHO, Marçal. **O Direito das Agências Reguladoras Independentes**. São Paulo: Dialética, 2002.

MAJONE, Giandomenico. Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e consequências da mudança no modo de governança. In: Mattos, P. T. L. (Coord.) et al. **Regulação econômica e democracia: o debate europeu**. 1ª ed. São Paulo: Singular, 2006. Pg 53-85.

MARTINS, Aluísio de Souza. **As agências reguladoras e o risco da captura pelos entes regulados**: Estudo comparativo entre o Direito regulatório Norte-Americano e o Brasileiro. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2010.

OLIVEIRA, Rafael C. R. O Modelo Norte-Americano de Agências Reguladoras e sua Recepção pelo Direito Brasileiro. **Revista da EMERJ**, v. 12, n. 47, p. 157-176, 2009.

PELTZMAN Sam. A teoria econômica da regulação depois de uma década de desregulação. In MATTOS, Paulo T. L. (coord.) et al. **Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano**. 1ª ed, São Paulo, Editora 34, 2004. Pg.81-127.

PINTO Jr, Helder P; PIRES, Melissa C. P. **Assimetria de informações e problemas regulatórios**. Nota Técnica: Agência Nacional de Petróleo. Fevereiro/2002. Disponível em: <<http://www.ppge.ufrgs.br/giacomo/arquivos/eco02036/pintojr-pires-2000.pdf>>. Acesso 28 jul. 2016

POSNER, Richard A. Teorias da regulação econômica. In: MATTOS, Paulo T. L. (coord.) et al. **Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano**. 1ª ed, São Paulo, Editora 34, 2004. Pg.49-80.

REICH, Norbert. A crise regulatória: ela existe e pode ser resolvida? In: MATTOS, P. T. L. (Coord.) et al. **Regulação econômica e democracia: o debate europeu**. 1ª ed, São Paulo: Singular, 2006. Pg. 17-52.

SILVA, Bruno G. da. **Evolução do setor elétrico brasileiro no contexto econômico nacional**: uma análise histórica e econométrica de longo prazo. Dissertação (Mestrado em energia) – USP, São Paulo, 2011.

STIGLER, George J. A teoria da regulação econômica. In: MATTOS, Paulo T. L. (coord.) et al. **Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano**. 1ª ed, São Paulo, Editora 34, 2004. Pg. 23-48

Contato: sophiafm@gmail.com e edilsonvitorelli@gmail.com