

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Instituições, credibilidade e governança regulatória no Brasil

Um estudo de caso do desenho da regulação nos setores de telecomunicações e eletricidade

Nara de Carvalho Pavão

São Paulo
2008

NARA DE CARVALHO PAVÃO

Instituições, credibilidade e governança regulatória no Brasil

Um estudo de caso do desenho da regulação nos setores de telecomunicações e eletricidade

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de mestre. Curso de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo. Orientadora: Prof^a. Maria Hermínia Tavares de Almeida.

São Paulo
2008

FOLHA DE APROVAÇÃO

Nara de Carvalho Pavão

Instituições, credibilidade e governança regulatória no Brasil: Um estudo de caso do desenho da regulação nos setores de telecomunicações e eletricidade.

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de mestre. Curso de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo. Orientadora: Prof^a. Maria Hermínia Tavares de Almeida.

Área de Concentração: Instituições

Aprovado em: __/__/____

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____

Instituição: _____ Assinatura _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____ Assinatura _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____ Assinatura _____

DEDICATÓRIA

A Maria Stella, Pavão, Fátima, Lia e Dora.
(em uma tentativa de redimir-me pela ausência)

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer a todos os professores que me ajudaram ao longo do Mestrado. A Matthew Taylor, por toda a disponibilidade e empenho em me ajudar. A Fernando Limongi, pelas inspiração e valiosas sugestões. A Marcus Melo, pessoa fundamental para todas as minhas escolhas e conquistas profissionais. A minha orientadora, Maria Hermínia de Almeida, pelas contribuições a esta pesquisa e também ao meu crescimento acadêmico. Agradeço a todos eles pelo bom exemplo e inspiração.

Serei sempre grata aos colegas do Polmet, que discutiram este trabalho em suas mais distintas configurações e estágios. As discussões do meu texto pelo grupo – sempre muito dedicado e cuidadoso - foram marcos importantes no desenvolvimento deste trabalho.

À FAPESP, pela concessão da bolsa de mestrado e pelo apoio financeiro para a realização desta pesquisa.

Aos amigos recifenses e companheiros de exílio paulistano: Bandim, Duda, Paty, Raquel e Rita, pelas alegrias e distrações sem as quais estes últimos anos teriam sido menos felizes. Um agradecimento mais do que especial a Lara Mesquita, pela ajuda, amizade e companheirismo sempre tão presentes ao longo do Mestrado.

A Alexis Kalagas, pelo esforço de fazer-se sempre presente, apesar da distância. E por seu amor, paciência e dedicação, que não poderiam ser maiores.

Ao meu pai, pelo privilégio de ter sido exposta desde sempre ao seu entusiasmo com o mundo acadêmico. A minha mãe, pela capacidade de garantir toda a paz e amor sem os quais os anos do Mestrado não teriam sido tão proveitosos. A minha avó, pelo incondicional apoio a todas as minhas empreitadas. Agradeço a todos eles por me fazerem sentir que as minhas escolhas são o curso certo e natural das coisas.

RESUMO

PAVÃO, Nara de Carvalho (2008). **Instituições, credibilidade e governança regulatória no Brasil: Um estudo de caso do desenho da regulação nos setores de telecomunicações e eletricidade.** Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.

Esta dissertação compreende um estudo acerca da estrutura de governança regulatória do Brasil, a partir da análise dos setores de telecomunicação e eletricidade. Tal estudo é feito à luz do modelo teórico desenvolvido por Pablo Spiller e Mariano Tommasi que define os meios pelos quais as instituições de um país afetam a habilidade dos atores políticos de sustentar políticas ao longo do tempo e, conseqüentemente, de garantir a credibilidade regulatória do país. Guiada pelo modelo teórico em questão, a análise das características mais marcantes da dotação político-institucional do país, bem como dos processos políticos que deram origem às estruturas regulatórias dos dois setores permite identificar, entre outros aspectos, que o papel de destaque ocupado pelo Executivo no sistema político brasileiro se confirma também nas arenas das políticas regulatórias dos setores regulados. A análise do desenho das estruturas de governança regulatória desses setores evidencia que, apesar da preocupação em instituir uma regulação de caráter técnico e imune a pressões políticas, nem sempre o desenho escolhido se adapta eficientemente às peculiaridades e características da dotação institucional do País, coibindo o comportamento oportunista dos atores políticos nos setores estudados. A inferência descritiva realizada permite a avaliação do modelo teórico em questão e evidencia a importância de que ao mesmo sejam incorporadas outras variáveis, como as preferências dos atores e os atores com poder de veto. Feito isso, o modelo poderá explicar e avaliar com mais precisão os diversos desenhos de estruturas de governança regulatória.

Palavras-chave: Regulação; Governança Regulatória; Instituições.

ABSTRACT

PAVÃO, Nara de Carvalho (2008). **Institutions, Credibility and Regulatory Governance in Brazil: an study of the regulatory design of the sectors of telecommunications and electricity**. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.

This thesis consists of a study of Brazil's regulatory governance structure, through an analysis of the telecommunications and electricity sectors. The analytical efforts are guided by the theoretical model - developed by Pablo Spiller and Mariano Tommasi – that defines the means through which a country's institutions can affect the ability of politicians to engage in intra-temporal exchanges and, as a consequence, determines the country's regulatory credibility. Guided by this theoretical model, the analysis of Brazil's institutional endowment and of the processes that led to the creation of the regulatory institutions in each sector allows the conclusion that the broad role played by the Executive in the Brazilian political system was also reflected in the specific arenas where the regulatory bodies were shaped. The analysis of the design of the regulatory governance structures demonstrates that, despite initial concerns about the implementation of technical and non-political regulation, these structures are yet to be completely and effectively adapted to the peculiarities and characteristics of Brazil's institutional endowment. In addition, the descriptive inference highlights the importance of including the preferences of actors, and the influence of veto players, within the model's variables, in order to refine its explanatory power.

Keywords: Regulation; Regulatory Governance; Institutions.

SUMÁRIO

Introdução.....	01
Capítulo 1. Breve panorama da criação das agências reguladoras no Brasil: credibilidade e governança regulatória.....	07
Capítulo 2. Quadro Teórico.....	10
2.1. Teorias da Regulação.....	10
2.2. Credibilidade e Governança Regulatória.....	16
Capítulo 3. Instituições e Governança Regulatória: premissas e modelo de análise.....	22
3.1. Modelo adequado ao estudo da regulação.....	29
3.2. Críticas ao modelo.....	34
Capítulo 4. Da abstração à realidade: instituições e determinantes da cooperação no Brasil	40
4.1. Especificidades da política regulatória.....	40
4.2. Mapeando o ambiente institucional brasileiro.....	42
Capítulo 5. O jogo político da política regulatória de telecomunicações e Eletricidade.....	52
Capítulo 6. O desenho da governança regulatória no Brasil.....	74
6.1. O Setor de Telecomunicações.....	76
6.2. O Setor de Eletricidade.....	82
6.3. O Índice de Governança Regulatória.....	87
Conclusões.....	90
Bibliografia.....	98

INTRODUÇÃO

A presente dissertação analisa a estrutura de governança regulatória dos setores de telecomunicações e eletricidade. Para tal, faz uso de um modelo teórico disponibilizado pela literatura especializada que entende as políticas públicas como resultados de acordos (*transactions*) intertemporais entre atores políticos. A natureza de tais acordos, por sua vez, é determinada pelo arranjo institucional no qual esses atores atuam. A idéia central que impulsiona os esforços deste trabalho é que, contrariando o que comumente se imagina, não existe um único desenho de governança regulatória que seja eficiente, ou que coíba o comportamento oportunista do governo e garanta credibilidade. Para que um desenho seja eficiente, ele deve estar adequado aos tipos de incentivos gerados pelas instituições de um determinado país. Desta forma, o presente trabalho consiste em um exercício analítico de aplicação de um modelo teórico disponibilizado pela literatura especializada ao estudo da regulação nos setores de Telecomunicações e Eletricidade no Brasil, com o objetivo central de avaliar em que medida o desenho de governança regulatória adotado está adequado aos incentivos gerados pelas instituições.

Não restam dúvidas de que a criação das agências reguladoras representa uma inovação de grande importância na atualidade. Tal inovação, porém, se configura menos pela atividade regulatória em si do que devido à configuração institucional do regulador. A regulação, de fato, sempre foi parte integrante da própria função do Estado, sendo desempenhada pelos mais diversos órgãos. O elemento de novidade que se destaca no contexto atual é a criação de entidades reguladoras com configurações e posições até então inéditas na arquitetura governamental e a relação incomum que possuem com o governo.

Desde que as agências reguladoras tornaram-se um modelo institucional amplamente difundido, vários estudos se dedicaram à compreensão desse novo elemento da arquitetura

governamental, buscando identificar tanto as suas vantagens quanto suas imperfeições e os problemas que são capazes de gerar.

No Brasil, a transferência dos serviços públicos para o setor privado, empreendida durante o governo Fernando Henrique Cardoso, veio acompanhada de uma reforma regulatória que deu origem a agências incumbidas de regular a provisão desses serviços. Para garantir a autonomia necessária ao bom desempenho da sua função, foi conferido a elas o status de autarquias especiais, com prerrogativas próprias e autonomia financeira e político-administrativa em relação ao Poder Público. Porém, será que a reforma regulatória conseguiu garantir que os serviços públicos fossem oferecidos eficientemente? Afinal, o que determina uma boa regulação? Qual configuração ela assume?

Dentro desse campo de estudo, a preocupação mais fundamental era com relação à qualidade da regulação, o que, por sua vez, trouxe à tona uma problemática específica que se relaciona com a questão da governança regulatória.

O presente trabalho compartilha essa preocupação e busca contribuir para a discussão do tema. A governança regulatória, entendida como os mecanismos que garantem uma política regulatória eficiente que coíba o comportamento oportunista¹ dos atores envolvidos na regulação, torna-se o cerne de vários estudos que buscam elucidar o desempenho da regulação. Com o intuito de compreendê-la melhor, analiso a configuração e o funcionamento do atual aparato regulador brasileiro, por meio do estudo da regulação em dois setores

¹ É importante observar que o “comportamento oportunista” dos atores políticos pode ser caracterizado das mais diversas maneiras. No contexto deste trabalho, porém, o termo possui um significado específico. Considerando que a política regulatória necessita de estabilidade ao longo do tempo para que consiga atrair investimentos e garantir serviços eficientes, o comportamento oportunista na regulação pode ser definido como estratégias que comprometem esse caráter intertemporal das políticas públicas. O caso mais extremo de comportamento oportunista no campo da regulação seria, sem dúvida, a reestatização de determinado serviço público. Apesar de não tão extremo, um dos mecanismos mais comuns de comportamento oportunista do governo é a expropriação administrativa. Mais especificamente, o termo se refere ao uso de medidas administrativas para expropriar – i.e., tirar legalmente – os custos realizados pelos investidores. A expropriação administrativa é feita indireta e sutilmente pelo governo que, por meio da imposição de uma série de condições operacionais, pode reduzir a flexibilidade de preços das empresas ou exigir que elas realizem investimentos específicos (Spiller, 1996: 423). O oportunismo pode ser caracterizado também quando o governo, em momentos políticos importantes, pressiona as agências para que aumentos de tarifas já previstos não sejam repassados à população. Todas essas medidas impactam negativamente os investimentos feitos (que, como será discutido posteriormente, são irrecuperáveis).

específicos, a saber, Telecomunicações e Eletricidade. Tal análise é guiada, de maneira geral, pelas contribuições da agenda de pesquisa que faz uso da abordagem transacional das políticas públicas² (Spiller, Stein e Tommasi, 2003; Spiller e Tommasi, 2003, 2005; Tommasi, 2002; Tommasi, Saiegh e Sanguinetti, 2001) e, de maneira específica, pelo modelo analítico construído por Spiller e Tommasi (2005).

Partindo do pressuposto de que as instituições importam na medida em que configuram as transações políticas a partir das quais as políticas públicas resultam, esta dissertação pretende elucidar as características do processo político que culminou na criação da ANATEL e da ANEEL. Guiado pelo modelo analítico supracitado – que discrimina as variáveis institucionais que determinam a habilidade de sustentar políticas durante um período suficiente para que seja criado um ambiente de credibilidade – o capítulo 4 apresenta uma transposição de tais variáveis abstratas à realidade brasileira. Uma vez elucidada a capacidade do sistema político brasileiro de sustentar compromissos/acordos intertemporais, será possível definir o tamanho do problema de credibilidade em questão.

A etapa subsequente da pesquisa (apresentada no capítulo 5) consiste em uma análise do desenho da governança regulatória dos setores de Telecomunicações e Eletricidade. O objetivo central é identificar de que maneira este desenho foi condicionado pelas características do processo político (anteriormente identificadas) e em que medida tal desenho está adequado a elas, induzindo, com sucesso, a credibilidade no ambiente regulatório.

O modelo teórico aqui utilizado orienta uma ambiciosa agenda de pesquisa. Na América Latina, por exemplo, essa agenda é fortemente apoiada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento e já rendeu diversos estudos que buscam elucidar desde as

² Resumidamente, essa abordagem entende as políticas públicas como resultados de transações complexas e intertemporais entre atores políticos. Uma vez que a natureza e os custos dessas transações afetam o resultado final das políticas públicas, para se compreender as características de tais políticas deve-se analisar as estruturas e os processos políticos que as originam.

características institucionais mais marcantes de cada país, passando por minuciosas análises do processo de produção de políticas públicas, até estudos sobre os padrões de políticas gerados. Longe de compartilhar essa ambição, esta pesquisa apenas usufrui dos avanços proporcionados por essa agenda de pesquisa para realizar um exercício analítico inserido em uma esfera específica das políticas públicas.

King, Keohane e Verba (1996: 08) afirmam que uma pesquisa científica pode utilizar observações do mundo para proporcionar o entendimento acerca de outros fatos não observados. Investindo nessa possibilidade, o objetivo desta pesquisa é o de realizar uma inferência descritiva com o intuito de contribuir para uma melhor compreensão do desenho da governança regulatória no Brasil. Uma vez que tal esforço será feito à luz de um modelo analítico desenvolvido pela literatura especializada no tema, espera-se que os ajustes finais do caso estudado ao modelo possibilitem avanços também no campo teórico.

É importante enfatizar ainda na introdução deste trabalho as peculiaridades que caracterizam o objeto de estudo em questão e que justificam a sua escolha. As discussões e análises aqui apresentadas só farão sentido caso essas peculiaridades que distinguem a regulação dos serviços de telecomunicações e eletricidade estejam bastante claras. Apesar de dedicar uma seção da dissertação (4.1) a uma discussão mais substancial sobre as especificidades que caracterizam esses serviços, considero válido esclarecer desde já algumas distinções relevantes. A escolha pelo estudo da regulação de dois serviços específicos, em detrimento à regulação dos serviços de saúde, cinema, aviação civil, por exemplo, se justifica pelo fato de que os mesmos estão incluídos na área de infra-estrutura, marcada pela tendência de monopólio natural e pela dependência de altos investimentos. Isso, somado a outras características aprofundadas posteriormente, torna a garantia de eficiência desses mercados extremamente complexa e a sua regulação uma tarefa suscetível a consideráveis desafios. Requisitos regulatórios como autonomia, desvinculação política, credibilidade e estabilidade das regras – apesar de potencialmente relevantes para outros serviços – são

essenciais quando o que está em questão é a regulação de serviços de infra-estrutura. Por exemplo, quando levado ao extremo, o elemento da instabilidade pode ser extremamente prejudicial a qualquer política. Porém, os serviços de infra-estrutura são, comparativamente aos serviços de outras naturezas, muito mais sensíveis aos efeitos maléficos dessa instabilidade. O referencial teórico que guia esta pesquisa e todas as discussões aqui apresentadas são orientados por essas questões.

O desenvolvimento da pesquisa é composto por quatro etapas principais. Primeiramente, contextualiza-se o problema central a ser estudado, por meio de uma breve descrição do processo de criação das agências reguladoras no Brasil. Em seguida, no capítulo 2, é apresentado um panorama do desenvolvimento teórico acerca do tema da regulação, com o intuito de identificar as abordagens que influenciaram diretamente os esforços deste trabalho, bem como de contextualizar seu surgimento. O capítulo 3 dialoga diretamente com tais abordagens e apresenta o modelo de explicação que orientará os esforços da pesquisa aqui proposta, enfatizando suas principais características. Feito isso, o capítulo 4 transpõe as variáveis que compõem o modelo à realidade brasileira. Este mapeamento do ambiente institucional brasileiro é essencial para que seja identificado o nível do problema de credibilidade presente nos setores estudados. Munido deste diagnóstico, o capítulo 5 oferece uma análise do desenho da estrutura de governança regulatória nos setores de telecomunicações e eletricidade, buscando avaliar, à luz do modelo teórico em questão, em que medida tal desenho é adequado aos problemas de credibilidade gerados pelas instituições. Por fim, nas conclusões, algumas particularidades dos casos estudados são ressaltadas, o poder explicativo do modelo é avaliado e possíveis ajustes são realizados.

Por fim, antes de partir para os capítulos que apresentam os resultados substanciais do esforço de análise empreendido, acredito ser essencial deixar bem claro o recorte e o escopo do objeto deste estudo. Todos os principais aspectos nele abordados, como a qualidade da regulação, a governança regulatória, o comportamento oportunista do governo,

estão intimamente relacionados a um tema mais geral que vem ocupando grande parte dos estudos atuais sobre regulação, a saber, a autonomia³ do órgão regulador. Os inúmeros trabalhos que já se dedicaram ao tema contribuíram para um diagnóstico mais detalhado do problema da autonomia. Um dos principais avanços nesse sentido foi a percepção da mesma como uma questão multidimensional. Mais especificamente, é possível pensá-la com relação a duas dimensões principais: a da indústria regulada e/ou a do governo. O próprio avanço das teorias da regulação testemunhou a tentativa de diversos estudos de abordar o tema a partir de uma das suas dimensões. Como será descrito no item 2.1. desta dissertação, inicialmente o problema da autonomia foi pensado a partir da possibilidade do órgão regulador ser capturado pelos interesses da indústria regulada. Posteriormente, percebeu-se também que a noção benevolente de governo poderia não passar de uma ilusão, e que, ao contrário, o mesmo poderia ser também o protagonista das tentativas de capturar o órgão regulador. Apesar de complementares, essas dimensões podem ser percebidas como recortes distintos do problema relacionado à autonomia do órgão regulador. Isso dito, ressalto que o recorte específico da pesquisa em questão refere-se à relação entre os órgãos reguladores e o governo, não abordando os diversos e igualmente relevantes aspectos que caracterizam a complexa relação entre agências reguladoras e indústrias. Dito isso, as limitações e expectativas com relação ao conteúdo desta pesquisa ficam, desde já, situadas.

³ Que, para os fins deste trabalho, assume significado similar ao da independência.

CAPÍTULO 1

BREVE PANORAMA DA CRIAÇÃO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NO BRASIL: CREDIBILIDADE E GOVERNANÇA REGULATÓRIA

A Reforma do Estado empreendida na década de 1990 pelo governo de Fernando Henrique Cardoso teve como objetivo central remodelar a estrutura estatal com vistas a torná-la mais eficiente. Apesar da amplitude da sua dimensão e complexidade, pode-se dizer que a reforma do Estado se organizou em torno de duas políticas fundamentais, a saber, as privatizações dos serviços públicos e a criação das agências reguladoras. Enquanto a primeira implicou a transferência de determinados serviços para o setor privado, a segunda representou a criação de estruturas regulatórias incumbidas de regular os serviços públicos então privatizados. Se por um lado as privatizações dispensaram o Estado da provisão direta desses serviços, elas não lhe tiraram a responsabilidade, definida constitucionalmente, pela sua qualidade e eficiência.

A garantia dessa eficiência, por sua vez, deveria passar por investimentos nos setores privatizados. Apesar de não ser mais o responsável pela provisão direta e exclusiva dos investimentos necessários à garantia do pleno e eficiente funcionamento de tais setores, o Estado deveria, ao menos, garantir as condições necessárias para que esses investimentos fossem providos pela iniciativa privada. Cabia a ele, portanto, definir estratégias para atrair investimentos. Tais estratégias, por sua vez, estavam condicionadas pelas características próprias dos setores econômicos em questão.

No caso específico do setor de infra-estrutura, do qual os serviços de telecomunicações fazem parte, a atração de investimentos exigia uma estratégia do governo centrada na credibilidade. Algumas peculiaridades da política regulatória – que serão exploradas na seção 4.1 deste texto – justificam tal estratégia.

No período da regulação endógena, anteriormente às privatizações, os órgãos reguladores estavam sob o comando direto dos governos que também possuíam as empresas monopolistas. Tal situação gerava, além de rigidez organizacional e baixa capacidade de satisfazer os interesses dos consumidores, uma tendência de abuso do poder de monopólio por parte das empresas estatais. No momento pós-privatização, era óbvio que o governo deveria garantir que tais práticas não se repetissem.

No intuito de superar todas essas barreiras ao investimento, e ao mesmo tempo respondendo às pressões internacionais por credibilidade, os governos empreenderam reformas que deram origem a agências independentes que possuíssem a função de

“(…) melhorar a governança regulatória, sinalizando o compromisso dos legisladores de não interferir no processo regulatório e tranquilizando os investidores potenciais e efetivos quanto ao risco, por parte do poder concedente, de não-cumprimento dos contratos administrativos, além de reduzir o risco regulatório e o ágio sobre os mercados financeiros” (Pires e Goldstein, 2001: 06)

Como sintetizam Baldwin e Cave, “regulatory agencies are bodies that act on behalf of the central government but are not central departments of state” (Baldwin e Cave, 1999: 69). Desta forma, buscou-se garantir às agências um desenho que possibilitasse o insulamento de suas decisões com relação às pressões políticas ou particularistas, encorajando, assim, decisões de caráter técnico (Smith, 1997).

No Brasil, a busca por esse desenho se traduziu na criação de agências independentes com status de autarquias especiais⁴, não vinculadas hierarquicamente ao Estado e autônomas com relação ao governo (lê-se autônomas com relação a questões políticas). Como expõe Melo, as agências autônomas são:

“(…) entes da gestão pública usualmente estabelecidos por estatuto com autoridade independente e recebem a permissão para operar fora da linha de controle hierárquico e de supervisão do governo central (...) as agências são autarquias

⁴ Juridicamente, “autarquia de regime especial é toda aquela a que a lei instituidora conferir privilégios específicos e aumentar sua autonomia comparativamente com as autarquias comuns, sem infringir os preceitos constitucionais pertinentes a essas entidades de personalidade pública” (Meirelles, 1997: 315).

especiais, vinculadas a um ministério gestor, mas não mantêm com ele nenhuma relação de subordinação hierárquica. A vinculação é meramente um elo de conexão funcional” (Melo, 2000:5).

Quando uma perspectiva mais ampla é adotada, o caso brasileiro se encaixa no processo de reforma pelo qual passaram os países da América Latina, orientados por organizações internacionais como o Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento e Fundo Monetário Internacional. Apesar das particularidades inerentes aos processos de reforma em cada país e das escolhas feitas no plano doméstico, a orientação geral era a favor da instituição de órgãos regulatórios autônomos com relação ao governo. E, como foi enfatizado acima, o governo brasileiro seguiu tal orientação optando pela criação de agências reguladoras com as características acima mencionadas.

CAPÍTULO 2

QUADRO TEÓRICO

2.1. TEORIAS DA REGULAÇÃO

O tema “regulação” está progressivamente conquistando mais espaço dentro da Ciência Política. Desde que adquiriu uma abordagem mais específica, deixando de englobar genericamente todas as atividades relativas à legislação, governança e controle social atribuídas ao Estado, e designando especificamente um conjunto de regras implementadas por agências públicas, a regulação passou a ser estudada como um assunto de *policy-making* (Majone, 1996). Ao adquirir esse caráter específico, várias teorias foram surgindo e se ocupando do estudo da *rationale* regulatória, dos modelos de regulação, bem como de seus resultados e falhas.

Para empreender uma breve discussão da bibliografia pertinente ao tema da regulação, julgo importante analisar as contribuições teóricas dadas pelas correntes que se propuseram a pensá-la em momentos e realidades distintos. Pode-se facilmente identificar três abordagens que se dedicam ao tema da regulação, sendo elas a teoria do interesse público (*public interest theory*), a teoria dos grupos de interesse e as abordagens de *public choice*. É importante salientar que as contribuições e o alcance de tais correntes teóricas ultrapassam os limites deste trabalho, daí a opção por privilegiar a maneira peculiar com que cada uma enfoca os problemas associados à regulação, mais especificamente os ligados à autonomia e captura.

A primeira corrente que se ocupou da compreensão do processo regulatório foi a teoria normativa da regulação - também chamada de teoria do interesse público -, que analisa

a regulação como uma ação empreendida pelo Estado capaz de maximizar o bem-estar da sociedade. Ainda segundo essa teoria, “regulation is supplied in response to the demand of the public for the correction of inefficient or inequitable market practices” (Posner, 1974: 335). Como se pode observar, a teoria normativa encara o processo de regulação como uma solução às imperfeições do mercado e ao mesmo tempo como uma política que implementa o interesse do Estado (que *a priori* coincidiria com o interesse público como um todo ou de amplos grupos sociais) com vistas a sanar essas imperfeições.

Mesmo contribuindo imensamente para a construção de bases para se pensar o processo regulatório, a teoria normativa possui diversas limitações, em especial a de se restringir à delimitação e à orientação do modelo de ação do Estado. Apesar de definir sua esfera de atuação, negligencia o estudo das regras e estruturas de incentivos do processo político, bem como as experiências concretas de programas de governo e suas falhas.

Na lacuna deixada pela teoria normativa emergiu a chamada teoria econômica da regulação, vinculada à escola de Chicago e também conhecida como teoria da captura. Distanciando-se das abordagens normativas, tal corrente se ocupou em compreender o funcionamento e a prática da regulação, bem como as motivações dos atores envolvidos em tal prática. Sua primeira contribuição foi dada por George Stigler em 1971, com a publicação do artigo “The Theory of Economic Regulation”. Contrariando a idéia de regulação como uma resposta direta ao interesse público e como sinônimo de eficiência, Stigler aponta para a possibilidade de ela ser capturada pelas indústrias e servir a seus interesses. A partir dessas constatações, a referida teoria mudou o sentido do debate no campo da regulação e, ao mesmo tempo, trouxe-o para mais próximo da Ciência Política. Em suas próprias palavras,

“The central tasks of the theory of economic regulation are to explain who will receive the benefits or burdens of regulation, what form regulation will take, and the effects of regulation upon the allocation of resources” (Stigler, 1971: 03).

De acordo com a lógica da escolha racional e contrariando a noção de interesse público, a teoria econômica da regulação encara o ambiente regulatório como similar ao de mercado, no qual “políticos e elites regulatórias ‘ofertam’ e os interesses organizados ‘demandam’ a política regulatória” (Stigler, 1971: 11). O desencadeamento lógico de tal pressuposto é o de que os políticos estariam interessados em aumentar seu poder. Para isso, precisam obter recursos – votos e dinheiro – que podem ser providos por grupos afetados por decisões regulatórias. Essa situação gera uma convergência de interesses que, por sua vez, pode levar à captura do órgão regulador. Como expõe Sam Peltzman,

“Politicians, like the rest of us, are presumed to be self-interested maximizers. This means that interest groups can influence the outcome of the regulatory process by providing financing or other support to politicians or regulators” (Peltzman, 1989: 02).

Portanto, segundo essa corrente, seria um erro acreditar que as políticas públicas em geral fossem implementadas e geridas segundo interesses alheios aos dos indivíduos que estão envolvidos em tal processo, ou em favor de “alguma entidade abstrata da dimensão do interesse público” (Salgado, 2003: 08). Baseando-se na teoria da Ação Coletiva, de Mancur Olson (1999), as análises da teoria positiva da regulação apontam para as vantagens que os grupos que representam os interesses industriais obtêm no processo de captura dos órgãos reguladores. Ao analisar a ação dos *rent-seekers*, Olson afirma que pequenos grupos tendem a obter mais êxito em garantir seus interesses dentro da sociedade, uma vez que possuem maior capacidade de organização e recebem os benefícios de sua ação de forma concentrada. Assim, sendo os grupos industriais pequenos e com interesses concentrados, possuem maior êxito na organização e conseqüentemente na garantia de seus interesses dentro da esfera política.

Apesar dos seus importantes esforços no sentido de compreender a regulação e os problemas à ela associados, as teorias normativa e positiva da regulação foram alvo de uma

crítica comum por não incorporarem uma análise institucional efetiva ou, em outras palavras, por atribuírem um caráter “epifenomenal” ao Estado e às instituições. Na visão de Moe, por exemplo, a teoria da captura, por ignorar em tal medida as instituições, se aproximaria de uma versão formal do pluralismo (Moe, 1987). De maneira mais clara, ambas correntes analisam as falhas e os problemas no processo regulatório a partir do lado da demanda, ou seja, como se todas as iniciativas e decisões se processassem do lado dos grupos de interesse. Como afirmam Laffont e Tirole,

“By ‘blackboxing’ the ‘supply side’ (the political and regulatory institutions), they have ignored a crucial agency relationship between politicians and their delegates in the bureaucracy” (Laffont e Tirole, 1991: 1090).

Assim, tais correntes pecam ao negligenciar o “lado da oferta”, encarando o governo como uma “caixa-preta” que simplesmente oferta políticas (Salgado, 2003). Laffont e Tirole julgam incompleta a teoria positiva da regulação por desconsiderar a questão da assimetria de informação e de ação (*principal-agent problem*). Segundo tais autores, esses dois elementos são cruciais para a compreensão da captura da regulação. Nas palavras de Salgado,

“A teoria da captura, além de desconsiderar as influências contraditórias e conflitantes de vários grupos de interesse, ignora os problemas de agência, fruto da assimetria de informação entre agente e autoridade e da existência de múltiplas autoridades, com funções e objetivos não-conciliáveis. A assimetria de informação, por outro lado, facilita a captura, na medida em que o público, como autoridade em última instância, não observa adequadamente a ação do regulador, que, portanto, pode estabelecer compromissos tácitos ou explícitos com grupos de interesse específicos” (Salgado, 2003: 14).

Essa lacuna interpretativa abriu espaço para o surgimento de uma nova abordagem teórica que questionava alguns dos pressupostos da abordagem precedente e oferecia algumas explicações que até então eram inexistentes. De maneira mais específica, as correntes teóricas centradas na sociedade foram contestadas por abordagens centradas no

Estado, cujo lema ficou conhecido como “Bringing the State Back in”⁵. Apesar de reconhecerem a importância da esfera social na análise das políticas públicas, tais abordagens acreditavam que, antes de atingir a arena política onde a competição ocorre, as possibilidades de ação dos atores são filtradas pelo sistema político e pelo próprio Estado.

Dai deriva que a política regulatória não poderia ser vista como sinônimo de eficiência ou justiça, nem como mero resultado do jogo de interesse dos grupos envolvidos no processo regulatório. Tais atores não operam em um vácuo institucional (Melo, 2000), mas sim dentro de uma estrutura política mais complexa que, além de incorporar interesses econômicos, inclui arranjos institucionais que exercem influência sobre o comportamento dos atores e seus interesses. O Estado, como consequência, não seria caracterizado apenas como um terreno no qual diversos grupos de interesses competem entre si com vistas a influenciar a regulação e dela obter benefícios, mas sim como um ator relevante no processo de produção de políticas públicas.

A teoria positiva das instituições, como nomeada por Majone (1996), obteve maior força a partir da década de 1980, com a emergência do neo-institucionalismo, e se dedicou à compreensão de questões ligadas ao processo de produção de políticas regulatórias. Surgiu no contexto das reformas regulatórias, que se traduziam, entre outros aspectos, na desregulamentação das atividades privadas e na delimitação do papel regulador do Estado (Bresser Pereira, 1997). Essas mudanças levaram à criação de agências independentes, ao aumento do número de atores envolvidos no espaço regulatório e à redefinição das relações entre eles (Scott, 2000). De certa forma, essa reestruturação da arquitetura governamental impulsionou o surgimento de novas teorias capazes de interpretar os mais variados aspectos do fenômeno em curso. Apesar da dificuldade em construir um corpo teórico que englobe todas as complexas nuances do ambiente político, a teoria positiva das instituições emergiu

⁵ Theda Skocpol (1985). “Bringing the State back in: Strategies of analysis in current research”. In: EVANS, P.; RUESCHMEYER, D.; SCOKPOL, T. *Bringing the State back in*. New York: Cambridge University Press.

com o intuito de superar as limitações interpretativas das teorias precedentes, incorporando em sua análise, além dos interesses econômicos, o executivo, legisladores, partidos, mídia, entidades supranacionais, entre outros. Com isso, objetivava compreender o contexto político-institucional no qual os interesses dos atores envolvidos no processo regulatório são traduzidos em políticas públicas (Moe, 1987).

O desdobramento dessa diferenciação é que, enquanto a captura era estudada pela teoria econômica da regulação como uma ação empreendida pela indústria ou pelas concessionárias dos serviços públicos, a teoria positiva das instituições a analisava como o resultado da ação de políticos agindo em determinados contextos institucionais (Snyder e Weingast, 1999: 01).

Acredito que esse debate teórico apresentado é essencial para introduzir e contextualizar o surgimento do problema de pesquisa em questão. Como já ressaltado na introdução deste trabalho, longe de negar a importância de se estudar o oportunismo exercido pelas indústrias e setores regulados no campo da regulação, este trabalho simplesmente se insere em um recorte específico do problema mais geral e opta por privilegiar o estudo do oportunismo exercido pelo governo.

A opção por esse recorte justifica-se de diversas maneiras. A dimensão que a questão da credibilidade assumiu no campo da regulação, por exemplo, torna extremamente relevante a compreensão de como o comportamento oportunista do governo é exercido e pode ser limitado. Ainda, com o intuito de demonstrar a importância do tema nos dias atuais, Spiller e Tommasi contrastam o oportunismo exercido pela indústria ao empreendido pelo governo e são taxativos quando afirmam que “the origins of regulatory governance is rooted in restraining governmental opportunism” (Spiller e Tommasi, 2005: 523). Esses autores argumentam que grande parte da complexa engenharia que envolve o desenho das estruturas regulatórias está mais preocupada com o problema do comportamento oportunista do governo.

Portanto, sendo a governança regulatória o foco central deste estudo, fica claro que as abordagens que analisam a regulação a partir do lado da “oferta” fornecerão o arsenal teórico necessário à consecução da pesquisa.

Na próxima seção, serão discutidas as contribuições da literatura ao problema específico abordado pelo presente trabalho, apresentando o modelo explicativo que orientará os esforços de pesquisa.

2.2. CREDIBILIDADE E GOVERNANÇA REGULATÓRIA

A preocupação de grande parte dos estudos sobre a regulação dos serviços públicos pós reforma regulatória era, sem dúvida, quanto à compreensão e avaliação do desempenho da política regulatória sob esse novo desenho institucional.

A regulação pode ser entendida como um problema de desenho (Levy e Spiller, 1994; 1996, Spiller 1996) que, por sua vez, possui dois componentes: a governança regulatória e os incentivos regulatórios. É perceptível que a regulação sempre foi um domínio mais familiar à Economia do que à Ciência Política. As abordagens de viés economicista por muito tempo tenderam a estudar o tema a partir da análise dos incentivos regulatórios, ou seja, dos tipos de políticas que resultam do processo de regulação. Em outras palavras, o tema da regulação era recorrentemente abordado a partir da análise das políticas regulatórias em si, dos tipos de incentivos e mecanismos presentes em determinados sistemas regulatórios. Uma vez que o foco das análises recaía sobre o desenho final da política regulatória, determinados desenhos eram comumente associados a uma regulação mais ou menos eficiente e, conseqüentemente, passaram a ser receitados para países que desejassem melhorar o desempenho dos setores regulados.

A dimensão alcançada pelo tema da regulação permitiu que o mesmo recebesse contribuições dos diversos campos do conhecimento. As abordagens filiadas à Ciência Política proporcionaram avanços importantes para um estudo mais abrangente do tema. Influenciados pela corrente neo-institucionalista, alguns estudos atentaram para a importância de analisar não apenas as políticas regulatórias em si, mas também os processos políticos que as originaram.

Alguns estudiosos, ao analisarem o amplo processo de difusão das reformas de mercado entre países em diferentes condições de desenvolvimento, constataram uma grande diversidade de resultados alcançados pelos países. Determinadas políticas recomendadas funcionaram em alguns deles e simplesmente falharam em outros. Uma das explicações dadas a esse fenômeno enfatizava que o sucesso de algumas políticas dependeria não apenas do seu formato ou modelo em si, mas sim da capacidade de cada governo de sustentar compromissos intertemporais e coibir o comportamento oportunista do governo. O foco das análises - a variável dependente - deixou de ser apenas o conteúdo e detalhes das políticas em si e passou a privilegiar as características comuns que sistematicamente permeiam tais políticas (Alston *et al.*, 2006: 06). Essas características das políticas públicas, ou *the outer features of public policies*, como tratadas pela literatura especializada (Spiller, Stein e Tommasi, 2003; Scartascini e Oliveira, 2003; Spiller e Tommasi, 2007), referem-se a aspectos como estabilidade ou credibilidade, adaptabilidade, coerência e coordenação, qualidade da implementação, eficiência etc, e podem, segundo esses autores, ser discutidas independentemente do seu conteúdo.

A credibilidade desses compromissos e acordos sobre políticas públicas específicas, por exemplo, passou a receber mais atenção do que o conteúdo específico das políticas. Dani Rodrik, por exemplo, observa que

“it is not trade liberalization per se, but credible trade liberalization that is the source of efficiency benefits. The predictability of the incentives created by a trade regime, or lack thereof, is generally of much greater importance than the structure

of these incentives. In other words, a distorted, but stable set of incentives does much less damage to economic performance than an uncertain and unstable set of incentives generated by a process of trade reform lacking credibility.” (Rodrik, 1989: 2)

As considerações feitas por Rodrik sobre as políticas de liberalização do comércio são perfeitamente aplicáveis à política específica estudada nessa dissertação: não é apenas a reforma regulatória ou a criação de agências reguladoras autônomas que gera resultados eficientes, mas sim a credibilidade das decisões e acordos sobre essas políticas. Afinal de contas, o governo pode promover investimentos hoje e mudar as regras do jogo após eles serem realizados (Spiller e Tommasi, 2007: 16) - e esse é o comportamento oportunista que pode minar a credibilidade do sistema e afastar os investimentos. Algumas especificidades da política regulatória, analisadas na seção 4.1 deste trabalho, conferem ainda mais importância a essa credibilidade.

De fato, ao estudarem especificamente a regulação em diversos países, Levy e Spiller (1994; 1996) deparam-se com a importância da credibilidade em uma arena na qual o comportamento oportunista do governo possui o potencial de minar os esforços de reformas e inviabilizar resultados políticos eficientes.

Por meio de um ambicioso estudo, esses autores constataram a existência de diversos regimes regulatórios que poderiam ser compatíveis com uma boa regulação. Diante dessa constatação, os autores argumentam que mais do que a configuração final desses regimes, o que importa para o desempenho da regulação são questões como a estabilidade da política regulatória, sua coerência, consistência entre as áreas etc. De fato, “they find that performance can be satisfactory with a wide range of regulatory procedures as long as regulatory credibility can be developed” (Spiller e Tommasi, 2007: 16/17). Em outras palavras, os autores demonstram que a qualidade da regulação, medida por meio da credibilidade e estabilidade necessárias aos investimentos nos mercados regulados, estaria

condicionada pela governança regulatória. Para ser eficiente, o desenho dessa governança deveria ser capaz de coibir o comportamento oportunista dos atores envolvidos na regulação. Tal desenho, por sua vez, sofreria forte influência das dotações institucionais de cada país⁶.

No entanto, o que exatamente se entende por governança regulatória? Segundo a definição oferecida por Levy e Spiller (1994), a estrutura de governança de um sistema regulatório compreende os mecanismos que as sociedades utilizam para restringir a discricionariedade regulatória, bem como resolver os conflitos que possam resultar dessa restrição. Uma boa governança regulatória seria capaz de coibir os incentivos que os políticos possuem para agir oportunistamente, afastando o risco de expropriação administrativa⁷.

Porém, por que a governança regulatória é tão importante para o desempenho da regulação dos serviços públicos? A lógica argumentativa que responde essa pergunta é a seguinte: se por um lado a credibilidade dos setores privatizados é essencial à atração de investimentos, por outro ela entra em conflito com o princípio democrático da alternância de poder. Isso porque em um sistema democrático é legítimo que as políticas oscilem de acordo com a identidade política dos governantes. Ao mesmo tempo, as políticas dos setores de infra-estrutura, devido às características que serão discutidas na seção 4.1, exigem um nível maior de estabilidade para garantir os investimentos de que tanto precisam. Em suma, a incerteza política inerente ao sistema democrático representa uma ameaça à estabilidade e previsibilidade a longo prazo dos setores privatizados. Como forma de superar esse conflito, os políticos passam a considerar entrar em algum tipo de acordo “*ex-antê*” que possa limitar

⁶ Constatações dessa natureza pressupõem o reconhecimento da relação entre instituições políticas e investimentos. De fato, como mencionam Cox e McCubbins (2001: 22), alguns autores demonstram que a estrutura institucional pode estimular os investimentos na medida em que garante um compromisso crível com relação à sustentação das políticas (North e Weingast, 1989; North, 1990). No que tange a regulação, essa relação é validada por autores que demonstram, teórica e empiricamente, o impacto positivo da estrutura de governança regulatória no montante de investimentos nos setores regulados e no seu desempenho (Guasch e Spiller, 1999; Levy e Spiller, 1996; Andres, Guasch e Azumendi, 2008). Longe de explorar a relação causal entre instituições e desempenho regulatório, a presente pesquisa apenas usufrui esses achados e os utiliza para embasar o estudo realizado.

⁷ Para uma definição do termo “expropriação administrativa”, vide nota de rodapé n. 1.

seu comportamento “*ex-post*”. Esse acordo é concretizado pelo desenho de uma estrutura de governança regulatória capaz de garantir, por meio de diversos mecanismos, que a regulação dos setores privatizados seja o mais imune possível a pressões políticas por parte do governo. O intuito é, sem dúvida, o de garantir uma estrutura que imponha limites ao comportamento político futuro.

“(…) If a government wants to motivate investment in utilities, then, it will have to design institutional arrangements that will limit its own ability to behave opportunistically once the utility undertook its investment program. Such institutional arrangements are nothing but the design of regulatory governance. Regulatory governance, if credible, solves a key contracting problem between the government and utilities – whether public or private, by restraining the government from opportunistically expropriating the utilities sunk investments” (Spiller e Tommasi, 2005: 521).

A importância da governança regulatória para avaliar a qualidade da regulação passou a ser amplamente reconhecida e cada vez mais embasada por diversos autores. Considerando que a regulação dos setores privatizados justifica-se pela importância de garantir a credibilidade necessária à atração de investimentos, pode-se dizer que ela será eficiente quando existir uma governança regulatória que afaste o risco do comportamento oportunista por parte do governo. Assim, esse comportamento oportunista pode ser considerado o problema central na esfera regulatória. Esse raciocínio permite a conclusão de que “what drives institutional design in public utility regulation is limiting governmental opportunism, not allocative efficiency” (Spiller e Tommasi, 2005: 518).

Em suma, o ponto que se pretende destacar nesta seção é a centralidade da governança regulatória em qualquer tentativa de compreender e avaliar a qualidade da regulação. Acordos sobre políticas, em geral, e reformas regulatórias, que interessam especificamente a esta pesquisa, por mais comprometidos que estejam com a obtenção de resultados eficientes, podem ser revertidos caso não haja credibilidade. A credibilidade necessária aos investimentos nos setores privatizados será alcançada na medida em que

existir uma estrutura de governança regulatória capaz de limitar o comportamento oportunista do governo.

Quando o caso brasileiro é a referência para os estudos, os atributos da estabilidade e credibilidade assumem maior destaque. Isso porque trabalhos importantes (Mueller e Pereira, 2002; Melo, 2001, Alston *et al.*, 2006) que buscaram identificar a motivação para a reforma regulatória neste país apontam para a centralidade do tema da credibilidade.

CAPÍTULO 3

INSTITUIÇÕES E GOVERNANÇA REGULATÓRIA: PREMISSAS E MODELO DE ANÁLISE

Uma vez identificada como uma variável independente de tamanha relevância - com o poder de determinar o sucesso da regulação e a eficiência dos mercados privatizados-, a governança regulatória passou a ser estudada como variável dependente. Qualquer tentativa de compreender o desempenho da regulação deveria estar comprometida com o estudo dos determinantes institucionais dessa governança.

Apesar de ainda vinculados às abordagens neo-institucionalistas, tais estudos estavam preocupados em encontrar o elo causal entre as instituições, de um lado, e as políticas públicas, de outro. Dada a dimensão alcançada pelas abordagens neo-institucionalistas, afirmar simplesmente que as instituições condicionam a natureza das políticas públicas é algo extremamente vago. Uma vez constatado que as instituições não afetam diretamente os resultados políticos, o desafio era identificar o processo por meio do qual isso ocorreria. Sob influência da *Nova Economia Institucional*, a abordagem transacional das políticas públicas sugeriu um caminho para explicitar a conexão entre instituições e as configurações das políticas.

A premissa central dessa abordagem é que as políticas públicas são acordos ou contratos (*transactions*) entre atores políticos. Assim, importantes características dessas políticas públicas são afetadas pela capacidade dos atores de interagir e realizar tais acordos. Porém, para que o modelo faça sentido, é necessário observar um fator importante já destacado na seção 2.2. deste trabalho: que os acordos sobre políticas públicas, longe de estarem restritos a um momento específico, possuem um caráter intertemporal, ou seja, precisam ser mantidos ao longo do tempo. Em outras palavras, “policies require a great deal

more than a magical moment of special politics to introduce “the right policy” in order to produce effective results” (Stein *et al*, 2006: 15).

Uma vez que políticas públicas resultam de acordos intertemporais entre atores políticos, suas características são afetadas pela capacidade dos atores de realizar esses acordos. Já o ambiente institucional no qual essa interação ocorre (as regras do jogo), por sua vez, oferece incentivos e restrições aos atores políticos, determinando a natureza dos acordos por eles realizados. Nas palavras dos autores,

“In environments that facilitate the creation of intertemporal political deals, policy making will be a cooperative process, leading to public policies that are more effective, more sustainable, and more flexible in responding to changing economic or social conditions. In contrast, in settings where political cooperation is hard to develop and sustain, policies will be either too unstable (subject to political swings) or too inflexible, there will be poor coordination between policy-making actors, and the overall process will be characterized by weak state capacities” (Spiller e Tommasi, 2007: 03).

O termo cooperação possui um significado claro: refere-se à atitude de colaborar, de convergir para uma determinada decisão. Porém, quando definido desta maneira, seu significado é bastante genérico. Para que adquira um sentido específico e claro, a cooperação deve ser entendida como um mecanismo que, enquanto tal, pode gerar diferentes resultados. Assim, ela só pode ser propriamente compreendida quando especificado o tipo de resultado esperado. No caso específico desta pesquisa, a cooperação é entendida como um tipo de acordo que estabelece o compromisso entre os atores de não interferência na política. Nesse contexto, atores que cooperam estão concordando e se comprometendo com a estabilidade das políticas⁸. O comportamento cooperativo é entendido então como o oposto do

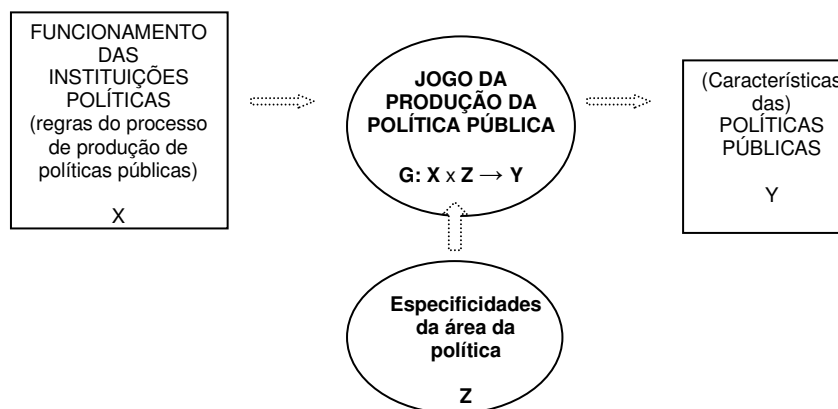
⁸ A cooperação, quando analisada em termos dos resultados que pode gerar, assume conotações distintas. Por exemplo, o termo cooperação é amplamente utilizado por um corpo teórico específico para designar acordos que possibilitam a tomada de decisão. Cooperar, nesse contexto, equivaleria a tomar decisões, a deliberar, e não mais a não interferência na política. Essas diferenças de uso do termo são importantes para ressaltar que atores podem cooperar para atingir diferentes resultados, que são bons ou ruins de acordo com o contexto que está sendo analisado.

comportamento oportunista, que, por sua vez, motiva os atores a se orientarem por estratégias de curto prazo que comprometem o caráter intertemporal das políticas públicas.

Motivados por essas interpretações, vários autores se engajaram em uma ambiciosa agenda de pesquisa, cujos estudos buscavam elucidar o processo de *policy-making* de países específicos e, ao mesmo tempo, desenvolver uma metodologia para gerar diagnósticos sobre o funcionamento de tal processo em diversos países. Como parte dessa agenda, as pesquisas abordaram desde processos gerais de *policy-making*, até resultados de políticas específicas.

Spiller e Tommasi (2007) ilustram a cadeia de relações causais dos diversos fatores que compõem o modelo de análise.

Figura 1



Fonte: Adaptado de Spiller e Tommasi, 2007

Tal modelo pode ser pensado nos seguintes termos: $G: X \times Z \rightarrow Y$, sendo X as regras do jogo, Z as especificidades da área da política e Y as características da política, que, como já observado anteriormente, referem-se mais à aspectos gerais que sistematicamente permeiam as políticas do que a seus detalhes.

A lógica explicativa que acompanha as conexões da cadeia acima é exposta sucintamente. Seu ponto de partida é a premissa mais geral de que as políticas públicas são resultados de acordos intertemporais entre atores políticos. Assim, importantes características dessas políticas são afetadas pela natureza desses acordos, que, por sua vez,

são influenciados pelo arranjo institucional de cada país. Ainda de acordo com o modelo, as instituições podem influenciar a natureza dos acordos entre os atores políticos de modo a gerar dois equilíbrios:

1) Se o ambiente institucional favorecer a cooperação entre os atores, estes poderão se engajar em acordos intertemporais críveis. As políticas públicas que resultam de transações em ambientes cooperativos tendem a ser do tipo *first best*: menos sensíveis a choques políticos e mais adaptáveis a mudanças econômicas e sociais. Quando há cooperação, os atores não precisam restringir seu comportamento futuro por meio da adoção de regras rígidas e inflexíveis.

2) Já em ambientes não cooperativos, atores não terão incentivos para se engajar em acordos intertemporais. As políticas públicas produzidas nesse cenário tendem a responder às mudanças e pressões políticas e ser sensíveis aos choques econômicos. Neste caso, para prevenir comportamentos oportunistas e garantir a credibilidade necessária para que algumas políticas funcionem, atores políticos podem conferir a elas uma estrutura rígida e inflexível. Caso contrário, as políticas serão voláteis.

Essa descrição da natureza “cooperativa” dos sistemas políticos se assemelha bastante à discussão empreendida por Cox e McCubbins (2001) acerca dos determinantes institucionais das políticas econômicas. Resumidamente, tais autores identificam duas dimensões dos sistemas políticos: *decisiveness* (relativa à habilidade de tomar decisões) e *resoluteness* (referente à capacidade de aderir a uma decisão e mantê-la ao longo do tempo). Há um *tradeoff* entre ambos os elementos e quando uma das dimensões é lavada ao seu extremo, a governabilidade é ameaçada.

Essa classificação é bastante útil para pensar os dois cenários descritos acima. Enquanto o primeiro poderia ser caracterizado como *resolute*, o segundo seria *irresolute*. É interessante observar que quando o desempenho da política regulatória é o objeto das

análises, a dimensão mais relevante do sistema político é a *resoluteness*, uma vez que ela capta adequadamente a questão da estabilidade, tão cara a esse tipo de política⁹.

Utilizando os termos cunhados por Cox e McCubbins, pode-se expor a idéia central apresentada nas duas proposições anteriores da seguinte maneira: em sistemas políticos que possuem baixo grau de *resoluteness*, para que a política regulatória seja eficiente, ela precisa estar protegida por uma boa estrutura de governança regulatória que garanta a ela a estabilidade não oferecida pelo sistema político. Já quando as instituições políticas de um país produzem alto grau de *resoluteness*, a estabilidade da política regulatória já está, em alguma medida, garantida pelo sistema político, não sendo a eficiência da referida política altamente dependente de arranjos institucionais complexos e rígidos.

Os termos cooperação, *resoluteness* e estabilidade, quando contextualizados apropriadamente, possuem significados análogos. De maneira mais precisa, no contexto do tema abordado nesta dissertação, a cooperação caracteriza acordos entre atores que conseguem garantir a estabilidade das políticas, e essa mesma estabilidade das políticas é o que torna um sistema *resolute*. A definição dos termos utilizados pela literatura especializada é importante, pois permite o diálogo entre diferentes abordagens que tratam, de maneira mais ou menos direta, dos problemas associados à regulação dos serviços públicos.

Uma vez estabelecida a lógica do modelo teórico e definidos os termos utilizados, resta especificar quais aspectos relativos ao funcionamento das instituições influenciam as transações políticas e determinam a possibilidade de trocas mais ou menos cooperativas. Em outras palavras, quais são os determinantes da cooperação política?

⁹ Há outras análises que privilegiam a dimensão *decisiveness* dos sistemas políticos. De fato, toda a literatura que está preocupada em explicar o grau de governabilidade dos sistemas políticos o faz baseada em tal dimensão. No Brasil, por exemplo, os autores que buscam desmistificar o funcionamento do sistema político brasileiro têm enfatizado quão *decisive* ele é. Não há uma dimensão que se sobressaia em relação à outra em termos de importância; o grau de relevância de cada uma delas varia de acordo com o contexto daquilo que está em jogo.

Spiller e Tommasi (2005; 2007) apresentam algumas características do ambiente institucional que possibilitam transações políticas mais ou menos cooperativas (ou, em outras palavras, que possibilite que ele seja mais *resolute*). Seguem abaixo as variáveis presentes no modelo em questão, bem como seus respectivos efeitos esperados sobre o comportamento político no ambiente em que figuram:

- i) **Número de atores políticos com poder sobre uma certa decisão**¹⁰: quanto maior o número de atores políticos relevantes, mais difícil torna-se a cooperação. Para fazerem tal afirmação, os autores fundamentam-se em análises¹¹ que demonstram que os custos de tomada de decisão aumentam na medida em que há um aumento do número de jogadores.
- ii) **Ligações intertemporais entre os atores políticos relevantes**: o padrão intertemporal de interação entre os indivíduos em posições formais (como legisladores, governadores e burocratas) importa para a obtenção de resultados cooperativos. Quando os indivíduos interagem por um período mais longo, a cooperação e a continuidade política são favorecidas;
- iii) **Timing**¹² **e transparência das ações**: a cooperação é mais difícil de ser alcançada quando ações unilaterais são observadas com dificuldade. A habilidade dos atores de realizar ações unilaterais e de baixa visibilidade depende do ambiente institucional.
- iv) **Existência de instrumentos que “forcem” a cooperação**: a cooperação intertemporal é mais fácil de ser alcançada quando há instrumentos ou órgãos

¹⁰ Os autores fazem questão de enfatizar que tais atores políticos diferem daquilo que Tsebelis (2002) caracteriza como atores com poder de veto (*veto players*). Uma discussão mais detalhada sobre tal distinção, bem como a sua plausibilidade, sucede à descrição do modelo.

¹¹ Os atores citam os trabalhos de Fudenberg e Tirole (1991), Fudenberg e Maskin (1986) e Buchanan e Tullock (1962).

¹² A expressão em inglês “timing” é entendida aqui como a escolha do momento mais adequado para fazer alguma coisa ou da duração de determinado ato.

com poder de forçá-la (ou o que os autores chamam de “third party enforcement”). A existência e as características de um potencial árbitro que faça valer, com imparcialidade, os acordos políticos – como, por exemplo, o Judiciário – variam de país para país. Como consequência, haverá uma variação no grau de aplicação da cooperação política.

- v) **Estrutura de *payoffs* das arenas:** existência de *payoffs* específicos e inerentes à(s) arena(s) decisória(s) que favorecem a cooperação. Em jogos repetidos, se o *payoff* específico para ações não cooperativas for muito alto, a cooperação é menos provável.

- vi) **Características das arenas nas quais os atores políticos relevantes realizam suas transações:** As complexas transações intertemporais necessárias à implementação de políticas públicas sólidas podem ser facilitadas pela existência de arenas organizadas de maneira a induzir a cooperação. Quando questões políticas são barganhadas em arenas menos formalizadas – que não possuem *institutional stickiness* –, os acordos realizados tendem a ser menos duráveis e consistentes ao longo do tempo. Com vistas a ilustrar melhor o argumento, os autores citam Shepsle e Weingast (1995) que, ao estudarem o Congresso norte-americano, discutem como diferentes arranjos institucionais podem facilitar a barganha legislativa. Segundo tais autores, no caso específico dos Estados Unidos, a maior parte das barganhas políticas ocorre na arena legislativa. Porém, em outros contextos nacionais, tal arena é mais fraca e as transações políticas, quando realizadas, ocorrem em esferas mais informais, menos estáveis, difíceis de monitorar e observar e que, conseqüentemente, não favorecem acordos intertemporais consistentes.

De forma resumida, de acordo com o modelo, um ambiente no qual a cooperação entre os atores políticos é facilitada é mais provável de existir quando: i) o número de atores políticos é pequeno; ii) tais atores possuem fortes ligações intertemporais; iii) as ações políticas são amplamente observadas; iv) existem mecanismos que forcem a cooperação; v) os *payoffs* de curto prazo para o comportamento não cooperativo são baixos e vi) as decisões sobre políticas são tomadas em arenas institucionalizadas, que facilitam a cooperação.

3.1. MODELO ADEQUADO AO ESTUDO DA REGULAÇÃO

O modelo teórico exposto na seção anterior guia estudos de naturezas diversas, desde os que abordam processos gerais de produção de políticas públicas, até aqueles que buscam compreender e avaliar as características de políticas públicas específicas. De fato, ele já foi utilizado para o estudo das características da política regulatória, objeto da pesquisa aqui desenvolvida.

Spiller e Tommasi (2005) constroem um modelo analítico para avaliar a governança regulatória e especificam de maneira precisa os mecanismos por meio dos quais as instituições podem influenciar e determinar o desempenho da regulação. Utilizando as mesmas abordagens dos custos de transação já mencionadas anteriormente, os autores afirmam que a regulação pode ser compreendida como o resultado de transações complexas e intertemporais entre atores políticos e apontam que o desenho regulatório sofre influência do tipo de contrato facilitado pelas instituições. Os mecanismos de governança são, por sua vez, variáveis de escolha dos políticos. Assim, considerando o processo de formulação de políticas públicas como um jogo entre atores políticos, os autores enfatizam que as instituições regulatórias são resultados contratuais de tal jogo, com o objetivo de proporcionar certos limites ao comportamento político futuro. Nas palavras de Spiller e Tommasi,

“We argue that the political-institutional environment of a country, together with the underlying features of the policy issues at stake, will determine the governance structure for each political transaction. These endogenously derived features of political transaction are, indeed, the characteristics of public policy” (Spiller e Tommasi, 2003: 03)

Aceitando como válido para o caso brasileiro o argumento de que o principal motivador para o desenho do processo da política regulatória é a possibilidade de comportamento oportunista por parte do governo, pode-se dizer que os tipos de incentivos institucionais (ou os custos institucionais) para tal comportamento no Brasil determinaram o desenho dos arranjos institucionais necessário para limitar tal comportamento. Ainda segundo os autores, esse arranjo institucional – que é exatamente o desenho da governança regulatória – possui potencial para resolver o problema contratual chave entre o governo e as concessionárias dos serviços públicos. Para que esse problema contratual seja resolvido e a credibilidade do ambiente regulatório garantida, o desenho da governança regulatória deve estar adequado ao tipo de problema institucional a ser resolvido. De acordo com os autores,

“The main trust is that in environments in which intertemporal political exchanges are difficult to make, the type of regulatory institutions chosen will become extremely important in determining the extent of commitment the policy can provide to private (and public) enterprises, and thus, the potential for sector performance”. (Spiller e Tommasi, 2005: 523).

Em suma, o tipo de ambiente institucional, na medida em que define a possibilidade de realização de contratos críveis e de cooperação, determina a necessidade de estabelecimento de acordos *ex-ante* que limitem o comportamento oportunista *ex-post* dos atores. Acordos *ex-ante* representam, neste caso, a adesão a uma estrutura de governança regulatória específica que coíba o comportamento oportunista *ex-post* do governo.

Como pode ser observado, os mecanismos de governança regulatória adotados pelos formuladores de políticas entram como as variáveis dependentes que são constrangidas pelas características do ambiente institucional, que podem facilitar ou dificultar a cooperação.

A presente pesquisa utiliza o modelo ilustrado acima para analisar o desenho da governança regulatória no Brasil em dois setores específicos, a saber, Telecomunicações e Eletricidade. Tendo como foco de estudo as arenas decisórias e o jogo político que deram origem à ANATEL e à ANEEL, este estudo analisa a dinâmica das variáveis que compõem o modelo com vistas a evidenciar em que medida as configurações dessas arenas possibilitam um maior entendimento acerca do desenho da governança regulatória em cada setor. Para que isso seja feito, uma pergunta essencial deve ser respondida: O que caracteriza uma governança regulatória eficiente? Quais configurações ela pode assumir?

Como as discussões apresentadas até o momento neste trabalho indicam, não há um único desenho eficiente de governança regulatória, ou um conjunto de características específicas que garantam sua qualidade. Ao contrário, uma política regulatória eficiente pode ser garantida por meio de um amplo leque de desenhos regulatórios, contanto que sejam capazes de restringir o comportamento oportunista do governo e garantir a credibilidade. Em outras palavras, se a principal finalidade da governança regulatória é garantir a credibilidade necessária para que investimentos sejam realizados, pode-se dizer que ela se caracteriza mais como um meio do que como um fim em si mesmo. E, sendo apenas um mecanismo para alcançar algo mais substancial, é plausível supor que ela assumirá diferentes formatos, a depender do tamanho do problema de credibilidade que visa resolver.

Uma breve análise dos diferentes desenhos de governança regulatória adotados por diversos países com vistas a facilitar a cooperação política de longo prazo são úteis para ilustrar o argumento aqui enfatizado.

A configuração institucional dos Estados Unidos é bastante conhecida: um governo dividido, bicameral, descentralizado, no qual o presidente possui pouco controle sobre o processo legislativo. A natureza da divisão de poderes em tal país torna limitada a possibilidade de controle político das decisões judiciais. Ainda, a preocupação em contrabalançar as ambições, descentralizando e limitando o poder, esteve presente desde a

fundação do sistema político de tal país e é discurso dominante em “Os Federalistas”. Em geral, pode-se afirmar que o sistema político norte-americano está organizado de modo a coibir o comportamento oportunista dos atores políticos. Ainda, ele oferece diversas garantias de que os acordos realizados serão mantidos intertemporalmente, o que já garante considerável grau de credibilidade às políticas adotadas. Nesse cenário, os Estados Unidos puderam optar por uma estrutura regulatória flexível, que assumiu a forma de um conjunto de procedimentos administrativos (*administrative procedures*) que determinam as linhas gerais de atuação das agências e regem o processo de revisão por parte do Judiciário (Guasch e Spiller, 1999). Porém, o mais importante a ser destacado aqui é que esses parâmetros são extremamente vagos e, conseqüentemente, deixam um amplo e relevante papel a ser desempenhado pelo Judiciário.

Porém, uma estrutura similarmente flexível e vaga já não seria adequada à garantia de credibilidade em países nos quais os arranjos institucionais possuem potencial para gerar política instáveis e voláteis. No Reino Unido, por exemplo, a existência de uma legislação que imponha restrições procedimentais à ação das agências não demonstraria um compromisso de credibilidade uma vez que as características institucionais do sistema político de tal país - natureza unificada de governo, poucos pontos de veto, etc - possibilitam que a legislação seja facilmente modificada no futuro, não demonstrando o compromisso de que a política regulatória será estável. Em outras palavras,

“Procedural restrictions on regulatory decision making (...) may not bind future governments, as these, via their control of both the executive and the legislature, will be able to adapt the rules and procedures to their current needs” (Spiller e Tommasi, 2005: 530).

Diante dos incentivos gerados por arranjos institucionais como o inglês, a possibilidade de comportamento oportunista dos atores políticos pode ser driblada por meio de uma estrutura de governança regulatória mais rígida. Respondendo a essa necessidade, o

Reino Unido optou por uma estrutura de regulação por meio de licenças baseadas em contratos de lei, uma vez que estes não podem ser mudados unilateralmente.

“Contract based regulation, however, are particularly appealing to polities with few veto players and with high rates of turnover, environments in which our model predicts highly unstable or highly rigid policies. In such cases, changes in political preferences would either bring about a new piece of legislation if the current regulatory regime is based on specific legislation, or a modification of the agency’s interpretation of the statute if the current regime is based on general administrative procedures. On the other hand, if regulatory policy was initially hard-wired through a license, the desire to change regulatory policy will be constrained by ex-ante agreements” (Spiller e Tommasi, 2005: 536)

No outro extremo localiza-se o Chile, cuja experiência de regulação dos serviços de infra-estrutura também reforça a noção de que não existe um desenho regulatório específico que leve necessariamente à eficiência. Ao contrário, o caso chileno mostra que mais importante do que a simples adoção de um modelo regulatório específico é a adequação da estrutura de governança regulatória à dotação institucional do país. Destoando da tendência na América Latina de adoção do modelo norte-americano de agência reguladora independente, o Chile, apesar de ter realizado uma reforma que separou o ente regulador da firma que prestava o serviço público, optou por manter a estrutura regulatória como parte do ministério responsável pelo setor regulado. Apesar da adoção de um desenho regulatório pouco usual para a região, a experiência do setor de telecomunicações chileno, por exemplo, é vista como muito positiva. Instituições políticas bastante estáveis e um Judiciário independente permitiram ao Chile garantir a credibilidade do seu ambiente regulatório por meio de uma legislação altamente específica e detalhada, dispensando a existência de um órgão regulador independente (Galal, 1996: 121).

Dessa forma, dependendo da natureza dos incentivos gerados pelas instituições, determinadas estruturas de governança regulatória serão mais ou menos eficientes para a garantia de credibilidade.

3.2. CRÍTICAS AO MODELO

Uma análise cuidadosa do modelo teórico desenvolvido por Spiller e Tommasi (2005), bem como a contraposição do mesmo a outras literaturas provocou dois questionamentos:

1) É mesmo plausível descartar a variável “atores com poder de veto”, como elaborada por Tsebelis?

2) Não seria razoável incorporar no modelo as preferências dos atores?

1) É mesmo plausível descartar a variável “atores com poder de veto”, como elaborada por Tsebelis?

A opção de Spiller e Tommasi (2005) por considerar o “número de atores políticos com poder sobre uma certa decisão” ao invés dos “atores com poder de veto” é justificada com o seguinte argumento: uma vez que Tsebelis (2002: 19) define esses últimos como atores – sejam eles individuais ou coletivos - cuja concordância é necessária para que haja uma mudança no *status quo*, determinados atores políticos que não possuem poder de veto em um momento específico no tempo não seriam considerados na análise. Porém, uma vez que Spiller e Tommasi estão preocupados com transações intertemporais, mesmo que determinados atores não possuam poder de veto em um momento específico, o simples fato de estarem participando do jogo político possibilita que eles venham a ocupar, em outro momento, uma posição específica que lhe confira poder de veto¹³. Um exemplo fornecido pelos autores ajuda a ilustrar essa diferença: em um país com um sistema partidário estável habitado por cinco partidos políticos, três dos quais constituindo o governo em um momento específico, dependendo de como o poder é alocado, é possível encontrar diferentes estilos de

¹³ Apesar de exporem o modelo de análise em diversos textos, Spiller e Tommasi, juntamente com os outros autores que compartilham a mesma agenda de pesquisa, até muito recentemente não haviam tratado de maneira sistemática alguns argumentos importantes, sendo essa preferência pelo número permanente de atores políticos, em detrimento ao número de veto players de Tsebelis, um deles. Apenas em Agosto deste ano, Carlos Scartascini, Ernesto Stein e Mariano Tommasi trataram de explorar esse argumento propriamente, no *paper* “Veto Players, Intertemporal Interactions and Policy Adaptability: How Do Political Institutions Work?”. É com base no que foi desenvolvido neste texto que farei os comentários desta seção.

produção de políticas públicas. Se um partido tiver poucas ou quase inexistentes chances de chegar ao poder, então seus interesses são pouco prováveis de serem levados em consideração. Porém, já se cada partido obtiver chances iguais de fazer parte do governo em um determinado momento no tempo, padrões de cooperação intertemporal podem fazer com que as preferências e bem-estar de partidos que não estejam no poder sejam levados em consideração (Scartascini, Stein e Tommasi, 2008:13). Neste último caso, mesmo que um partido esteja fora do poder em um momento específico, ele continua sendo um ator importante no jogo intertemporal, uma vez que pode assumir o poder e atuar na tomada de decisão.

Em suma, Spiller e Tommasi acreditam que, por ser estático, o elemento *veto players*, como elaborado por Tsebelis, é inadequado à análise da natureza intertemporal das políticas públicas. Se apenas os *veto players* fossem levados em consideração, importantes atores que, segundo Spiller e Tommasi, influenciam o jogo da produção de políticas públicas seriam deixados de fora das análises.

Dois comentários são necessários:

a) Acredito que quando Spiller e Tommasi propõem o número permanente de atores como variável independente - em detrimento ao número de atores com poder de veto - eles estão, na verdade, introduzindo uma dimensão distinta na análise, diferente daquela captada pela análise dos *veto players*. Por referirem-se a aspectos diferenciados do jogo político, os dois elementos não precisam ser tratados como excludentes.

Veto players estão relacionados com a forma como o poder é distribuído dentro do sistema político, ou seja, se esse poder está concentrado - distribuído entre poucos - ou disperso - distribuído entre muitos. A análise dos *veto players* serve, portanto, para avaliar quão custosa é a tomada de decisão.

Diferentemente, o *número permanente de atores políticos*, como elaborado por Spiller e Tommasi (2007) e Scartascini, Stein e Tommasi (2008), parece captar uma dimensão distinta: refere-se ao fato de que os atores políticos, no momento da tomada de decisão, ao saberem que outros atores que não estão no poder naquele exato momento podem assumi-lo em outro momento no futuro, tendem a levar em consideração os interesses e bem-estar desses outros atores. Portanto, parece que o que está em questão aqui é quão circunspectas e ponderadas são as escolhas dos atores, dado o número de atores permanentes do jogo político.

Em suma, acredito que *veto players* e *número permanentes de atores políticos* captam dimensões diferentes e complementares do jogo político. Enquanto a análise da configuração dos primeiros tem muito a nos dizer sobre o processo de tomada de decisão, o segundo revela informações importantes sobre o conteúdo das escolhas. Caso apenas este segundo elemento seja incluído na análise, a avaliação de quão fácil é deliberar em um determinado sistema político ficará debilitada.

Um desdobramento do exemplo fornecido pelos autores pode ajudar a ilustrar meu ponto: suponha um país com um sistema partidário estável habitado por cinco partidos políticos, três dos quais constituindo o governo em um momento específico. Imagine também que, neste sistema político, existem poucos *veto players* e que o partido do presidente consiga obter maioria

A questão importante no contexto desta pesquisa é: se há poucos *veto players* em um sistema político, mesmo que existam vários outros atores permanentes que estão fora do jogo naquela rodada, um ator específico que está no poder enfrentará menos resistência para mudar o curso do jogo caso isso traga benefícios imediatos para ele, mesmo consciente dos interesses dos outros atores que estão, naquele momento, fora do jogo e da possibilidade de que sua decisão seja revertida no futuro. Afinal, caso isso ocorresse, esse seria o cenário característico de um sistema *irresolute*.

Mesmo que exista a possibilidade de atores que não estão hoje no jogo político estarem amanhã, ainda assim a sua capacidade de influenciar a política, independente das suas preferências, é definida de acordo com a configuração dos atores com poder de veto.

O que garante que a existência de outros atores e interesses que estão, momentaneamente fora do jogo, vai influenciar ou restringir a escolha daqueles que estão no poder? Caso haja incentivos altos para que atores simplesmente mudem o curso do jogo e baixos custos para uma ação oportunista, será que os interesses daqueles que estão fora do jogo teria algum impacto sobre a decisão daqueles que estão no poder? Não seria essa a caracterização pura de um comportamento oportunista e de um sistema *irresolute*? O que garante que os interesses do próximo (no caso, daquele que possa vir a assumir o poder um dia) são levados em consideração por aqueles que estão no poder (especialmente se o cenário oferecer incentivos ao comportamento oportunista)?

Afirmar que os atores que estão no poder consideram os interesses daqueles que não estão implica a suposição de uma natureza cooperativa dos atores políticos, o que contradiz vários supostos do modelo e das análises da agenda de pesquisa como um todo.

Portanto, acredito ser importante incorporar à análise o número de veto players, como formulado por Tsebelis, inclusive com a diferenciação que ele faz entre os institucionais e os partidários (Tsebelis, 2002)

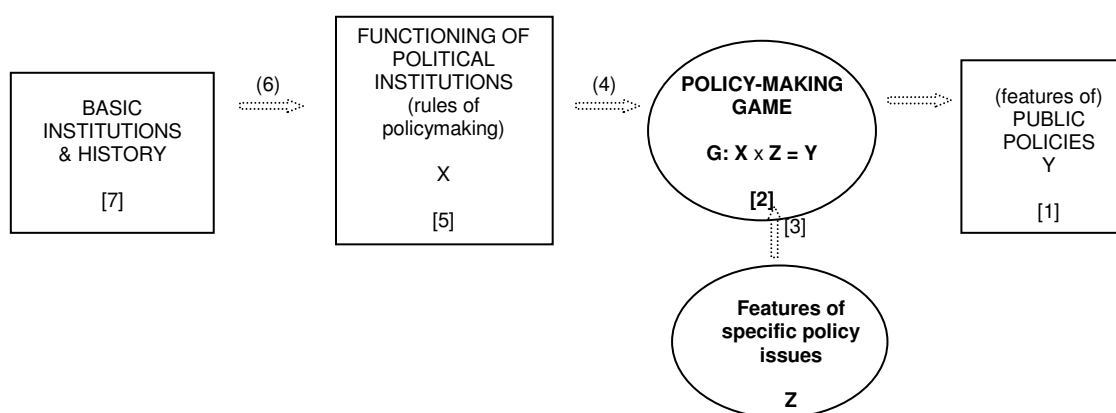
2) Não seria razoável incorporar no modelo as preferências dos atores?

No modelo teórico apresentado por Spiller e Tommasi (2007), as preferências dos atores são claramente desconsideradas. Porém, acredito que, como variável independente, ela pode ajudar a explicar o tipo de transação realizada entre os atores políticos, se mais ou menos cooperativo.

Longe de ocuparem o centro da análise, apenas proponho que as preferências sejam consideradas, sob o risco de ignorar importantes avanços da Ciência Política recente. No contexto desta pesquisa, por exemplo, seria relevante avaliar o grau de coesão das preferências dos atores políticos acerca da reforma regulatória, da criação das agências reguladoras e, em especial, da sua autonomia. Quando maior a homogeneidade das preferências, mais estável tende os acordos sobre políticas. Igualmente, mudanças nas políticas tendem a ocorrer com maior frequência caso haja uma heterogeneidade entre as preferências dos atores.

Porém, vale lembrar que essas são possíveis falhas do modelo identificadas ao contrapô-lo a produções teóricas relacionadas. Somente após a aplicação do modelo à realidade brasileira é que a necessidade de realização desses ajustes será adequadamente avaliada.

Tendo apresentado o modelo teórico que guia esta pesquisa e especificado todas as variáveis e dimensões que o compõem, fica estabelecido o ponto de partida das análises apresentadas nas próximas seções desta dissertação. Uma referência ao organograma exposto no capítulo três é bastante esclarecedora dos aspectos que serão abordados nas próximas seções desta dissertação.



Devido ao limitado escopo deste trabalho, não será apresentada aqui uma investigação sobre a evolução histórica das instituições brasileiras, representada no item 7 do organograma¹⁴. Os próximos capítulos desta dissertação estão estruturados da seguinte forma: a seção 4.1. analisa as características e especificidades da política regulatória, evidenciando como elas influenciam o tipo de transação necessária para a política em questão (elemento Z da figura). Em seguida, na seção 4.2., é empreendido um estudo das características e do funcionamento das instituições políticas no Brasil (elemento X da figura), buscando explicitar as regras que regem o sistema político brasileiro e avaliar em que medida elas incentivam ou restringem o comportamento oportunista dos atores políticos. Já o capítulo 5 apresenta uma análise da configuração do jogo político que deu origem à reformulação dos setores de telecomunicações e eletricidade (elemento G da figura), aplicando as categorias do modelo teórico em questão. No capítulo 6 são apresentadas as principais características do desenho da governança regulatória dos setores estudados, avaliando quão elas são adequadas aos tipos de incentivos gerados pelas instituições brasileiras. Por fim, concluo a dissertação avaliando o modelo, bem como as críticas feitas a ele, e ajustando-o ao caso estudado.

¹⁴ Reconhecendo a grande dimensão e complexidade de tal empreendimento, nem mesmo os autores, ao aplicarem o quadro teórico em outros contextos, acham necessário e prudente fazer uma análise sobre a origem e evolução histórica das instituições.

CAPÍTULO 4

DA ABSTRAÇÃO À REALIDADE: INSTITUIÇÕES E DETERMINANTES DA COOPERAÇÃO NO BRASIL

Uma vez apresentadas abstratamente as variáveis que induzem comportamentos cooperativos, faz-se importante contrapô-las às características observáveis do sistema político brasileiro. O que a presente seção pretende esclarecer é em que medida o ambiente institucional brasileiro – analisado a partir das seis dimensões anteriormente apresentadas – é propício a transações políticas intertemporais eficientes e, portanto, à cooperação. Em outras palavras, o objetivo é avaliar quão *resolute* é o sistema político brasileiro. Isto feito, ficará definida a dimensão do problema contratual gerado pelas instituições brasileiras e será possível avaliar quão bem o desenho da governança regulatória se adequou a esse problema.

4.1. ESPECIFICIDADES DA POLÍTICA REGULATÓRIA

O estudo do impacto de características institucionais sobre o desenho da governança regulatória não pode ser feito sem que sejam levadas em consideração algumas especificidades da política regulatória. Apesar da sua condição de variável dependente diante das configurações institucionais, a natureza da política em questão pode apresentar determinadas características e peculiaridades que configuram de maneira específica o processo de *policy-making*. Como observam Spiller, Stein e Tommasi,

“While the features of most policies within a country will be affected by some general characteristics of the PMP (*policy-making process*), it is also expected that public policies in some areas will have different features. This may be the result of different policy areas being less dependent on the aspects of the political game emphasized here, and having different transaction-cost characteristics. For example, some issues (such as pensions) will be highly demanding in terms of intertemporal transactions, while others may only require spot political transactions” (Spiller, Stein e Tommasi, 2003: 8).

De fato, o que os autores querem enfatizar é que algumas áreas de políticas públicas apresentam características mais desafiadoras do ponto de vista das transações intertemporais do que outras. Assim como a política de previdência mencionada na citação acima, o sucesso da política regulatória também é altamente dependente daqueles aspectos que dão credibilidade ao jogo político. O jogo da política regulatória demanda transações intertemporais e regras estáveis, capazes de coibir o comportamento oportunista do governo.

Três características dos setores suportam tal afirmação: Em primeiro lugar, investimentos em infra-estrutura são extremamente elevados. Além disso, eles são caracterizados como *sunk-costs*, ou seja, custos irrecuperáveis. Isso implica dizer que, para entrar em um setor de infra-estrutura, atores devem assumir, previamente ao início da atividade, custos que não variam ao longo do tempo e que, uma vez realizados, não são passíveis de serem recuperados ou revertidos no futuro. *Sunk costs* geram, claramente, problemas de incentivo, já que atores racionais estarão incorrendo em uma ação altamente custosa e irreversível. Os investimentos no setor estavam, então, condicionados à capacidade do governo de criar órgãos regulatórios que conferissem confiança e credibilidade ao setor, materializados na consistência das políticas a longo prazo. De forma simples, o governo precisava tornar atraente, a atores racionais, um mercado recém privatizado e com características que implicavam custos altos e irreversíveis. Tal estratégia, acreditava-se, seria melhor empreendida por agências reguladoras autônomas em relação ao governo.

Um segundo fator levado em consideração pelos reformadores do Estado foi o *status* de monopólio natural¹⁵ que caracterizou durante muito tempo os serviços de infra-estrutura.

¹⁵ O status de monopólio natural é, por sua vez, sustentado pelo princípio da sub-aditividade. Tal princípio se associa à idéia de que, ao produzir vários produtos em um setor de larga escala como o de infra-estrutura, uma empresa pode ter custos menores do que várias firmas produzindo de forma isolada cada produto, embora sob as mesmas condições de tecnologia. Isso significa dizer que eles possuem uma escala de tamanha dimensão que possibilita que uma única empresa seja capaz de suprir a demanda pelo produto ou serviço, com custos inferiores aos que teriam se fossem providos por mais de uma empresa

Apesar de ter se tornado mais competitivo – aproximando-se de uma estrutura oligopolista –, tal setor ainda apresenta determinadas restrições à entrada de novas empresas e, conseqüentemente, ao estabelecimento de uma competitividade plena. A falha de mercado caracterizada pelo traço de monopólio natural que marcou tais serviços anteriormente é um fantasma que ronda o setor até o presente e, ao mesmo tempo, um problema cuja correção caberia às agências.

Somada a tudo isso resta ainda uma terceira característica desses serviços públicos: uma vez que são utilizados amplamente pela população – eleitores, em última instância – a oferta de tais serviços é passível de ser utilizada para fins eleitorais, incentivando o comportamento oportunista do governo.

Em suma, as três características destacadas tornam mais complexos os acordos a partir dos quais as políticas regulatórias são instituídas e, conseqüentemente, exigem mais garantias institucionais para que elas sejam eficientes. Diante da inexistência de tais garantias, uma estrutura de governança regulatória adequada pode ser capaz de promover a credibilidade necessária para que as políticas funcionem.

4.2. O AMBIENTE INSTITUCIONAL BRASILEIRO: ALGUMAS GENERALIDADES

A credibilidade – tratada aqui como essencial a uma política regulatória eficiente – pode ser garantida por meio de duas fontes, a saber, a dotação institucional do país e/ou a estrutura de governança regulatória. Ao contrário do primeiro elemento, que possui um caráter mais estático, a governança regulatória é fruto de uma escolha política que é, por sua vez, orientada pela configuração institucional do país (Spiller, 1996: 427).

Uma vez que as instituições de um país podem fornecer menos ou mais incentivos ao comportamento oportunista dos atores políticos, a presente seção apresenta uma análise do arranjo institucional brasileiro e do seu funcionamento, com o intuito de detectar os problemas que eles impõem à garantia da credibilidade no ambiente regulatório pós-privatização. Quais são os problemas e/ou os instrumentos de credibilidade que tais instituições oferecem a esse ambiente regulatório? Em que medida as instituições políticas no Brasil facilitam a cooperação intertemporal? *Quão decisiva e resoluta é o sistema político brasileiro?*

A descrição aqui apresentada consiste apenas em uma estruturação das informações sobre o sistema político e o processo de produção de políticas públicas do Brasil disponibilizadas por diversos autores, tendo em mente as questões abordadas neste trabalho¹⁶.

A configuração macro-institucional característica do Brasil é bastante conhecida: um sistema presidencialista, com um legislativo bicameral e uma estrutura federativa. Mais do que conhecidas, tais características são compartilhadas por diversos países como os Estados Unidos e Argentina, por exemplo. Porém, qualquer análise minimamente cuidadosa acerca do processo de produção de políticas públicas nesses países revela diferenças substanciais entre eles. Essa assimetria de resultados políticos aponta para a importância de se afastar das macro-categorias que caracterizam os sistemas políticos de cada país para privilegiar estudos que revelem informações acerca das regras e do funcionamento das instituições em cada um deles.

A combinação de algumas importantes características do sistema político brasileiro - como regras eleitorais que instituem a lista aberta e a representação proporcional, o sistema

¹⁶ As informações sobre o sistema político brasileiro disponibilizadas nesta seção são bastante conhecidas e fazem parte de um debate altamente popular na academia brasileira. Diante do risco de incorrer na repetição, optei por uma exposição sintética das características mais marcantes do sistema político brasileiro, em especial daquelas mais relacionadas às questões apresentadas neste capítulo.

multipartidário e a estrutura federativa - sustentou durante muito tempo o diagnóstico de que tal sistema era marcado pela ingovernabilidade. Tais características tendem a gerar um sistema político altamente fragmentado, com um grande número de *atores com poder de veto* e no qual os partidos seriam extremamente fracos, o que resultaria em instabilidade política. Nesse contexto, o Congresso fragmentado e indisciplinado representaria um empecilho à ação do Executivo. Porém, alguns autores observaram a existência de outros vetores que atuam em direção oposta à descentralização e fragmentação causadas pelas características institucionais acima descritas e que são responsáveis por centralizar, organizar e configurar de maneira distinta o sistema político brasileiro.

Uma das principais características desse sistema é a concentração de poder do Presidente, garantida pela Constituição de 1988. As regras por ela introduzidas ocasionaram uma mudança no padrão de produção e implementação das políticas públicas, em favor de uma maior descentralização e participação (Alston *et al.*, 2006: 12). Apesar de ter introduzido algumas inovações no sistema político brasileiro que romperam com os padrões do período autoritário precedente, a Constituição de 1988 possibilitou também algumas continuidades. As amplas prerrogativas reservadas ao Presidente merecem destaque: poder de vetar legislação; de editar medidas provisórias; exclusividade para legislar em determinadas áreas, como tributária, fiscal e administrativa e, por fim, a possibilidade de exigir caráter de urgência para a votação de determinados projetos de lei. Tais instrumentos fornecem ao Executivo um valioso arsenal para controlar a agenda do Legislativo (Figueiredo e Limongi, 1999: 67).

Somado a esses poderes constitucionais conferidos ao presidente existe ainda o alto controle que o Executivo possui sobre a máquina administrativa federal, o que lhe oferece um instrumento essencial à garantia de apoio político necessário à sustentação da sua coalizão de governo. Mais especificamente, o Presidencialismo de Coalizão, padrão organizacional que caracteriza - em linhas gerais - o sistema político brasileiro, incentiva a

governabilidade por meio da distribuição de postos ministeriais a membros dos partidos políticos que possuem representação no Congresso (Amorim Neto, 2000). Essa estratégia visa garantir a governabilidade por meio da formação de coalizões, em um cenário no qual as regras eleitorais tendem a gerar um sistema político altamente fragmentado e habitado por uma miríade de partidos, no qual dificilmente o partido do presidente obtém automaticamente a maioria necessária para conduzir o governo. Em suma, o presidente possui recursos administrativos e os distribui entre partidos, que, por sua vez, tornam-se aliados - e não necessariamente opositores - do governo. A possibilidade de formação de coalizão ajuda o governo a driblar uma situação de ingovernabilidade facilmente induzida pelas regras eleitorais.

A preponderância do Presidente no sistema político brasileiro é reforçada ainda pelo modo como os trabalhos no âmbito do Legislativo são organizados. Como demonstram Figueiredo e Limongi (1999), a dinâmica desses trabalhos está centralizada nos líderes partidários, que controlam o fluxo dos trabalhos e promovem uma lógica mais coletiva. Três elementos contribuem para esse cenário: o regimento interno do Congresso Nacional, os poderes informais de negociação com o Executivo e a organização do processo orçamentário. O regimento interno do Congresso Nacional fornece aos líderes partidários dois poderes importantes: o uso do requerimento de urgência¹⁷ e a prerrogativa de forçar uma votação nominal. Enquanto o primeiro muda o fluxo normal das matérias, tirando-as das comissões e acelerando a sua aprovação (o que limita a atuação individual dos parlamentares), o segundo permite que os líderes atuem estrategicamente, optando pelo voto nominal quando for conveniente ao seu partido. Como consequência desses poderes regimentais, pouco espaço de atuação individual resta aos congressistas, cuja participação e atuação dentro do Legislativo dependem das negociações com os líderes. Individualmente, os parlamentares possuem pouco

¹⁷ Apesar de dever ser usado em casos excepcionais, o uso do requerimento de urgência é mais comum do que se imagina. Segundo dados de Figueiredo e Limongi (1999:58), entre 1989 e 1994, das 514 leis sancionadas, 282 (55%) foram objeto de pedido de urgência.

poder de influência e são compelidos a adotar a estratégia coletiva de colaborar com as lideranças partidárias. O colégio de líderes torna-se, então, uma poderosa instituição.

Essa concentração de poder nas mãos dos líderes beneficia o Executivo, que longe de se deparar com um Congresso fragmentado, descoordenado e habitado por estratégias individualistas, consegue negociar diretamente com o colégio de líderes, um locus centralizado e relativamente coordenado de deliberação (Figueiredo e Limongi, 1999: 68).

O segundo elemento que confere uma lógica coletiva e coordenada aos trabalhos legislativos são os poderes informais de negociação com o Executivo que os líderes detêm. A coalizão de sustentação do governo – já discutida brevemente – é formada a partir de uma barganha entre o Executivo e o Legislativo, caracterizada pela distribuição de recursos administrativos em troca de apoio político. Nessa barganha, uma ação parlamentar individual – como, por exemplo, uma ameaça de retirada de apoio a alguma proposta do Executivo no Congresso -, não é crível, dada a baixa capacidade de atuação individual dos parlamentares no Congresso, discutida no parágrafo anterior. Mais uma vez os parlamentares são compelidos a organizarem-se na órbita dos partidos caso queiram barganhar eficientemente com o Executivo. Os líderes partidários, por sua vez, representam os interesses do partido junto ao Executivo e os do Executivo junto ao partido, estruturando de uma maneira cooperativa a relação Executivo-Legislativo.

O terceiro aspecto refere-se à organização do processo orçamentário, que também é estruturado pelos líderes e favorece a atuação do Presidente. Para garantir sua sobrevivência política, os parlamentares buscam garantir benefícios (recursos) para as localidades que os elegeram. Porém, como demonstram Pereira e Mueller (2002), o Executivo possui grande

poder discricionário para decidir quais emendas serão de fato executadas¹⁸ e usa este poder para fazer pressão sobre a atuação dos parlamentares¹⁹.

De acordo com Shugart e Carey (1992), as grandes diferenças que caracterizam os diversos sistemas presidencialistas podem ser explicadas pelos padrões de interação entre os poderes Executivo e Legislativo. A breve descrição aqui apresentada sobre a dinâmica dessa interação caracteriza de maneira clara o sistema político brasileiro: mesmo que a legislação partidária fomente estratégias individualistas e anti-partidárias, a distribuição de poder dentro do Legislativo consegue driblá-las e garantir alto grau de coordenação entre os dois poderes. Os obstáculos à governabilidade são então superados e a dinâmica instituída favorece as demandas do Executivo²⁰.

Outro ator importante que merece ser abordado é o Judiciário. Na verdade, no contexto desta pesquisa, o Judiciário é bem mais do que um ator importante: ele é essencial para a proteção dos direitos privados contra o comportamento oportunista dos atores políticos e a expropriação administrativa (Pinheiro, 1997: 22). Como discutido anteriormente, a restrição desses elementos é, por sua vez, essencial à garantia dos investimentos privados tão caros aos setores privatizados.

Dito isso, qualquer descrição do sistema político brasileiro deve abordar o papel do Judiciário no processo de produção de políticas públicas. No Brasil, o instrumento mais recorrentemente utilizado pelo Judiciário pode participar do jogo político como ator com poder de veto é a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN), julgada pelo Supremo

18 Apesar da proposta de lei orçamentária que nasce no Executivo ser encaminhada ao Legislativo e por ele examinada, o presidente detém o poder de sancioná-la. A falta de sincronia entre a arrecadação fiscal e as despesas previstas permite que o Executivo subordine a liberação das emendas à disponibilidade de recursos.

19 Esse argumento não está, porém, livre de polêmicas. Apesar de demonstrado que os parlamentares respeitam os parâmetros e prioridades determinadas pelo Executivo no momento que fazem as propostas orçamentárias (Limongi e Figueiredo, 2002), não se sabe se o presidente de fato usa a execução orçamentária para pressionar os parlamentares. Devido à forma como os dados são agregados por Mueller e Pereira, não é possível comprovar precisamente se recursos são liberados em troca de apoio (votos).

²⁰ Segundo dados apresentados por Figueiredo e Limongi (1999: 24), no período pós-Constituinte por eles analisado, apenas 0,026 % das propostas apresentadas pelo Executivo e votadas no Congresso foram rejeitadas

Tribunal Federal e que tem por objetivo obter a declaração de que uma lei ou ato normativo é inconstitucional.

Estudos recentes destacam o papel ativo que tal ator desempenha no sistema político brasileiro. Taylor (2007: 236), por exemplo, observa que, comparativamente a outros países, a atuação do Judiciário brasileiro é bastante expressiva. Segundo esse autor, essa atuação continuou significativa mesmo quando o governo de Fernando Henrique Cardoso contou com o apoio de ampla coalizão para a realização das reformas planejadas. A obtenção de apoio legislativo à consecução dessas reformas não é o único desafio enfrentado pelo presidente: “as mais significativas e reais ameaças às reformas surgiram no Judiciário e não no Legislativo” (Taylor, 2007: 237).

Porém, o diagnóstico de um Judiciário relevante e atuante no sistema político brasileiro deve ser somado a uma investigação do caráter dessa atuação. Nesse sentido, Taylor afirma que

“Judicial decisions are made without undue concern for the executive or legislative branches’ reaction; compliance with court decisions by public bureaucracies is largely expected; and the recent history suggests that no retaliation is to be expected in terms of court budgets or general administrative freedom” (Taylor, 2008: 44).

Por fim, é importante discutir algumas especificidades que envolvem a Constituição Brasileira e o seu papel na garantia de previsibilidade e credibilidade ao jogo político. Nesse aspecto, ela constitui-se em um capítulo à parte que merece especial atenção no contexto deste trabalho.

A extensão e o alto grau de detalhamento são características marcantes do texto constitucional brasileiro. Uma explicação razoável para isso baseia-se nas duas prioridades do momento político em que a Constituição foi elaborada: a importância de incorporar todas as demandas sufocadas ao longo do período autoritário juntamente com a necessidade de

instituir certos níveis de confiança e credibilidade então inexistentes. O resultado final foi um texto que “amarrou” constitucionalmente muitos temas políticos e enrijeceu as políticas públicas (Alston *et al.*, 2006: 13; Couto e Arantes, 2006: 4-5).

Apesar de cobrir um leque extenso de detalhes sobre as políticas públicas, a Constituição no Brasil pode ser modificada por meio do instrumento da Emenda Constitucional. A aprovação de uma Emenda Constitucional, entretanto, deve seguir um procedimento específico, bem mais exigente e laborioso do que os necessários para a aprovação de uma Lei ordinária ou complementar: precisa ser aprovada com maioria de três quintos (60%) dos votos, em duas rodadas de votações realizadas em cada uma das duas casas legislativas²¹.

De fato, a realização de reformas constitucionais depende da formação de uma maioria considerável – tarefa difícil em um Legislativo fragmentado. Porém, mais uma vez os poderes dos quais desfruta o presidente entram em jogo: ao viabilizarem a aprovação da agenda do Executivo (aspecto discutido anteriormente nesta seção), permitem que tal poder dedique parte significativa da sua pauta parlamentar à negociação dos projetos de emendas constitucionais (Couto, 1998; Arantes e Couto, 2008).

O alto grau de constitucionalização das políticas públicas, somado a uma relativa facilidade de mudança constitucional, contribuem para um fenômeno que vem sendo observado por alguns estudiosos: a Constituição de 1988 não adquiriu a estabilidade esperada de textos constitucionais (Couto e Arantes, 2006: 01). Desde 1988, modificações, acréscimos e/ou supressões de dispositivos da Constituição fazem parte da atividade corriqueira dos governantes, que necessitam desses dispositivos para executarem suas plataformas e políticas de governo.

²¹ Porém, em termos comparados, há quem diga que essas exigências não são tão restritivas como parecem. Segundo Melo (1998), o Brasil possui uma das constituições mais facilmente emendáveis do mundo.

Portanto, como enfatizam Arantes e Couto, “É fato que esses 20 anos não foram marcados pela estabilidade e muito menos por certa intocabilidade que caracteriza os bons textos constitucionais” (Arantes e Couto, 2008: 31).

A breve descrição de algumas características do sistema político brasileiro permite algumas conclusões particularmente relevantes para os objetivos deste trabalho.

1) Algumas análises sobre o sistema político brasileiro aqui apresentadas mostram que ele é mais *decisive* do que uma análise superficial das suas características institucionais pode fazer supor, permitindo a conclusão que o processo decisório e a mudança das políticas públicas não são tão custosos assim.

Como apontam Cox e McCubbins (2001), há um *tradeoff* entre as dimensões *decisiveness* e *resoluteness*, o que equivale a afirmar que acréscimos em uma delas ocasionam perdas na outra. Um sistema político mais *decisive* – possuindo uma grande habilidade de realizar mudanças políticas – deve, necessariamente, ser menos *resolute* e, portanto, mais incapaz de manter o *status quo* (McCubbins, 2000: 03). Apesar das análises sobre o arranjo institucional e o funcionamento do sistema político brasileiro privilegiarem o elemento do *decisiveness*, em oposição ao *resoluteness*, algumas conclusões sobre este último elemento podem ser sugeridas. De acordo com a lógica que rege situações de *tradeoffs*, a mesma dinâmica interna do sistema político brasileiro que, por um lado, faz com que o mesmo escape da paralisia decisória e se posicione bem na dimensão *decisiveness*, por outro justifica uma debilidade no quesito *resoluteness*.

Ainda que a superficialidade dessas suposições impossibilite a categorização do sistema político brasileiro como *irresolute*, ela permite que se conclua que o processo decisório e a mudança das políticas públicas não são tão difíceis e custosos como alguns estudiosos afirmam, e que a dinâmica do sistema político (como apresentada brevemente

nesta seção), com exceção do papel do Judiciário, não oferece garantias de *commitment* com relação às políticas públicas;

2) O elemento *decisiveness* é, no Brasil, garantido por meio de uma estrutura na qual o Executivo é o protagonista. Dotado de amplos poderes, ele consegue, como visto aqui, superar os empecilhos à tomada de decisão gerados pelo sistema político e garantir bons níveis de governabilidade. Essa observação possui especial relevância para o estudo da credibilidade e estabilidade política regulatória, uma vez que, como já analisado no início do trabalho, a criação das agências reguladoras representou uma delegação do Executivo e ele ainda responde publicamente pelos serviços;

3) Duas funções tradicionalmente associadas ao Legislativo – legislar e restringir a ação do Executivo – devem ser analisadas com cautela no contexto brasileiro: não apenas o papel de legislar é dividido com o Executivo, como este último possui instrumentos que driblam possíveis oposições do legislativo²².

4) O Judiciário brasileiro pode ser considerado independente e serve como um mecanismo eficiente de garantia contra o comportamento oportunista dos atores políticos.

²² O que é bem diferente de dizer que o Legislativo não representa nenhuma espécie de barreira à ação do Executivo. O argumento aqui é que, dotado de instrumentos e recursos diversos, o Executivo assume uma posição vantajosa de negociação com o legislativo.

CAPÍTULO 5

O JOGO POLÍTICO DA POLÍTICA REGULATÓRIA DE TELECOMUNICAÇÕES E ELETRICIDADE

Este capítulo analisa o jogo político que reestruturou o aparato regulador de telecomunicações e eletricidade. O objetivo é evidenciar de que maneira a configuração institucional e os incentivos gerados pelo sistema político brasileiro, abordados no capítulo anterior, se reproduzem nessas esferas particulares e configuram seu jogo político.

Essa diminuição do nível da análise é importante uma vez que o conjunto de atores e instituições relevantes e a natureza das transações exigidas para implementação e sustentação da política ao longo do tempo tendem a variar de acordo com o caso estudado (Stein *et al.*, 2006: 11). Em suma, a máxima “each policy has its own politics” justifica uma análise mais minuciosa da configuração do jogo da política regulatória no Brasil.

Em termos práticos, o que será analisado nesta seção – o jogo político a partir do qual a política regulatória nos dois setores foi desenhada – é o momento contratual, quando as principais definições institucionais da política em questão foram feitas. Esse momento contratual é o estágio zero que antecede as repetições do jogo e no qual os atores entram em acordos que limitam seu comportamento futuro (Spiller e Tommasi, 2007: 28). Mais precisamente, será empreendida aqui uma análise das arenas, processos e negociações que envolveram a aprovação das leis que organizaram e institucionalizaram o novo modelo para os setores de telecomunicações e eletricidade.

Uma das principais características do sistema político brasileiro destacadas na seção 4.2. foi, sem dúvida, os poderes concentrados pelo Executivo e o papel ativo que ele desempenha. Porém, será que essa preponderância do Executivo se confirma nas arenas nas quais os processos de construção do aparato regulador de telecomunicações e eletricidade

ocorreram? Quais foram as arenas e os atores relevantes nessas negociações? Ademais, como pode ser caracterizada a atuação do Judiciário nas duas arenas?

O diagnóstico de um Executivo forte, com poderes que o habilitam a superar possíveis entraves apresentados pelo Legislativo foi discutido na seção 4.2 deste trabalho. Vale notar que quando o foco da análise se desloca do processo de produção de políticas públicas em geral para a arena específica na qual a política regulatória do setor de telecomunicações e eletricidade foi desenhada, esse diagnóstico é confirmado. Segundo Mueller (2001), durante o período no qual o amplo projeto de Reforma do Estado foi negociado e implementado, o Executivo concentrou poderes ainda maiores para a consecução da sua agenda.

A preponderância do Executivo no caso brasileiro é tão marcante que o corpo teórico que vem orientando os estudos sobre as agências reguladoras nos Estados Unidos - conhecido como Teoria da Dominância do Congresso²³ - quando utilizado para o estudo do caso brasileiro, perde parte do seu sentido. Neste caso, o ator chave deixa de ser o Legislativo e passa a ser o Executivo, o que, por sua vez, justifica que uma Teoria da Dominância do Executivo seja mais adequada (Prado, 2007: 09).

É importante observar que essa preponderância do Executivo, quando analisada no campo específico da política regulatória, é ainda mais significativa. Isso porque antes mesmo do período de reestruturação dos setores de infra-estrutura e da construção dos aparatos reguladores, o Executivo já possuía historicamente uma forte relação com os setores em questão, uma vez que os órgãos que desempenhavam as funções regulatórias - o DENTEL (Departamento Nacional de Telecomunicações) e DNAEE (Departamento Nacional de

²³ Alguns autores (Weingast e Moran, 1982, 1983; McCubbins e Schwartz, 1984; McCubbins, 1985) apontam que o Legislativo nos Estados Unidos, à medida que delegou poder às agências, tratou de criar mecanismos para controlá-las e garantir que seus interesses fossem atendidos. Esse papel de destaque assumido pelo Legislativo - tanto no caso da regulação como em outras áreas de políticas - no caso norte-americano inspirou o surgimento da Teoria da Dominância do Congresso (Theory of Congressional Dominance). Visto como o centro do sistema político norte-americano, o Congresso seria também o protagonista das tentativas de controle político da burocracia e das agências reguladoras.

Águas e Energia Elétrica) –, antes da privatização, faziam parte, respectivamente, dos Ministérios das Comunicações e das Minas e Energia. Em suma, a delegação de poder representada pela criação da ANATEL e da ANEEL partiu do Executivo.

Um aspecto que merece ser enfatizado aqui é que, na arena específica da política regulatória, o histórico de controle pelo Executivo dos setores privatizados, quando somado aos amplos poderes que concentra (destacados na seção 4.1), configura um cenário relevante para esta pesquisa: o Executivo não apenas possui interesses e incentivos para interferir na política regulatória, mas também um amplo leque de instrumentos à sua disposição para fazê-lo, como será desenvolvido ao longo desta seção.

O interesse do Executivo pelos setores de telecomunicações e eletricidade fica claro já no momento da formação da coalizão²⁴ que sustentaria o presidente ao longo do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, sob o qual as agências reguladoras em questão foram criadas. Como observado anteriormente, os ministérios são recursos importantes de negociação da coalizão que sustentará o presidente ao longo do seu mandato. Porém, a maneira como eles são distribuídos – se inserem na cota pessoal do presidente ou na cota dos partidos – é ilustrativa das prioridades do governo. É interessante observar que, enquanto o Ministério das Comunicações permaneceu na cota pessoal do presidente, o de Minas e Energia foi distribuído como parte da cota dos partidos, o que demonstra um maior interesse do Executivo em manter a área de telecomunicações sob seu controle (Moura, 2004: 86). A distribuição dos ministérios define não apenas as áreas prioritárias para o governo, mas principalmente configura de maneira específica o jogo político em cada um dos setores.

Segundo o quadro teórico que orienta este trabalho, a análise do **número de atores políticos com poder de veto** importa na medida em que interfere na possibilidade de realização de trocas intertemporais. Desta maneira, quais e quantos foram os atores com poder sobre a decisão de privatizar e criar as agências regulatórias nos setores de

²⁴ As características do presidencialismo de coalizão foram discutidas na seção 4.1 deste trabalho.

telecomunicações e eletricidade? Quais foram os atores que exerceram poder de veto sobre essas decisões?

Uma análise mais detalhada da dinâmica desse jogo e do papel desempenhado pelos atores nas negociações faz-se necessária. Anteriormente à aprovação das leis que instituem os órgãos reguladores de cada setor, foi possível observar alguns acontecimentos que indicam a configuração dos atores ao longo da reforma regulatória.

Apesar da diversidade de atores que participaram do processo que deu origem às agências reguladoras e da sua mobilização, é possível observar o papel predominante do Executivo, que obteve êxito em garantir a aprovação e a implementação de um modelo de regulação próximo ao seu ponto ideal.

No caso do setor de telecomunicações, o Executivo fez uso da Emenda Constitucional nº 8, de 1995 para autorizar a quebra do monopólio da Telebrás e prever a criação de um órgão regulador. Em seguida, o Ministério das Comunicações lançou dois textos nos quais definia as diretrizes do novo modelo institucional para a regulação do setor, o REST-1/95 - Plano de Trabalho e REST-2/95 - Premissas e Considerações Gerais.

Um mês depois da aprovação da Emenda Constitucional n.8º, mais precisamente em Setembro de 1995, o Deputado Roberto Johnsson (PSDB/PR) enviou ao Congresso o PL 821 regulamentando tal emenda e versando sobre a regulação do setor. Outros três Projetos de Lei referentes ao mesmo tema foram enviados por deputados, sendo eles: PL 1.117, do Dep. Marcelo Barbieri (PMDB/SP), PL 1.168 do Dep. Miro Teixeira (PDT/RJ) e PL 2.626, dos Deputados Jacques Wagner (PT/BA), Sandra Starling (PT/MG) e Sérgio Miranda (PCdoB/MG). Por fim, em 12 de Dezembro de 2006, o Ministério das Comunicações concluiu o seu PL, o enviou ao Congresso e solicitou que fosse anexado ao PL do Dep. Roberto Johnsson, já em tramitação desde 1995. Logo após anexar o PL emanado do Executivo, o então presidente da Câmara dos Deputados, Luiz Eduardo Magalhães,

constituiu a Comissão Especial de Telecomunicações, cuja função era a apreciação e emissão de parecer sobre o PL.

O desencadeamento dos fatos citados acima sugere uma certa inércia ou mesmo desinteresse em dar continuidade aos trabalhos legislativos de análise dos projetos de lei que versavam sobre a reforma regulatória do setor de telecomunicações. Curiosamente, a despeito da discussão na Câmara ter sido iniciada logo após a aprovação da Emenda Constitucional nº 8, essa inércia só chegou ao fim após 15 meses, mais precisamente no momento em que o PL elaborado pelo Executivo foi enviado ao Congresso. Nas palavras de Moura,

“All the previous bills remained in the Chamber of Deputies, apart from the initial procedures all of them are supposed to pass through, i.e., regarding at the floor, referral to the appropriate committees, and then being chosen a deputy to offer his/her report on the constitutionality and admissibility of the bill. Evidence for that may be found observing the time elapsed from the first bill presented (August 1995) to when the works in the Legislative really started (February 1995), more than 15 months” (Moura, 2004: 139).

Ainda, de acordo com Amaral,

“A Comissão Especial deve ser criada quando há uma tramitação por mais de três Comissões Técnicas, como no caso em questão. Entretanto, o curioso é que essa iniciativa só tenha sido tomada um ano e meio depois, após a apresentação do projeto de lei elaborado pelo Ministério das Comunicações”. (Amaral, 2000: 71).

Cinco meses depois de chegar à comissão, a Lei nº. 9.472 (Lei Geral de Telecomunicações) foi aprovada na Câmara dos Deputados em 18/06/97, no Senado Federal em 10/07/97 e sancionada pelo Presidente da República em 16/07/97.

Alguns pesquisadores (Moura, 2004; Amaral, 2000; Prado, 2007, Dalmazo, 2002; Oliva, 2006; Araújo Jr., 2005), ao empreenderem estudos acerca do processo de construção do aparato regulador do setor de telecomunicações do Brasil, confirmam a preponderância do

Executivo, efetivada pela forte atuação do Ministério das Comunicações e, destacadamente, do então Ministro Sérgio Motta.

No que tange a atuação dos atores com poder de veto, Amaral (2000) destaca a incapacidade de mobilização da oposição para influenciar o resultado final. Mesmo possuindo preferências distintas com relação às privatizações e a reestruturação do setor como um todo, o PT, por exemplo, que possuía a relatoria da CTASP (Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público, onde o PL original ficou por cinco meses), adotou a estratégia de não relatar a matéria com vistas a obstruí-la. Porém, tal atitude acabou beneficiando o Executivo, que conseguiu mais tempo para elaborar o seu próprio projeto, que acabou sendo anexado ao já em tramitação.

O poder de emitir decretos conferido ao Executivo brasileiro foi relevante no processo de reforma regulatória, uma vez que o Executivo fez uso dele na regulamentação da ANATEL e definição da sua estrutura organizacional (Decreto 2.338, de 07/10/1997). Sem dúvida, o uso de tal decreto limitou o número de atores no processo de desenho da agência reguladora e, ao mesmo tempo, conferiu amplo poder decisório ao Executivo.

Por fim, pode-se concluir que o Executivo obteve sucesso em aprovar a sua agenda política para o setor de telecomunicações. De acordo com Amaral (2000),

“A LTG – Lei Geral das Telecomunicações- pode ser vista como a ratificação ou legitimação da proposta do Ministério das Comunicações. Esta afirmação é feita com base na análise comparativa entre o PL do Executivo e o texto legal, desenvolvida tendo como referência os critérios de tarifas, qualidade e quantidade. As modificações (...) foram apenas residuais, não apresentando nenhuma alteração substantiva” (Amaral, 2000: 100).

A experiência de reforma do setor elétrico, quando contrastada com a do setor de telecomunicações recém descrita, apresenta uma configuração, à priori, bastante distinta.

O Ministério de Minas e Energia (MME) não figurou na cota pessoal do presidente Fernando Henrique Cardoso e foi distribuído ao PFL, partido membro da coalizão de

governo. A elaboração do anteprojeto de reforma do setor elétrico ocorreu no MME, sob o comando do então ministro Raimundo Brito (PFL-BA). Ao contrário das minúcias que compunham o anteprojeto do setor de telecomunicações, o texto elaborado no âmbito do MME era bastante vago e cheio de lacunas, sem apresentar indícios de ter ultrapassado as barreiras de tal Ministério. Como observa Oliva, “é possível dizer que a influência exercida por outras instituições governamentais acabou por ser reduzida na confecção do projeto” (Oliva, 2006: 120).

O Projeto de Lei n. 1.669/96, relativo à reestruturação do setor elétrico, foi enviado ao Congresso em Março de 1996 e possuiu, até o momento de sua aprovação, um tempo de tramitação semelhante ao do projeto de criação da ANATEL. Três meses após ter dado entrada na Câmara dos Deputados, e sem que tivesse havido até o momento debates significativos sobre o projeto pelas quatro comissões de trabalho designadas para sua apreciação²⁵, uma solicitação para que um caráter de urgência fosse dado à apreciação do projeto foi feita pelos líderes da base governista. Apesar do descontentamento da oposição, o pedido de urgência foi aprovado e o deputado José Carlos Aleluia (PFL-BA) – relator da Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP) – foi eleito para apresentar o mérito do projeto na Câmara. Em seguida, o deputado apresentou um projeto substitutivo ao inicialmente enviado pelo Executivo, com conteúdo mais extenso e detalhado, que, como será mostrado mais adiante, acalmava as insatisfações apresentadas pelo legislativo quanto ao baixo grau de autonomia da ANEEL, ao mesmo tempo em que acomodava os interesses do Executivo. Tal projeto foi a base para todas as discussões subseqüentes a respeito da criação e das atribuições da ANEEL. Apesar de algumas emendas terem sido apresentadas, todas elas foram rejeitadas pelo relator, fazendo uso do seu poder terminativo.

²⁵ Foram elas: Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP), Comissão de Finanças e Tributação (CFT), Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) e Comissão de Minas e Energia (CME).

Sucedendo a aprovação na câmara, o projeto passou à apreciação pelo Senado Federal em Agosto de 1996²⁶ e assumiu uma dinâmica bastante similar àquela identificada na Câmara dos Deputados. O PL ficou sob a responsabilidade do relator José Fogaça (PMDB-RS), integrante da base governista, e, similarmente ao que ocorreu na Câmara, passou pelo Senado sem que qualquer modificação no seu texto fosse feita. O pedido de urgência ao qual o PL foi submetido em tal casa contribuiu para que o processo de apreciação fosse acelerado. Todas as emendas propostas ao longo da apreciação no Senado foram rejeitadas e, a despeito das manifestações de insatisfação quanto à debilidade do debate sobre o PL, o mesmo foi aprovado em Dezembro de 1996 sem sofrer qualquer alteração. O novo aparato regulatório foi sujeito a um decreto presidencial (nº 2.335, de Outubro de 1997) com vistas a regulamentar a estrutura da ANEEL.

A breve descrição da tramitação do PL que tratou da criação do ente regulador do setor elétrico é suficiente para que se chegue a uma conclusão importante: que, a despeito dos contrastes apresentados inicialmente com relação à reforma do setor de telecomunicações, o processo de reforma regulatória do setor de eletricidade também foi marcado pelo uso de recursos que aceleraram sua tramitação e limitaram a participação dos atores políticos. Apesar da existência de um debate mais amplo do que o verificado ao longo das negociações sobre o setor de telecomunicações – que, é importante lembrar, contaram com uma figura de liderança inexistente no setor elétrico - ficou clara similar debilidade da oposição em garantir que importantes demandas fossem atendidas, o que causou uma manifesta insatisfação desde a entrada do PL no Legislativo até a sua saída. Ademais, o fato de o setor ter ficado sob responsabilidade de um Ministério relativamente mais afastado do governo não impediu que o Executivo tivesse suas preferências atendidas ao longo do processo legislativo. Ao contrário, ele foi um ator relevante que definiu partes essenciais do conteúdo do PL em

²⁶ No senado, o projeto assumiu a numeração PLC nº50.

questão. Como observa Moura, “it was clear that the government had again used its ‘bulldozer’ techniques to pass the bill as it wished” (Moura, 2004: 215).

Como foi discutido ao longo da apresentação do modelo, mais do que a simples análise do número de atores com poder de veto sobre uma decisão, faz-se relevante considerar as **preferências dos atores**, destacando o grau de heterogeneidade existente entre elas.

No setor de telecomunicações, como foi visto, o núcleo do Executivo, destacadamente o então Ministro Sérgio Motta, conduziu o processo de criação da agência reguladora. Motta possuía preferências bastante claras quanto à necessidade de privatização do setor e criação de uma agência reguladora autônoma. Usufruindo de grande liberdade e confiança por parte do presidente eleito e dotado de um estilo político particular – denominado “trator” –, as preferências de Motta com relação ao modelo de agência a ser adotado foram cruciais para a configuração final da ANATEL. Sob a orientação de uma equipe formada por técnicos, políticos e consultores de diversas áreas, o então Ministro estava convencido da necessidade de se conferir alto grau de autonomia à agência responsável por regular o setor de telecomunicações. Tão fortes eram tais convicções que o primeiro desenho de agência sugerido por Motta foi o de uma sociedade anônima. A proposta foi impossibilitada pela ausência de tal figura na legislação brasileira, que, todavia, contava com a possibilidade de que órgãos autônomos fossem instituídos sob o formato de autarquias especiais (Nunes *et al.*, 2007).

No outro extremo oposto ao radicalismo das preferências do Executivo quanto ao desenho da agência, encontrava-se a oposição, que, no PL 2.626 dos Deputados Jacques Wagner (PT/BA), Sandra Starling (PT/MG) e Sérgio Miranda (PCdoB/MG), chega a propor a unificação e o controle acionário da Telebrás, além de baixa autonomia ao órgão regulador. Mediando esses dois extremos, encontram-se as preferências dos demais atores (PMDB, PSDB e PDT, avaliadas pelos Projetos de Lei que submeteram ao Congresso), que

não se apresentavam tão convictos quanto o Executivo sobre a necessidade de conferir alto grau de autonomia às agências.

Portanto, é possível afirmar que as preferências dos atores envolvidos no processo político que deu origem à ANATEL eram marcadas por certo grau de heterogeneidade. No momento da tramitação dos PLs que versavam sobre a criação das agências reguladoras de infra-estrutura, os temas acerca da sua responsabilização e controle pelo Executivo foram bastante abordados pelos parlamentares. Porém, como observa Oliva, apesar desses debates terem se repetido ao longo da tramitação do PL da ANATEL, eles

“(…) produziram uma menor quantidade de interseções e emendas em comparação com os projetos anteriores, testemunhando um relativo esvaziamento das discussões em torno dessa problemática. Em parte, esse resultado por ser compreendido como reflexo da opção feita pelo MC de não procurar reter competências de controle (...) Dados os avanços do PL em favor da ampliação da autonomia da agência, os parlamentares que nas tramitações anteriores haviam trabalhado nessa direção perderam os seus principais objetos de reivindicação, a estabilidade dos mandatos e a eliminação da possibilidade de revisão de decisões regulatórias” (Oliva, 2006: 156)

Dessa forma, pode-se dizer que o Ministério das Comunicações não enfrentou grandes desafios ou impasses ao longo do processo que instituiu a ANATEL. Tanto nas sessões de plenário, quanto na Comissão Especial de Telecomunicações (que, vale salientar, foi criada quando o Executivo encaminhou o PL que tratava da agência reguladora ao Congresso e teve como relator um deputado da bancada governista), o governo Fernando Henrique Cardoso foi altamente vitorioso. No Senado, o PL tramitou por apenas vinte dias até ser aprovado sem muita resistência e, nas palavras de Moura, “The only changes that took place in the Senate were of a formal order, with no material alteration” (Moura, 2004: 123). A preponderância do Executivo teve como principal resultado a criação de uma agência reguladora em consonância com os princípios e preferências do governo.

É interessante notar que, apesar de ser formalmente um ator com poder de veto, o Congresso não se comportou como tal, deixando que o Executivo protagonizasse as

principais iniciativas que decidiram a reestruturação do sistema de telecomunicações e, mais especificamente, o desenho da regulação de tal setor. Conseqüentemente, a Lei Geral de Telecomunicações, como aprovada, foi a ratificação do PL enviado pelo Executivo (Amaral, 2000: 77).

Já no setor de eletricidade, não havia uma definição clara sobre o modelo regulatório a ser adotado, o que justifica a vagueza do anteprojeto enviado pelo Executivo. Apesar de sensíveis à importância de, naquela conjuntura de reformas do aparato estatal, instituir um órgão regulador mais autônomo, o MME mantinha também clara resistência à abdicar do controle que possuía sobre o setor e pouca convicção quanto ao formato de regulação a ser proposto. Tanto é que PL original enviado pelo Executivo (1.669/96) previa a criação de uma comissão - subordinada hierarquicamente ao estado e cujos membros seriam indicados direta e exclusivamente pelo presidente da república - encarregada de propor políticas regulatórias ao ente regulador e também de examinar os recursos contrários às ações da agência (Moura, 2004: 208). O artigo 3 do referido PL estabelece também que as decisões do Diretor Geral da agência estariam sujeitas ao apelo direto do MME. Ademais, não ficou estabelecido nada a respeito da estabilidade dos mandatos dos seus membros diretores, o que deixaria margem para o Executivo, além de indicá-los, ter a prerrogativa de também exonerá-los caso quisesse. Esse impreciso modelo de regulação com baixa autonomia proposto no setor elétrico contrasta bastante com a intenção expressa pelo MC desde o início dos processos de reforma do setor de telecomunicações, em especial com a proposta inicial de que o ente regulador assumisse o status de uma sociedade anônima, gozando de um nível extremo de autonomia.

Apesar da baixa convicção do MME quanto à autonomia do órgão regulador, o PL por ele enviado ao Legislativo evidenciou a diversidade das preferências quanto a esse tema entre os diversos atores políticos envolvidos diretamente no processo de reforma. Tanto na Câmara dos Deputados, quanto no Senado Federal, vários parlamentares protestaram contra

o que consideraram um excessivo controle do Executivo sobre a agência reguladora, bem como contra a ausência de mecanismos de *accountability* por parte do poder legislativo. O substitutivo elaborado pelo deputado José Carlos Aleluia (PFL-BA) buscou avançar esses temas, apresentando um modelo que garantia mais autonomia ao órgão regulador. Porém, como revela Nunes *et al.* (2007), o instrumento do contrato de gestão foi inserido no substitutivo por pressão advinda do Executivo, que não estava disposto a avançar tanto assim nessa questão, abrindo mão de todos os mecanismos de controle. No Senado, várias foram as críticas com relação à presença do contrato de gestão no aparato regulador do setor elétrico, bem como da baixa flexibilidade do executivo em abdicar do controle sobre o setor.

A reforma regulatória do setor elétrico foi visivelmente marcada por um alto grau de heterogeneidade de preferências com relação ao desenho do órgão regulador. Tal heterogeneidade fica ainda mais clara diante da ausência da figura de um líder com convicções a respeito do modelo de regulação a ser instituído e que fosse capaz de conduzir as negociações políticas – como ocorreu no setor de telecomunicações. Porém, a despeito da inexistência dessa figura no processo de reforma do setor elétrico e da visível heterogeneidade de preferências no legislativo, ainda assim pode-se dizer que os trabalhos legislativos foram regidos por uma lógica que restringiu o debate e, conseqüentemente, o risco de que o projeto sofresse muitas mudanças. Essa dinâmica favoreceu o Executivo, permitindo que suas preferências fossem atendidas.

Em suma, a breve análise aqui apresentada evidencia uma heterogeneidade de preferências entre os diversos atores políticos envolvidos nos dois processos de reforma, sendo ela mais acentuada nas negociações da ANEEL. Apesar das diferentes perspectivas presentes nos dois setores quanto ao grau de autonomia do órgão regulador, em ambos os casos as preferências do Executivo parecem ter prevalecido, em maior ou menor grau.

De acordo com o modelo teórico que orienta os esforços desta pesquisa, outro elemento indutor da cooperação são as **características das arenas nas quais os atores políticos relevantes realizam suas transações.**

No caso do setor de telecomunicações, a análise apresentada acima sugere que o principal lócus de negociação da reforma regulatória tenha sido o Executivo. De fato, a análise das iniciativas referentes à reestruturação do setor pós-privatização, em especial a constatação de que a Lei Geral das Telecomunicações foi praticamente a confirmação do PL enviado pelo Executivo, evidenciam que o modelo da estrutura regulatória adotado para o setor foi desenhado no âmbito do Ministério.

Porém, não se pode negar que o PL emanado do Executivo seguiu os trâmites legais do processo legislativo brasileiro. Ao longo dessa trajetória, outra relevante arena de negociação se destacou: a Comissão Especial de Telecomunicações, que abrigou durante o maior tempo o PL do governo. Apesar de não ser possível afirmar que tal comissão foi criada sob uma demanda do Executivo, é plausível concluir que ela tenha servido a sua conveniência. Como foi mencionado acima, a despeito do envio de quatro Projetos de Lei e do tempo em que ficaram “adormecidos” na Câmara, a Comissão Especial foi criada imediatamente após o envio do PL do Executivo e, sem dúvida, acelerou sua tramitação. Note-se que deputado Luiz Eduardo Magalhães (PFL/BA), então presidente da Câmara e responsável pela iniciativa de criação da Comissão Especial, pertencia à bancada governista.

Duas características dessa arena decisória merecem atenção, a saber, a sua estrutura organizacional interna e seu caráter *ad hoc*. Quanto ao primeiro aspecto, as negociações legislativas dentro das comissões especiais assumem uma configuração peculiar, uma vez que a criação de uma Comissão Especial implica a restrição das negociações sobre uma determinada matéria a uma arena específica, com um número reduzido de atores políticos. O papel de destaque dentro dessas comissões é o do relator, já que com ele ficam concentrados os trabalhos de elaboração e aperfeiçoamento das propostas enviadas. No caso das

telecomunicações, o Dep. Alberto Goldman (PSDB/SP) foi indicado para o cargo de relator da Comissão Especial. Sendo não apenas membro do partido do governo, mas também um aliado pessoal do Presidente Cardoso e do Ministro Sérgio Motta, Goldman desempenhou um papel estratégico, representando os interesses do governo no processo que culminou na aprovação da Lei Geral de Telecomunicações e, conseqüentemente, na criação e estruturação do órgão regulador do setor.

A forte convicção do Executivo quanto ao tipo de regulação a ser instituído, por um lado, e o alto grau de heterogeneidade das preferências dos parlamentares com relação a esse tema, por outro, poderiam gerar um impasse nas negociações para a aprovação da Lei Geral de Telecomunicações, ou mesmo forçar o Executivo a abrir mão de grande parte das suas convicções. Porém, a instituição da Comissão Especial de Telecomunicações centralizou os trabalhos legislativos nas mãos de um forte aliado do governo, facilitando que a proposta do Executivo ficasse praticamente intacta. Portanto, é possível concluir que a estrutura organizacional interna da Comissão Especial é extremamente relevante para esta pesquisa, pois, na medida em que configura a dinâmica das negociações sobre o desenho da regulação para o setor de telecomunicações - definindo os atores estratégicos e seus respectivos poderes-, determina também a capacidade desses atores de se engajarem em acordos cooperativos consistentes intertemporalmente.

Ainda, uma segunda característica da arena política em questão deve ser considerada: o caráter *ad hoc* das Comissões Especiais. Por não serem permanentes no Legislativo, tais comissões se apresentam como arenas decisórias pouco estáveis e de baixo *institutional stickiness*. Por não serem figuras permanentes dos trabalhos legislativos, tais comissões podem ser ainda menos formais e de difícil monitoramento. Todas essas características, como já foi visto na descrição do modelo, possuem efeito negativo sobre a capacidade dos atores de se engajarem em acordos intertemporais consistentes.

Diferentemente do setor de telecomunicações, no caso do setor elétrico nenhuma comissão especial foi criada para conduzir o processo de reforma regulatória, que acabou ficando mais descentralizado e sensível à esfera legislativa. Tanto é que o Projeto de Lei que serviu de base para as negociações do marco legal do setor foi elaborado por um membro do Legislativo, e não do Executivo, como no caso das telecomunicações. Diferentemente desse setor, as negociações que deram origem a ANEEL foram realizadas em arenas de caráter permanente e que propiciaram uma participação mais ampla dos atores políticos.

A análise do processo político que deu origem à ANATEL e à ANEEL é útil também para avaliar outro determinante da cooperação política levado em consideração pelo modelo teórico em questão, a saber, as **ligações intertemporais entre os atores políticos relevantes**. De acordo com tal modelo, resultados cooperativos são alcançados mais facilmente quando os atores políticos interagem por um período mais longo. Quando eles têm um curto horizonte temporal na esfera política, não possuem muitos incentivos para optarem por políticas que sejam consistentes intertemporalmente. Ao contrário, tais atores tendem a apoiar políticas que, seguindo a mesma dinâmica das suas carreiras, sejam capazes de gerar os benefícios de curto prazo de que precisam.

O primeiro elemento que merece atenção na discussão acerca da natureza das ligações intertemporais dos atores na política brasileira é, sem dúvida, a trajetória democrática do país. No momento das primeiras negociações sobre a instituição de um órgão regulador, o Brasil havia acumulado poucos anos de experiência democrática. A instabilidade política associada às experiências autoritárias ao longo do século XX e também reforçada pela ruptura representada por eventos que levaram ao *impeachment* do presidente Collor, afastaram por muito tempo o país de uma imagem positiva de continuidade e credibilidade política.

Porém, para além dos aspectos gerais da trajetória de instabilidade e descontinuidade política que marcaram a história recente do Brasil, é importante considerar também a

natureza específica das relações intertemporais dos atores políticos relevantes para o processo de reforma regulatória.

Como ficou claro ao longo da análise do processo político que culminou na aprovação da Lei Geral de Telecomunicações, as principais iniciativas e negociações foram fortemente conduzidas pelo Ministério das Comunicações, mais precisamente protagonizadas pelo Ministro Sérgio Motta. A posição estratégica ocupada por tal ator ao longo do processo de criação da ANATEL sem dúvida favoreceu a aprovação da agenda do governo com relação ao setor de telecomunicações. Porém, o sucesso na realização de mudanças em um determinado momento específico não reflete, necessariamente, a capacidade de manter essas mudanças ao longo do tempo. Ou seja, apesar de conferir-lhe grande poder para realizar a reforma idealizada pelo Executivo, a posição que o Ministro Sérgio Motta ocupava dentro do governo não estabelecia fortes ligações intertemporais com outros atores políticos. Tendo sido indicado pelo presidente eleito, que, à priori, permaneceria no cargo por quatro anos, poucas eram as garantias de que ele figuraria o cenário político por um período suficientemente longo para que pudesse estabelecer ligações intertemporais com outros atores políticos. Ainda, Motta era engenheiro, com ativa participação na fundação do PSDB, mas com perfil técnico e sem uma carreira política eletiva propriamente dita. As negociações do setor elétrico, por sua vez, foram mais descentralizadas e contaram com ampla participação tanto do Executivo, quanto de políticos da base aliada do governo.

Na análise da natureza das ligações intertemporais entre os atores relevantes para o processo de instituição do órgão regulador pode-se incluir também uma observação acerca da Comissão Especial de Telecomunicações. O fato das principais negociações no Legislativo sobre a reforma do setor terem ocorrido em uma arena com caráter temporário pode, de fato, gerar um efeito negativo sobre as ligações intertemporais entre atores políticos relevantes. A estrutura montada possuía um curto horizonte intertemporal. Diferentemente, as negociações do setor elétrico não ocorreram em nenhuma comissão criada especialmente

para tal. O PL que estruturava o setor foi analisado por quatro comissões ordinárias que faziam parte da dinâmica concencional do Legislativo.

Outro elemento enfatizado por Spiller e Tommasi (2005) refere-se ao **momento e transparência das ações**. De acordo com o modelo teórico, a cooperação é mais difícil de ser alcançada quando há espaço para ações unilaterais que são observadas com dificuldade. Como os autores destacam, a habilidade legislativa do Executivo contribui para que ações dessa natureza ocorram.

De fato, como analisado anteriormente, o sistema político brasileiro é considerado por muitos estudiosos como domínio do Executivo, uma vez que, além de ser dotado de vários poderes legislativos, ele os exerce recorrentemente para alcançar seus objetivos políticos. Como ficou claro ao longo da descrição do jogo político a partir do qual a reforma do setor de telecomunicações foi iniciada, o Executivo assumiu papel de destaque e foi claramente beneficiado. De acordo com Moura, desde o momento da aprovação da Emenda Constitucional nº 8, já discutida neste trabalho, “there were many signs of unusual rapidity of the government coalition, prompted by the Executive”. No setor de telecomunicações, enquanto o Ministério elaborava um minucioso PL tratando dos detalhes da reforma do setor, os Projetos já enviados individualmente por congressistas ficaram adormecidos. O ritmo da tramitação só se acelerou quando o PL do Executivo chegou ao Legislativo. Já no caso do setor de eletricidade o uso do requerimento de urgência minou qualquer tentativa de ampliação do debate sobre o PL que instituía a agência e de fortalecimento da sua transparência.

De fato, desde o processo inicial de reforma dos dois setores de telecomunicações o Executivo já demonstrou possuir instrumentos que podem facilitar ações unilaterais, demonstrando haver, no sistema político brasileiro, espaço para ações de tal natureza. De acordo com o modelo teórico de Spiller e Tommasi (2005), essa característica dificulta o estabelecimento de comportamentos cooperativos sustentáveis ao longo do tempo.

De acordo com os autores, determinadas características institucionais como poderes constitucionais, procedimentos orçamentários, práticas informais etc, podem facilitar ações que possuem baixa visibilidade e que, conseqüentemente, não são necessariamente submetidas a mecanismos de controle.

Da mesma forma que o Executivo estava munido de instrumentos que lhe possibilitaram uma forte atuação – em graus distintos - nos processos de reforma dos dois setores, pode-se supor que tais instrumentos estariam também disponíveis para serem utilizados em momentos posteriores às negociações de reforma.

Dentre esses instrumentos, o poder do Executivo de preparar a proposta orçamentária merece destaque. De acordo com Prado (2007),

“Independent agencies’ budgets are incorporated into presidential budget that is sent for Congressional approval. The preparation of this proposal is the first moment at which the President can influence the appropriations process and hence the agencies’ budget” (Prado, 2007: 13).

Ademais, há ainda outro instrumento legal que permite ao Executivo a interferência no orçamento de ambas as agências em questão, a saber, a reserva de contingência. Tal instrumento equivale a um bloqueio de despesas previstas no Orçamento Geral da União e é justificado pelo argumento de assegurar o equilíbrio entre a execução das despesas e a disponibilidade efetiva de recursos. Como explicitado no site da Câmara dos Deputados, “As despesas são bloqueadas a critério do governo, que as libera ou não dependendo da sua conveniência” (Câmara dos Deputados, 26/08/2005). Por fim, um outro instrumento merece referência: a prerrogativa do Executivo de indicar os membros que ocuparão, após sanção do Senado, a diretoria das agências²⁷.

²⁷ Essas questões serão abordadas com mais detalhes no próximo capítulo, com o intuito de discutir em que medida o governo faz uso desses instrumentos para interferir na dinâmica das agências.

Portanto, o sistema político brasileiro disponibiliza instrumentos para que o Executivo realize ações unilaterais difíceis de serem controladas por outros atores. Como já discutido, tal configuração, de acordo com o modelo teórico que guia esta pesquisa, não gera incentivos para que acordos cooperativos sejam estabelecidos e mantidos ao longo do tempo.

Outro elemento importante considerado no modelo é a **existência de instrumentos que “forcem” a cooperação**. Um Judiciário com características de imparcialidade pode, de fato, atuar como árbitro das relações entre os atores políticos, induzido certo grau de cooperação entre eles.

Ao analisarem as principais instituições políticas brasileiras e a maneira pela qual elas afetam o processo de produção de políticas, Alston *et al.* (2006) enfatizam o papel do Judiciário e suas principais características, apresentando evidências que comprovam a sua independência enquanto árbitro de conflitos entre atores políticos diversos, em especial aqueles que envolvem o Executivo.

Mais especificamente, no que se refere à arena regulatória, Mueller (2001) sugere que o Judiciário representa uma das principais restrições contra o comportamento oportunista do governo em tentativas de expropriação administrativa. Como destaca o referido autor,

“In order to argue that the Supreme Court in Brazil is independent of the Executive, the first step is to look at the institutional rules regarding its structure and process. The Court is composed of eleven judges, appointed for life terms by the President and confirmed by the Senate. The composition of the Court has changed very slowly over time (...) This means that each President typically has the change to appoint only a small number of judges, which makes it difficult to appoint the median voter in most issues, this limiting the influence of the Executive”. (Mueller, 2001: 625).

Em suma, de acordo com as análises apresentadas acima, o Judiciário se apresenta como um instrumento com poder de induzir comportamentos cooperativos.

Apesar de o modelo teórico contar com a possibilidade de existência de outros instrumentos que forcem a cooperação, como organizações e acordos internacionais, a análise

dos processos de reestruturação dos setores de telecomunicações e eletricidade, mais especificamente, da construção dos novos aparatos reguladores não evidencia a presença de instrumentos dessa natureza.

No que tange à **estrutura de *payoff* das arenas**, é válido observar se o sistema político brasileiro, mais especificamente as arenas relevantes para as políticas regulatórias aqui estudadas, oferecem *payoffs* de curto prazo para atores que se comportam de maneira não cooperativa. Em jogos repetidos, se o *payoff* específico para que os atores se desviem de comportamentos cooperativos for alto, a cooperação não é sustentável em equilíbrio. Determinados sistemas políticos, ou mesmo arenas decisórias específicas, ao oferecerem benefícios de curto prazo para atores que agem de maneira não cooperativa, acabam disponibilizando uma estrutura de *payoff* tal que desencoraja a cooperação entre os atores.

Uma das peculiaridades do conjunto de serviços públicos do qual as telecomunicações e a eletricidade fazem parte advém, como já discutido na seção 4.1 deste trabalho, do fato de serem utilizados pela quase totalidade da população. Por possuir uma ampla base de usuários, tais serviços são extremamente estratégicos para o governo, o que por sua vez pode gerar, em determinados momentos, altos *payoffs* de curto prazo para ações não cooperativas. Nestes casos, o comportamento oportunista torna-se mais atraente em detrimento ao cooperativo.

Em suma, tendo como parâmetro os elementos que compõem o modelo teórico em questão, a análise do jogo político no qual a estrutura regulatória de telecomunicações e eletricidade foi montada permite a conclusão de que os atores possuíram poucos incentivos para agir de maneira cooperativa. Apesar de o sistema político brasileiro possuir muitos atores com poder de veto e preferências heterogêneas, o Executivo concentra amplos poderes que o favorecem nas negociações com os outros atores e o habilitam a implementar com sucesso a sua agenda. A curta experiência democrática do país, somada à posição ocupada

pelo principal ator da reforma do setor de telecomunicações, o Ministro Sérgio Motta, dentro do governo, e o caráter *ad hoc* da Comissão Especial de Telecomunicações não incentivavam o estabelecimento de fortes ligações intertemporais entre os atores políticos. Os amplos poderes de agenda do Executivo, a existência de *payoffs* de curto prazo para o comportamento oportunista do governo e a fraca institucionalização de algumas arenas decisórias do processo político contribuem para a configuração de um ambiente no qual a cooperação entre os atores é difícil de ser alcançada. O único elemento que possui impacto positivo sobre a capacidade de os atores se engajarem em acordos cooperativos é o Judiciário, cuja atuação é independente e comprometida com a estabilidade do jogo político.

CONCLUSÕES:

- 1) A prioridade dada pelo Executivo ao setor de telecomunicações, em detrimento ao de eletricidade, ficou clara à luz da descrição do processo de reforma regulatória empreendida nesta seção. O fato de, ainda no momento inicial de formação do governo, o Executivo ter mantido o Ministério das Comunicações na sua cota pessoal e, como consequência, ter indicado fortes aliados para conduzir o processo de reforma do aparato regulador configurou de maneira bastante específica tal processo, marcado por uma quase que exclusiva condução de tais assuntos pelos interesses do Executivo e, ainda, de uma baixa participação legislativa em tal processo;
- 2) Em contraste, o Executivo não demonstrou desde o início das negociações semelhante interesse pelo setor de eletricidade, que foi distribuído aos partidos aliados como forma de obtenção de apoio à coalizão de governo. De fato, é possível observar que essa distribuição inicial propiciou uma maior exposição do PL enviado pelo Executivo a debates e reformulações ocorridos no âmbito do legislativo. Ademais, é possível afirmar que a reforma do setor elétrico ficou nas mãos de políticos

que não possuíam fortes convicções quanto à necessidade de se instituir um órgão regulador autônomo em relação ao governo. Porém, essa configuração política não impediu que o Executivo participasse ativamente das negociações e garantisse a instituição de um desenho que poderia favorecer o seu controle sobre a agência.

Em suma, o diagnóstico sobre o sistema político brasileiro traçado na seção 4.2 desta pesquisa se aplica perfeitamente aos casos específicos aqui estudados: apesar do sistema político contemplar diversos atores com poder de veto, o Executivo possui amplos poderes para implementar a sua agenda e obteve êxito em garantir a aprovação, em maior ou menor grau, de um modelo de regulação próximo ao seu ponto ideal.

CAPÍTULO 6

O DESENHO DA GOVERNANÇA REGULATÓRIA NO BRASIL

Como discutido extensivamente nos primeiros capítulos deste trabalho, a governança regulatória é definida como os mecanismos que coíbem o comportamento oportunista do governo e afastam o risco de expropriação administrativa. De maneira simples, a governança regulatória pode ser entendida como restrições ao processo de produção de políticas públicas, com vistas a diminuir o espaço de ação do governo e limitar seu comportamento discricionário.

Dito isto, pode-se concluir que a estrutura de governança regulatória de um país ou mesmo de um setor específico define as condições sob as quais os reguladores implementam os contratos de concessão e as leis para os setores.

O desenho da estrutura das agências reguladoras no Brasil, como na grande maioria dos países que vivenciaram reformas da mesma natureza, foi claramente inspirado pela experiência norte-americana. Nos Estados Unidos, as agências que regulam os serviços públicos gozam de extrema autonomia e são “empoderadas” para tomar decisões sem sofrerem interferência por parte de outros órgãos do governo.

Porém, para que uma análise do desenho da governança regulatória nos dois setores em questão seja feita, é importante que se tenha em mente não apenas o seu significado, mas também a definição dos elementos que a compõem. Porém, como visto anteriormente, a governança regulatória é uma questão de desenho e pode assumir as mais diversas configurações. Em decorrência disso, inexistem um quadro que esgote todos os componentes da governança regulatória. O mais próximo disso que a literatura já chegou foi definição de alguns elementos gerais comumente associados a ela.

Correa *et al.* (2006), em uma tentativa de construir um Índice da Governança Regulatória no Brasil, utilizaram quatro dimensões para avaliá-la, a saber: autonomia, estrutura decisória, acesso a recursos e *accountability*. Segundo esses autores, esses são os atributos principais a partir dos quais a governança regulatória pode ser compreendida. Neste capítulo, essas quatro dimensões servirão de parâmetro para a avaliação da estrutura de governança regulatória em cada um dos dois setores estudados.

Cada uma dessas quatro dimensões compreende elementos específicos e observáveis da estrutura de governança regulatória. O quadro abaixo apresenta tais elementos.

Tabela 1.

DIMENSÃO	Componentes
Autonomia	a) Mandatos fixos e não coincidentes para os diretores da agência; b) Meios legais para implementar as decisões; c) Autonomia financeira; d) Apelos feitos ao Judiciário (ao invés de ao Executivo).
Estrutura decisória	e) Existência de procedimentos administrativos a serem seguidos pela agência; f) Regras para a tomada de decisão dentro da agência;
Acesso a recursos	g) Meios legais para coletar informações; h) Orçamento apropriado para administrar e coletar essas informações; i) Pessoal qualificado; j) Instrumentos regulatórios.
Accountability	k) Existência de dispositivos para apelo das decisões das agências; l) Mecanismos de supervisão das ações da agência reguladora; m) Transparência das ações da agência reguladora.

Fonte: Adaptado de Correa *et al.*, 2006: 10-12.

Essas quatro dimensões introduzidas acima orientarão a análise da estrutura de governança regulatória nos setores de telecomunicações e eletricidade, empreendida nas duas

seções seguintes. Tal análise abordará não apenas os atributos formais das agências, mas também as práticas e dinâmicas de fato presentes na regulação dos setores estudados.

Em suma, o grande desafio para os governos que reformaram seus aparatos reguladores era o de desenhar uma estrutura de governança regulatória eficiente que de fato limite o comportamento oportunista dos atores políticos. As próximas seções investigam como esse desafio foi enfrentado nos setores de telecomunicações e eletricidade no Brasil.

6.1. O SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES

No setor de telecomunicações brasileiro, pode-se dizer que a governança regulatória foi desenhada com base em dois elementos, a saber, uma agência regulatória autônoma e contratos de concessão. Tais contratos representam acordos escritos entre as companhias privadas e o governo contendo uma fórmula com parâmetros pré-estabelecidos sobre como as tarifas dos serviços oferecidos serão estabelecidas e reajustadas ao longo de um determinado período. Tal contrato é administrado pela agência reguladora do setor - a ANATEL - cabendo a ela a fiscalização da prestação do serviço, a aplicação de sanções e a realização de intervenções, quando necessário. Afinal de contas, não basta apenas estabelecer os contratos; é necessário garantir que os mesmos sejam administrados de maneira justa e imparcial. Quando essa tarefa é atribuída diretamente ao governo, há sempre a insegurança quanto à manutenção do contrato caso mudanças no cenário político ocorram. Uma vez que esses contratos tendem a ultrapassar os mandatos de governos eleitos, é possível que um novo membro do governo que não participou das negociações do contrato possua muitos incentivos – e poucas restrições – para mudá-lo ou renegociá-lo de maneira arbitrária.

Assim, o governo adotou o instrumento do contrato de concessão e ao mesmo tempo delegou sua implementação e gerenciamento a uma agência reguladora autônoma com

relação ao governo, em uma tentativa de sinalizar o compromisso com o estabelecimento de um ambiente regulatório crível e imune a pressões políticas de interesses de curto-prazo.

Porém, é importante observar que a credibilidade do ambiente regulatório é fortemente influenciada pela autonomia e idoneidade da agência reguladora, que, por sua vez, dependem da maneira como ela foi estruturada.

A ANATEL é parte da Administração Pública Federal Indireta, sob o formato peculiar de uma autarquia especial, o que lhe confere “independência administrativa, autonomia financeira, ausência de subordinação hierárquica, bem como mandato fixo e estabilidade dos seus dirigentes” (Lei nº 9.472, Artigo 8, § 2). Desta forma, a agência atua “como autoridade administrativa independente, assegurando-se-lhe, nos termos desta Lei, as prerrogativas necessárias ao exercício adequado de sua competência” (Lei nº 9.472, Artigo 9).

A **autonomia** da agência, primeiro item do quadro acima, é garantida por uma série de medidas. A agência é comandada por um Conselho Diretor, formado por cinco conselheiros, sendo que um deles, por escolha do presidente da República, acumula o cargo de presidente-executivo da agência. Tais membros são indicados e nomeados pelo presidente da República, após sabatina e aprovação do Senado. O caráter técnico das ações da agência seria garantido, em grande medida, pelo perfil dos seus dirigentes, que deveria ser caracterizado por uma “reputação ilibada, formação universitária e elevado conceito no campo de sua especialidade” (Lei nº 9.472, Artigo 23). Ainda, os diretores da agência são incumbidos de um mandato de cinco anos não coincidentes nem com o início do mandato do presidente da República, nem com os termos dos demais dirigentes. A perda do mandato dos Conselheiros e Diretores só pode ocorrer caso haja renúncia, condenação judicial já julgada ou processo administrativo disciplinar. Para garantir o caráter autônomo dos diretores, a Lei Geral de Telecomunicações instituiu que, até um período de 1 ano, os conselheiros da ANATEL não podem representar qualquer pessoa ou interesse perante à agência.

Quanto ao orçamento da agência, o mesmo é composto por recursos do Fistel (Fundo de Fiscalização das Telecomunicações), que, por sua vez, é proveniente de várias fontes, sendo os recursos consignados da União uma delas²⁸. Anualmente, a agência deve submeter ao Ministério das Comunicações a sua proposta orçamentária, que será por este encaminhada ao Ministério do Planejamento e Orçamento com vistas a ser incluída no Projeto de Lei Orçamentária Anual. Ainda de acordo com o Lei nº 9.472, “a fixação das dotações orçamentárias da Agência na Lei de Orçamento Anual e sua programação orçamentária e financeira de execução não sofrerão limites nos seus valores para movimentação e empenho” (Lei nº 9.472, Artigo 15).

No que tange a **estrutura decisória** da ANATEL, observa-se que o conselho diretor delibera por meio de maioria absoluta, cabendo a cada conselheiro justificar seu voto. Todas as sessões deliberativas são registradas em atas e dispostas ao público na biblioteca da agência.

Observou-se ainda outro elemento importante referente à estrutura decisória da ANATEL: a aprovação, em 1999, de “procedimentos administrativos para apuração e repressão das infrações da ordem econômica e para o controle de atos e contratos no setor de telecomunicações” (ANATEL, Norma N.º 195, de 7 de Dezembro de 1999). Tais procedimentos proporcionam a padronização das atividades da agência e a sua conformidade com regras e princípios existentes, o que, por sua vez, reduz o risco de interferência externa ou desvirtuamento da missão da agência.

Quanto ao aspecto “**acesso a recursos**”, algumas considerações merecem ser feitas. O quadro pessoal da ANATEL é composto por servidores advindos de diversos órgãos do governo, em sua maioria da Telebrás. Apenas em 2005 a agência pôde contar, após realização do seu primeiro concurso público, com um quadro próprio de servidores, o que garantiu um

²⁸ Segundo Amaral (2000: 138), os recursos consignados da Lei Orçamentária Anual representam a maior parte do FISTEL.

perfil mais técnico e profissional aos seus funcionários. Com relação aos recursos de natureza financeira, a agência depende da aprovação e liberação de recursos do governo federal e, como será discutido a seguir, o não acesso a tais recursos pode comprometer o desempenho pleno das suas atividades.

Para a tarefa de regular o mercado de telecomunicações, a ANATEL conta com o instrumento das Sanções Administrativas, que compreendem advertências, multas, suspensão temporária dos serviços prestados pela concessionária, caducidade, declaração de inidoneidade e cassação. Estarão sujeitos a essas penalidades os agentes que cometerem infrações contra o instituído pela Lei, atos normativos e contratos de outorga do setor. De maneira geral, tais instrumentos representam recursos adequados que habilitam a agência a uma atuação eficiente no mercado regulado.

No quesito *accountability*, a ANATEL conta com uma série de mecanismos que visam fornecer ampla publicidade às decisões e o aumento da participação da sociedade. Os principais instrumentos que favorecem o *accountability* da ANATEL são: a realização de audiências e consultas públicas, a Ouvidoria, o Conselho Consultivo e a Corregedoria.

Além de um Conselho Diretor, a ANATEL conta também com um Conselho Consultivo, formado por representantes das duas casas legislativas e do Executivo, bem como de representantes dos usuários dos serviços públicos e de membros da sociedade em geral. Como afirma o Art. 33 da Lei Geral de Telecomunicações, “o Conselho Consultivo é o órgão de participação institucionalizada da sociedade na Agência”.

Os atos normativos e propostas encaminhadas ao presidente da agência são antes submetidas à consulta pública, o que representa um canal de participação da sociedade nas decisões da agência. Ainda, a ANATEL conta com a figura de um Ouvidor, a quem cabe o minucioso acompanhamento das atividades da agência e a produção de relatórios e críticas que serão encaminhados a outros órgãos do governo e também disponibilizados ao público.

O Ouvidor é nomeado pelo presidente da república para um mandato de 2 anos. É importante observar que, neste caso, a presença de um Ouvidor indicado pelo presidente da república pode tanto representar um mecanismo de transparência e de fortalecimento do accountability da agência, quanto um canal de interferência do Executivo. A ANATEL ainda conta com uma Corregedoria que acompanha a atuação dos servidores e avalia o seu desempenho.

Além da consideração desses elementos formais que integram o desenho da estrutura de governança regulatória no setor de telecomunicações, é importante também analisar em que medida eles estão em consonância com a prática da agência reguladora.

A despeito das garantias legais que visam fornecer autonomia aos diretores da ANATEL, constatou-se a existência de uma prática distinta na qual o Executivo possui um grau de interferência maior do que o previsto pela estrutura formal da agência. Mais especificamente, verificou-se que, apesar das definições legais quanto aos mandatos fixos e não coincidentes dos diretores da agência, há uma brecha pela qual o Executivo exerceu uma interferência de caráter político no funcionamento da ANATEL, a saber, a demora em preencher cargos vagos na sua diretoria colegiada²⁹. A vacância na diretoria da agência prejudicou a tomada de decisões importantes. Como noticiado à época, a demora do governo para realizar as indicações foi associada a questões de natureza política:

“O problema na Anatel é um reflexo da lentidão do governo para negociar politicamente os nomes que irão ocupar cargos nas agências reguladoras. Uma das duas vagas no conselho da Anatel - composto de cinco diretores - está aberta desde novembro do ano passado. A vaga, que era ocupada por Elifas Gurgel do Amaral, é "propriedade" política do PMDB, que não consegue se entender a respeito do seu ocupante. A outra vaga surgiu no final da semana passada, com a saída do

²⁹ Em Novembro de 2005 e no mesmo mês do ano seguinte, respectivamente, os mandatos dos diretores Elifas Gurgel do Amaral e Luiz Alberto da Silva expiraram. Apenas em Maio de 2007, um ano e meio depois, a primeira vaga foi preenchida pela indicação do conselheiro Antônio Domingos Teixeira Bedran, e, em Junho de 2006, o governo indicou Ronaldo Mota Sardenberg para assumir o outro posto até então vago. Observa-se que a diretoria da ANATEL ficou desfalcada por um período de um ano e meio, ao longo do qual, contanto com o quorum mínimo de três diretores²⁹, teve que tomar decisões por unanimidade. “Pelo regulamento da agência, todas as decisões precisam ser tomadas por unanimidade em relação ao quórum pleno da diretoria. Ou seja, a maioria é um total de três votos na diretoria composta de cinco membros. Esse número mínimo para aprovação de matéria não muda, mesmo quando há cargos vagos na diretoria, como é o caso atual” (Folha de S.Paulo, 05/11/2006).

conselheiro Luiz Alberto Silva. O PMDB, o PT e as entidades sindicais do setor disputam quem indicará seu substituto” (Folha de São Paulo, 05/11/2006).

Caso as indicações sejam feitas com base em princípios ou disputas políticas, a autonomia decisória das agências fica comprometida, bem como o caráter técnico das suas decisões.

Porém, podem-se observar outros casos em que as garantias legais da estrutura de governança regulatória do setor demonstram-se frágeis e incongruentes diante da prática, como, por exemplo, o contingenciamento³⁰ do orçamento das agências. De acordo com a ONG Contas Abertas, em 2003, 2004 e 2005, respectivamente, os investimentos da ANATEL foram contingenciados em 40, 36 e 43%. Em 2006, apesar do percentual do orçamento contingenciado ter sido menor (18%), o governo, ao enviar a proposta de lei orçamentária ao Congresso, cortou parte dos recursos requisitados pela agência, que caiu de R\$ 258 milhões em 2005 para R\$ 191,9 milhões em 2006. As restrições no orçamento da ANATEL não parecem se resolver em 2008, uma vez que o índice de contingenciamento encontrava-se, em Junho, em 87% do montante previsto (Contas Abertas, 01/07/2008)³¹.

Já com relação às decisões tomadas pela agência, dois casos em específico ilustram a ausência de autonomia frente às preferências políticas do governo. Em 2006, o ministro das Comunicações, Hélio Costa, sugeriu à população um boicote ao programa Aice (Acesso Individual ao Cliente Especial), lançado pela ANATEL, ao mesmo tempo em que lançou uma “proposta” concorrente de “telefone social” – que acabou sendo barrada por contrariar o princípio da universalidade previsto na Lei Geral de Telecomunicações.

³⁰ “Bloqueio de despesas previstas no Orçamento Geral da União. Procedimento empregado pela administração federal para assegurar o equilíbrio entre a execução das despesas e a disponibilidade efetiva de recursos. As despesas são bloqueadas a critério do governo, que as libera ou não dependendo da sua conveniência”.(Câmara dos Deputados <http://www2.camara.gov.br/homeagencia/materias.html?pk=73423>).

³¹ O efeito mais notório da escassez de recursos à qual a ANATEL vem sendo submetida foi observado em Agosto de 2005, quando a agência foi obrigada a desativar a sua central de atendimento que oferecia serviço de atendimento à população.

Alguns meses depois, Hélio Costa reagiu negativamente ao edital para internet sem fio lançado pela ANATEL, e ameaçou interferir com base em um decreto-lei instituído durante o regime militar que garante ao ministro a “supervisão em relação a quaisquer autarquias, inclusive agências reguladoras, para garantir que elas sigam a política determinada pelo governo” (Folha de São Paulo, 23/08/2006).

Os fatos apresentados acima ilustram a fragilidade da autonomia da ANATEL frente às tentativas do governo de utilizá-la para fins políticos. Como considerado anteriormente, a qualidade da ação regulatória depende da capacidade das agências de agir autonomamente, seguindo princípios técnicos e não políticos. Apesar de a autonomia ser garantida legalmente, o governo ainda retém alguns mecanismos por meio dos quais pode, caso seja de sua conveniência, como nos casos aqui apresentados, interferir na dinâmica da agência. Sem dúvida, a retenção de recursos orçamentários, o predomínio de interesses políticos na composição da diretoria da agência e as oposições às decisões por ela arbitradas podem ser compreendidos como uma maneira de controlar politicamente as agências.

6.2. O SETOR DE ELETRICIDADE

Pode-se dizer que houve uma certa uniformidade no modelo de agência reguladora adotado para os setores de infra-estrutura, especialmente entre as agências da primeira geração (ANATEL, ANEEL e ANP). Assim como a ANATEL, a ANEEL possui *status* de autarquia especial com autonomia reforçada, estando vinculada funcionalmente ao Ministério de Minas e Energia (MME).

Quanto ao quesito “**autonomia**”, é interessante observar que o texto da Lei 9.427 (que institui a ANEEL) não é tão explícito quanto o da Lei das telecomunicações com relação

à autoridade e independência do órgão regulador. Porém, grande parte das atribuições formais de autonomia conferidas à ANATEL também é garantida à ANEEL.

A agência é comandada por uma diretoria colegiada, formada por um Diretor Geral e quatro Diretores, todos indicados pelo presidente da República e submetidos a sabatina e aprovação do Senado para mandatos de quatro anos não coincidentes.

As qualificações e atribuições necessárias ao desempenho do cargo de diretor da agência não são especificadas na Lei da ANEEL, o que reforça a percepção assinalada no capítulo 5 desta dissertação de que a mesma seria bastante vaga. Não fica especificada a necessidade de diretores com perfil técnico na área de atuação da agência, nem mesmo a importância de terem reputação ilibada³². Porém, a estrutura legal da ANEEL institui uma quarentena de 12 meses para os membros da diretoria e estabelece a impossibilidade de demissão dos diretores pelo governo, após os quatro primeiros meses de exercício do cargo.

O orçamento da ANEEL, à semelhança do da ANATEL, é composto por recursos advindos do Orçamento Geral da União (OGU). Apesar da agência arrecadar fundos por meio do desempenho de diversas atividades de fiscalização, os mesmos são contabilizados como parte do OGU e passam a ser administrados pelo Ministério do Planejamento. Para ser contemplada com recursos, a ANEEL deve apresentar uma proposta orçamentária que é incluída no Projeto de Lei Orçamentária Anual. Tal estrutura orçamentária possibilita o controle dos recursos da agência pelo governo, o que, por sua vez, compromete a autonomia financeira do órgão regulador.

No que tange a **estrutura decisória** da ANEEL, as deliberações são feitas por meio da concordância de, no mínimo, três dos cinco membros do conselho diretor.

O aspecto mais importante que cabe ser destacado aqui é a existência de um Contrato de Gestão entre a ANEEL e o governo. Como estabelece a lei 9.427,

³² Esses temas só são abordados pela Lei 9.989, de 2000, que trata dos recursos humanos de todas as agências.

“A administração da ANEEL será objeto de contrato de gestão, negociado e celebrado entre a Diretoria e o Poder Executivo (...) O contrato de Gestão será o instrumento de controle da atuação administrativa da autarquia e da avaliação do seu desempenho e elemento integrante da prestação de contas do Ministério de Minas e Energia e da ANEEL (...)” (Lei 9.427 de 26 de Dezembro de 1996)

É interessante notar que, entre as agências da primeira geração, a figura do contrato de gestão ficou restrita à ANEEL. A sua simples presença, porém, diz pouco a respeito do seu impacto sobre o grau de autonomia da agência. Se por um lado tal contrato pode ser visto como uma forma de controle político da agência pelo governo, por outro ele pode representar uma garantia de que um monitoramento responsável será feito de maneira específica e objetiva, atendendo a critérios técnicos previamente acordados, o que, por sua vez, poderia ter um impacto positivo na garantia da autonomia da agência. Como afirmam Meirelles e Oliva, a possibilidade de controle político

“(...) depende particularmente do seu conteúdo (*Contrato de Gestão*), algo que é certamente mais decisivo do que a sua mera previsão legislativa. De fato, o grau de detalhamento e enfoque (substantivo ou procedimental) do contrato de gestão são elementos-chave para a compreensão de seu papel na relação entre reguladores e políticos.” (Meirelles e Oliva, 2006: 558).

Em consonância com as constatações dos autores acima, não foram encontradas evidências nos documentos que instituem e regulamentam a ANEEL definições claras e objetivas dos elementos que devem figurar no contrato de gestão. Sem dúvida, a omissão do legislativo em detalhar esses aspectos deixa margens para que o contrato de gestão, possuindo conteúdo bastante vago, seja utilizado de maneira impropria pelo governo de modo a comprometer a autonomia da agência. Em suma, essa vagueza deixa a utilização e a finalidade do contrato de gestão a critério do MME.

No que se refere ao quadro pessoal da ANEEL, o mesmo foi inicialmente formado por funcionários advindos do Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE),

órgão subordinado ao MME. A seleção de funcionários por meio de concurso público, prevista na estrutura legal da agência, foi realizada pela primeira vez apenas em 2004.

No quesito *accountability*, a ANEEL possui uma estrutura peculiar e bastante distinta da encontrada no setor de telecomunicações. A Ouvidoria da agência, apesar de existente, é representada por um dos membros da sua diretoria, o que compromete a autonomia necessária ao bom desempenho da função de ouvidor. O papel do ouvidor na ANEEL, porém, serve menos como um instrumento de fortalecimento do *accountability* e mais como um serviço de atendimento ao público, visto que a sua tarefa é definida na Lei que institui a agência como a de “zelar pela qualidade do serviço público de energia elétrica, receber, apurar e solucionar as reclamações dos usuários”.

A ANEEL não conta com um Conselho Consultivo ou similar espaço que agregue diversos membros do governo e da sociedade civil e represente seus interesses, o que enfraquece o controle social da agência. As reuniões da diretoria não devem, obrigatoriamente, gerar atas ou relatórios a serem disponibilizados ao público e Consultas Públicas são convocadas apenas quando questões que afetem “os direitos dos agentes econômicos do setor elétrico ou dos consumidores” estiverem em debate. Todos esses aspectos enfraquecem a transparência das ações da agência e comprometem os mecanismos de controle interno da mesma.

Quando ao quesito “**acesso a recursos**”, não foram encontradas especificações a respeito dos instrumentos de coleta de dados e informações técnicas pela agência. As audiências públicas poderiam ser um espaço para obtenção de informações que subsidiariam as decisões da agência, mas não suprem a necessidade de informações de caráter mais técnico. Um dos recursos mais importantes dos quais a agência depende para uma atuação de qualidade é a qualificação do seu pessoal. Como já mencionado, a agência realizou o seu primeiro concurso público para a seleção de funcionários em 2004 e até então contava apenas com os servidores advindos de outros órgãos do governo. Um quadro especializado e técnico,

dotado de conhecimentos necessários ao bom desempenho das tarefas associadas à regulação do setor em questão, portanto, nem sempre fez parte da realidade da ANEEL.

Um orçamento adequado às necessidades e incumbências da agência é outro recurso importante. Além da ANEEL possuir o menor orçamento entre as agências da primeira geração, alguns acontecimentos recentes evidenciam sua fragilidade financeira. Em Junho deste ano, juntamente com funcionários de outras agências reguladoras, servidores da ANEEL aderiram a uma greve por reajuste salarial. A insatisfação salarial advém do fato de que os salários de alguns funcionários das agências, em especial os mais antigos, encontram-se em um patamar inferior com relação a servidores públicos que desempenham funções similares (Folha Online, 30/06/2008). A valorização dos cargos técnicos também fez parte das reivindicações da ANEEL.

Outro fato que vem sendo amplamente noticiado é o contingenciamento de grande parcela dos recursos previstos para a ANEEL. À semelhança do ocorrido com a ANATEL, os recursos da ANEEL também têm entrado para a reserva de contingência do governo federal. O contingenciamento chegou a 62% em 2006 (Instituto de Eletrotécnica e Energia, 2007: 24) e afetou parte das atividades previstas pela agência, segundo declaração do então presidente da agência, José Mário Abdo (Folha Online, 23/03/2004). Segundo ele, o nível de fiscalização realizado pela agência ficou aquém do esperado devido à insuficiência de recursos.

Como foi destacado, a estrutura institucional da ANEEL parece oferecer menos garantias formais quanto aos aspectos que compõem a governança regulatória (dispostos na tabela 1). A ANATEL, neste aspecto, apresenta uma estrutura mais robusta. Assim como tal agência esteve envolvida em incidentes que ameaçaram a sua autonomia decisória, alguns acontecimentos semelhantes com relação à ANEEL também foram registrados. Tal agência e o MME entraram em conflito quando este último se opôs ao reajuste tarifário previsto pelo Ciclo de Revisão Tarifária das Distribuidoras de Energia e impediu que o mesmo fosse

efetivado por meio da Portaria nº. 116 de 2003, que, entre outros dispositivos, determinou que o índice de reposicionamento tarifário não deveria superar o IGP-M acumulado para o período (Instituto de Eletrotécnica e Energia, 2007: 28). Em 2006, o MME pressionou mais uma vez para que a ANEEL não reduzisse a contabilização da energia firme das usinas térmicas movidas a gás natural. Segundo o relatório produzido pelo Instituto de Eletrotécnica e Energia da USP, “Esses exemplos, entre outros, caracterizam ações do ministério setorial que comprometem a atuação da Agência, uma vez que é o regulador o responsável em lei para atuar nessas questões, ponderando os interesses envolvidos, que incluem, além daqueles dos consumidores e os das empresas, os do próprio governo” (Instituto de Eletrotécnica e Energia, 2007: 28).

Esses dois casos específicos são importantes para dimensionar, para além da simples análise dos atributos formais da agência, a real autonomia de que as agências gozam no exercício de suas atribuições.

6.3. O ÍNDICE DE GOVERNANÇA REGULATÓRIA

A tabela abaixo apresenta os resultados da pesquisa desenvolvida por Correa *et al.* (2006)³³ cujo principal intuito é a construção de um Índice de Governança Regulatória para classificar e avaliar as estruturas regulatórias brasileiras. As informações fornecidas são extremamente relevantes para enriquecer as análises das estruturas de governança regulatória realizadas nesta seção. Uma vez que os dados dispostos abaixo foram compilados a partir de informações fornecidas por pessoas que estão no comando das agências e

³³ Os procedimentos de pesquisa foram apresentados com detalhes pelos autores no texto referenciado. Alguns detalhes importantes serão aqui reproduzidos. Questionários de 18 páginas, contendo 106 questões agrupadas em 4 seções foram aplicados pelo grupo de pesquisadores na ocasião do 4º Congresso Brasileiro de Regulação, em Manaus. Alguns poucos questionários foram respondidos por e-mail. Os respondentes foram majoritariamente membros do alto escalão das agências – diretores ou presidentes. Um total de 21 agências participaram da pesquisa, sendo 6 do nível federal e 15 estaduais.

acompanham o seu dia-a-dia, eles podem fornecer uma perspectiva mais precisa tanto sobre a estrutura geral de governança regulatória dessas agências, quanto com relação a cada uma das dimensões que a compõe. Em suma, a comparação dos dados dispostos na tabela 2 ajudará a dimensionar melhor as informações descritas nesta seção.

Tabela 2.

AGÊNCIA	Setor	Autonomia	Estrutura decisória	Acesso a recursos	Accountability	IGR
ANATEL	Telecomunicações	0.5735	0.8292	0.8269	0.6942	0.7454
ANEEL	Eletricidade	0.6896	0.8976	0.5160	0.5885	0.6980
ANP	Petróleo	0.6043	0.6841	0.7608	0.5962	0.6752
ANA	Água	0.6583	0.6717	0.7448	0.2837	0.6159
ANTT	Transportes terrestres	0.6591	0.6136	0.6154	0.4500	0.6036
ANTAQ	Transportes aquaviários	0.5500	0.8214	0.3962	0.5135	0.5993

Fonte: Adaptado de Correa *et al.*, 2006: 24

As duas conclusões mais preeminentes às quais os dados da tabela permitem chegar é que ambos os setores estudados apresentam as duas mais altas avaliações em termos de suas estruturas de governança regulatória e que, de maneira geral, a estrutura de governança regulatória do setor de telecomunicações apresenta desempenho superior a do setor elétrico (ambas possuindo, respectivamente, IGR 0,7454 e 0,6980).

Essa tentativa de construção de um índice da governança regulatória no Brasil destaca-se de outras semelhantes pela amplitude dos elementos analisados e pela sensibilidade dos dados a aspectos não formais referentes a dinâmica e estrutura das agências. Isso só foi possível devido ao fato de que os próprios diretores e/ou membros do alto escalão das agências – e, portanto, bons conhecedores do seu funcionamento –

responderam os questionários contendo perguntas diretas sobre os diversos aspectos que compõem a estrutura de governança regulatória das agências em questão.

O mais curioso sobre esses dados é que eles revelam a fragilidade da autonomia da ANATEL, algo que passa despercebido pela simples análise da sua estrutura formal e garantias legais, mas que fica evidente quando se observa mais de perto diversos acontecimentos envolvendo ela e outros órgãos do governo, como ficou claro no primeiro item desta seção.

Além do mais, o IGR desagregado pelas quatro dimensões, quando somado às análises do setor elétrico no item 6.2., permite a observação de outro fator relevante: que a despeito de possuir a figura do Contrato de Gestão, a ANEEL ainda apresenta um desempenho sofrível no quesito *accountability*. Essa observação levanta a questão de se realmente o contrato de gestão, como alguns advogam, serve à finalidade de fortalecer os mecanismos de controle da agência sem, por outro lado, comprometer sua autonomia.

CONCLUSÕES

O exercício analítico apresentado nesta dissertação nos coloca diante de duas possibilidades. A **primeira** delas refere-se à realização de um diagnóstico da estrutura de governança regulatória no Brasil. Todas as análises apresentadas nos capítulos precedentes buscaram concatenar as informações necessárias para que fosse possível responder a pergunta central que está por trás dos esforços desta dissertação, a saber: em que medida a estrutura de governança regulatória nos dois setores estudados está adequada à dotação institucional do Brasil?

Já a **segunda** possibilidade, de caráter mais teórico, compreende uma avaliação do poder explicativo do modelo desenvolvido por Spiller e Tommasi (2006; 2007). Em que medida ele foi adequado ao estudo da realidade brasileira? Quais são suas principais limitações? As críticas feitas ao modelo no capítulo 4 são, de fato, pertinentes?

Ambas as possibilidades serão exploradas nesta conclusão. É importante observar que em momento algum esta dissertação se propôs a analisar essas estruturas regulatórias a partir da perspectiva da sua eficiência ou dos seus impactos sociais e econômicos. Ao contrário, como explicitado desde a introdução, realizou-se uma inferência descritiva do caso brasileiro à luz do modelo teórico desenvolvido por Spiller e Tommasi (2006; 2007). Assim, nesta seção serão apresentadas algumas conclusões às quais essa inferência descritiva possibilitou chegar.

1) Instituições e Governança Regulatória no Brasil

a) Primeiramente, o exercício analítico empreendido nesta dissertação permite algumas conclusões importantes a respeito da capacidade do sistema político brasileiro de sustentar acordos cooperativos com relação à política regulatória. A partir das características

institucionais descritas na seção 4.2³⁴, pode-se inferir que algumas delas deixam dúvidas quanto à estabilidade das políticas públicas no Brasil e a habilidade do sistema político de garantir um compromisso regulatório crível. A concentração de poder do Executivo e a alta capacidade que possui de implementar a sua agenda, somada ao seu histórico de controle sobre o setor de telecomunicações e eletricidade, são suficientes para supor que a política regulatória poderia ser afetada pelo comportamento oportunista dos atores políticos.

Nos termos do modelo que orienta a pesquisa, esse seria um ambiente pouco cooperativo, no qual atores não são induzidos a se engajar em acordos intertemporais, uma vez que o Executivo parece possuir incentivos e poderes para agir unilateralmente, caso seja de seu interesse. Como consequência, as políticas públicas produzidas nesse cenário tenderiam a responder às mudanças e pressões políticas.

As limitações do arranjo institucional brasileiro em oferecer mecanismos que induzam comportamentos cooperativos não é, em si mesmo, um problema. Este, por sua vez, só se materializa na medida em que o desenho da estrutura de governança regulatória não é adequado para resolver os problemas contratuais gerados pelas instituições.

b) O desenho da estrutura das agências reguladoras no Brasil foi claramente inspirado pela experiência norte-americana. A análise apresentada nesta dissertação reforça a importante noção de que o mimetismo institucional tende a gerar problemas devido à sua incapacidade de levar em consideração as particularidades da realidade para a qual uma determinada instituição está sendo exportada. De maneira mais precisa, observou-se que o modelo de agência reguladora independente desenvolvido nos Estados Unidos apresenta

³⁴ Quatro características foram destacadas na seção 4.2. deste trabalho, sendo elas: 1) O sistema político brasileiro é mais *decisive* do que algumas de suas características institucionais fazem supor. Como consequência, mudanças nas políticas públicas não são tão custosas assim; 2) O elemento *decisiveness* é, no Brasil, garantido por meio de uma estrutura na qual o Executivo é o protagonista; 3) Duas funções tradicionalmente associadas ao Legislativo – legislar e restringir a ação do Executivo – assumem uma configuração específica no Brasil: não apenas o papel de legislar é dividido com o Executivo, como este último possui instrumentos que driblam possíveis oposições do legislativo; 4) O Judiciário está habilitado a impor limites ao comportamento oportunista e arbitrário do governo, favorecendo assim a estabilidade e a continuidade das políticas públicas.

certas lacunas quando transposto para à realidade brasileira. As análises desenvolvidas nos capítulos 4, 5 e 6 desta dissertação sugerem que, de fato, o modelo de agência reguladora autônoma parece adequar-se aos tipos de incentivos gerados pelas instituições e é um mecanismo necessário – apesar de não suficiente – para a coibição do comportamento oportunista dos atores políticos na esfera regulatória. Porém, apesar da adequação geral do modelo, alguns ajustes específicos precisavam ser feitos para que essa estrutura estivesse mais adequada à realidade brasileira.

Como muitos autores já apontaram (Prado, 2007; Moura, 2004; Amaral, 2000; Melo, 2000, entre outros), o modelo de agência reguladora norte-americano foi pensado a partir da realidade político-institucional e cultural específica dos Estados Unidos, onde a separação e atribuições dos poderes são bastante claras e respeitadas, e também onde o princípio do *check and balances* está na própria fundação da sociedade. Como visto, em tal país a delegação de poder para as agências partiu do Congresso, e não do Executivo, como no caso brasileiro. Era, portanto, pouco provável que a estrutura de governança regulatória norte-americana se adequasse perfeitamente à realidade de qualquer outro país. No momento da reforma regulatória no Brasil, a preocupação maior era com relação ao estabelecimento de agências reguladoras com *status* de autonomia, à semelhança das norte-americanas, mas pouco foi pensado a respeito dos mecanismos necessários para que, na realidade específica do Brasil, esse modelo pudesse funcionar plenamente.

Se por um lado a experiência norte-americana serviu de fonte de inspiração para o Brasil – entre tanto outros países - no momento da determinação do modelo de regulação a ser adotado, por outro ela não tinha muito a contribuir para, por exemplo, a especificação dos mecanismos adequados à garantia da autonomia e do *accountability* necessários ao fortalecimento da governança regulatória. Provavelmente, apenas a experiência prática dessas agências proporcionará o aperfeiçoamento de tais mecanismos.

c) Para prevenir o comportamento oportunista do governo – neste caso específico, principalmente do Executivo – e garantir a credibilidade necessária para que as políticas de telecomunicações e eletricidade tenham tempo de funcionar, foram estabelecidos contratos de concessão entre o governo e as concessionárias dos serviços, com vistas a tornar a relação entre essas partes mais previsível e restringir o espaço para ações unilaterais discricionárias. Para garantir a estabilidade desses contratos e a idoneidade da tarefa de regular o setor, foram criadas a ANATEL e a ANEEL, ambas dotadas de atributos que visam garantir-lhes independência.

Esse desenho de regulação, de acordo com o modelo de Spiller e Tommasi (2005; 2007), é adequado a sistemas políticos com tendência à instabilidade, dentre os quais o Brasil pode ser enquadrado. Ainda de acordo com o modelo, uma das principais garantias dessa adequação é a existência de um Judiciário que seja capaz de garantir imparcialmente que os acordos sejam mantidos. Como visto anteriormente, o Judiciário representa no Brasil uma importante garantia de estabilidade e credibilidade para as políticas públicas.

4) Apesar do modelo que se tinha como inspiração no momento da criação das agências, é possível perceber que a estrutura atual das agências contém características próprias e até reflete alguns vícios do sistema político brasileiro.

Se o desenho das agências conta, em maior ou menor grau, como visto no capítulo 6, com mecanismos de controle e *accountability*, então eles deveriam representar, na prática, os canais por meio dos quais qualquer participação e/ou interferência de outros poderes pudesse ser canalizada. Porém, o que foi observado é que o Executivo se utilizou de outros meios – como a não indicação dos membros da diretoria, restrições orçamentárias etc. – para interferir na dinâmica das agências dos dois setores estudados.

Instrumentos de controle, participação e *accountability* são fundamentais para qualquer estrutura de governança regulatória, exatamente porque a garantia da credibilidade

de um órgão regulador passa também pela segurança de que o comportamento discricionário de seus membros está sendo limitado de alguma forma. Quando algum órgão do governo decide interferir nas atividades das agências por meios não institucionais, a credibilidade regulatória é posta em risco.

Apesar deste estudo mostrar que a estrutura de governança regulatória se adéqua em grande medida aos incentivos gerados pelas instituições, ele também revelou que tal estrutura ainda apresenta o que pode ser chamado de “falhas de adequação” no que se refere à autonomia da agência com relação ao governo, mais especificamente ao Executivo. A configuração institucional brasileira discutida no capítulo 4 justificaria, de acordo com a lógica do modelo teórico de Spiller e Tommasi, uma estrutura mais rígida que de fato livrasse as agências da ingerência do Executivo.

2) Avaliação do Modelo Teórico de Spiller e Tommasi

d) Nas críticas ao modelo apresentadas no capítulo 3 desta dissertação foi levantada a importância de serem incorporadas às análises as preferências dos atores. Os capítulos 5 e 6 evidenciaram quão importante é tal elemento. A homogeneidade/heterogeneidade das preferências dos atores políticos tanto no momento da reforma regulatória, quanto após as agências terem sido estabelecidas parecem contribuir para a explicação do desenho da governança regulatória e do tipo de relacionamento entre governo e órgão regulador. Em momento algum foi identificada a homogeneidade de preferências quanto ao modelo de regulação adotado, o que já levanta a possibilidade de que algum governo futuro tenha a intenção – ou de fato tente - de adequar a estrutura regulatória às suas preferências. Como visto nas negociações do setor de telecomunicações, por exemplo, a oposição não estava tão convicta quanto o Ministério a respeito do alto grau de autonomia que deveria ser garantido à ANATEL. Alguns anos após a criação dessa agência, a oposição assumiu o governo e

tornou público tanto a sua insatisfação quanto ao desenho da regulação, quanto o seu desejo de mudá-lo. No outro oposto, preferências mais homogêneas poderiam servir como uma garantia de que, a despeito da oscilação de poder entre grupos políticos distintos, mudanças nas estruturas regulatórias seriam menos prováveis de ocorrer. Assim, uma vez que o modelo está preocupado em identificar as garantias contra o comportamento oportunista do governo, a homogeneidade de preferências poderia ser uma delas.

e) A outra crítica apresentada ainda no capítulo 3 diz respeito à incorporação dos elementos *atores de veto* e *número permanentes de atores políticos* ao modelo. Em consonância com o que foi anteriormente argumentado, o estudo aqui empreendido parece fortalecer a idéia de que esses dois elementos capturam dimensões distintas, porém complementares, do jogo político. Ambos, portanto, merecem ser somados às variáveis que compõem o modelo.

Apesar de concordar com os autores quanto à importância de se analisar o número permanente de atores políticos, a análise dos atores de veto permitiu detectar a posição estratégica de cada ator no jogo político, em especial o papel de destaque ocupado pelo Executivo.

Este estudo também destaca a importância de se analisar não apenas o número de atores de veto de um sistema, mas também a maneira como esses atores se posicionam e atuam no sistema político. Nos dois casos estudados, constatou-se que, apesar do sistema político brasileiro possuir muitos atores com poder de veto, o Executivo concentra amplos poderes que o favorecem nas negociações com os outros atores e o habilitam a implementar com sucesso a sua agenda. Ainda, o Congresso, apesar de ser um ator com poder de veto, pareceu não exercer tal poder tanto quanto poderia.

f) O contato com a produção acadêmica que se dedica ao estudo do Judiciário no Brasil possibilitou o levantamento de uma questão que poderia ser incorporada ao modelo com vistas a torná-lo mais robusto. Dentre os determinantes da cooperação, os autores

incluem um Judiciário imparcial e de reputação ilibada. Porém, pouca ou nenhuma atenção é dada a outro aspecto igualmente relevante: a capacidade institucional e administrativa do Judiciário para atuar como árbitro das transações entre os atores políticos. No caso brasileiro, apesar do Judiciário poder ser caracterizado como independente, muitos autores identificam a morosidade como uma das suas principais limitações. Esse dado leva a crer que o Judiciário pode ser um árbitro justo, porém ineficiente, o que, por sua vez, neutralizaria a sua atuação como indutor da cooperação capaz de garantir credibilidade ao jogo político.

Em suma, acredito que o modelo deveria incorporar informações a respeito da capacidade institucional e administrativa do Judiciário, para que seja possível avaliar de maneira mais precisa o seu impacto no estabelecimento de um ambiente mais ou menos cooperativo.

j) Por fim, resta uma avaliação geral do modelo teórico diante dos casos estudados. Para isso, é importante ter em mente o que já foi mencionado desde o princípio desta dissertação: que o modelo teórico não foi aplicado aos casos estudados, mas simplesmente guiou os esforços de um exercício analítico menos ambicioso. Dito isso, é importante considerar que o modelo foi construído com o intuito de ser utilizado em estudos de natureza comparada, nos quais os casos estudados apresentam salientes variações institucionais. Portanto, algumas aparentes falhas do modelo se devem, na verdade, à natureza limitada do estudo que esta dissertação compreende, uma vez que ele se trata apenas da análise de dois casos pertencentes a um mesmo contexto nacional e, a princípio, a uma mesma dotação institucional.

O modelo possibilitou evidenciar importantes aspectos referentes à configuração institucional do país e, mais especificamente, das arenas políticas específicas de cada setor. As variáveis que o compõe, de fato, proporcionaram uma perspectiva precisa acerca do problema de credibilidade presente nos dois setores, o que, por sua vez, permitiu uma melhor avaliação do desenho da governança regulatória em ambos. Porém, como afirmado acima, a medida

exata com que esse conjunto de variáveis impacta na capacidade dos políticos de realizar transações intertemporais e garantir um ambiente crível apenas poderá ser testada por meio de um estudo de natureza comparada.

Por fim, julgo importante levantar aqui uma última questão suscitada por este estudo e que, apesar de não ter sido por ele respondida, poderá integrar agendas futuras. Sem dúvida, uma questão ainda pouco explorada diz respeito ao real peso da estrutura de governança regulatória como variável independente que influencia o grau de investimentos recebido por determinado país. Toda a argumentação sobre a racionalidade dos investidores e sobre a importância da credibilidade institucional são, de fato, convincentes. Porém, acredito ser igualmente relevante colocar esses fatores em perspectiva e identificar outros elementos – como, por exemplo, o taxa de crescimento anual do país, a idade das suas instituições regulatórias etc. – que possam influenciar essas decisões. Isso feito, será possível dimensionar a real importância tanto das estruturas de governança regulatória, de maneira específica, quanto do peso relativo das instituições frente a outros elementos de natureza não institucional, como, por exemplo, fatores de ordem puramente econômica.

BIBLIOGRAFIA

- ALSTON, Lee; MELO, Marcus; MUELLER, Bernardo e PEREIRA, Carlos (2006). “Political Institutions, Policymaking Process and Policy Outcomes in Brazil”. Banco Interamericano de desenvolvimento. Disponível em:
<http://www.flacso.org.do/publicaciones/8_PoliticalInstitutionsBrazil.pdf>
- AMARAL, Aline (2000). O processo de formulação do novo arcabouço regulatório dos serviços de Telecomunicações do Brasil. Dissertação de Mestrado. UnB - Brasília (mimeo).
- AMORIM NETO, Octavio (2000). “Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil”. *Dados*, vol.43, no.3, p.479-519.
- ANDRES, Luis, GUASCH, José Luis e AZUMENDI, Sebastian (2008). “Regulatory Governance and Sector Performance: Methodology and Evaluation for Electricity Distribution in Latin America”. Policy Research Working Paper 4494. World Bank.
- ARAGÃO, Alexandre Santos (2005). “Agências Reguladoras e Governança no Brasil”. In: SALGADO, Lucia Helena e MOTTA, Ronaldo Seroa (eds). *Marcos Regulatórios no Brasil – o que foi feito e o que falta fazer*. Rio de Janeiro, IPEA.
- ARAÚJO Jr, José Tavares (2005). “A regulação Econômica nos setores de Infra-Estrutura no Brasil”. In: SALGADO, Lucia Helena e MOTTA, Ronaldo Seroa (eds). *Marcos Regulatórios no Brasil: O que foi feito e o que falta fazer*. Ipea, Rio de Janeiro.
- BALDWIN, R e CAVE, M. (1999). *Understanding Regulation*. Oxford, Oxford University Press.
- BERNSTEIN, Marver (1955). *Regulating business by independent Commission*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- BOSCHI, Renato R.; LIMA, Maria Regina Soares (2002). “O executivo e a construção do estado no Brasil: do desmonte da era Vargas ao novo intervencionismo regulatório”. In:

- VIANNA, Luiz Werneck (Org.). *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: UERJ: p. 195-253.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1997). *A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - Cadernos MARE da reforma do estado; v. 1.
- CHRISTENSEN, Tom e LÆGREID, Per (2006). *Autonomy and regulation : coping with agencies in the modern state*. Cheltenham, UK.
- CARDOSO, Fernando Henrique (1994). *Mãos à Obra, Brasil: Proposta de Governo*. Brasília.
- CASTRO, M. F. (1997a). “O Supremo Tribunal Federal e a Judicialização da Política.” *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 12(34): 147-155.
- CASTRO, M. F. d. (1997b). “The courts, law, and democracy in Brazil.” *International Social Science Journal* 152(June): 241-252.
- CORREA, Paulo, PEREIRA, Carlos, MUELLER, Bernardo e MELO, Marcus (2006). “Regulatory Governance in Infrastructure Industries: Assessment and Measurement of Brazilain Regulators”. *Trends and Policy* n. 3. The World Bank.
- COUTO, Cláudio G. e ARANTES, Rogério Bastos (2006). “Constituição, governo e democracia no Brasil”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 21, n. 61.
- COX, Gary e McCUBBINS, Matthew (2001). “The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes”. In *Presidents and Parliaments*, Haggard and McCubbins, eds. Cambridge: Cambridge University Press.
- CUSHMAN, Robert (1972). *The independent regulatory commissions*, rev. ed. New York: Octagon Books.
- DALMAZO, Renato Antônio (2002). *As mediações cruciais das mudanças político-institucionais nas Telecomunicações do Brasil*. Tese de doutorado. Disponível em <www.fee.rs.gov.br/sitefee/download/teses/teses_fee_02.pdf>

- EVANS, Peter, RUESCHMEYER, D. e SCOKPOL, Theda (1985). *Bringing the State back in*. New York: Cambridge University Press.
- FIGUEIREDO, Argelina. e LIMONGI, Fernando (1999). *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro, Ed. FGV.
- FIORINA, Morris (1981). “Congressional Control of the Bureaucracy: A Mismatch of Incentives and Capabilities”. In: DODD, Lawrence e OPPENHEIMER, Bruce (eds). *Congress Reconsidered*, 2 ed. Washington, DC: Congressional Quarterly Press.
- GALAL, Ahmed (1996). “Chile: Regulatory specificity, credibility of commitment, and distributional demands”, in B. Levy e P. T. Spiller (eds.) *Regulations, Institutions and Commitment: comparative studies of telecommunications*. Cambridge, Cambridge University Press.
- GILARDI, Fabrizio (2001). “Policy Credibility, Interdependence and Delegation of regulatory Competencies to Independent Agencies: A Comparative Empirical Consideration”. Paper presented at the 29th ECPR Joint Session of Workshop, Grenoble, France, 6-11 April 2001.
- GILARDI, Fabrizio, JORDANA, Jacint and LEVI-FAUR, David (2006). *Regulation in the age of Globalization: The diffusion of Regulatory Agencies across Europe and Latin America*. Disponível em:
<<http://www.ibe.org/admin/uploads/publicacions/5/cas/GILARDI.pdf>>
- GOMES, Marcelo Barros (2003). *O controle externo de agências reguladoras no Brasil em perspectiva comparativa: lições, eventos recentes e desafios futuros*. VII Congresso Internacional Del CLAD sobre la Reforma Del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. Disponível em:
<<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047111.pdf>>
- GORMLEY, William T (1983). *The politics of public utility regulation*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

- GORMLEY, William T (1986). "Regulatory Issue Networks in a Federal System" *Polity*, Vol. 18, No. 4.
- GUASCH, J. Luis e SPILLER, Pablo (1999). *Managing the Regulatory Process: Design, Concepts, Issues and the Latin America and Caribbean Story*. Washington: World Bank Publication.
- HALL, Peter (1993). "Policy Paradigms, Social Learning and the State: The case of Economic Policymaking in Britain". *Comparative Politics*, Vol. 25, n. 3.
- HAMMOND, Thomas e ISHIYAMA, John (1995). "Who Controls Regulatory Appointments?: The selection of Nominees to the Federal Trade Commission and the Federal Communication Commission 1945-1974".
- HAMMOND, Thomas e KNOTT, Jack (1996). "Who Controls the Bureaucracy?: Presidential Power, Congressional Dominance, Legal Constraints, and Bureaucratic Autonomy in a Model of Multi-Institutional Policy-Making". IN: *The Journal of Law, Economics and Organization*, Vol. 12, nº 1.
- HOWELL, William e LEWIS, David (2002). "Agencies by Presidential Design". *The Journal of Politics*, Vol. 64, nº 4, pp. 1095-1114.
- IMMERGUT, Ellen M. (1992). *Health Politics. Interests and Institutions in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- INSTITUTO DE ELETROTÉCNICA E ENERGIA (2007). *Energia: o Desafio das Agências Reguladoras*. São Paulo, USP. Disponível em: http://www.acendebrasil.com.br/archives/files/estudos//20070213_USP_Acende_Agencias_Integral.pdf
- JOHANNSEN K. (2003). "Regulatory independence in theory and practice: a survey of independent energy regulators in eight European Countries". Institute of Local Government Studies AKF Forlaget. Denmark.

- KIEWIET, Roderick e McCUBBINS, Matthew (1991). *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriation Process*. Chicago: University of Chicago Press.
- KING, Gary, KEOHANE, Robert e VERBA, Sidney (1996). *Designing Social Inquiry*. Princeton University Press.
- KRISLOV, Samuel e MUSOLF, Lloyd (1964). *The Politics of Regulation – A reader*. Houghton Mifflin, Boston..
- LAFFONT, Jean-Jacques e TIROLE, Jean (1991). “The Politics of Government Decision-Making: A Theory of Regulatory Capture”. *The Quarterly Journal of Economics*, 106: 1089-1127
- LEVY, Brian e SPILLER, Pablo (1996). “A Framework for Resolving the Regulatory Problem”, in B. Levy e P. T. Spiller (eds.) *Regulations, Institutions and Commitment: comparative studies of telecommunications*. Cambridge, Cambridge University Press, pp.1-36.
- _____ (1994) “The Institutional Foundations of Regulatory Commitment: A Comparative Analysis of Five Country Studies of Telecommunications Regulation”. *Journal of Law, Economics and Organization*. Vol. 10, n. 02.
- LIMONGI, Fernando (2005). “Institutions, Presidents and Agencies”. *Revista Direito GV* Volume Especial 1. 19
- LIMONGI, Fernando e FIGUEIREDO, Argelina (2002). “Processo orçamentário e comportamento Legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo”. *Dados*. vol.48 no.4 Rio de Janeiro.
- MACEY, Jonathan R. (1992). “Separated Powers and Positive Political Theory – The Tug of War Over Administrative Agencies”. *Georgetown Law Review* 80:671–703.
- _____ (1992). “Organizational Design and the Political Control of Administrative Agencies,” *Journal of Law, Economics, and Organization*, 8:93-114.

- MARCH, James G. and OLSEN, Johan P (1984). "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life." *American Political Science Review*, 78: 734-49.
- MAJONE, Giandomenico (2005). "Governo Lucra com Agência Independente".[Itália], *Valor Econômico*, 31 de Janeiro. Entrevista concedida por telefone a Daniel Rittner.
- _____ (1999a) 'The Regulatory State and its Legitimacy Problems' *West European Politics*, 22(1) 1-24.
- _____ (1999b) 'From the Positive to the Regulatory State – Causes and Consequences from Changes in the Modes of Governance' *Journal of Public Policy*, 17(2): 139-67.
- _____ (1997). "Independent Agencies and the Delegation Problem: Theoretical and Normative Dimensions", In: STEUNENBERG, Bernard e VAN VUGHT, Frans (orgs). *Political institutions and public policy: perspectives on European decision making*. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- _____ (1996). *Regulating Europe*. London: Routledge.
- McCUBBINS, M. D. and SCHWARTZ, T. (1984). "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols Versus Fire Alarms". *American Journal of Political Science* 28: 165–179.
- McCUBBINS, Matthew (1985). "Regulating the Regulators: a Theory of Legislative Delegation". *American Journal of Political Science*, 29: 721-748.
- McCUBBINS, M. D.; NOLL, R. G and WEINGAST, B. R. (1987). "Administrative Procedures as Instruments of Political Control". *Journal of Law, Economics, and Organization*. 3: 243–77.
- McCUBBINS, Matthew (2000). "[Gridlock and the Democratic Tradeoff](#) Between [Decisiveness and Resoluteness](#)". In: CLARKE, Barry e FOWERAKER, Joe. *The Encyclopedia of Democratic Thought*, eds. Barry Clarke and Joe Foweraker, Routledge Press.
- MEIER, K. J. (1985). *Regulation: Politics, bureaucracy, and economics*. New York: St. Martin's Press.

- MEIRELLES, Fernanda e OLIVA, Rafael (2006). “Delegação e controle político das agências reguladoras no Brasil”. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro 40(4):545-65, Jul./Ago.
- MEIRELLES, Hely Lopes (1997). *Direito administrativo brasileiro*. 22.ed. São Paulo, RT.
- MELO, Marcus André (2000). “Política Regulatória: uma revisão da literatura”. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*. 50:7-44.
- _____ (2001) “A política da ação regulatória”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 16, n. 46, p. 55-68, jun.
- _____ (2004) “As agências regulatórias na reforma do estado: Desenho institucional e Governança regulatória nas agências federais e estaduais”, In: Fernando Abrucio e Maria R Loureiro (Orgs). *O Estado em Uma Era de Reformas*. São Paulo, Editora Annablume.
- _____ (2004). “State Capacity and Institutional Change: a case study of regulation, industrial and innovation policy in Brasil”. Mimeo.
- _____ (1982). “Regulatory Performance and Presidential Administration”. *American Journal of Political Science*, 26:197-224.
- MITNICK, Barry (1980). *The political economy of regulation : creating, designing, and removing regulatory forms*. New York : Columbia University Press
- MOE, Terry M. (1987). "Interests, Institutions, and Positive Theory: The Politics of the NLRB." *Studies of American Political Development*. New Haven: Yale University Press.
- _____ (1982). “Regulatory Performance and Presidential Administration”. *American Journal of Political Science*, 26:197-224.
- MOURA, Marcelo Gameiro (2004). “Selling the State: Privatization and Regulation in Brazil. Tese de doutorado”. University of Essex. Mimeo.
- MUELLER, Bernardo; PEREIRA, Carlos. (2002) “Credibility and the design of regulatory agencies in Brazil”. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 22, n. 3, p. 65-88, Sept.

- MUELLER, Bernardo (2001). "Institutions for commitment in the Brazilian Regulatory System". *The Quarterly Review of Economics and Finance*, v. 41. 20.
- NATHAN, Richard (1983). *The Administrative Presidency*. New York: Wiley.
- NICOLAU, Jairo (2002). "Como controlar o Representante? Considerações sobre as eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil". *Dados*, v.45, nº2.
- NORTH, Douglass and WEINGAST, Barry (1989) "Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in 17th Century England". *The Journal of Economic History*, Vol. 49. 803 – 832.
- NORTH, Douglas (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Political Economy of Institutions and Decisions). Cambridge University Press.
- NUNES, Edson ; NOGUEIRA, André ; MOLHANO, Leandro ; ANDRADE, Helenice ; COUTO, Cátia C (2007). *Agências Reguladoras e Reforma do Estado no Brasil Inovação e Continuidade no Sistema Político-Institucional*. 01. ed. Rio de Janeiro: Editora Garamond LTDA, 2007. 335 p
- OLIVA, Rafael (2006). "Accountability parlamentar no presidencialismo brasileiro: decifrando o caso das agências reguladoras". Tese de doutorado. FGV. Mimeo.
- OLSON, Mancur (1999). *A Lógica da Ação Coletiva*. Tradução de Fábio Fernandez. São Paulo, EDUSP.
- PELTZMAN, Sam (1989). "The Economic Theory of Regulation after a Decade of Deregulation". *Brookings Papers on Economic Activity*. Special Issue:1-41.
- PEREIRA, Carlos. e MUELLER, Bernardo (2000). "Uma Teoria da Preponderância do Executivo: O Sistema de Comissões no Legislativo Brasileiro." *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 15: 45-67.
- PEREIRA, Carlos. e MUELLER, Bernardo (2002). "Comportamento Estratégico em Coalizões Presidencialistas: as Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro". *Dados*, Vol. 45, No. 2.

- PEREIRA, Carlos. e MUELLER, Bernardo (2003). "The Cost of Governing: Strategic Behavior in Brazil's Budgetary Process," *Comparative Political Studies*. Vol.37, N. 7/Sept.:781-815.
- PINHEIRO, Armando. C. (1997). "Judicial System Performance and Economic Development". São Paulo, Universidade de São Paulo: 1-38.
- PIRES, José C. e GOLDSTEIN, Andréa (2001). "Agências reguladoras brasileiras: avaliação e desafios". *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, 8,16, dez.
- PIRES, José Cláudio Linhares (1999). "Capacitação, eficiência e abordagens regulatórias contemporâneas no setor energético brasileiro: as experiências da Anatel e da Anp". *Ensaio BNDES*, n. 11. Rio de Janeiro.
- POSNER, Richard (1974). "The Theories of Economic Regulation", in *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 5, 2: 335-358.
- PRADO, Mariana Mota (2007). "Institutional Reforms, Legal Transplants, and Political Systems". SELA Conference. Disponível em: <http://www.law.yale.edu/documents/pdf/sela/MarianaMotaPrado__English_.pdf>
- REAGAN, Michael (1987). *Regulation: The Politics of Policy*. Little, Brown and Company, Boston.
- RODRIK, Dani (1989). "[Policy Uncertainty and Private Investment in Developing Countries](#)", *NBER Working Papers* 2999, National Bureau of Economic Research, Inc.
- SALGADO, Lucia Helena (2003). "Agências Reguladoras na Experiência Brasileira: um Panorama do Atual Desenho Institucional". Texto para Discussão, 941, IPEA.
- SCARTASCINI, Carlos, TOMMASI, Mariano e STEIN, Ernesto H., (2008). "Veto Players, Intertemporal Interactions and Policy Adaptability: How Do Political Institutions Work?," RES Working Papers 4593, Inter-American Development Bank, Research Department.

- SCARTASCINI, Carlos (2007). "The Institutional Determinants of Political Transactions". *Working paper # 580*. Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- SCARTASCINI, C. e M. OLIVEIRA. 2003. "Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes: A Guide to Theoretical Modules and Possible Empirics," Latin American Research Network – IADB, Design Paper.
- SCOTT, Colin (2000) Accountability in the regulatory state . *Journal of Law and Society*. Volume 27, number 1 Março, 2000 P. 38-60.
- SHAPIRO, Martin(1997). "The problems of independent agencies in the United States and the European Union". *Journal of European Public Policy*, v. 4, n. 2, p. 276-291, June 1997.
- SHEPSLE, Kenneth A. e WEINGAST Barry R. (Eds) (1995). *Positive Theories of Congressional Institutions*. The University of Michigan Press.
- SHUGART, Matthew e CAREY, John (2002). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. New York, Cambridge University Press.
- SKOCPOL, Theda (1985). "Bringing the State back in: Strategies of analysis in current research". In: EVANS, P.; RUESCHMEYER, D.; SCOKPOL, T. *Bringing the State back in*. New York: Cambridge University Press.
- SMITH, Warrick (1997). "Utility Regulators – Roles and Responsibilities". *Public Policy for the Private Sector*. 128, Oct. The World Bank Group.
- SNYDER, Susan K. e WEINGAST, Barry R. (1999). "Common Agency in the American System of Shared Powers: The President, Congress, and the NLRB". Hoover Institution Working Paper, Stanford University. Disponível em: <http://www.stanford.edu/~weingast/Snyder.weingast.7.01.pdf>
- SPILLER, Pablo, STEIN, Ernesto e TOMMASI, Mariano (2003). *Political Institutions, Policymaking Process and Policy Outcomes: An intertemporal transactions framework*. Disponível em: <<http://www.iadb.org/res/files/dp1.pdf>>

SPILLER, Pablo e TOMMASI, Mariano (2007). *The Institutional Foundations of Public Policy in Argentina*. Cambridge.

_____ (2005). “The institutions of Regulation: An application to Public Utilities”. In: MENARD, Claude e SHIRLEY, Mary M. *Handbook of New Institutional Economics*. Springer. US

_____ (2003). “The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Approach with Application to Argentina”. *The Journal of Law, Economics, and Organization*. Vol: 19, Issue 2. October.

STEIN, Ernesto; TOMMASI, Mariano; ECHEBARRÍA, Koldo; LORA, Eduardo e PAYNE, Mark (2006). *The Politics of Policies: Economic and Social Progress in Latin America*. Inter-American Development Bank. David Rockefeller Center for Latin American Studies. Harvard University. Disponível em:

< <http://www.iadb.org/res/ipes/2006/index.cfm?language=En&parid=1> >

SPILLER, Pablo (1996). “Institutions and Commitment”. *Industrial and Corporate Change*. Oxford University Press.

STIGLER, George (1971). “The Theory of Economic Regulation”. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 2, 1: 3-21.

TAYLOR, Matthew (2007). “O judiciário e as políticas públicas no Brasil”. *Dados*. vol.50 no.2. Rio de Janeiro.

TAYLOR, Matthew (2008). *Judging Policy: Courts and Policy Reform in Democratic Brazil*. Stanford University Press, Stanford, California.

THELEN, Kathleen and STEINMO, Sven (1992). “Historical Institutionalism in comparative politics”. In Steinmo, Sven; Thelen, Kathleen and Longstreth, Frank (eds.). *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.

- TOMMASI, Mariano (2002). *Crisis, Political Institutions, and Policy Reform: The good, the Bad and the Ugly*. Disponível em < <http://www.yale.edu/leitner/pdf/2003-01.pdf>>
- TOMMASI, M., SAIEGH, S. e SANGUINETTI, P (2001) "Fiscal Federalism in Argentina: Policies, Politics and Institutional Reform," *Journal of the Latin America and the Caribbean Economic Association*, 1 (2): 157-211.
- TSEBELIS, George (1998). *Jogos Ocultos*. São Paulo, Edusp.
- TSEBELIS, George (2002). *Veto Players: how political institutions work*. Princeton University Press, New Jersey.
- VOGEL, Steven K. (1996). *Freer Markets, More Rules: Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries*. Ithaca: Cornell University Press.
- WATERMAN, Richard (1989). *Presidential Influence and the Administrative State*. Knoxville: University of Tennessee Press.
- WEINGAST, Barry R. e MORAN, Mark J. (1983). "Bureaucratic Discretion or Congressional Control?" *Journal of Political Economy* 91 (Oct.): 765-800.
- WEINGAST, Barry R. e MORAN, Mark J. (1982). "The Myth of Runaway Bureaucracy: The Case of the FTC". *Regulation*. 6: 33-38.
- WEST, William F. e COOPER, Joseph (1989). "Legislative Influence v. Presidential Dominance: Competing Models of Bureaucratic Control". *Political Science Quarterly*, Vol. 104, No. 4. (Winter, 1989-1990), pp. 581-606.
- WILLIAMSON, John. (1992). "Reformas políticas na América Latina na década de 80". *Revista de Economia Política*, vol. 12, n. 1 (45), pp. 43-49.
- WILLIAMSON, Oliver E. (1976) "Franchise Bidding for Natural Monopolies: In General and With Respect to CATV". *Bell Journal of Economics*. 73-104.
- WILLIAMSON, Oliver E. (1979). "Transaction- Cost Economics: The governance of Contractual Relations". *Journal of Law and Economics*. 3-61.

WOOD, B.D. e WATERMAN, R.W. (1991). "The Dynamics of Political Control of the Bureaucracy." *American Political Science Review* 85, 3:801-28.

Documentos do governo consultados:

ANATEL, Norma N.º 195, de 7 de Dezembro de 1999.

BRASIL, Decreto n. 6.062, de 16 de Março de 2007.

BRASIL, Casa Civil (2003). "Análise e Avaliação do papel das agências reguladoras no atual arranjo institucional brasileiro". Relatório do Grupo de Trabalho Interministerial. Brasília.

BRASIL, Casa Civil, Projeto de Lei 3.337/04.

BRASIL, Casa Civil, Projeto de Lei 3.337/04.

BRASIL, Lei 9.427 de 26 de Dezembro de 1996

BRASIL, Lei 9.472 de 16 de Julho de 1997

BRASIL, Lei 9.989 de 18 de Julho de 2000

Artigos de jornais:

Contas Abertas, 01/07/2008. "Agências reguladoras têm 75% do orçamento 2008 bloqueado". Disponível em:

http://contasabertas.uol.com.br/noticias/detalhes_noticias.asp?auto=2296

Câmara dos Deputados, Brasil. 26/08/2005. "Contingenciamento". Disponível em: <

<http://www2.camara.gov.br/homeagencia/materias.html?pk=73423>>

Contas Abertas, 7/5/2007. "Agências reguladoras possuem 75% do orçamento 2007 bloqueado". Disponível em:

http://contasabertas.uol.com.br/noticias/detalhes_noticias.asp?auto=1708

Folha Online, 05/11/2006. "Com dois postos vagos, conselho da Anatel só pode tomar decisões de forma unânime". Disponível em:

<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0511200606.htm>

Folha Online, 03/08/2006. “Costa usará lei de militares contra Anatel”. Disponível em:

<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/indices/inde23082006.htm>

Folha Online, 20/02/2003. “Lula vê país "terceirizado" e ataca agências da era FHC”.

Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2002200302.htm>>

Folha Online, 13/03/2003. “Poço pode ser estopim para Lula cortar poder de agências”.

Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1303200303.htm>

Folha Online, 23/03/2004. “Aneel acusa governo de fazer corte "ilegal" no orçamento da agência”.

Disponível em:

<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u82294.shtml>

Folha Online, 30/06/2008. “Servidores de agências reguladoras iniciam greve por reajuste salarial”.

Disponível em:

<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u417815.shtml>

Valor Econômico. 20/03/2007. “Programa para agências reforça temor de ingerência”.

Disponível em:

<http://clipping.planejamento.gov.br/Noticias.asp?NOTCod=343717>

Web sites:

ANATEL: www.anatel.gov.br

ANEEL: www.aneel.gov.br

Contas abertas: www.contasabertas.uol.com.br