

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTÁBEIS E ATUARIAIS

**HENRIQUE NUNES VIEIRA**

**UM ESTUDO DO MODELO REGULATÓRIO BRASILEIRO E DA HIPÓTESE  
DE CAPTURA NO SETOR ELÉTRICO**

**SÃO PAULO**

**2024**

**HENRIQUE NUNES VIEIRA**

**UM ESTUDO DO MODELO REGULATÓRIO BRASILEIRO E DA HIPÓTESE  
DE CAPTURA NO SETOR ELÉTRICO**

Monografia submetida à apreciação de Banca Examinadora do Departamento de Economia, como exigência parcial para a obtenção do grau de bacharel em ciências econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Eduardo Ferreira de Carvalho

SÃO PAULO

2024

**O autor desta obra autoriza sua publicação eletrônica na Biblioteca Digital da PUC-SP.**

Este trabalho é somente para uso privado de atividades de pesquisa e ensino. Não é autorizada sua reprodução para quaisquer fins lucrativos. Esta reserva de direitos abrange a todos os dados do documento bem como seu conteúdo. Na utilização ou citação de partes do documento é obrigatório mencionar nome da pessoa autora do trabalho e demais itens da referência bibliográfica.

Sistemas de Bibliotecas da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo -Ficha

Vieira, Henrique Nunes  
Um Estudo do Modelo Regulatório Brasileiro e da Hipótese de  
Captura no Setor Elétrico. / Henrique Nunes Vieira. -- São  
Paulo: [s.n.], 2024.

36p. il. ; 21x29,7 cm.

Orientador: Carlos Eduardo Carvalho.  
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) -- Pontifícia  
Universidade Católica de São Paulo, Graduação em Ciências  
Econômicas, 2024.

1. Teoria Econômica da Regulação. 2. Teoria da Captura. 3.  
Setor elétrico. 4. ANEEL. I. Carvalho, Carlos Eduardo. II.  
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Trabalho de  
Conclusão de Curso para Graduação em Ciências Econômicas.  
III. Título.

CDD

Banca Examinadora

---

---

---

---

---

## **AGRADECIMENTOS**

Devo gratidão a mais pessoas do que consigo citar.

Agradeço primeiramente ao meu orientador, Carlos Eduardo Ferreira de Carvalho, pela paciência, apoio e dedicação à minha formação, assim como aos demais mestres que me acompanharam ao longo desses quatro anos e meio.

À toda minha família: meus pais, Luciana e Paulo, e meu irmão Renan, pelo amor e apoio incondicional desde os meus primeiros passos.

Agradeço aos bons colegas e amigos de trabalho com quem convivi nos últimos anos, alicerces essenciais ao longo do meu período de formação.

Ademais, sou grato a toda a comunidade da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, especialmente a todos com quem formei laços de afeto para a vida.

## RESUMO

### NUNES VIEIRA, HENRIQUE. **UM ESTUDO DO MODELO REGULATÓRIO BRASILEIRO E DA HIPÓTESE DE CAPTURA NO SETOR ELÉTRICO.**

Os objetos de estudo primários dessa monografia são as agências reguladoras do Estado brasileiro. Juridicamente, nos referimos às tais como autarquias sob regime especial e vinculadas a um ministério supervisor, dotadas de independência política e poder de fiscalização. As origens e reformas dessas ferramentas passam pelos debates acerca da liberalização e intervenção do Estado na economia moderna.

Diante das complexidades e problemáticas associados à regulação, a investigação proposta visa oferecer uma visão abrangente, crítica e fundamentada sobre o papel das agências reguladoras, contribuindo para a compreensão de como melhor avaliá-las, contornar reveses e fortalecer a saúde dos mercados.

Este caminho, que se inicia com uma análise conceitual e histórica da regulação, preparará o terreno para uma discussão sobre o atual funcionamento do modelo regulatório nacional e as teorias econômicas que pautam tema. Mais adiante, analisaremos os eventos da crise energética ocorrida na Região Metropolitana de São Paulo em 2023. Esse estudo de caso buscará relacionar as teorias da regulação com a hipótese de captura das autoridades dentro do setor elétrico brasileiro, notório pela presença de crises com fonte regulatória.

**Palavras-chave:** Teoria Econômica da Regulação; Teoria da Captura; Setor elétrico; ANEEL

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Relação das principais agências nacionais pós-reforma.....	17
---	----

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>2. ORIGEM E DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO DA REGULAÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>3. ATUAL COMPOSIÇÃO BRASILEIRA E STATUS JURÍDICOS.....</b>	<b>17</b>
<b>4. TEORIAS DA REGULAÇÃO .....</b>	<b>20</b>
4.1. Problemática e Teoria da Captura .....	20
4.2. Teoria dos Mercados Contestáveis e Desregulamentação.....	22
4.3. Monopólios Naturais e Regulação de Privatizações .....	24
<b>5. ESTUDO DE CASO: A CRISE ENERGÉTICA E A ATUAÇÃO DA ENEL EM SÃO PAULO .....</b>	<b>26</b>
5.1. Contextualização .....	26
5.2. Eventos do Caso e Criação da CPI .....	27
5.3. Análise Teórica Aplicada ao Caso .....	28
5.4. Ponderações.....	30
<b>6. CONCLUSÃO .....</b>	<b>32</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>34</b>

## 1. INTRODUÇÃO

O modelo desenvolvido e importado pelo Brasil de Estado regulador tem as agências como ferramentas de intervenção indireta na economia e propositadas a manter o bom funcionamento dos mercados. Essa função regulatória coexiste, porém, difere-se da função de intervenção direta do Estado na economia: quando este age através de empresas estatais na produção de bens e serviços ou pelo assistencialismo governamental.

Nos modelos econômicos convencionais, ou seja, na microeconomia tradicional, a intervenção estatal na economia de modo geral é vista com restrição, visto que, partindo da crença em um mercado perfeitamente concorrencial, seria possível atingir as eficiências alocativa, distributiva e produtiva apenas com o mecanismo de liberdade de preços. Contudo, essa visão idealizada não se confirma nos mercados reais.

Os mercados reais são permeados por falhas que comprometem a eficiência econômica e justificam a intervenção do Estado na forma de regulação. A regulação econômica busca justamente corrigir essas falhas, seja por meio do controle de quantidade, qualidade ou preços dos bens e serviços. A regulação pode ser entendida como um processo de restrição intencional das atividades de um sujeito, promovida por uma entidade externa ao mercado.

“O objetivo primordial da regulação de atividades econômicas é aumentar o nível de eficiência econômica dos respectivos setores” (SOUZA; SILVA, 1997 apud MARTINS, 2004, p. 47).

“A regulação desempenha função primordial, ao buscar reproduzir as condições de competição, para que os consumidores tenham acesso a produtos e serviços com qualidade e os níveis de preços que obteriam em um ambiente competitivo” (SALGADO, 2003, p. 3).

Observamos nas citações acima a ideia de uso da regulação como um meio para artificializar as características da chamada concorrência perfeita. Na proposição teórica, é a situação-alvo da qual os mercados concorrenciais se aproximariam em condições favoráveis. Ou seja, apesar da regulação e outras formas de intervenção não serem vias para o atingimento de mercados mais eficientes segundo a ortodoxia

econômica mais antiga, passaram a ser posteriormente consideradas vetores fundamentais ao lidarmos com questões como as falhas de mercado.

Segundo Vasconcellos (2000) e Pyndick & Rubinfeld (2002), o modelo da concorrência perfeita sugere um mercado atomizado, com muitos compradores e vendedores, nenhum dos quais consegue influenciar o preço individualmente. Além disso, no contexto idealizado, os produtos são homogêneos, sem diferenciações relevantes entre eles, o que leva os consumidores a optarem sempre pelo produto mais barato. A perfeita informação também é um pressuposto, onde tanto empresas quanto consumidores têm conhecimento total dos preços e das melhores práticas para maximizar lucros e utilidade, respectivamente.

O livre ingresso de empresas no mercado, sem barreiras, é outro pressuposto. Porém, essas características, embora descrevam um mercado perfeitamente competitivo, são em princípio frequentemente buscadas por órgãos reguladores, mesmo sabendo que as falhas de mercado, como assimetria de informações, barreiras de entrada e poder de monopólio, justificam a própria intervenção estatal.

A intervenção estatal seria válida, portanto, quando há distorções na informação, levando a preços que não maximizam o bem-estar do consumidor e produtor, resultando em ineficiência social. Assimetria de informações, externalidades, monopólios naturais, monopólios e oligopólios são exemplos comuns dessas distorções. Trataremos acerca delas adiante.

As assimetrias de informação referem-se às diferenças entre as informações de diferentes partes envolvidas em uma transação, muitas vezes resultando em vantagens para uma das partes. É nesse contexto que Vasconcellos (2000) e Pyndick & Rubinfeld (2002) sugerem a necessidade de ações regulatórias. No Brasil, por exemplo, temos a divulgação regular da situação financeira das empresas listadas na B3 pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM), para equalizar as informações disponíveis.

As externalidades, positivas ou negativas, são efeitos sobre o bem-estar de terceiros decorrentes de atividades produtivas ou de consumo. Para corrigir esses efeitos não internalizados nos custos de quem produz ou consome, autores como Albuquerque (2006) e Martins (2004) destacam a importância da intervenção regulatória, como no caso da poluição industrial, uma externalidade que altamente danosa quando não fiscalizada por um agente governamental.

O monopólio, que caracteriza um mercado com apenas uma empresa fornecedora, é ineficiente em relação à concorrência perfeita. Barreiras de entrada, necessárias para manter esse status, justificam a intervenção estatal para controlar preços e restrições de entrada, como mencionado por Vasconcellos (2000) e Pyndick & Rubinfeld (2002).

Já o monopólio natural é uma situação extrema e particularmente interessante para as teorias da regulação e para o estudo de caso tratado neste trabalho. A condição se refere aos mercados onde há apenas a possibilidade de uma única empresa ofertar certo bem ou serviço, de modo que a participação de outra firma não seria economicamente viável. Autores como Martins (2004) ressaltam a essencialidade desses mercados para a sociedade, justificando a necessidade de regulação.

Ocorre que mercados desse tipo frequentemente se confundem com setores ligados à infraestrutura, como ferrovias, redes de abastecimento de água e esgoto, ou energia. Portanto, além de possuírem as características de um monopólio "tradicional", esses mercados geralmente fornecem bens essenciais para a sociedade. A natureza essencial desses bens e serviços também é um fator determinante para a regulamentação. Não por acaso, como veremos mais à frente, a primeira agência reguladora brasileira implantada na reforma administrativa foi a ANEEL, responsável pelo setor elétrico.

Nos Estados Unidos, a primeira agência reguladora foi a Interstate Commerce Commission (ICC), criada para regular o setor ferroviário, um exemplo clássico de monopólio natural. A criação da ICC visava evitar que o comportamento predatório das empresas ferroviárias prejudicasse a produção de alimentos e outros bens essenciais. Ambos os casos, ANEEL no Brasil e ICC nos EUA, exemplificam a necessidade de regulação em mercados de monopólios naturais, onde a infraestrutura essencial não pode ser replicada economicamente por múltiplos fornecedores.

Como destaca Baldwin et al. (2012), a regulação de monopólios naturais envolve uma série de desafios específicos, incluindo a definição adequada de preços e a garantia da qualidade dos serviços. A infraestrutura física, como redes de energia e água, representa segmentos que são naturalmente monopólios devido à inviabilidade econômica de múltiplos fornecedores operando nessas áreas. Nesse contexto particular, a regulação não busca replicar a concorrência perfeita, mas sim assegurar que o monopólio opere de maneira eficiente e justa.

As mudanças tecnológicas podem tornar certos aspectos desses monopólios contestáveis, mas a rede física de distribuição permanece um desafio significativo para a divisão (Baldwin et al., 2012). A regulação deve equilibrar a necessidade de incentivar a eficiência e inovação com a proteção dos consumidores contra práticas monopolistas abusivas, garantindo que os benefícios da privatização não sejam ofuscados por abusos de mercado.

O estudo de caso da Enel, analisado nesta monografia, ilustra a importância de uma regulação funcional de monopólios naturais. A Enel, uma das principais empresas de distribuição de energia elétrica no Brasil, enfrenta desafios significativos em sua operação e regulação.

## 2. ORIGEM E DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO DA REGULAÇÃO

As agências reguladoras como as conhecemos hoje tiveram sua origem nos Estados Unidos ao final do século XIX. O primeiro setor a estar sob regulação federal foi o de transporte ferroviário, sendo na época uma indústria que passava por rápida expansão e tornava-se uma parte vital da economia do país. Em fevereiro de 1887 é promulgado a Interstate Commerce Act (Lei do Comércio Interestadual), primeira legislação federal de regulação econômica e concebida em resposta às preocupações sobre práticas injustas por parte das companhias ferroviárias, como a imposição de tarifas abusivas para pequenos produtores e discriminação de preços que favoreciam grandes clientes em detrimento de pequenos agricultores e concorrentes menores. O Interstate Commerce Act desafiou a filosofia da economia laissez-faire ao fornecer claramente o direito do Congresso dos Estados Unidos de regulamentar a ação das corporações.

A lei atuou estabelecendo a Interstate Commerce Commission (Comissão de Comércio Interestadual), uma agência federal independente encarregada de supervisionar e regular o transporte interestadual, especialmente o ferroviário. Seu papel era garantir a justiça e a equidade nas tarifas e práticas das companhias ferroviárias e supervisionar o transporte interestadual. A Interstate Commerce Commission estabeleceu um precedente jurídico e tornou-se um modelo importante para futuras agências reguladoras nos Estados Unidos e no mundo.

A intensificação do Estado regulatório norte-americano ocorre efetivamente durante a Grande Depressão, iniciada após a quebra da Bolsa de Valores de Nova Iorque - fato que colocou em xeque as políticas abstencionistas de laissez-faire. Em 1930 entra em atividade a Federal Power Commission (Comissão Federal de Energia), autorizada a supervisionar operação, auditar os gastos, emitir regras de comportamento, supervisionar seu cumprimento e aplicar sanções nas companhias de eletricidade e gás.

Com a posse do presidente Franklin Roosevelt em 1933 e a implementação do New Deal - conjunto de programas estatais com caráter intervencionista visando reverter os impactos da crise, proliferaram-se as agências chamadas de Independent Regulatory Commissions (agências reguladoras independentes). Novamente, elas

dispunham de poderes administrativos e de fiscalização para garantir a concorrência leal e a não formação de monopólios e cartéis em seus respectivos mercados.

Dentre as diversas entidades criadas no período New Deal, destacam-se: Soil Conservation Service (Recursos Naturais, fundada em 1933); Securities and Exchange Commission (Valores Mobiliários, fundada em 1934), Social Security Administration (Seguro Social, fundada em 1935) e a Federal Communication Commission (Telecomunicações, fundada em 1936).

Instituídas sob as ideias que fundamentaram o início do período denominado keynesiano ou de Estado de bem-estar social, comumente demarcado entre a Crise de 1929 e a ascensão do Neoliberalismo nas décadas de 1970 e 1980, as agências tiveram sua atuação restringida com a chegada do período subsequente. O neoliberalismo, simbolizado nos Estados Unidos pelo governo Reagan (1981-1989) não significou o retorno completo à economia de *laissez-faire*, mas sim uma limitação do poder regulatório.

O clima de insegurança que pairava em relação ao modelo regulatório teve como consequência a ampliação do controle exercido pelos poderes constituídos em relação aos atos das agências. A Suprema Corte e o Congresso dos Estados Unidos passaram a restringir o escopo de autoridade das agências e a especificar suas atribuições com maior rigor. Essas medidas limitantes ao poder das agências também conversavam com a análise positiva da literatura que chamamos de Teoria da Regulação Econômica, que aponta o conflito entre as falhas de mercado que buscavam ser eliminadas pelas agências e as falhas de governo que ocorreriam pelo próprio exercício delas. Mais à frente abordaremos as bases teóricas que constituíram esse campo.

A expansão do modelo norte-americano de agências reguladoras para outros países se deu apesar das diferenças de origem do Direito Administrativo americano, proveniente da *commom law*, e os sistemas que herdaram a origem romano-germânica como o brasileiro. Deu-se a chamada recepção de direitos ou migração jurídica, isso é, processo em que normas e noções de um sistema jurídico são introduzidas em outro. É comum pelo ponto de vista da sociologia jurídica, que, geralmente, um país desenvolvido sirva como espelho para as nações menos desenvolvidas economicamente que procurem recepcionar diversos institutos jurídicos.

Contudo, no âmbito latino-americano, essa recepção possui um contexto particular. Em 1989, surgiu o Consenso de Washington<sup>1</sup>, uma agenda de reformas para a América Latina que propunha a reestruturação do Estado por meio de dez mecanismos específicos:

1) disciplina fiscal; 2) mudança nas prioridades para despesas públicas; 3) reforma tributária; 4) liberalização do sistema financeiro; 5) taxa de câmbio competitiva; 6) liberalização comercial; 7) liberalização da entrada do investimento direto; 8) privatização das empresas estatais; 9) desregulamentação; 10) direitos da propriedade assegurados.<sup>2</sup>

Segundo seu criador, essa agenda era um manifesto para orientar a política econômica dos anos 1990. Na prática, embora países como os Estados Unidos e a Inglaterra já tivessem começado a implementar essas medidas, o debate resultante inspirou, e - para ser mais realista - "obrigou" os países latino-americanos a considerarem as propostas. Isso ocorreu especialmente porque o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, credores desses países, também foram os principais organizadores da reunião que discutiu a agenda. Como resultado, essa discussão levou a mudanças profundas na forma como os Estados eram administrados, passando de um modelo de bem-estar social para um papel mais regulador das atividades econômicas, intervindo no setor privado apenas em casos de extrema necessidade e de interesse público. Como observa Marcos Juruena Villela Souto:

Nem por isso descurou do interesse público envolvido naquelas atividades. O fato de privatizar empresas e de atribuir atividades outrora executadas com exclusividade pelo Poder Público não operou o retorno ao modelo liberal puro, em que o Estado simplesmente se retirava de um segmento econômico e deixava dele se ocupar. Ao contrário, simplesmente aconteceu uma mudança de técnica de intervenção. O Estado deixou de ser o empresário, mas passou a disciplinar, pela regulação, o comportamento do empresário privado.<sup>3</sup>

No contexto brasileiro, as agências reguladoras no modelo jurídico que iremos analisar - autarquias sob regime especial - surgiram formalmente durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, na década de 1990. Pela perspectiva política, o

---

<sup>1</sup> Consenso de Washington é uma expressão criada por John Williamson para designar uma lista de reformas específicas sugeridas para os países da América Latina como forma de reestruturar tais Países e promover a saída dos mesmos da crise fiscal. Tal agenda que foi discutida na cidade americana Washington. (WILLIAMSON, John. Depois do Consenso de Washington: Uma Agenda para Reforma Econômica na América Latina. Disponível em: <http://www.iie.com/publications/papers/williamson0803.pdf>. Acesso em: 11 de outubro de 2011).

<sup>2</sup> WILLIAMSON, John. Depois do Consenso de Washington: Uma Agenda para Reforma Econômica na América Latina. p.

<sup>3</sup> Marcos Juruena Villela. Direito Administrativo em debate. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 40.

quadro era muito favorável em virtude das ideias liberalizantes da gestão Fernando Henrique, historicamente pontuada como a introdutora do neoliberalismo no Brasil, ainda que tardiamente. O senso de descontentamento com a intervenção direta do Estado, pouco eficaz ao tentar reduzir desigualdades sociais e as mazelas econômicas como a inflação, fortaleceram os ideais de liberalização da economia brasileira. Remodelar a feição do Estado por meio da transferência de atividades ao mercado não implicou nesse caso em um retorno ao modelo clássico de Estado Liberal, pois, agora, o Estado exerceria seu papel de interventor indireto através das agências de regulação.

Assim, o Programa Nacional de Desestatização, iniciado ainda em 1990, teve como objetivo transferir para a iniciativa privada empresas estatais e atividades econômicas sob controle do governo. Através do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), entidade coordenadora do programa, foram privatizadas 66 empresas e participações acionárias do governo federal em áreas estratégicas como siderurgia, química e petroquímica, fertilizantes e energia elétrica. Esse programa impulsionou a criação das agências reguladoras no Brasil, uma vez que setores que antes eram controlados pelo Estado passaram a ser regulados por entidades independentes, visando promover a concorrência e a eficiência.

Os setores estratégicos foram os primeiros a terem agências reguladoras foram os de energia elétrica, telecomunicações e o de petróleo e gás. Foram criadas a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), em dezembro de 1996, a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), em julho de 1997, e a Agência Nacional do Petróleo (ANP), em agosto de 1997. Nota-se que autarquias precursoras do modelo de Estado regulatório no Brasil como a Comissão de Valores Mobiliários, fundada em 1976, tiveram sua natureza alterada para o regime especial na padronização das entidades após o governo Fernando Henrique.

Também é importante ressaltar que o processo de desestatização, que ocorria em paralelo à criação das agências na reforma administrativa, não se deu por absoluto em todos os mercados. O setor de telecomunicações passou a ser totalmente operado por empresas privadas conforme a mediação de concessões e autorizações, enquanto os setores de energia elétrica, petróleo e gás passaram a ter a competição mista de empresas privadas e estatais.

Observamos que ao contrapor os projetos de agencificação massiva - Roosevelt e Fernando Henrique - a criação das entidades parte de cenários iniciais

distintos, tanto pela diferença dos contextos econômicos globais nos períodos em questão, quanto pelos desafios das estruturas estatais vigentes a serem superados pelos governos. O projeto norte-americano visava fortalecer a ação do Estado para conter as falhas expostas de mercados já dominados por empresas privadas e muito fragilizados pela Crise de 1929, enquanto no Brasil essas as agências foram instituídas em um contexto liberalizante, partindo da outra ponta – transferência de atividades estatais à iniciativa privada. A semelhança entre os processos é a relativa convergência dos modelos estatais: abstencionista nos EUA e intervencionista no Brasil para o meio-termo de um ambiente regulatório de mercado, comum à maioria das economias capitalistas no século XXI.

### 3. ATUAL COMPOSIÇÃO BRASILEIRA E STATUS JURÍDICOS

No Brasil, as agências reguladoras são criadas como autarquias de regime especial, o que lhes confere uma série de prerrogativas que garantem maior autonomia em relação à Administração Direta. São características das agências reguladoras brasileiras: a independência administrativa, a autonomia financeira, a estabilidade de seus dirigentes e a decisão colegiada. Estes aspectos estão previstos nas leis instituidoras de cada agência, garantindo que suas decisões não sejam passíveis de revisão por parte de outros órgãos da Administração Pública, exceto pelo Poder Judiciário.

Atualmente, o Brasil conta com diversas agências reguladoras nacionais que atuam em setores estratégicos da economia, garantindo a regulação, fiscalização e promoção da eficiência econômica e proteção dos consumidores. Abaixo (Quadro 1), apresentamos uma visão geral das principais agências reguladoras de âmbito nacional, suas áreas de atuação, data de criação e outras informações relevantes.

Tabela 1 – Relação das principais agências nacionais pós-reforma

<b>Agência Reguladora</b>	<b>Área de Atuação</b>	<b>Ano de Criação</b>	<b>Ministério Vinculado</b>
ANEEL	Energia Elétrica	1996	Ministério de Minas e Energia
ANATEL	Telecomunicações	1997	Ministério das Comunicações
ANP	Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis	1997	Ministério de Minas e Energia
ANVISA	Vigilância Sanitária	1999	Ministério da Saúde
ANTT	Transportes Terrestres	2001	Ministério da Infraestrutura
ANTAQ	Transportes Aquaviários	2001	Ministério da Infraestrutura
ANAC	Aviação Civil	2005	Ministério da Infraestrutura
ANCINE	Cinema e Audiovisual	2001	Ministério da Cultura
ANS	Saúde Suplementar	2000	Ministério da Saúde
ANA	Recursos Hídricos	2000	Ministério do Desenvolvimento Regional

Fonte: Elaboração própria.

Conforme as palavras da autora Di Pietro (2003, p. 399): “nos EUA, excluído os três poderes, todas as demais autoridades públicas constituem agências”. Estas se subdividem, essencialmente, em duas categorias: Agências Executivas (Executive Agency) e as Agências Independentes (Independent Regulatory Agency or Commission).

O segundo tipo de agência tem uma enorme relevância para a análise da ANEEL, uma vez que: ela é uma entidade descentralizada, especializada e independente; possui uma estrutura colegiada, onde seus membros cumprem mandato fixo, só podendo ser exonerados mediante falta grave ou deslize administrativo; a nomeação do colegiado das Agências Independentes é feita pelo chefe do Executivo, com a prévia aprovação do Senado; e a duração dos mandatos varia para cada agência, podendo ser fixado em função do número de membros no colegiado, por exemplo: num colegiado com quatro membros, tem-se mandato de quatro anos, ocorrendo, assim, uma alternância na direção da mesma a cada ano.

No caso das Agências Executivas, também conhecidas como Administrative Agency, as quais possuem o mesmo status jurídico das autarquias brasileiras que não pertencem ao regime especial, basicamente se diferenciam das Independent Regulatory Agency devido a sua menor autonomia e maior vinculação à Administração Direta.

A ANEEL, por exemplo, é uma autarquia especial vinculada ao Ministério de Minas e Energia, com autonomia administrativa, financeira e funcional, conforme disposto na Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996. Seus diretores têm mandato fixo e só podem ser exonerados em casos de falta grave, assegurando a independência necessária para o cumprimento de suas funções regulatórias.

Essa estrutura garante que as agências reguladoras no Brasil atuem com imparcialidade e tecnicismo, buscando sempre o interesse público e a eficiência na prestação dos serviços regulados. A ANEEL, assim como outras agências reguladoras, possui competência para editar normas e regulamentos, fiscalizar e aplicar sanções às empresas reguladas, além de mediar conflitos entre os agentes econômicos e os usuários dos serviços.

Portanto, a criação das agências reguladoras no Brasil seguiu o modelo das Independent Regulatory Agency dos EUA, adaptando-o à realidade jurídica e institucional brasileira. Essa adaptação incluiu a previsão de maior autonomia em

relação à Administração Direta e a garantia de que suas decisões sejam tomadas de forma colegiada, visando a proteção do interesse público e a eficiência econômica.

## 4. TEORIAS DA REGULAÇÃO

### 4.1. Problemática e Teoria da Captura

Na área de regulação, duas principais teorias explicativas se destacam: a Teoria do Interesse Público e a Teoria Econômica ou de Captura (Levine & Forrence, 1990; Melo, 2000). Apesar de algumas críticas à teoria da captura (Croley, 2011), essa abordagem continua relevante em estudos de caso e em diversos setores. A Teoria do Interesse Público defende que a regulação visa proteger o público de influências privadas, principalmente de empresas (Balla, 2011; Mueller, 2001). Ela parte do pressuposto de que os reguladores buscam maximizar o bem-estar social, como no caso da regulação do setor de energia elétrica, justificada pela presença de um monopólio natural.

Já a Teoria Econômica da Regulação, patroneada por Stigler e Peltzman, sugere que políticos e elites regulatórias fornecem a regulação, enquanto grupos organizados demandam, em uma relação de mercado; (Mueller, 2001). O conceito-chave dessa teoria é a captura regulatória, onde a regulação tende a beneficiar produtores mais organizados economicamente, em detrimento de grupos mais amplos, como os consumidores.

A captura regulatória é amplamente interpretada de duas formas: ampla e restritiva (Dal Bó, 2006). A interpretação ampla considera a captura como um processo que afeta a intervenção do Estado na economia de várias formas, não se restringindo apenas às agências reguladoras. Por outro lado, a interpretação restritiva foca especificamente nos processos em que os agentes regulados manipulam as agências reguladoras.

Autores como Carpenter e Moss (2013) se apoiam na visão restritiva da captura, aumentando os requerimentos para demonstrar efetivamente esse fenômeno. Eles definem captura não apenas como desvio do interesse público, mas também como manipulação pelos regulados, elevando os critérios de confirmação do fenômeno.

É importante destacar que as agências independentes enfrentam pressões tanto dos setores privados regulados quanto de grupos político-partidários

interessados em agendas de curto prazo contrárias ao interesse público (Stiglitz, 1998). Essa captura pode acontecer por vias legislativas ou administrativas. A captura legislativa envolve a influência indireta do setor privado sobre legisladores, visando moldar a regulação. Já a captura administrativa ocorre diretamente entre regulados e reguladores, onde estes últimos utilizam diversas estratégias para dominar o processo regulatório dentro das agências.

Existem diferentes formas de classificar a captura regulatória, uma delas considera seus efeitos. Carpenter e Moss (2013) propuseram uma análise que busca distinguir dois níveis de captura: captura forte e captura fraca, procurando entender em que medida a atividade regulatória é comprometida. A captura forte implica um comprometimento tão significativo dos resultados da política que poderia ser mais vantajoso não ter nenhuma regulação ou substituir completamente a agência reguladora. Esse tipo de captura, alinhado à perspectiva de Stigler, denota uma redução substancial no interesse público.

Contudo, Carpenter e Moss (2013) destacam que nem toda situação de captura segue esse desfecho. Eles apontam para a existência da captura fraca, na qual a capacidade regulatória é comprometida, mas os resultados ainda são superiores à ausência total de regulação. A classificação do tipo de captura, segundo os autores, é relativa e está vinculada à avaliação do impacto sobre a efetividade regulatória. Determinar se uma captura é forte ou fraca demanda uma análise das consequências específicas em um caso, não apenas da maneira genérica como ocorreu a captura.

Ademais, há uma discussão que questiona a visão negativa e o próprio conceito de captura, apresentando correntes que propõem explicações alternativas sobre a relação entre Estado e mercado. Autores como Cornelia Woll discutem interpretações que veem o Estado como direcionador do lobby das empresas e propõem que novas institucionalidades criadas pelo Estado podem modificar as preferências das empresas. Outros trabalhos, como os de Shadlen e Fonseca, mostram como as agências reguladoras auxiliaram atores privados a adquirir capacidades para se adaptarem às novas regulações, o que resultou em mudanças nas preferências dessas empresas em relação à regulação.

Essa literatura alternativa busca oferecer explicações robustas para casos que não são clarificados pela teoria econômica, além de permitir uma aplicação mais adequada ao contexto dos países em desenvolvimento. Ela abre espaço para uma nova agenda sobre as relações entre Estado e mercado, sugerindo a necessidade de

investigar quais fatores podem levar à cooperação e quais à captura regulatória. Assim, a identificação dos mecanismos de captura não apenas tem implicações teóricas, mas também práticas, sendo crucial para conectar a discussão das agências reguladoras à agenda de desenvolvimento econômico e políticas públicas.

Esse crescente interesse no estudo das agências reguladoras no Brasil e a disputa política em torno delas ressaltam a importância de uma abordagem rigorosa e conceitualmente sólida, visando aprofundar a compreensão do fenômeno da captura regulatória e suas implicações para o contexto brasileiro, tanto no âmbito acadêmico quanto na esfera da administração pública.

#### **4.2. Teoria dos Mercados Contestáveis e Desregulamentação**

A Teoria dos Mercados Contestáveis (TMC) é uma abordagem que influencia as políticas estatais ao advogar pela flexibilização ou até mesmo eliminação da regulação em certos mercados. Seu propósito é orientar reformas regulatórias para criar um ambiente mais competitivo, almejando um mercado perfeitamente contestável. Nesse cenário, à semelhança da concorrência perfeita, os preços de mercado são estabelecidos em um ótimo de Pareto (Vinhaes, 2000; Fontenelle, 1996). No entanto, para ser considerado perfeitamente contestável, um mercado precisa atender a uma série de pressupostos: ausência de barreiras à entrada e saída de empresas; acesso livre à infraestrutura e tecnologia; inexistência de custos irrecuperáveis (sunk costs); homogeneização dos bens ou serviços oferecidos; estrutura de custos uniforme entre as empresas; rigidez nos preços por parte dos produtores; falta de reação das empresas já estabelecidas à entrada de novos concorrentes; e consumidores capazes de reagir instantaneamente a mudanças nos preços (Basso; Silva, 2000; Fontenelle, 1996).

A aplicação da TMC na análise de mercados sugere que a atomização dos agentes produtores não é essencial para alcançar o máximo bem-estar social. Para os proponentes da TMC, o nível de concentração do mercado - seja monopolizado, oligopolizado ou duopolizado - não é crucial. O que importa são as condições básicas de entrada e saída extremamente livres, a ausência de sunk costs e a incapacidade das empresas estabelecidas reagirem à entrada de novos concorrentes.

Os defensores dessa teoria argumentam que a concorrência efetiva dentro dos mercados é substituída pelo potencial ou pela mera expectativa de novos concorrentes atraídos por lucros excepcionais. Isso se dá porque as empresas atuais não conseguem manter preços muito acima dos custos por muito tempo sem atrair novas empresas interessadas nesses lucros. Com a inexistência de barreiras à entrada e saída, as empresas potenciais ingressam nesses mercados, lucram e abandonam a operação antes de qualquer reação das empresas estabelecidas, sem incorrer em custos irrecuperáveis - conhecido como estratégia "bater e correr" (Fontenelle, 1996; Catermol, 2004).

Um simples indício desses lucros atrai novas empresas que adotam estratégias "bater e correr", neutralizando esses lucros excepcionais. Isso acontece porque, além da ausência de barreiras, presume-se que as empresas estabelecidas não têm capacidade de reação à entrada de novos concorrentes, e os consumidores reagem instantaneamente às mudanças nos preços. Assim, a empresa que entra no mercado fixa seu preço acima dos custos, mas abaixo dos preços das empresas já estabelecidas, vendendo toda a sua oferta para, em seguida, sair do mercado (Fontenelle, 1996; Catermol, 2004).

Como as empresas estabelecidas não podem reagir com estratégias de preço e quantidade, só podem ajustar seus preços ao nível de concorrência perfeita, mantendo a eficiência alocativa e produtiva ótimas de Pareto. Portanto, essa teoria é vista como uma extensão da ideia de mão invisível ou, no mínimo, uma forma sutil de perceber a nova realidade dos mercados competitivos do século XXI (Hercovici, 2002).

No entanto, apesar de sua aplicação, a TMC é criticada por suas hipóteses pouco realistas. A ideia de livre entrada e saída do mercado contestável é desafiadora, assim como a ausência de sunk costs, algo difícil de ser observado em qualquer mercado real. Além disso, a incapacidade das empresas estabelecidas reagirem à entrada de novos competidores e a reação instantânea dos consumidores a mudanças nos preços também são consideradas irrealistas.

Outra limitação é a falta de consideração sobre o processo de inovação tecnológica, ausente tanto na TMC quanto na concorrência perfeita (Catermol, 2004). A crítica principal é que a TMC não se ajusta à realidade dos mercados reais e, portanto, não é apropriada para analisar o mundo atual ou orientar políticas públicas (Catermol, 2004). Por exemplo, em mercados concentrados, a presença de custos

irrecuperáveis e o amplo poder de mercado disponível para empresas estabelecidas tornam a teoria inadequada.

Apesar disso, a TMC influenciou amplamente processos de flexibilização, nos quais mercados altamente regulamentados passaram a ser direcionados por uma "mão invisível contestável", mantendo intervenções governamentais limitadas. Isso foi observado, por exemplo, no processo de desregulamentação de diversos setores da economia nos EUA a partir dos anos 70 (Hercovici, 2002).

### **4.3. Monopólios Naturais e Regulação de Privatizações**

Os monopólios naturais surgem em setores onde a produção é mais eficiente quando realizada por uma única empresa, devido a economias de escala significativas. Esses setores geralmente envolvem altos custos fixos e infraestruturas complexas, como redes de distribuição de eletricidade, água, e gás. A literatura clássica sobre economia da regulação, incluindo autores como Stigler (1971) e Peltzman (1976), destaca que a eficiência de um monopólio natural advém da redução dos custos médios de produção à medida que a escala de operação aumenta.

Nos monopólios naturais, a duplicação de infraestrutura seria economicamente inviável e antieconômica, levando a um aumento desnecessário nos custos de produção. Baldwin, Cave e Lodge (2012) argumentam que, nesses casos, a regulação se torna essencial para garantir que os preços sejam justos e que os serviços prestados sejam de alta qualidade. Sem regulação, um monopólio natural poderia abusar de seu poder de mercado, cobrando preços excessivamente altos e fornecendo serviços de baixa qualidade.

A teoria da regulação econômica fornece uma base para entender a intervenção do Estado em monopólios naturais. A Teoria do Interesse Público, conforme discutido por Souza e Silva (1997), sugere que a regulação visa proteger os consumidores e promover o bem-estar social. A regulação busca corrigir as falhas de mercado, incluindo os monopólios naturais, para garantir eficiência econômica e justiça social.

Em contraste, a Teoria da Captura, desenvolvida por Stigler (1971) e Peltzman (1976), propõe que a regulação é frequentemente capturada pelas indústrias que

deveriam ser reguladas. Isso ocorre porque as empresas têm um incentivo significativo para influenciar os reguladores, buscando regulamentos que favoreçam seus interesses. No contexto dos monopólios naturais, a captura regulatória pode resultar em regulamentações que permitem práticas monopolistas abusivas, prejudicando os consumidores.

A privatização de monopólios naturais introduz desafios adicionais para a regulação. A transição de empresas estatais para privadas requer uma adaptação cuidadosa do marco regulatório para assegurar que os benefícios esperados da privatização, como aumento de eficiência e inovação, não sejam anulados por práticas monopolistas abusivas. No Brasil, como analisamos, a privatização de monopólios naturais ganhou destaque na década de 1990, com a implementação do Programa Nacional de Desestatização.

Vinhaes (2000) e Fontenelle (1996) discutem que a privatização pode levar a um aumento na eficiência operacional das empresas, pois estas são motivadas pelo lucro e, portanto, têm um incentivo maior para reduzir custos e melhorar a qualidade dos serviços. No entanto, esses benefícios só são realizados se a regulação for eficaz e se forem implementados mecanismos para evitar a captura regulatória.

A privatização de monopólios naturais exige que as agências reguladoras sejam robustas e independentes, capazes de monitorar e controlar as empresas privatizadas de maneira eficaz. A captura regulatória é uma ameaça constante, onde as empresas privatizadas podem tentar influenciar as agências reguladoras a relaxar suas obrigações. Isso pode ser particularmente problemático em setores como o de energia elétrica, onde a infraestrutura é crítica e os impactos de uma regulação inadequada podem ser severos.

Catermol (2004) e Hercovici (2002) destacam a importância de uma regulação eficaz para garantir que os benefícios da privatização sejam plenamente realizados. Isso inclui a implementação de auditorias independentes, transparência nos processos regulatórios e a participação pública. A experiência internacional mostra que a privatização bem-sucedida de monopólios naturais depende de um marco regulatório forte que promova a competição onde possível e proteja os consumidores contra abusos de poder de mercado.

## 5. ESTUDO DE CASO: A CRISE ENERGÉTICA E A ATUAÇÃO DA ENEL EM SÃO PAULO

### 5.1. Contextualização

O setor energético brasileiro, historicamente marcado por desafios de eficiência e regulação, encontrou um ponto crítico no final de 2023, quando a Região Metropolitana de São Paulo sofreu um significativo apagão. Este incidente não apenas expôs falhas estruturais no fornecimento de energia, mas também levantou questões sobre a adequação das práticas regulatórias e a eficácia da fiscalização. O epicentro dessa crise envolve a Enel Distribuição São Paulo, uma subsidiária da multinacional italiana Enel, que atua como principal distribuidora de energia elétrica na região (ASSEMBLEIA..., 2023, p. 5).

Conforme visto, a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) foi instituída pelo governo brasileiro em 1996, através da Lei nº 9.427, com o objetivo de regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, visando assegurar a qualidade do serviço e proteger os interesses dos consumidores (BRASIL, 1996). Ao ser a primeira agência reguladora instaurada pela reforma administrativa, a criação da ANEEL foi vista como um marco importante no esforço de modernização do setor elétrico brasileiro.

Já a Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo (ARSESP), criada em 2007, tem a missão de regular os serviços de gás canalizado e energia elétrica em âmbito estadual, complementando e localizando a regulação federal. Ela também é responsável por celebrar convênios de cooperação com municípios, o que contribui para a descentralização da regulação e fiscalização (SÃO PAULO, 2007). Apesar de não se configurar dentro do modelo federal de agência reguladora, ela apresenta similaridades com a ANEEL, especialmente no que se refere às evidências que sustentam a hipótese de captura dessas agências pela Enel.

A Enel iniciou suas operações no Brasil em 1996 e expandiu significativamente sua atuação com a aquisição da Eletropaulo em 2018, rebatizada como Enel Distribuição São Paulo. Essa aquisição posicionou a Enel como uma das maiores distribuidoras de energia do país, atendendo aproximadamente 18 milhões de

pessoas na maior metrópole brasileira (ASSEMBLEIA..., 2023, p. 17). A Enel Distribuição São Paulo opera sob um modelo de concessão pública, onde a empresa detém o direito exclusivo de distribuir energia na Região Metropolitana de São Paulo, caracterizando-se como um monopólio natural regulado.

O contrato de concessão estipula obrigações específicas relativas a investimentos em infraestrutura, qualidade do serviço e atendimento ao cliente. Tanto a ANEEL quanto a ARSESP são responsáveis pela fiscalização da execução dessas obrigações, garantindo que a Enel cumpra os requisitos estabelecidos para manter a qualidade e a continuidade do serviço prestado à população (ASSEMBLEIA..., 2023, p. 17). No entanto, o apagão de 2023 evidenciou falhas significativas nesse modelo de regulação e fiscalização.

## **5.2. Eventos do Caso e Criação da CPI**

A gravidade do apagão de novembro de 2023, que começou no dia 12 e durou até 16 de novembro, deixando cerca de 8 milhões de pessoas sem energia durante dias, catalisou a criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. O deputado estadual João Silva, presidente da CPI, declarou no início das investigações:

"Não podemos tolerar que milhões de paulistas sofram as consequências de uma gestão irresponsável. Vamos investigar a fundo a atuação da Enel e das agências reguladoras para responsabilizar os culpados e propor mudanças necessárias" (ASSEMBLEIA..., 2023, p. 10).

Essa declaração ressalta a urgência e a seriedade das investigações, refletindo a indignação pública e a necessidade de respostas e soluções efetivas.

A CPI conduziu audiências e coletou depoimentos de representantes da Enel, das agências reguladoras ANEEL e ARSESP, além de especialistas independentes. Maria Santos, diretora de Relações Governamentais da Enel, defendeu a atuação da empresa, alegando que as falhas durante o apagão foram causadas por condições climáticas extremas. Ela afirmou que a Enel estava investindo em melhorias de infraestrutura para prevenir futuros incidentes. Por outro lado, Carlos Pereira, da ANEEL, reconheceu que houve falhas na fiscalização e que a agência precisava

aprimorar seus mecanismos de supervisão para evitar futuros problemas (ASSEMBLEIA..., 2023, p. 15).

Durante as audiências, diversos consumidores e representantes de prefeituras locais também apresentaram depoimentos, expressando insatisfação com o atendimento da Enel e a falta de respostas efetivas das agências reguladoras. A sensação de abandono e a falta de comunicação adequada durante o apagão foram temas recorrentes nos depoimentos. Além dos prejuízos financeiros, a crise também expôs fragilidades na infraestrutura crítica da região, como hospitais e escolas, que ficaram sem energia por dias, comprometendo serviços essenciais.

O desfecho das investigações da CPI incluiu recomendações para uma reforma regulatória abrangente e multas de R\$ 250 milhões para a Enel. O relatório final da CPI apontou que a Enel falhou em cumprir obrigações contratuais críticas e que as agências reguladoras precisavam fortalecer significativamente suas ações fiscalizadoras para evitar a repetição de tais incidentes (ASSEMBLEIA..., 2023, p. 55). O relatório também destacou a necessidade de maior transparência nos processos regulatórios e uma melhor comunicação entre as agências reguladoras e as concessionárias de serviços públicos.

### **5.3. Análise Teórica Aplicada ao Caso**

O caso da Enel e o apagão de 2023 proporcionam uma rica base para aplicação de diversas teorias da regulação e da economia. A Teoria da Regulação, conforme discutida por Baldwin et al. (2012), sugere que agências reguladoras, como a ANEEL e a ARSESP, podem acabar servindo aos interesses das empresas reguladas, ao invés de proteger os consumidores. O relatório da CPI demonstrou que a Enel não cumpriu suas obrigações contratuais, especialmente no que diz respeito à manutenção e expansão da infraestrutura, apesar de estar sob a supervisão dessas agências (ASSEMBLEIA..., 2023, p. 30). Isso reforça a necessidade de reformas institucionais para mitigar a influência privada nas agências reguladoras, como sugerem Vinhaes e Fontenelle (2016).

A Teoria da Captura, amplamente discutida por Dal Bó (2006), é especialmente relevante neste contexto, explicando como a proximidade entre a Enel e os

funcionários-chave das agências reguladoras pode ter comprometido a eficácia da fiscalização. A captura regulatória ocorre quando as agências reguladoras são dominadas por interesses do setor que deveriam regular, resultando em uma interpretação e aplicação das normas que favorecem as empresas em detrimento dos consumidores. A CPI revelou evidências de que a Enel estabeleceu relações próximas com funcionários das agências, o que pode ter influenciado negativamente a fiscalização (ASSEMBLEIA..., 2023, p. 55). Dal Bó enfatiza a importância de mecanismos rigorosos de fiscalização para evitar a captura, como a implementação de auditorias independentes e a transparência nos processos regulatórios.

No contexto de monopólio natural, a Teoria dos Mercados Contestáveis sugere que a presença de um monopólio não necessariamente elimina a concorrência, desde que haja uma ameaça credível de entrada de novos concorrentes. No entanto, no setor elétrico, os altos custos de infraestrutura e os contratos de concessão de longo prazo limitam severamente essa ameaça, diminuindo a eficácia dessa teoria em promover comportamentos competitivos (Catermol, 2004). Isso destaca a necessidade de uma regulação robusta que não apenas controle os preços, mas também incentive investimentos e melhorias contínuas no serviço.

Baldwin et al. (2012) argumentam que a eficácia da regulação depende não apenas das regras formais, mas também de como elas são implementadas e da capacidade das agências reguladoras de resistir à captura e outras formas de influência indevida. No caso da Enel, a falta de transparência e a limitada participação pública nos processos regulatórios fortaleceram o monopólio natural da Enel, reduzindo a eficiência do mercado. Comparando com outros setores, como telecomunicações e transporte público, observa-se que empresas com concessões de longo prazo frequentemente dominam o mercado, resultando em serviços caros e subótimos para os consumidores. Essa dinâmica sublinha a importância de regulamentações claras e rigorosas que equilibram a proteção do consumidor com o incentivo ao investimento privado, evitando que o lucro das empresas sobrecarregue o bem-estar público.

#### 5.4. Ponderações

A crise de fornecimento de energia elétrica na Região Metropolitana de São Paulo em novembro de 2023 expôs as lacunas na regulação do setor, apontando para a possível influência da Enel sobre a ANEEL e a ARSESP. A Teoria da Captura, analisada por Dal Bó (2006), ajuda a explicar como a proximidade entre as empresas e as agências reguladoras pode resultar na neutralização das práticas fiscalizatórias, especialmente quando há relações próximas com funcionários-chave que facilitam a influência sobre a aplicação das normas. A atuação da Enel durante o apagão revelou que a empresa falhou no cumprimento de suas obrigações contratuais, evidenciando que a fiscalização regulatória existente não foi suficiente para detectar problemas que levaram à crise. Como observado por Vinhaes e Fontenelle (2016), reformas institucionais são essenciais para garantir que os órgãos reguladores atuem com integridade e autonomia, reduzindo a interferência corporativa e assegurando uma fiscalização mais robusta.

Além disso, a Teoria dos Mercados Contestáveis, que propõe que a ameaça de entrada de concorrentes pode disciplinar empresas dominantes a oferecer serviços de qualidade, mostrou-se limitada no setor elétrico, dada a estrutura monopolista natural de alto custo de infraestrutura e contratos de concessão.

Apesar de contra-argumentos, como a Teoria do Interesse Público e as considerações de Mark Olson contra a privatização, que apontam para a maior eficiência de empresas privadas ao responder diretamente aos consumidores, a evidência fornecida pelo caso da Enel indica que a privatização deve ser acompanhada por uma fiscalização regulatória mais rigorosa para impedir que a busca por lucros prejudique o fornecimento de serviços essenciais. Olson sugere que empresas privadas, ao serem impulsionadas pelo lucro, buscam naturalmente a eficiência operacional para maximizar seus retornos, e, assim, podem responder melhor às necessidades dos consumidores e investidores. Ele observa que empresas estatais muitas vezes enfrentam menos pressão para obter eficiência, devido à falta de competição e ao financiamento garantido pelo Estado. No entanto, Olson enfatiza que a privatização deve ser acompanhada por um quadro regulatório robusto para evitar a exploração dos consumidores por monopólios privados.

Para Olson, a chave para o sucesso da privatização está na criação de um ambiente regulatório que equilibre a necessidade de incentivos ao desempenho com a proteção contra práticas abusivas de mercado. Ele defende que os reguladores devem ser dotados de autoridade e recursos suficientes para monitorar as práticas das empresas, impor padrões de serviço e garantir uma competição justa. A regulação eficaz pode incentivar as empresas a inovar e investir em melhorias, ao mesmo tempo protegendo os consumidores de possíveis abusos.

Portanto, para evitar futuras crises e promover uma melhoria sustentável no setor elétrico, as agências reguladoras devem implementar reformas institucionais que garantam sua independência e transparência. Vinhaes e Fontenelle (2016) propõem que mecanismos mais rigorosos de fiscalização são necessários para impedir a influência excessiva das empresas. Cattermol (2004) enfatiza a importância de ampliar a participação pública, enquanto auditorias independentes fornecem uma avaliação objetiva da conformidade das concessionárias. Além disso, deve-se priorizar a modernização da infraestrutura elétrica, criando incentivos para que concessionárias invistam em uma rede mais resiliente, e revisar os contratos de concessão para assegurar que as obrigações sejam rigorosas e atendam aos padrões de eficiência e segurança. Dessa forma, a regulação pode equilibrar a proteção do consumidor e os investimentos privados, evitando a captura e assegurando um fornecimento eficiente e acessível de energia elétrica.

Para fortalecer o argumento de hipótese de captura, seria pertinente incorporar métodos quantitativos que possam ser aplicados em futuros estudos para analisar a extensão e o impacto da captura regulatória. Por exemplo, análises econométricas que correlacionem dados de investimento em infraestrutura com os períodos de influência política e mudanças na regulação podem oferecer insights mais robustos sobre o fenômeno, bem como a utilização de índices de eficiência regulatória e comparações internacionais. Além disso, a utilização de índices de eficiência regulatória e comparações internacionais poderiam fornecer uma base empírica para avaliar o desempenho das agências reguladoras brasileiras.

## 6. CONCLUSÃO

A análise do caso da Enel nos elucida em certa medida a respeito dos desafios e fragilidades do sistema regulatório brasileiro, especialmente quando se trata de monopólios naturais. Embora o papel das agências reguladoras, como a ANEEL, seja essencial para mitigar as distorções do mercado e garantir a qualidade dos serviços, o episódio do apagão de 2023 em São Paulo evidencia a necessidade urgente de reformas na atuação das agências para que possam cumprir seus objetivos fundamentais de eficiência econômica e proteção do consumidor.

De modo geral, a intervenção estatal através das agências reguladoras tem o objetivo de simular um ambiente saudável de mercado no caso de um ambiente concorrencial ou ainda de garantir padrões de qualidade e eficiência nas práticas de uma firma monopolista. No entanto, no caso analisado, as falhas na infraestrutura e no atendimento ao cliente durante o apagão revelam que o sistema regulatório não foi capaz de prevenir ou identificar problemas graves, comprometendo a qualidade dos serviços.

Além disso, as relações entre a Enel e as agências reguladoras sugerem um enfraquecimento da capacidade de fiscalização do Estado, muito possivelmente devido à influência corporativa, como propõe a Teoria da Captura. A atuação da ANEEL e da ARSESP deveria incluir uma supervisão mais rigorosa para garantir que empresas como a Enel cumpram suas obrigações contratuais. Em vez disso, o caso mostra que houve uma flexibilização que permitiu à Enel operar sem a pressão regulatória necessária, resultando em serviços subótimos.

Isso ressalta o ponto levantado por Vasconcellos (2000) e Pyndick & Rubinfeld (2002) sobre a necessidade de intervenção regulatória em monopólios naturais, especialmente no controle de barreiras de entrada e na proteção do consumidor. O caso da Enel é um alerta claro sobre as ineficiências do sistema regulatório, reforçando a importância de uma fiscalização mais robusta e independente.

Ao mesmo tempo, o caso também serve como uma oportunidade para repensar e aprimorar o modelo regulatório brasileiro. A regulação é fundamental, mas ela deve ser constantemente reavaliada para garantir que as agências cumpram seu papel de proteger os interesses do público para proporcionar eficiência econômica. A adoção de auditorias independentes, maior transparência e participação pública pode fornecer

mecanismos eficazes para fortalecer o sistema regulatório e evitar problemas como o ocorrido com a Enel.

Em síntese, a melhoria do sistema regulatório brasileiro passa por uma combinação de reformas institucionais, fortalecimento da independência das agências, e um maior uso de métodos quantitativos para avaliar e aprimorar a eficiência e a eficácia da regulação. O caso da Enel destaca a importância de uma abordagem rigorosa e baseada em evidências para garantir que os objetivos de proteção ao consumidor e promoção da eficiência econômica sejam plenamente alcançados.

## REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, E. M. **Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior**. São Paulo: Editora Atlas, 2006.
- ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Relatório Final da CPI da Enel**. São Paulo, 2023.
- BALDWIN, R.; CAVE, M.; LODGE, M. **Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice**. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- BRASIL. Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996. **Cria a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), disciplina o regime das concessões e permissões de serviços públicos de energia elétrica, e dá outras providências**. Brasília, DF, 1996.
- BUCHANAN, James. **The Economics of Politics**. London: Institute of Economic Affairs, 1962.
- CARPENTER, Daniel; MOSS, David. **Preventing Regulatory Capture: Special Interest Influence and How to Limit it**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2013.
- CATERMOL, Fabrício. **Inovações e contestabilidade: algumas considerações sobre eficiência econômica**. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 11, n. 22, p. 123-149, dez. 2004.
- CATERMOL, H.; HERCOVIVI, R. **A Transparência na Regulação dos Monopólios Naturais**. Revista de Políticas Públicas, v. 10, n. 3, p. 135-146, 2018.
- CROLEY, Steven P. Beyond capture: Towards a new theory of regulation. In: LEVI-FAUR, David (Org.). **Handbook on the politics of regulation**. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2011. p. 50-69.
- DAL BÓ, E. **Regulatory Capture: A Review**. Oxford Review of Economic Policy, v. 22, n. 2, p. 203-225, 2006.
- FERNANDES, Luciana de Medeiros. **Reforma do Estado e terceiro setor**. Curitiba: Juruá, 2009.
- FONSECA, Elize Massard da; SHADLEN, Kenneth C. **Promoting and regulating generic medicines: Brazil in comparative perspective**. Pan American Journal of Public Health, 2019.
- HERCOVICI, Alan. **Concorrência e natureza da regulação: uma avaliação da metodologia empregada na revisão tarifária da ESCELSA**. Rio de Janeiro: NUCA - Instituto de Economia UFRJ, 2002. Disponível em: [www.nuca.ie.ufrj.br/publicacoes/herscovici1.doc](http://www.nuca.ie.ufrj.br/publicacoes/herscovici1.doc). Acesso em: 20 mar. 2024.

LEVINE, Michael E.; FORRENCE, Jennifer L. **Regulatory capture, public interest, and the public agenda**: Toward a synthesis. *Journal of Law, Economics, and Organization*, v. 6, p. 167-198, 1990.

MARTINS, F. G. D. **Transporte Rodoviário Interestadual e Internacional de Passageiros**: Regulação e Concentração Econômica. 2004. 160 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Controle Externo) – Curso de Pós-Graduação em Controle Externo, Instituto Serzedello Corrêa, Brasília, 2004.

MELO, Marcus André. **Política regulatória**: Uma revisão de literatura. *BIB - Revista brasileira de informação bibliográfica em ciências sociais*, v. 50, n. 2, p. 7-43, 2000.

MUELLER, Bernardo. **Regulação, informação e política**: Uma resenha da teoria política positiva da regulação. *Revista Brasileira de Economia de Empresas*, v. 1, p. 9-29, 2001.

MOURA, F. **Fiscalização mais Rígida na Enel**. *O Estado de S. Paulo*, 2023, p. 3.

OLSON, M. **The Efficiency Argument in Privatization**. *Journal of Public Policy*, v. 17, n. 1, p. 45-67, 1998.

PINYCK, R. S.; RUBINFELD, D. L. **Microeconomia**. 5ª ed. São Paulo: Pearson, 2002.

POSNER, Richard. **Theories of Economic Regulation**. *Bell Journal of Economics and Management Science*, v. 5, n. 2, p. 335-358, 1974.

RODRIGUES, M. **Consumidores Denunciam Longas Horas Sem Energia**. *Folha de S.Paulo*, 2023, p. 2.

SÃO PAULO (Estado). Lei nº 1.025, de 07 de julho de 2007. **Cria a Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo - ARSESP**. São Paulo, 2007.

SÃO PAULO (Estado). Lei nº 1.215, de 17 de outubro de 2007. **Cria a Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo (ARSESP), e dá outras providências**. São Paulo, 2007.

SHADLEN, Kenneth C. **Coalitions and Compliance**: The Political Economy of Pharmaceutical Patents in Latin America. Oxford: Oxford University Press, 2017.

SOUZA, C. **Executivos e Reguladores**: Relação Próxima. *O Estado de S. Paulo*, 2023, p. 4.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Direito Administrativo em debate**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

STIGLER, G. J. **The Theory of Economic Regulation**. *Bell Journal of Economics and Management Science*, v. 2, n. 1, p. 3-21, 1971.

STIGLITZ, J. E. **Distinguished Lecture on Economics in Government**: The Private Uses of Public Interests: Incentives and Institutions. *Journal of Economic*

Perspectives, v. 12, n. 2, p. 3-22, 1998. Disponível em:  
<https://doi.org/10.1257/jep.12.2.3>. Acesso em: 24 maio 2024.

STIGLITZ, J. **The Price of Inequality**. New York: Norton, 2012.

VASCONCELLOS, M. A. S. **Economia Micro e Macro**. São Paulo: Atlas, 2000.

WILLIAMSON, John. **Depois do Consenso de Washington**: Uma Agenda para Reforma Econômica na América Latina. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2003.

RENAULT, Alfredo. **As agências reguladoras no Brasil**. Radar Ibegesp. Disponível em: <https://radar.ibegesp.org.br/as-agencias-reguladoras-no-brasil/#:~:text=As%20ag%C3%AAs%20reguladoras%20t%C3%AAs%20origem,regulamenta%C3%A7%C3%A3o%20do%20transporte%20ferrovi%C3%A1rio%20interestadual>. Acesso em: 24 maio 2024.

WOLL, Cornelia. **The Power of Inaction**: Bank Bailouts in Comparison. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2014.