



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA E CONTABILIDADE**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO E CONTROLADORIA**  
**MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO E CONTROLADORIA –**  
**MPAC**

**JOSIANY MELO NEGREIROS**

**GESTÃO FINANCEIRA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS**  
**ESTADUAIS MULTISSECTORIAIS: ANÁLISE, PERSPECTIVAS E**  
**DESAFIOS**

**FORTALEZA**

**2014**

JOSIANY MELO NEGREIROS

GESTÃO FINANCEIRA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS  
ESTADUAIS MULTISSECTORIAIS: ANÁLISE, PERSPECTIVAS E  
DESAFIOS

Dissertação submetida à Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Administração e Controladoria - Profissional da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração e Controladoria.

Linha de pesquisa: Contabilidade, Controladoria e Finanças.

Orientador: Profa. Dra. Maria Naiula Monteiro Pessoa.

FORTALEZA

2014

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Biblioteca da Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade

---

- N313g      Negreiros, Josiany Melo.  
Gestão financeira das agências reguladoras estaduais multissetoriais: análise, perspectivas e desafios / Josiany Melo Negreiros – 2014.  
106 f.: il.
- Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Programa de Pós-Graduação em Administração e Controladoria, Fortaleza, 2014.  
Área de Concentração: Contabilidade e finanças públicas.  
Orientação: Profª. Dra. Maria Naiula Monteiro Pessoa.
- 1.Administração pública 2.Agências reguladoras 3.Controle financeiro I. Título.

CDD 352.43

---

JOSIANY MELO NEGREIROS

GESTÃO FINANCEIRA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS ESTADUAIS  
MULTISSECTORIAIS: Análise, perspectivas e desafios

Dissertação submetida à Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Administração e Controladoria - Profissional da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração e Controladoria. Linha de pesquisa: Contabilidade, Controladoria e Finanças.

A citação de qualquer trecho desta Dissertação é permitida desde que feita de acordo com as normas da ética científica.

Aprovado em: 27/08/2014.

Dissertação apresentada à Banca Examinadora:

---

Profa. Dra. Maria Naiula Monteiro Pessoa (Orientadora)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Profa. Dra. Sandra Maria dos Santos  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Dr. Alceu de Castro Galvão Júnior  
Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará (Arce)

Aos meus pais, Luiza e Batista, que estiveram ao meu lado em todas as escolhas da minha vida.

Ao meu querido esposo, Davis, um companheiro singular.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, pelo dom da vida e por todas as maravilhas dele decorrentes.

Aos meus pais, Luiza e Batista, pelo crédito depositado em minhas escolhas.

Ao meu querido esposo, Davis, pelo companheirismo e compreensão de sempre. Seu apoio incondicional foi meu grande suporte para o desenvolvimento deste trabalho em conjunto com outras atribuições acumuladas no período. Obrigada por estar sempre à disposição para compartilhar dúvidas, angústias e descobertas!

À minha orientadora, Maria Naiula Monteiro Pessoa, pela delicadeza com que conduziu a orientação deste trabalho.

Aos professores Augusto Cabral e Sandra Santos, que acompanharam esta dissertação desde sua fase inicial, contribuindo grandemente para o resultado final obtido.

Ao colega e membro da banca examinadora, Alceu de Castro Galvão Junior, pelas grandes contribuições na área regulatória e por todo o auxílio na coleta de dados: seu apoio foi fundamental para a taxa de retorno obtida!

Ao Presidente do Conselho Diretor da Arce, Fábio Robson Timbó Silveira, pelo apoio institucional à elaboração desta pesquisa.

À Diretora Executiva da Arce, Tatiana Cirila Lima Sampaio Bandeira, por toda a compreensão na fase final deste estudo.

Ao amigo Luís Alberto Aragão Sabóia, pelo incentivo inicial à construção deste projeto.

Ao amigo Felipe Mota Campos, que, gratuitamente, auxiliou em diversas disciplinas no decorrer deste Mestrado e agregou valiosas contribuições para a análise final dos dados da pesquisa.

À amiga Danielle e Silva Pinto, companheira de trabalho, de Mestrado e de aflições. Agradeço pela amizade de cada momento e pelo caminhar conjunto em todas as etapas desta pesquisa. Muito bom ter crescido junto com você ao longo desses dois anos de vida acadêmica!

Ao amigo José Roberto Sales e à sua esposa Raquel, pela gentil ajuda na revisão de alguns trechos deste trabalho.

A toda a equipe da Gerência Administrativo-Financeira da Arce – Lívia, Bruna, Rejeane, Wellington, Isabella, Gleyson – pela compreensão nos momentos mais delicados da construção desta pesquisa – e um agradecimento especial aos colegas contadores Rejeane e Marcos André, pela troca de ideias e disponibilização dos dados da agência cearense.

Aos colegas das agências reguladoras estaduais respondentes desta pesquisa, por despendem parte do seu precioso tempo nesta relevante contribuição acadêmica.

A todos os colegas do PPAC 2012-2014, pelo companheirismo e por todo o conhecimento compartilhado.

A todos aqueles que, direta ou indiretamente, contribuíram para a produção deste trabalho.

“Talvez não tenhamos conseguido fazer o melhor, mas lutamos para que o melhor fosse feito. Não somos o que deveríamos ser, não somos o que iremos ser, mas, graças a Deus, não somos o que éramos.”  
(Martin Luther King)



## RESUMO

Num contexto de reformas administrativas à gestão pública, o Brasil passou por alterações na década de 1990 com vistas à redução dos entraves burocráticos e à aproximação da administração pública aos padrões da iniciativa privada. Para uma gestão mais eficiente, fazia-se necessário o enxugamento da máquina pública, transferindo para o setor privado atividades que poderiam ser controladas pelo mercado. Assim, diversas empresas prestadoras de serviços públicos foram privatizadas, tendo sido criadas agências reguladoras para assegurar a qualidade da prestação desses serviços. Para o cumprimento dessa missão, as agências deveriam ser dotadas de autonomia administrativa e financeira, eximindo-se, portanto, de ingerência política em suas atividades. Assim, observando a necessidade de autonomia financeira e a consequente autossuficiência de recursos que deveriam ser próprias das agências reguladoras independentes, o presente estudo objetivou analisar as agências reguladoras estaduais multissetoriais sob a perspectiva financeira, à luz do modelo proposto na literatura e da evolução esperada para a realidade da regulação no Brasil. Para esta análise, foi utilizada pesquisa bibliográfica, documental e de campo, com a aplicação de *survey* em 19 agências estaduais. Após agrupados, resumidos e comparados com a literatura aplicada, os resultados da pesquisa identificaram a ausência de autonomia financeira para as agências estaduais na maioria dos casos, seja ela relacionada à necessidade de recursos ou de liberdade para gerir sua alocação. Neste sentido, 88% das agências respondentes da pesquisa consideraram que a burocracia própria da gestão pública e os entraves criados por seus Governos Estaduais são os maiores empecilhos à execução de seus recursos. Ademais, observou-se que as agências estaduais pouco evoluíram institucionalmente e que há ainda muitos desafios a superar.

**Palavras-chave:** Administração pública. Agências reguladoras. Controle financeiro.

## ABSTRACT

In a context of administrative reforms to public administration, Brazil underwent changes in the 1990s with the objective of reducing red tape and of approximating the public management to the standards of the private sector. For more efficient management, it was necessary the downsizing of public administration, transferring to the private sector activities that could be controlled by the market. Thus, several utilities concessionaires were privatized, and regulatory agencies were created to ensure the quality of their services. To fulfill this mission, the agencies should be provided with administrative and financial autonomy, exempting therefore political interference in their activities. Thus, noting the need for financial autonomy and the consequent self-sufficiency of resources that should be granted to independent regulatory agencies, this study aimed to analyze the multisectoral state regulatory agencies under the financial perspective in the light of the proposed model in the literature and the expected evolution of the reality of regulation in Brazil. For this analysis, we used bibliographical research and field survey with the application in 19 state agencies. After grouped, summarized and compared with the applied literature, the survey results identified the lack of financial autonomy for state agencies in most cases, be it related to the need of resources or freedom to manage their allocation. In this sense, 88% of the agencies that took the survey found that the bureaucracy itself and the barriers created by their state governments are the major obstacles to the implementation of its resources. Moreover, it was observed that some state agencies have evolved institutionally and that there are still many challenges to overcome.

**Keywords:** Public management. Regulatory agencies. Financial control.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADASA	Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal
AGEAC	Agência Reguladora dos Serviços Públicos do Estado do Acre
AGENERSA	Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro
AGEPAN	Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos do Mato Grosso do Sul
AGERBA	Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transporte e Comunicações da Bahia
AGER	Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado do Mato Grosso
AGERGS	Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul
AGESC	Agência Reguladora de Serviços Públicos de Santa Catarina
AGEVISA	Agência Estadual de Vigilância Sanitária da Paraíba
AGR	Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos
ANA	Agência Nacional de Águas
ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANCINE	Agência Nacional do Cinema
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANP	Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar
ANTAQ	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
ARCE	Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará
ARCON	Agência Estadual de Regulação e Controle de Serviços Públicos do Estado do Pará
ARPB	Agência de Regulação do Estado da Paraíba
ARPE	Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco
ARSAL	Agência Reguladora dos Serviços Públicos de Alagoas

ARSAM	Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Amazonas
ARSEP	Agência Reguladora de Serviços Públicos do Rio Grande do Norte
ARSESP	Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo
ARSI	Agência Reguladora de Saneamento Básico e Infraestrutura Viária do Estado do Espírito Santo
ASES	Agência Reguladora dos Serviços do Estado de Sergipe
ATR	Agência Tocantinense de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos
BDTD	Biblioteca Digital de Dissertações e Teses
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
LOA	Lei Orçamentária Anual
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
NGP	Nova Gestão Pública
NPM	New Public Management
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
P-A	Modelo do Principal-Agente
PDRE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PLANASA	Plano Nacional de Saneamento
PPA	Plano Plurianual
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Agências reguladoras federais do Brasil .....	37
Quadro 2 – Agências reguladoras estaduais brasileiras multissetoriais .....	54
Quadro 3 – Relação entre as questões aplicadas e os objetivos da pesquisa .....	56
Quadro 4 – Controles dos Governos Estaduais sobre suas agências reguladoras .....	70
Quadro 5 – Principais iniciativas dos PPA´s das agências reguladoras estaduais estudadas, período 2012-2015 .....	76
Quadro 6 – Proposta de evolução institucional para as agências reguladoras.....	79
Quadro 7 – Estágios de evolução institucional das agências estaduais investigadas.....	80

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Participação das taxas na receita das agências reguladoras estaduais no período de 2010 a 2013 .....	61
Tabela 2 – Participação dos repasses de convênios na receita das agências reguladoras estaduais no período de 2010 a 2013 .....	61
Tabela 3 – Participação das transferências intragovernamentais na receita das agências reguladoras estaduais no período de 2010 a 2013 .....	62
Tabela 4 – Participação das despesas com pessoal e encargos na despesa total das agências reguladoras estaduais no período de 2010 a 2013 .....	64
Tabela 5 – Participação das despesas de manutenção na despesa total das agências reguladoras estaduais no período de 2010 a 2013.....	64
Tabela 6 – Participação das despesas finalísticas na despesa total das agências reguladoras estaduais no período de 2010 a 2013 .....	65
Tabela 7 – Participação dos investimentos na despesa total das agências reguladoras estaduais no período de 2010 a 2013.....	66

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Execução financeira percentual das agências reguladoras estaduais no período 2010-2013 .....	68
Gráfico 2 – Execução financeira percentual das agências reguladoras estaduais no período 2010-2013, desconsiderado o repasse dos Tesouros Estaduais .....	69
Gráfico 3 – Detalhamento de gastos das agências reguladoras estaduais .....	74
Gráfico 4 – Principais dificuldades das agências reguladoras estaduais para a execução de seus recursos .....	78

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO .....	18
1.1 Delimitação do tema e contextualização .....	18
1.2 Justificativa da pesquisa .....	19
1.3 Questão da pesquisa .....	23
1.4 Pressupostos.....	24
1.5 Objetivos.....	24
1.6 Aspectos metodológicos.....	25
1.7 Estrutura geral do trabalho .....	25
2. A REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO E O SURGIMENTO DA MODERNA REGULAÇÃO.....	27
2.1 A Nova Gestão Pública .....	27
2.2 Reforma Gerencial Brasileira .....	29
2.3 A moderna regulação .....	32
3. AGÊNCIAS REGULADORAS INDEPENDENTES .....	34
3.1 Agências reguladoras brasileiras: breve introdução .....	34
3.2 Federalismo regulatório.....	36
3.2.1 Agências reguladoras federais brasileiras.....	36
3.2.2 Agências reguladoras municipais brasileiras .....	39
3.2.3 Agências reguladoras estaduais brasileiras .....	41
3.3 Natureza jurídica das agências reguladoras independentes.....	43
3.4 Autonomia das agências reguladoras .....	45
3.4.1 Autonomia administrativa .....	45
3.4.2 Autonomia financeira.....	48
4. METODOLOGIA DA PESQUISA .....	52
4.1 Classificação da pesquisa .....	52
4.2 População e amostra da pesquisa.....	53
4.3 Instrumento de coleta .....	55
4.4 Coleta de dados.....	57
4.5 Tratamento e análise dos dados .....	58



5. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS .....	60
5.1 Análise financeira das agências estaduais multissetoriais.....	60
5.1.1 <i>Receitas das agências reguladoras estaduais multissetoriais.....</i>	<i>60</i>
5.1.2 <i>Despesas das agências reguladoras estaduais multissetoriais .....</i>	<i>63</i>
5.1.3 <i>Resultados das agências reguladoras estaduais multissetoriais.....</i>	<i>67</i>
5.2 Interferências dos Governos Estaduais .....	69
5.3 Controle dos recursos.....	73
5.4 Perspectivas e desafios.....	74
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	82
REFERÊNCIAS .....	86
APÊNDICE A	
DISSERTAÇÕES E TESES SOBRE AGÊNCIAS REGULADORAS NO PERÍODO DE 2000 A 2013 .....	93
APÊNDICE B	
QUESTIONÁRIO APLICADO .....	100
APÊNDICE C	
PRINCIPAIS INICIATIVAS DOS PPA'S DAS AGÊNCIAS REGULADORAS ESTADUAIS MULTISSETORIAIS, PERÍODO 2012-2015.....	106

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 Delimitação do tema e contextualização

A administração pública das décadas de 1980 e 1990 foi marcada por reformulações no modo de gerir o Estado, fenômeno conhecido como *New Public Management (NPM)* ou Nova Gestão Pública (NGP). Buscava-se, com isso, fazer com que a administração pública operasse como uma empresa privada, atribuindo-lhe maior eficiência e eficácia na prestação dos seus serviços e trabalhando mecanismos para a redução dos seus custos (CHRISTENSEN; LAEGREID, 2005; LAGUNA, 2009; CÁRDENAS, 2011; MOTTA, 2013).

Segundo Motta (2013), a administração pública recuperou ideais do liberalismo clássico – especialmente no enfoque à redução do aparelho estatal – para defender uma atuação voltada ao direcionamento dos serviços públicos, sem executá-los diretamente. Com isso, o papel do Estado estaria limitado à implementação de políticas públicas e sua regulação. No Brasil, essas mudanças foram operacionalizadas a partir de meados da década de 1990, através da Reforma Gerencial.

As agências reguladoras foram instituições que ganharam notoriedade nesse momento histórico, tendo como função primordial fiscalizar e regular os serviços públicos outrora executados pela própria administração pública e que foram delegados para a iniciativa privada em função do enxugamento do Estado implementado pela Reforma Gerencial.

No modelo originalmente proposto, as agências deveriam ser organismos independentes, dotados de autonomia administrativa e financeira, a fim de que pudessem atribuir imparcialidade para as suas decisões e imunidade a interferências políticas (CONFORTO, 1998; PECI; CAVALCANTI, 2000; CUÉLLAR, 2008; MARQUES NETO, 2009; RAMALHO; 2009). Foram assim constituídas como autarquias em regime especial, modelo com maior autonomia em relação à administração direta do que as demais autarquias (CUÉLLAR, 2008).

Marques Neto (2009, p. 79) destaca ainda a independência das agências reguladoras como um requisito fundamental ao exercício de suas funções. Neste sentido:

(...) o aspecto da independência, além de fechar a caracterização das agências como autoridades reguladoras independentes, constitui traço essencial destes órgãos. São os instrumentos asseguradores da independência que permitirão o exercício da regulação com vistas ao equilíbrio do sistema regulado e à

impressão (ponderada e prudente) das pautas de políticas públicas definidas para o setor.

Dentre os instrumentos asseguradores da independência das agências reguladoras, tem-se a autonomia financeira. Para Justen Filho (2008), tal instituto permitiria a manutenção da infraestrutura e do funcionamento das agências sem interveniência de disputas políticas sobre a distribuição de recursos orçamentários. Afirma, contudo, referido autor, que essa característica depende das circunstâncias em que a agência atua, nem sempre sendo possível sua existência. Para as agências reguladoras federais, alguns trabalhos corroboraram esse entendimento, evidenciando a recorrência de contingenciamentos aos orçamentos destas agências (BATISTA, 2011; BRASIL, 2011; LIMA, 2012).

Nesse contexto, oportuno destacar a opinião de alguns teóricos da NGP acerca da autonomia ora em discussão. Analisando os argumentos contrários à autonomia das agências reguladoras, Christensen e Laegreid (2005), identificam como um problema a independência das agências, face à possibilidade de perda de controle, pelos órgãos de Governo, sobre as políticas públicas. Para Motta (2013, p. 86), “na prática, é impossível conceder autonomia de decisão em meio a um controle político acentuado”.

Tendo em vista o cenário aqui apresentado e considerando a realidade da regulação no Brasil, o presente trabalho se propõe a investigar a conjuntura das agências reguladoras estaduais multissetoriais – objeto de escassos estudos, como será visto a seguir – sob a perspectiva financeira, observando o modelo teórico proposto para as agências reguladoras, bem como a evolução esperada para o lapso temporal decorrido. As agências estaduais, em sua maioria, regulam e fiscalizam mais de um serviço público privatizado, muitas vezes compartilhando competências próprias das agências federais e municipais. Sua estruturação permite um acompanhamento dos serviços melhor alinhado às necessidades regionais, mas com ganho de escala comparativamente às agências municipais. São portanto um modelo diferenciado e representativo no cenário da regulação brasileira.

## **1.2 Justificativa da pesquisa**

Muito embora já existissem no Brasil alguns organismos reguladores – a exemplo da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e do Banco Central do Brasil – foi a partir

da Reforma Gerencial da década de 1990 que as agências reguladoras se consolidaram no Brasil. Verifica-se, portanto, que são instituições relativamente novas (se comparadas a países como os Estados Unidos, por exemplo) consideradas por alguns autores como um fenômeno inovador (DI PIETRO, 2002; JUSTEN FILHO, 2008; BERCHESI; GUARIGLIA; SCHIAVI, 2009).

A regulação é um serviço de eminente interesse público, vez que atua sobre a qualidade e a disponibilidade da prestação de serviços públicos essenciais. O modelo adotado no Brasil foi baseado na experiência norte-americana, que já o aplicava desde o século XVIII (FARIAS; RIBEIRO, 2002; PACHECO, 2003; BERCHESI; GUARIGLIA; SCHIAVI, 2009; RAMALHO, 2009; SAMPAIO, 2013). Com isso, dadas as peculiaridades que circundam o modelo em questão (conforme será aprofundado no referencial teórico específico), observa-se na regulação um interessante tema para abordagem acadêmica.

Peci e Cavalcanti (2000) apontaram para o fato de que os estudos na área regulatória, em sua maioria, possuem enfoque econômico. Buscando verificar essa assertiva, foi realizada pesquisa bibliométrica na Biblioteca Digital de Dissertações e Teses (BDTD), concluída em 17 de janeiro de 2014, utilizando como termo de busca a palavra-chave “agencia reguladora”. Como resultado, foram encontrados 210 documentos, dos quais, a partir da análise dos títulos e resumos de cada trabalho, 87 tinham de fato relação com agências reguladoras, abrangendo o período de 2000 a 2013. Destes, observou-se ainda que nove abordavam o tema regulação de forma muito indireta, razão por que não foram objeto de análise.

Cumprir destacar, contudo, que a base de dados utilizada na pesquisa bibliométrica em comento, por se restringir apenas à BDTD, necessita de um detalhamento mais aprofundado, utilizando-se de outras fontes, o que pode ser objeto de pesquisas futuras, para formular conclusões mais sólidas.

Assim, dentre os 78 estudos analisados, foram identificadas 63 dissertações e 15 teses. Com base nos objetivos gerais extraídos dos resumos de cada produção acadêmica, foi possível agrupar os trabalhos em sete categorias gerais, a saber: enfoque em serviços públicos delegados específicos (20 trabalhos), aspectos jurídicos da regulação (19 trabalhos), estudo sobre agência federal (16 trabalhos), regulação econômica (9 trabalhos), processo de criação das agências reguladoras no Brasil (4 trabalhos), estudo

sobre agência estadual (4 trabalhos) e outras abordagens (6 trabalhos). Todos esses trabalhos constam listados no Apêndice A deste trabalho, agrupados por categoria.

Sobre as abordagens identificadas, oportuno destacar algumas observações:

- a) Em relação aos estudos sobre serviços públicos delegados específicos, os setores de energia elétrica e telecomunicações apresentaram a maior participação, com, respectivamente, oito (seis dissertações e duas teses) e sete estudos (cinco dissertações e duas teses). Para os demais setores, observou-se duas dissertações para a área de gás canalizado, uma tese sobre tratamento fitossanitário com radiação, outra sobre a Lei de Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico e uma dissertação sobre medicamentos genéricos.
- b) Dos estudos que abordavam questões jurídicas, os temas principais foram a capacidade normativa das agências reguladoras e o problema da captura<sup>1</sup>, ambos com três dissertações cada. Em seguida, questões sobre a proteção do consumidor através das agências reguladoras e sobre o seu papel na democracia brasileira foram objeto de dois estudos cada, com uma tese e uma dissertação para o primeiro tema e duas dissertações para o segundo. Em menor proporção, foram observados estudos sobre: controle judicial das agências; controle de atuação das agências federais brasileiras; natureza jurídica das taxas de fiscalização cobradas pelas agências; responsabilidade civil com foco nas agências; servidão administrativa e estado regulador; elementos para uma abordagem neorrepublicana das agências; princípio da legalidade e limites do controle das atividades-fim; intervenção das agências no processo civil; e participação cidadã como limite à autonomia das agências.
- c) Dentre as agências reguladoras federais objeto de estudo, quatro dissertações abordaram a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel); três, a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel); três, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa); duas, a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP); uma, a Agência Nacional de Águas (ANA) e uma, a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS). Além disso, uma tese analisou conflitos, negociações e contratos de empresas reguladas pela Aneel,

---

<sup>1</sup> Captura do ente regulador por áreas de interesse vinculadas à prestação de serviço específica (CONFORTO, 1998).

- Anatel e ANP e uma dissertação abordou a utilização da informação contábil pelas agências reguladoras federais no suporte ao controle.
- d) No que tange à regulação econômica, foram observados trabalhos sobre agências reguladoras multissetoriais como controle das falhas de mercado; análise de impacto regulatório; regulação pró-concorrência; teoria das falhas de regulação; estado pós-moderno da regulação econômica; defesa da concorrência em mercados regulados; intervenção do Estado na economia; aplicação da teoria da regulação econômica; e análise descritiva de modelos institucionais de regulação econômica, na proporção de um para cada tema.
  - e) Sobre agências reguladoras estaduais, foram encontradas duas dissertações tendo por objeto a Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará (Arce), uma dissertação sobre a Agência Estadual de Vigilância Sanitária (Agevisa-PB) e uma dissertação estudando a função fiscalização em quatro agências estaduais.
  - f) Como outras abordagens, foram diagnosticados estudos sobre cooperativas de eletrificação rural; auto-regulação de instituições financeiras; propaganda de medicamentos; questões políticas nas agências; conflito entre Estado, mercado e sociedade; e mecanismos de participação popular, sendo um trabalho para cada temática.

A partir do que foi constatado acima, infere-se que o enfoque principal dos trabalhos da área de regulação no Brasil recai sobre aspectos técnicos relacionados aos serviços públicos regulados. Não se confirmou, portanto – para as dissertações e teses elaboradas no Brasil no período de 2000 a 2013 – a predominância do enfoque econômico destacada por Peci e Cavalcante (2000).

Oportuno ainda observar que, ao longo dos últimos 13 anos, os aspectos de gestão das agências reguladoras foram uma abordagem secundária. Ademais, dos 78 estudos analisados, somente quatro avaliaram agências estaduais, dos quais três foram estudos de caso de agências específicas e um sopesou aspectos correlatos à fiscalização do serviço de energia elétrica. Com isso, dada a escassez de estudos voltados para as agências reguladoras estaduais, estas passarão a ser o objeto de análise da presente pesquisa, o que ressalta a importância deste trabalho, traduzida no seu pioneirismo.

Além disso, importante destacar que as agências reguladoras estaduais são o grupo mais representativo de agências reguladoras no Brasil. Individualmente, apresentam-se como importantes peças para aporte das economias locais relacionadas aos serviços que regulam, dado que, além de verificarem aspectos técnicos desses serviços, também revisam as tarifas cobradas. Com isso, conjuntamente, oferecem grande contribuição à economia nacional.

Em relação à temática, tem-se, dentre as particularidades do modelo aplicado no Brasil, a característica relacionada à autonomia das agências reguladoras. A fim de assegurar-lhes uma atuação imparcial e livre de ingerências externas, defende-se que elas devem ser dotadas de autonomia administrativa e financeira.

Em auditoria operacional realizada com a finalidade de aferir a governança das agências reguladoras de infraestrutura no Brasil (BRASIL, 2011), o Tribunal de Contas da União (TCU) defendeu a criação de mecanismos para defender a autonomia financeira destas e apontou para a fragilidade do seu processo orçamentário.

Extraí-se, desse levantamento, que a dita autonomia constante do modelo de agências reguladoras independentes é falha, considerado o objeto de análise do TCU. Avaliando a literatura aplicada ao tema, observam-se ainda trabalhos (BATISTA, 2011; BRASIL, 2011; LIMA, 2012) em que se aponta para a recorrência de contingenciamento de verbas nas agências federais, com impacto negativo na execução dos serviços essenciais por elas prestados.

No tocante às agências estaduais, não foram encontrados estudos que abordassem essa temática, não sendo possível tecer comentários sobre seu cenário financeiro com base na literatura acadêmica.

Com isso, surge a questão de pesquisa destacada no tópico que segue, cuja relevância justifica-se na escassez de estudos sobre o tema e nos demais apontamentos que constituíram o presente item.

### **1.3 Questão da pesquisa**

Considerada a autonomia financeira e a conseqüente autossuficiência de recursos que devem ser próprias das agências reguladoras independentes, qual a perspectiva

financeira das agências reguladoras estaduais multissetoriais à luz do modelo proposto na literatura e da evolução esperada para a realidade da regulação no Brasil?

#### **1.4 Pressupostos**

Considerando o arcabouço teórico que embasa o presente estudo, foram delineados os seguintes pressupostos:

- a) Tal qual as agências reguladoras federais, as agências estaduais também não atingiram a autonomia financeira ideal proposta em seu desenho institucional;
- b) As agências reguladoras estaduais não evoluíram em termos de controles gerenciais efetivos;
- c) Os planos plurianuais dos Estados não traduzem um panorama voltado à melhoria regulatória;
- d) As agências reguladoras estaduais possuem controle político acentuado, ainda com forte apego burocrático;
- e) Não houve grande evolução institucional para as agências reguladoras estaduais brasileiras.

#### **1.5 Objetivos**

Esta pesquisa tem como objetivo geral analisar as agências reguladoras estaduais multissetoriais sob a perspectiva financeira, à luz do modelo proposto na literatura e da evolução esperada para a realidade da regulação no Brasil. Para o alcance deste objetivo, foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- 1) Descrever a composição dos recursos financeiros das agências reguladoras estaduais;
- 2) Verificar os instrumentos gerenciais utilizados pelas agências estaduais para controlar seus recursos financeiros;
- 3) Analisar as perspectivas das agências estaduais para a gestão financeira de seus planos plurianuais;
- 4) Identificar as dificuldades encontradas pelas agências estaduais na execução de seus recursos;
- 5) Verificar o estágio institucional das agências reguladoras estaduais multissetoriais.



## **1.6 Aspectos metodológicos**

A metodologia proposta para este estudo adota a utilização de pesquisa bibliográfica, documental e de campo, melhor detalhadas em capítulo específico. A primeira, abrangendo a consulta a livros, publicações em periódicos, anais de eventos, dissertações e legislações sobre os temas que darão sustentação teórica ao presente estudo. A segunda, relacionada à consulta aos planos plurianuais dos Estados a que as agências objeto de estudo estão vinculadas. A terceira, associada à pesquisa de campo, com a aplicação de questionários destinados aos Gerentes/Coordenadores Administrativo-Financeiros (ou pessoas por eles indicadas) das 19 agências reguladoras estaduais multissetoriais que compõem a unidade de análise deste trabalho.

## **1.7 Estrutura geral do trabalho**

Este trabalho está estruturado em seis seções. A primeira consiste na presente introdução, que apresenta e articula a formulação do trabalho, destacando os relevantes objetivos a serem alcançados.

A segunda seção contextualiza o cenário político-administrativo em que as agências reguladoras independentes começaram a atuar no Brasil, dando especial enfoque aos movimentos de Reforma do Estado a partir de três subseções. Nelas, é apresentado o movimento internacional que deu origem à Nova Gestão Pública, sua repercussão no Brasil e as características que culminaram no desenvolvimento da moderna regulação.

A terceira seção trata das agências reguladoras independentes – unidade de análise deste estudo – cujas peculiaridades de seu desenho institucional serão descritas em quatro subseções: a primeira, trazendo conceitos introdutórios relacionados às agências reguladoras brasileiras; a segunda, apresentando as competências regulatórias no âmbito federal, estadual e municipal; a terceira, dissertando sobre sua natureza jurídica; e a quarta, abordando aspectos relativos à autonomia das agências.

Em seguida, passa-se à quarta seção, que se refere à metodologia empregada para a consecução dos objetivos propostos neste estudo, subdividida em cinco temáticas, que retratam a classificação da pesquisa, os seus sujeitos, o instrumento de coleta aplicado, a forma como os dados foram coletados e os mecanismos de tratamento e análise das informações obtidas.

As duas seções finais abordam, respectivamente, a apresentação e análise dos dados – subdividida em conformidade com os objetivos específicos da pesquisa – e as considerações finais.

## **2. A REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO E O SURGIMENTO DA MODERNA REGULAÇÃO**

Bresser-Pereira (2011) reconhece a existência de três formas de gerir o Estado: “administração patrimonialista”, “administração pública burocrática” e “administração pública gerencial”, esta última também conhecida por Nova Gestão Pública (*New Public Management*). Cada forma representa uma evolução ao formato anterior, o que ocorre através de reformas no aparelho estatal.

Para Rivera (2007, p. 6), “a Reforma do Estado procura conservar o que funciona e transformar o que é inoperante em um sistema político” (traduzido pela autora). Segundo o autor, quando se reconhece, a partir da análise das condições sociais, políticas e econômicas, a necessidade de atualização do Estado, modificam-se procedimentos, mas se conservam algumas instituições que fazem parte de sua cultura, refletem seus valores e dão sentido a suas tradições.

Complementarmente, Matias Pereira (2003) observa que o processo de reforma do Estado e a redefinição de suas relações com a sociedade é um processo eminentemente político, por meio do qual se recompõem as relações de poder nas sociedades latino-americanas.

Observa-se, com isso, que os movimentos reformistas representaram avanços de gestão em dados contextos políticos, por óbvio, com erros e acertos. Tendo em vista o exposto, neste capítulo, será apresentado o contexto político-administrativo reformista que foi palco para o surgimento do modelo regulatório objeto deste trabalho.

### **2.1 A Nova Gestão Pública**

Na década de 1970, por conta das crises fiscais, diversos países deram início a um conjunto de reformas administrativas. Surgia, assim, a Nova Gestão Pública (NGP), fenômeno que só veio a se consolidar como tal na década de 1990 (LAGUNA, 2009).

De forma geral, a NGP concentrava-se em agregar valores administrativos para a gestão pública, tais como eficiência e eficácia. Para tal, buscava-se trazer práticas gerenciais do setor privado para o público e implementar mecanismos de controle orientado para resultados (CHRISTENSEN; LAEGREID, 2005; LAGUNA, 2009;

CÁRDENAS, 2011; MOTTA, 2013). Laguna (2009, p. 451) cita alguns termos associados à NGP:

Por um lado, hoje em dia contamos com termos associados com a NGP: orientação a resultados, metas e avaliações de desempenho, gratificação de desempenho, contratos de desempenho, *outcomes-outputs*, orçamento por resultado, gestão estratégica, qualidade no serviço, cidadão-cliente, cartas cidadãs, agencificação, controle por competência, orientação ao mercado (Traduzido pela autora).

Analisando essas expressões, observa-se que conduzem a valores próprios da gestão privada. Traduzem um movimento que buscava tirar o Estado de sua inércia burocrática para agregar resultados à gestão pública. A principal ideia da NGP seria a economicidade da administração pública, incluindo gerencialismo, descentralização, simplificação da tomada de decisões, indicadores de desempenho, objetivos para a busca de resultados, administração por resultados e uso de novas tecnologias no governo (KIM, 2007).

Cárdenas (2011) justifica o apego gerencialista das reformas administrativas no seu potencial para corrigir problemas de ordem político-administrativa, de forma a responder às demandas sociais dos cidadãos, melhorando a condução dos assuntos públicos. Para este autor, a administração privada é mais adequada pela forma mais clara com que busca resultados, em contrapartida ao formalismo excessivo associado ao cenário da burocratização.

Neste sentido, os discursos centrais da NGP, marco da pós-burocracia, teriam como base três eixos principais: cliente, resultado e estratégia. Introduzia-se, assim, uma tendência internacional ao neoliberalismo, traduzida no pensamento gerencial e na mentalidade de mercado. O setor privado inspirou o modelo a partir do qual a administração pública deveria ser vista como uma prestadora de serviços aos cidadãos, aos quais caberiam os papéis de clientes e consumidores (CHRISTENSEN; LAEGREID, 2005; CÁRDENAS, 2011).

Para os autores, os principais componentes da NGP são uma gestão pública prática, controlada por pessoas que tenham liberdade para administrar, associada a padrões de desempenho, com maior ênfase no controle de resultados, maior competência, contratos, retornos, descentralização de unidades e aplicação de técnicas gerenciais da iniciativa privada. A principal hipótese das reformas da NGP seria, portanto, a de que

mais mercado, mais gestão e mais autonomia produziram mais eficiência sem afetar o controle.

No que tange à descentralização, a NGP fomentou a criação de entidades autônomas, mais especializadas, distantes do poder político central – que pudessem direcionar algumas políticas públicas até então executadas diretamente pelo Estado – de forma a agregar mais eficiência a esses serviços públicos e desconcentrar atividades do governo, para que outras pautas pudessem ser priorizadas. Exemplo dessas instituições seriam as agências reguladoras.

Christensen e Laegreid (2005), em contraponto, observam que a existência de instituições autônomas debilita o controle político, sendo passível de dar espaço a uma burocracia mais complexa no lugar da simplificada. Na mesma linha, Motta (2013) observa que a NGP além de não extinguir os controles tradicionais, acabou por refletir em um aumento da burocracia. Isso porque, segundo o autor, “os controles políticos tornam as tarefas rotineiras não delegáveis, favorecendo a centralização e danificando todas as ideias de descentralização” (MOTTA, 2013, p. 86).

Assim, tornar-se-ia necessário, em primeiro lugar, um setor público honesto para então se pensar em seu funcionamento autônomo, baseado em regras e utilizando-se do formalismo que lhe é peculiar (CHRISTENSEN; LAEGREID, 2005). Por não existir este cenário de total confiança e pela herança burocrática ainda representativa dos mecanismos de controle adotados pela administração pública, o modelo gerencial inicialmente pensado – carregando a celeridade e eficiência próprias do setor privado – não prosperou. Neste sentido, alguns autores identificaram que o resultado da NGP foi a adoção de um modelo híbrido, somando ao gerencialismo o forte apego burocrático (CÁRDENAS, 2011; MOTTA, 2013).

## **2.2 Reforma Gerencial Brasileira**

Como decorrência da administração patrimonialista ou patrimonialismo, o Brasil observou, nos anos 1930, a Reforma Burocrática. Esta reforma estabeleceu um serviço público profissional e os princípios da administração pública burocrática, criando uma série de instituições (SLOMSKI *et al.*, 2008; BRESSER-PEREIRA, 2011). Conquanto tenha representado de fato uma ruptura ao modelo até então vigente na administração pública, tendo sido, portanto, um grande avanço, esta reforma padeceu de deslocamento

temporal, uma vez que, quando implementada, o desenvolvimento tecnológico atingia grande notoriedade, e o papel econômico e social do Estado tomava maiores proporções. Nos anos seguintes, observou-se clara inconsistência entre o papel do Estado e o progresso técnico em andamento, em meio ao que surgiram algumas reformas intermediárias, sem grande sucesso (BRESSER-PEREIRA, 2011).

Assim, a segunda grande reforma administrativa brasileira despontou a partir dos anos 1990, conhecida como Reforma Gerencial. O seu principal foco era a modernização do Estado e a busca por uma gestão pública mais eficiente, voltada para o cidadão-cliente. Como ressalta Gaetani (2003), a retórica gerencial abrangia a consolidação de alguns conceitos oriundos do gerencialismo, como qualidade, customização, contratualização de resultados e outros. Antes de ser considerada uma reforma de gestão, deve ser destacado o seu caráter de reforma institucional, que deu margem à criação de instituições normativas e organizacionais de apoio à gestão (BRESSER-PEREIRA, 2011). Seus reflexos podem ser observados nos planos de gestão dos presidentes Fernando Henrique Cardoso (FHC – 1995 a 2002), Luiz Inácio Lula da Silva (Lula – 2003 a 2010) e persistem na gestão da presidenta Dilma Rousseff. Segundo Bresser-Pereira (2011, p. 23), a Reforma Gerencial de 1995 parte do pressuposto de que “a melhor forma de combater o clientelismo é tornar-se gerencial; é dar autonomia ao administrador público, valorizando-o por sua capacidade de tomar decisões, inclusive de caráter político, ao invés de submetê-lo a um controle burocrático vexatório”.

Sob a responsabilidade do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), foram estabelecidas condições para aumentar a governança do governo federal. Para tal fim, foi elaborado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRE), instrumento balizador da reforma (MATIAS PEREIRA, 2003).

Conforme Farias e Ribeiro (2002), o PDRE teve como objetivos garantir a governança pública mediante novos modelos de financiamento, organização e gestão do setor público e aprofundar a descentralização de funções para Estados e municípios, limitando, em princípio, as ações da máquina estatal às atividades exclusivas, reservando as não-exclusivas ao setor público não-estatal e a produção de bens e serviços à iniciativa privada.

Foi nesse contexto que as instituições públicas passaram a buscar o desenvolvimento de práticas típicas do setor privado, incorporando mecanismos de gestão que auxiliassem seus gestores no aperfeiçoamento de suas capacidades gerenciais

(MARTINEZ; ALVES FILHO, 2010; REZENDE; CUNHA; BEVILACQUA, 2010; SUZART, 2010; CHING; SILVEIRA; FREIRE, 2011). Vislumbrava-se uma transformação qualitativa da gestão pública, nos moldes do que vinha sendo trabalhado no contexto internacional, culminando na elaboração de instrumentos voltados para a mensuração e avaliação do desempenho do setor público nas suas mais diversas esferas.

Assim, passou-se a refletir sobre os conceitos administrativos adotados para o setor público e a questionar se deviam ser de fato dissociados do que se usava para a área privada. A cultura dos gastos públicos, por exemplo, até então limitada ao alcance das metas orçamentárias, começou a ser vista por outro ângulo: o da qualidade do gasto. Com isso, a necessidade de informações de custos passou a ser cada dia mais relevante (ALMEIDA; BORBA; FLORES, 2009; HOLANDA; LATTMAN-WELTMAN; GUIMARÃES, 2010; REZENDE; CUNHA; CARDOSO, 2010).

Nessa mesma linha, a *International Federation of Accountants* (IFAC, 2000), ao tratar sobre a Contabilidade de Custos aplicada ao setor público, defendeu que suas funções não deviam ser distintas das adotadas no setor privado. De forma geral, vinculava sua funcionalidade especialmente à gestão, abrangendo orçamento, controle e redução de custos, fixação de preços e taxas, mensuração de desempenho, avaliação de programas e uma variedade de decisões de escolha econômica.

Cabe ressaltar que essas necessidades não nasceram a partir da reforma. Contudo, esta contribuiu para fortalecer o debate. Assim, citando a temática de custos, observa-se que a necessidade de sua implementação persiste de longas datas (BRASIL, 1964, 1967, 1986, 2000, 2001). Holanda, Lattman-Weltman e Guimarães (2010) atribuíram variáveis de ordem histórica, econômica, política e cultural como possíveis causas para o atraso. Os autores destacaram que, somente após uma década de estabilização financeira, passou-se a evidenciar a preocupação com o aperfeiçoamento das ferramentas de gestão dos recursos públicos.

Nesse aspecto, importante também destacar a necessidade de envolvimento da população como fiscal das ações públicas por ela custeadas, cujo papel, para ser efetivado, vincula-se à disponibilização de instrumentos de avaliação e acompanhamento das políticas públicas (REZENDE; CUNHA; BEVILACQUA, 2010; SUZART, 2010). Em 2011, foi publicada a Lei nº 12.527, com vigência a partir de 2012, a partir da qual toda a administração pública deveria adotar mecanismos para divulgar informações internas que dessem transparência dos seus atos à sociedade, resguardada a proteção a informações sigilosas. Esta lei ficou conhecida como Lei de Acesso à Informação e, a partir dela, foram

criados os portais de transparência governamentais, trazendo dados de receita, despesa, contratos firmados pela administração pública, entre outros.

Entretanto, mesmo considerada a participação popular, para a avaliação dos serviços públicos que ficaram a cargo da iniciativa privada, seria necessário um acompanhamento técnico para os padrões de qualidade aplicáveis a esta natureza de serviços. Assim, foram criadas, no âmbito da Reforma Gerencial dos anos 1990, as agências reguladoras.

### **2.3 A moderna regulação**

Conforme visto, as reformas administrativas objeto deste capítulo produziram uma redefinição no papel do Estado, que deixou de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços para se adequar a sua nova função gerencial. Assim, “a reforma do Estado priorizou a transferência para o setor privado das atividades que podem ser controladas pelo mercado” (MATIAS PEREIRA, 2003, p. 43).

Trata-se de uma nova visão acerca dos serviços públicos: prestação básica universal de serviços oferecida aos cidadãos e garantida pelo Estado, traduzida numa ótica de redução do setor público para melhoria do funcionamento desses serviços (BARCO, 2008). Nesse contexto, conforme o autor, o Estado passou a adotar a técnica de concessão administrativa<sup>2</sup> dos serviços públicos, para que pudesse dirigi-los (uma vez que é o titular da atividade) sem realizar uma gestão direta. Isso porque, ao longo das últimas décadas, o Estado alcançou uma dimensão de atividades muito maior que a sua capacidade de desenvolvê-las, especialmente considerando as crises financeiras por que passou.

Introduz-se, com isso, a função do Estado regulador, paradigmático dos países de tradição liberal, como alternativa ao modelo interventor e burocrático tradicional, baseada nos seguintes princípios fundamentais: descentralização, privatização e delegação com autonomia (FARIAS; RIBEIRO, 2002).

Oportuno, contudo, destacar alguns modelos de Estado previamente ao contexto em que o Estado regulador virá a se inserir. Aranha (2009) contextualiza dois modelos estatais relevantes: o Estado do Bem-Estar Social (*welfare state*) e o Estado mínimo. No

---

<sup>2</sup> “A concessão administrativa é um contrato em sentido restrito, de objeto complexo e duração continuada, que impõe a um particular obrigações de dar e fazer direta ou indiretamente em favor da Administração Pública” (JUSTEN FILHO, 2008, p. 645).



primeiro, o Estado apresenta um papel complementar ou substitutivo ao mercado. No segundo, todas as atividades econômicas são coordenadas pelo mercado, ao passo que compete ao Estado apenas garantir a propriedade e os contratos essenciais ao seu bom funcionamento. Em ambas as situações, a regulação está presente, mesmo que de forma mais incipiente. O Estado regulador aparece como um diferencial a esses dois modelos, segundo o autor, agregando características gerenciais à administração pública, em que o mercado – instrumento através do qual serão concretizados direitos fundamentais da sociedade – será monitorado nos aspectos que constituem cada setor regulado. Assim o Estado regulador, embora nem execute diretamente atividades econômicas nem as terceirize integralmente ao mercado, atua como um mediador e garantidor dos direitos fundamentais.

No que tange às formas de regulação, Aranha (2009) aponta quatro formatos, que podem se manifestar de forma isolada ou cumulativamente, a saber: regulação pelo mercado, regulação endógena, regulação por contratos e regulação por entes reguladores. Na primeira, ter-se-ia um mercado autorregulável pela própria densidade da concorrência. Nas três formas seguintes, há interveniência do Estado, seja pela estatização dos prestadores dos serviços regulados (regulação endógena), seja como parte em acordo sobre as normas jurídico-administrativas de execução dos serviços pela via de concessão ou permissão (regulação por contratos), seja pela criação de estruturas técnicas altamente especializadas para o acompanhamento dos serviços prestados (regulação por órgãos reguladores). Neste último formato, nasce a figura das agências reguladoras, objeto deste estudo.

Cumprindo observar, contudo, que não necessariamente será uma agência a entidade reguladora no caso da regulação por entes reguladores. Marques Neto (2009), por exemplo, aponta o Banco Central do Brasil como primeiro instituto de regulação setorial brasileiro, criado em 1964. Há, na doutrina jurídica, quem identifique características regulatórias em outras entidades anteriores, sem que isso seja, porém, o entendimento majoritário.

Isso posto, muito embora nem todo ente regulador possua o formato de agência, o mesmo autor destaca que, para a regulação estatal, são elas – em seu modelo independente – o instrumento mais apto e eficiente para seu exercício.

### 3. AGÊNCIAS REGULADORAS INDEPENDENTES

Muito embora fosse evidenciada a existência de práticas regulatórias no Brasil desde a década de 1960, a moderna regulação, exercida por meio de entidades independentes, somente ganhou força após a Reforma Gerencial Brasileira da década de 1990. Estas entidades – as agências reguladoras independentes – serão portanto o objeto de análise em que se deterá este capítulo, tendo em vista as peculiaridades institucionais que a justificam como objeto desta dissertação.

#### 3.1 Agências reguladoras brasileiras: breve introdução

Di Pietro (2002, p. 402) considera agência reguladora, em sentido amplo, “qualquer órgão da Administração Direta ou entidade da Administração Indireta com função de regular a matéria específica que lhe está afeta”. Ao vocábulo regular, associa a autora a organização e o controle de determinado setor relacionado à agência. Para Justen Filho (2008, p. 534), a regulação pode ser sintetizada na “opção preferencial do Estado pela interferência indireta” (normativa) sobre as atividades de interesse público. Conforme o autor:

O Estado regulador reserva para si o desempenho material e direto de algumas atividades essenciais e concentra seus esforços em produzir um conjunto de normas e decisões que influenciem o funcionamento das instituições estatais, orientando-as em direção de objetivos eleitos (JUSTEN FILHO, 2008, p. 534).

A origem das agências reguladoras remonta ao ano de 1887, quando os Estados Unidos criaram a Comissão de Comércio. Na Inglaterra, o marco foi a Autoridade Independente de Televisão, criada em 1954, tendo-se instituído posteriormente várias agências durante o Governo Thatcher em 1984. Já em países como a França, a criação de autoridades reguladoras foi uma imposição da União Europeia, sendo criada, em 1997, a Autoridade de Regulação das Telecomunicações e, em 2000, a Comissão de Regulação da Eletricidade. Em todos os casos, a função regulatória foi reconhecida como uma atividade essencial do Estado (BERCHESI; GUARIGLIA; SCHIAVI, 2009).

No Brasil, as primeiras unidades reguladoras foram o Banco Central – criado na década de 1960 – e a Comissão de Valores Mobiliários, instituída em 1976. Ainda que estas organizações tenham representado um marco regulatório para o setor financeiro, o formato de regulação independente, que será objeto deste estudo, somente se consolidou

na década de 1990 (FARIAS; RIBEIRO, 2002), tendo como precursora a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel).

O modelo brasileiro de agência reguladora independente foi inspirado no norte-americano. Segundo Berchesi, Guariglia e Schiavi (2009), este modelo foi uma inovação organizacional bem aceita pelo Congresso, vez que delegava funções às agências sem que isso implicasse num fortalecimento excessivo do Executivo. Contudo, diferentemente do que se observou para os Estados Unidos – onde as atividades regulatórias representaram delegação do Poder Legislativo – no Brasil, as agências reguladoras independentes representaram delegação do Executivo (FARIAS; RIBEIRO, 2002; PACHECO, 2003; BERCHESI; GUARIGLIA; SCHIABI, 2009).

Da obra de Di Pietro (2002), extrai-se a existência de dois tipos de agências reguladoras no Direito brasileiro, a saber:

- a) As que impõem limitações administrativas, previstas em lei, através da utilização de mecanismos para fiscalização e repressão;
- b) As que regulam e controlam as atividades que constituem objeto de concessão, permissão ou autorização de serviço público (telecomunicações, energia etc.) ou de concessão para exploração de bem público (petróleo e outras riquezas minerais, rodovias etc.).

No primeiro caso, podem ser enquadradas instituições que já existiam anteriormente à Reforma Gerencial, como é o caso do Banco Central, da Secretaria da Receita Federal e do Conselho Monetário Nacional, dentre outras criadas em momento posterior (DI PIETRO, 2002). Já as segundas constituíram a inovação no Direito brasileiro (DI PIETRO, 2002; JUSTEN FILHO, 2008; BERCHESI; GUARIGLIA; SCHIABI, 2009), com a introdução do modelo de Estado regulador, sendo conhecidas por agências reguladoras independentes. Serão estas o objeto de estudo desta pesquisa. Cabe destacar que as características listadas acima não são excludentes, havendo agências que agregam as duas funcionalidades, como é o caso da Agência Nacional de Águas (ANA) e da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS).

### **3.2 Federalismo regulatório**

O termo federalismo regulatório foi extraído do trabalho de Holperin (2012), que o adotou para discutir a relação entre a Aneel e as agências estaduais. Neste trabalho, será utilizado para caracterizar as competências regulatórias nas diferentes esferas de governo (União, Estados e municípios).

Essencialmente, o que direciona para a criação de uma agência federal, estadual ou municipal é a titularidade do serviço público ou a competência administrativa/legislativa (CUÉLLAR, 2008). Contudo, essa associação nem sempre é direta, havendo algumas especificidades que direcionam para a regulação de um serviço que compete a uma esfera em outro ente federativo.

É o caso, por exemplo, do serviço de energia elétrica, de competência da União. Apesar de ser a Aneel a detentora da pauta regulatória deste serviço, lhe é facultada a descentralização de algumas atividades às agências estaduais, o que é feito através de convênios e contratos de metas, em que são relacionadas as atividades descentralizadas e os respectivos custos dos produtos pactuados. Da mesma forma, há casos de serviços de titularidade municipal que são regulados pelos Estados por questões de viabilidade técnica e financeira, como será detalhado mais adiante.

Sobre o tema em discussão, Pacheco (2003) pondera, como um desafio político-institucional da regulação no Brasil, a necessária articulação das diversas esferas de governo. Para a autora, o federalismo brasileiro tem como uma de suas marcas a falta de clareza sobre as competências de cada esfera de governo, pelo que os avanços da regulação estariam condicionados aos avanços no padrão do federalismo.

#### ***3.2.1 Agências reguladoras federais brasileiras***

Conforme já exposto, via de regra, é a titularidade do serviço público a ser regulado que define qual ente da federação terá competência para exercer o poder regulador. Cuéllar (2008) acrescenta ainda a este fator a existência de atividade econômica de relevante interesse nacional, regional, estadual ou local. Nesse contexto, o preceito geral que dita o objeto de regulação das agências federais lhe atribui tanto atividades econômicas de relevância a nível nacional ou regional como atividades expressamente delineadas na Constituição Federal como de competência da União, na forma de seus artigos 21, 22, 23 e 24 (BRASIL, 1988).

A mais antiga das agências reguladoras federais é a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), com lei de criação datada de 1996. Nos anos seguintes, foram criadas: a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), Agência Nacional de Águas (ANA), Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), Agência Nacional do Cinema (Ancine) e a mais recente no âmbito federal, datada de 2005, Agência Nacional de Aviação Civil (Anac). O Quadro 1 sintetiza as agências reguladoras federais brasileiras.

Quadro 1 – Agências reguladoras federais do Brasil

AGÊNCIA	DESCRIÇÃO	ANO	LEI	ÁREA DE ATUAÇÃO
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica	1996	9.427	Energia Elétrica
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações	1997	9.472	Telecomunicações
ANP	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis	1997	9.478	Petróleo, gás natural e biocombustíveis
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária	1999	9.782	Controle sanitário da produção e comercialização e produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária; controle sanitário dos portos, aeroportos e fronteiras
ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar	2000	9.961	Saúde suplementar
ANA	Agência Nacional de Águas	2000	9.984	Recursos hídricos
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres	2001	10.233	Transporte e infraestrutura rodoviária e ferroviária
ANTAQ	Agência Nacional de Transportes Aquaviários	2001	10.233	Transporte aquaviário e infraestrutura portuária e aquaviária
ANCINE	Agência Nacional de Cinema	2001	MP 2.228	Indústria cinematográfica e videofonográfica
ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil	2005	11.182	Aviação civil

Fonte: Adaptado de Sabóia (2007, p. 92).

Quanto ao desenho institucional, é possível a criação de entidades unissetoriais (atuam de forma especializada em apenas um serviço) e multissetoriais (um ente regulador responsável pela regulação de vários serviços públicos) (CONFORTO, 1998; PACHECO, 2003). Na esfera federal, o que se observa é a adoção de modelos de agências setoriais e especializadas (PACHECO, 2003; OLIVIERI, 2006), conforme também verificado através do Quadro 1.

Batista (2011), ao estudar as agências reguladoras federais brasileiras, identificou que todas possuem orçamento baseado em recursos próprios e também do governo, liberados através da Lei Orçamentária Anual e, portanto, passíveis de contingenciamento pelo Executivo. Seriam as reservas de contingência, em princípio, uma forma de captar recursos para situações de emergência. Sobre este fenômeno, observa a autora que sua ocorrência é frequente e que está presente em todas as agências federais. No mesmo sentido, se pronunciou o TCU em auditoria operacional realizada no âmbito das agências reguladoras de infraestrutura, ao mencionar que a forma como os recursos são repassados às agências prejudica sua autonomia financeira, vez que ocorrem de maneira intempestiva ou sujeitam-se a contingenciamentos do Poder Executivo (BRASIL, 2011).

Dada a extensão do território brasileiro, é necessária, para alguns serviços, a presença do ente regulador em cada Estado, para verificar, *in loco*, a qualidade do serviço público prestado. Isso pode ser feito de forma programada ou eventual, com o deslocamento de servidores da sede de sua agência até o local onde o serviço está sendo prestado, através da criação de filiais regionais ou pela descentralização a entidades reguladoras locais, por meio de convênios ou instrumentos similares. Nesta última hipótese, ter-se-ia uma exceção à regra que associa o ente federativo regulador ao ente federativo titular do serviço.

Assim, alguns entes federais, na sua própria lei de criação, já previram a possibilidade de descentralizar parte de suas atividades a outros entes da federação. Neste sentido, Ramalho (2003) observou o caso da Aneel – cuja lei de criação estabeleceu esta alternativa através de delegação aos Estados e ao Distrito Federal – diferentemente das leis de criação da Anatel e ANP. Para este caso específico, cumpre observar que o serviço de comercialização de energia elétrica fica a cargo de companhias elétricas localizadas nos Estados e que, em períodos anteriores, foram empresas estatais. Na época em que a Aneel foi criada, cerca de 80% da distribuição de energia estava sob controle estadual (OLIVIERI, 2006). Desta forma, a opção pela descentralização de atividades regulatórias

aos Estados não foi somente a escolha do melhor modelo para adequação territorial, mas acima disso, foi uma opção política. Sob esta ótica estão as palavras de Olivieri (2006, p. 8):

Nenhuma outra agência federal tem um nível de descentralização semelhante ao da Aneel, e isso não decorre apenas da racionalidade técnica de um modelo de fiscalização descentralizado em um país de grande extensão como o Brasil, mas, principalmente, da articulação dos estados e das comunidades de energia das empresas estaduais em torno do interesse de manter o controle sobre a regulação e a fiscalização dos serviços de energia elétrica.

Nos tópicos seguintes, serão apresentadas algumas características dos institutos reguladores estaduais e municipais.

### ***3.2.2 Agências reguladoras municipais brasileiras***

Aos municípios, a Constituição Federal, em seu art. 30, I, atribui competências de interesse local, como é o caso da prestação de serviços de transporte rodoviário e metroviário urbano, esgotamento sanitário e distribuição domiciliar de água (CUÉLLAR, 2008). A maioria das agências deste âmbito foi criada nos anos 2000, com o objetivo de regular os serviços de saneamento, no formato unissetorial portanto (GALVÃO JUNIOR, 2009).

Sobre este serviço específico, contudo, cumpre destacar uma peculiaridade: em 2013, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu pela gestão compartilhada dos serviços de saneamento – entre Estado e municípios – para regiões metropolitanas e pela titularidade municipal nos casos de municípios isolados. O Tribunal entendeu que “a função pública do saneamento básico frequentemente extrapola o interesse local e passa a ter natureza de interesse comum no caso de instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões” (STF, 2013).

Observe-se que, para a regulação deste serviço, Galvão Junior (2010) aponta ser predominante no país o formato de agências reguladoras estaduais. No mesmo trabalho, o autor destacou alguns desafios a serem superados pelas agências reguladoras de saneamento básico, esboçando um cenário de evolução para estabelecer diretrizes que viabilizem a melhoria do desempenho da regulação.

Assim, o primeiro estágio institucional seria caracterizado pelas medidas legais e operacionais para funcionamento da agência: lei de criação e instalação da agência reguladora. O segundo estágio formularia as primeiras iniciativas institucionais e legais, a saber: pessoal próprio concursado; recebimento de delegação para regular outros entes federados; comunicação com a sociedade. No terceiro estágio, a agência já deteria um bom conhecimento do setor regulado, vivenciando o seguinte cenário: parcerias efetivas com os reguladores intersetoriais; revisão do desenho institucional da agência; maior interação com a sociedade; participação na elaboração de políticas públicas. Já o quarto estágio estaria relacionado à estabilidade da função regulatória, sendo evidenciado pelos seguintes aspectos: orçamento próprio e mudança no modelo de gestão e prestação dos serviços. O trabalho em discussão apontou que o atual estágio das agências reguladoras setoriais de saneamento básico brasileiras seria o primeiro para a maioria delas, com algumas em transição para o segundo estágio (GALVÃO JUNIOR, 2010).

Estudo realizado por Galvão Junior, Turolla e Paganini (2008) acerca da viabilidade da regulação subnacional dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário apontou a existência de diversas questões administrativas e financeiras que dificultam o exercício da regulação setorial pelos municípios. O trabalho concluiu que – para o contexto institucional da época e com taxas de regulação de 1 a 3% – seria inviável a regulação do saneamento básico na maioria dos municípios brasileiros. Isso porque as agências necessitam de estrutura e quadro técnico capacitados, com remunerações atrativas para profissionais qualificados. Além disso, nas agências estaduais (multissetoriais em sua maioria), há a possibilidade de rateio de despesas administrativas comuns aos diversos setores regulados, reduzindo o custo regulatório, cujas taxas – para o serviço de saneamento básico – são de aproximadamente 0,5% do faturamento das concessionárias (GALVÃO JUNIOR, 2009).

No mesmo sentido é a opinião de Stimamiglio (2012), ao apresentar que, para a regulação cumprir seus objetivos, é necessário que haja independência política, administrativa e financeira das agências reguladoras em relação aos seus governos, com a definição clara das responsabilidades e competências de cada parte e a devida qualificação ética e técnica dos agentes.

Desta forma, Melo (2012), ao destacar a existência de pouquíssimas agências reguladoras municipais no Brasil, atribuiu este fato ao alto custo necessário para se manter uma regulação que garanta tecnicidade e modicidade tarifária. Ademais, verifica como



desvantagens o risco de ingerência política do município ao qual a agência reguladora está atrelada, o risco de captura pelos titulares dos serviços e o reduzido ganho de escala. Por outro lado, o autor pondera como vantagens deste modelo de regulação a redução da distância entre entidade reguladora, titulares e serviços regulados, possibilitando uma fiscalização mais próxima. Stimamiglio (2012) complementa ainda que essa proximidade pode reduzir a assimetria de informações<sup>3</sup> e ampliar a participação social no processo de gestão dos serviços, uma vez que a agência municipal regula exclusivamente para o seu município e pode dedicar-se muito mais intensamente a essa função.

Assim, verifica-se que este grupo de agências é ainda muito frágil, ensejando ainda discussões sobre sua estruturação bem como acerca da titularidade dos serviços por elas regulados.

### ***3.2.3 Agências reguladoras estaduais brasileiras***

Às agências estaduais, cabe a competência remanescente, uma vez que a competência federal é expressa no texto constitucional e a municipal se atém às questões de interesse local (CUÉLLAR, 2008). Cumpre ainda observar os casos de competência concorrente, expressos no art. 24 da Carta Magna.

Entretanto, conforme já exposto, esta regra não é definitiva e comporta exceções. É o caso, por exemplo, da gestão compartilhada relatada no item anterior. Ademais, há ainda os casos em que União e municípios delegam aos Estados a atuação regulatória em serviços de titularidade, respectivamente, federal e municipal. Isso ocorre através de parcerias, formalizadas por meio de consórcios públicos ou convênios de cooperação, desde que haja comum acordo entre as partes.

Assim, o que se observa, para os Estados, é a existência de agências criadas tanto para regular os serviços de sua competência – como é o caso, por exemplo, do transporte intermunicipal de passageiros, do gás canalizado e até mesmo de serviços lotéricos – como de serviços prestados por companhias estaduais, sejam elas privatizadas ou não (MELO, 2012).

Alguns Estados têm mais de uma agência reguladora, existindo tanto agências que atuam em apenas uma área especializada (unissetoriais) como agências que atuam em

---

<sup>3</sup> Informações inseguras ou imprecisas que levam a condutas oportunistas (SILVA, G.H.T., 2009).

diversos segmentos (multissetoriais). Este último é o modelo predominante na esfera estadual (PACHECO, 2003; OLIVIERI, 2006).

Cumprir observar que grande parte das agências estaduais teve sua origem atrelada ao processo de privatização das companhias de eletricidade dos seus Estados (SABÓIA, 2007). Contudo, segundo Olivieri (2006), o projeto da lei de criação da Aneel enviado ao Congresso pelo Executivo não previa ainda a possibilidade de descentralização, tendo sua inclusão decorrido de negociação entre o governo federal e os Estados. Para esta autora, o processo de descentralização trouxe fragilidade institucional para as agências estaduais, que, além de terem sido criadas após a privatização dessas empresas, não tinham autonomia em relação aos seus governos.

Assim, firmada a possibilidade de atuação descentralizada, ao iniciar suas atividades em 1998, a Aneel celebrou convênios de cooperação com os Estados que já possuíam agência reguladora instalada com comprovada capacidade técnica para execução das atividades delegadas (RAMALHO, 2003).

O modelo adotado pela Aneel para a delegação das atividades aos Estados também foi descrito por Ramalho (2003). O autor destacou que, no ato da celebração dos convênios, eram estabelecidos os objetivos e o Plano de Atividades e Metas (PAM); os direitos e as obrigações das partes; a origem e a forma de liberação dos recursos; a obrigatoriedade da prestação de contas; o prazo de vigência; dentre outros. No PAM, de elaboração anual, as atividades delegadas eram discriminadas, de acordo com as necessidades e a disponibilidade financeira de cada Superintendência da Aneel delegadora das atividades. As agências estaduais verificavam sua capacidade de execução e, após negociação entre as partes, firmavam o PAM para execução no ano. O repasse dos recursos seria periódico e com antecipação aos gastos, devidamente comprovados em prestação de contas.

Este formato, contudo, foi substituído pelo modelo de Contratos de Metas a partir do exercício 2011. Nele, a agência estadual atua como uma prestadora de serviços da agência federal, e sua remuneração ocorre após a entrega dos produtos pactuados nos contratos, que são firmados também por Superintendência, assim como era no PAM. A Aneel antecipa 25% do valor firmado para os produtos no ano, cujo valor decorre do cálculo dos custos de referência de cada um deles. Há ainda um indicador de qualidade que será utilizado como parâmetro para aprovação dos produtos. Este indicador também existia no PAM. Ressalte-se que, ao longo dos anos, algumas agências estaduais perderam

seus convênios com a Aneel por não acompanharem os padrões de qualidade exigidos pela agência.

Outro serviço regulado frequente na estrutura das agências estaduais é o de saneamento básico. Muito embora as poucas agências municipais existentes estejam voltadas à regulação desta área, o modelo mais tradicional de regulação dos serviços públicos de saneamento básico é o exercido por agência estadual (OLIVIERI, 2006; MELO, 2012). Segundo Melo (2012), este fato decorre da existência histórica de várias Companhias Estaduais de Saneamento Básico provenientes do extinto Plano Nacional de Saneamento (Planasa). Além disso, as agências estaduais possuem quadro técnico melhor capacitado, menor assimetria de informações e estão menos sujeitas ao risco de captura pelo poder concedente ou pela concessionária deste serviço. Some-se a isso questão tocante ao custo regulatório, que é menor comparativamente ao municipal. Isso porque, sendo multissetoriais, geram economias de escopo com o rateio dos custos administrativos entre as diversas áreas reguladas (GALVÃO JUNIOR; TUROLLA, PAGANINI, 2008).

Diante do exposto, verifica-se que as agências estaduais apresentam-se como um modelo diferenciado, agregando às características específicas da competência estadual a interação com competências federais e municipais. Pelas peculiaridades de sua estruturação, foram escolhidas como o objeto de estudo do presente trabalho.

### **3.3 Natureza jurídica das agências reguladoras independentes**

O primeiro projeto de criação de uma agência reguladora brasileira foi enviado ao Congresso Nacional no final de 1995, tendo por objetivo a constituição da Aneel. A proposta apresentada sugeria o modelo de uma autarquia convencional – sem autonomia decisória nem independência financeira. Coube ao Congresso, o questionamento do modelo proposto e a busca de modelos alternativos, a partir da experiência internacional (PACHECO, 2003).

Após mais de um ano de debate no Legislativo, criou-se a primeira agência, dotada de autonomia decisória e financeira, com mandatos fixos para seus dirigentes e não coincidentes com os do Executivo (PACHECO, 2003). Seguiam portanto o formato consagrado na experiência internacional: autarquias em regime especial (PACHECO,

2003; ARAGÃO, 2004; CUÉLLAR, 2008; MARQUES NETO, 2009; LIMA, 2012).  
Sobre o tema, dispõe Cuéllar (2008, p. 79):

(...) uma autarquia é especial, submetendo-se a um regime *sui generis*, quando possui características capazes de lhe conferir maior grau de autonomia/liberdade em relação à Administração Direta do que as demais autarquias (não-especiais).

Os projetos que se seguiram adotaram esse mesmo modelo, tanto no âmbito federal, como estadual e municipal. Neste sentido, destaca o jurista Alexandre Santos de Aragão (2004, p. 15):

Podemos, de acordo com a configuração dada pelas respectivas leis instituidoras, incluir todas as agências reguladoras brasileiras no seguinte conceito jus-positivo: autarquias de regime especial, dotadas de considerável autonomia frente à Administração centralizada, incumbidas do exercício de funções regulatórias e dirigidas por colegiado cujos membros são nomeados por prazo determinado pelo Presidente da República, após prévia aprovação pelo Senado Federal, vedada exoneração ad nutum, ou seja, em razão da pura e simples vontade do Chefe do Poder Executivo.

Estudos recentes (LIMA, 2012), contudo, já discutem a inadequação do modelo autárquico especial nos dias atuais, uma vez que vincula as agências reguladoras ao Poder Executivo e Legislativo, mantendo-as vulneráveis a ingerências políticas. Neste contexto, as agências ficam sujeitas aos ditames das esferas de governo a que pertencem, podendo sofrer interferências políticas, administrativas ou financeiras de seus governos, o que abrange desde a nomeação de pessoas não capacitadas para o exercício das funções regulatórias até o contingenciamento financeiro<sup>4</sup> (STIMAMIGLIO, 2012).

Desta forma, Lima (2012) conclui que, muito embora o formato de autarquia em regime especial tenha sido útil num primeiro momento de reestruturação econômica do Estado, ele não é suficiente para dotar as agências reguladoras da autonomia necessária para combater as pressões políticas e econômicas a que estão sujeitas. A autora apresenta como proposta a concepção das agências como órgãos constitucionais independentes, a exemplo do que se verifica para o Ministério Público e os Tribunais de Contas.

---

<sup>4</sup> Por contingenciamento financeiro, entenda-se a retenção de parte dos recursos orçamentários que deveriam ser repassados às agências, os quais passam a ter como destino a formação de reserva de contingência, utilizada como recurso em situações emergenciais (BATISTA, 2011).

### 3.4 Autonomia das agências reguladoras

Muito do que se discutiu até agora enfocou termos como independência e autonomia, seja no ideal das reformas administrativas para desconcentrar atividades que eram vinculadas ao Estado para entidades independentes visando agregar eficiência aos serviços, seja no que tange à autonomia administrativa e financeira que deveriam possuir as agências reguladoras para atuarem de forma imparcial. Mas afinal qual o cerne desta independência/autonomia? Sem pretensões de exaurir o tema, neste tópico, pretende-se aprofundar questões afetas ao termo em epígrafe.

#### 3.4.1 *Autonomia administrativa*

A autonomia administrativa das agências de regulação é tida como característica essencial ao efetivo exercício de regular. Isso porque se parte do pressuposto de que ela é pré-requisito para a independência decisória, devendo-se considerar que, no caso das entidades reguladoras, as decisões podem envolver agentes relacionados ao poder estatal<sup>5</sup>.

Neste sentido, Trindade (2012) define autonomia administrativa como o conjunto de aspectos administrativos que envolvem a gestão das agências, tendo a finalidade de produzir condições de trabalho que assegurem independência decisória a seus dirigentes, além de um conjunto de decisões de caráter técnico que possibilitem o alcance dos objetivos para os quais a agência reguladora foi criada.

Ayllón e Ruiz (2007) ponderaram que a independência das entidades reguladoras contribui para a melhoria da qualidade da regulação e da eficiência econômica. Para eles, o isolamento dos servidores dessas instituições é algo desejável, vez que os afasta das pressões políticas e dos grupos de interesses a que estarão inevitavelmente expostos.

Em contraponto, Ramalho (2009) observa que esse isolamento – fenômeno conhecido por insulamento burocrático – gera uma tendência à especialização excessiva das agências reguladoras, comprometendo o entendimento, pelos cidadãos e por entidades da administração pública, dos atos que elas praticam. Com isso, resta prejudicado o controle da burocracia. Nas palavras do autor (RAMALHO, 2009, p. 342-343):

As agências reguladoras foram criadas num ambiente de reformas do Estado brasileiro orientadas para o mercado. Sua natureza essencialmente técnica, baseada na regulação econômica e social de setores específicos e

---

<sup>5</sup> Algumas empresas prestadoras de serviços públicos objeto de regulação têm acionistas do poder estatal.

determinados, enseja insulamento “natural” de suas burocracias. Isso porque a verticalização de suas atividades em determinado setor [...], agregada ao cada vez mais intenso processo de avanço tecnológico da grande parte dos objetos com os quais tais agências trabalham e devem regular, demanda o desenvolvimento de uma especialização técnica de seus quadros para o desenvolvimento de suas funções.

[...]

Dessa forma, o insulamento burocrático pretende virtualmente “isolar” os funcionários do Estado, que exercem funções consideradas estratégicas em determinados momentos ou contextos críticos, das possíveis ingerências de atores “externos” aos negócios estatais.

Berchesi, Guariglia e Schiavi (2009), discutindo sobre a autonomia das agências, entenderam que o propósito de criação de entidades ditas autônomas é colocar algumas questões fora das agendas políticas de curto prazo, permitindo assim que se concentrem esforços na continuidade das políticas públicas e nos planejamentos de longo prazo. Tudo em favor do interesse público, guia de qualquer ação regulatória. Assim, a autonomia reforçada das agências reguladoras visa – muito além de eventuais interesses circunstanciais – propiciar a persecução estável e mais técnica das políticas públicas estabelecidas em lei (ARAGÃO, 2004).

Nesse contexto, fala-se sobre o modelo do principal-agente (P-A) como um interventor no grau de independência das agências (BERCHESI; GUARIGLIA; SCHIAVI, 2009). Os autores descrevem este modelo a partir da suposição de que um ator (o principal) tem o incentivo para delegar suas faculdades a outro ator (o agente), com o objetivo de superar determinados problemas. A delegação, aqui, é tida como um ato racional, cujos benefícios esperados são maiores que os custos. Nesse contexto, explicam Berchesi, Guariglia e Schiavi (2009, p. 47-48):

Os principais esperam que, no futuro, os agentes atuem de acordo com suas preferências. Para tanto, as faculdades conferidas a um agente estão vinculadas aos problemas funcionais que motivaram a delegação. Sem dúvida, o ato de delegação implica “custos de agência”, que consistem na situação em que as decisões tomadas pelo agente diferem das que favorecem o principal, seja por “ilusão” (shirking) ou “desprendimento” (slippage).

[...]

A ilusão ocorre quando o agente segue seus próprios interesses em detrimento dos objetivos do principal. Ademais, dado que a informação se distribui de maneira assimétrica na relação, os principais têm informação incompleta em relação às atividades do agente em respeito ao modo como ditas ações afetam os resultados, de modo que a ilusão pode passar inadvertida parcialmente ou no todo.

[...]

Existem dois tipos de controles utilizados pelos principais: *ex ante* e *ex post*. Os controles *ex ante* estão determinados pelo ato de delegação e incluem a estrutura da agência, o âmbito regulador delegado, os instrumentos de que

dispõe a agência, assim como os requisitos procedimentais que se devem seguir.

Em troca, os controles *ex post* são usados mediante o desempenho da agência. Incluem o monitoramento e as sanções positivas e negativas (por exemplo, controles orçamentários, poder para destituir funcionários, controle sobre as nomeações e poder para invalidar as decisões da agência).

[...]

Em outras palavras, à medida que os principais buscam comprometer-se de antemão de uma maneira particular, mais faculdades transferem ao agente e mais débeis são os controles *ex post* impostos. De maneira inversa, quanto mais perícia técnica ou eficiência na tomada de decisões busquem os principais, mais fortes serão os instrumentos de controle *ex post*.

[...]

Objetiva-se assim um consenso em matéria de controle, apresentando um panorama sem controladores diretos. Contudo, esta opção, coerente para o modelo norte-americano, não resulta de todo transponível a países com presidentes e burocracias com alto grau de autonomia, onde a delegação não se origina no Congresso, mas, sim, no Executivo (Traduzido pela autora).

Os autores destacam ainda que “toda autonomia é por definição limitada” (BERCHESI; GUARIGLIA; SCHIAVI, 2009, p. 52). Neste sentido, entendem ser relativa a independência atribuída às agências reguladoras, observada, na prática, como um objetivo formal, mas não real.

Ao retratar a experiência brasileira, Farias e Ribeiro (2002) identificam a ausência de um marco geral conceitual da reforma regulatória que permitisse o equacionamento das questões relativas à autonomia das agências. O mesmo entendimento é replicado por Pacheco (2003), ao destacar que o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado não detalhou uma proposta institucional precisa para as agências reguladoras, englobando-as com as demais atividades exclusivas do Estado.

Esta autora observa ser ainda muito marcante a tradição brasileira pelo controle hierárquico, o que impacta fortemente a atuação das agências reguladoras, explicando, em boa parte, os problemas enfrentados pelos novos entes reguladores quando das mudanças de governo. Para Galvão Junior (2009), os requisitos relacionados à autonomia das agências dificultam o seu alcance, havendo grande desequilíbrio entre os atores no processo regulatório.

Na literatura, é possível encontrar alguns estudos que se propuseram a tentar medir o grau de autonomia de entidades reguladoras. É o caso dos trabalhos de Gilardi (2002), Arroyo (2007) e Batista (2011). Em nenhum deles, foi identificada total autonomia – na

forma pensada para os modelos ideais de agências – das instituições analisadas. Contudo, alguns achados das pesquisas merecem destaque:

- a) Gilardi (2002) – ao pesquisar a regulação de cinco setores (setor elétrico, telecomunicações, mercado financeiro, segurança alimentar e produtos farmacêuticos – vigilância sanitária) – em sete países europeus (Bélgica, França, Alemanha, Itália, Holanda, Suécia e Reino Unido), identificou que, ao projetar instituições reguladoras, os governos parecem se importar com a credibilidade dos seus compromissos políticos. Assim, a hipótese de credibilidade foi apontada como uma forte explicação para as variações na delegação. Ademais, a natureza econômica da regulação foi identificada como um forte determinante da independência das agências, muito embora mediada por instituições nacionais.
- b) Através do estudo de Arroyo (2007), que considerou o caso do setor energético e de telecomunicações do México, verificou-se que as variações institucionais entre as agências analisadas não explicavam a variação em sua independência prática, a qual está condicionada ao uso real que o Presidente dos Estados Unidos Mexicanos faz dos controles, além de outras circunstâncias como estruturas sociais, tradições estatais e relações informais.
- c) Na análise de Batista (2011) – abrangendo as agências reguladoras federais brasileiras – a interferência política nas agências foi identificada como uma variável das preferências do Presidente da República. Além disso, observou-se que uma alta independência formal não é empecilho à interferência de presidentes contrários à independência das agências, constituindo-se como um bom preditor para as interferências.

Para Ayllón e Ruiz (2007), o grau de independência de entes reguladores corresponde à junção de suas faculdades e responsabilidades e depende dos mecanismos institucionais que assegurem a transparência e prestação de contas.

### ***3.4.2 Autonomia financeira***

Autores como Conforto (1998) e Peci e Cavalcanti (2000) consideram indispensável à autonomia do órgão regulador o seu custeio por fontes de recursos



independentes de seus governos. Neste sentido é que se fala em autonomia financeira. Para Trindade (2012, p. 635), “trata-se da capacidade do ente regulador de enfrentar os compromissos assumidos e objetivos para os quais foi criado, por meio do uso de seus recursos próprios, ou seja, daquele que possui ou tem a capacidade de gerar”. Autonomia financeira seria, portanto, a capacidade de uma agência possuir uma arrecadação própria suficiente ao custeio de seus gastos, não dependendo de recursos externos para a execução de suas atividades.

Uma forma de arrecadação própria é a criação de taxas de regulação a serem cobradas sobre os serviços públicos delegados. Nas agências federais, é comum a cobrança da taxa a partir de uma alíquota que incide diretamente sobre o faturamento do prestador do serviço regulado (TRINDADE, 2012). Nas agências estaduais, além de se observar réplicas deste modelo, verificam-se ainda taxas fixas estimadas sobre as unidades reguladas e atualizadas com base em unidades fiscais dos Estados. É o que ocorre, por exemplo, no Estado do Ceará para a regulação do serviço de saneamento básico. Há ainda os repasses previstos nos marcos regulatórios (GALVÃO JUNIOR, 2009).

Na literatura, é possível encontrar estudos com enfoque na inexistência prática de autonomia financeira, tendo por unidade de análise os contingenciamentos de recursos a que se sujeitam as agências reguladoras federais (PACHECO, 2003; SANTOS, 2005; BATISTA, 2011; BRASIL, 2011; LIMA, 2012). Santos (2005) ressalta que este tipo de situação tem efeitos perversos, com impacto direto na capacidade de atuação das agências e na eficiência e eficácia de suas ações. Já Pacheco (2003) observa que o mercado interpreta a prática dos contingenciamentos como um sinal de desaprovação do modelo de agências reguladoras independentes pelo governo. Sobre o tema, importante também destacar a seguinte lição de Santos (2005, p. 15):

O fato de que as agências reguladoras dispõem, em alguns casos, de receitas próprias, não é suficiente para assegurar a sua autonomia, ou para que se coloquem acima do bem e do mal e atuem de forma independente do contexto geral da Administração Pública. É preciso que se dê razoabilidade às suas necessidades, assim como aos meios para atendê-las, e que as receitas que arrecadam, no exercício de suas competências, sejam bem aplicadas, sejam administradas eficiente e transparentemente, com vinculação a metas e resultados de desempenho.

Com efeito, sendo detentoras de fontes próprias de recursos e sendo as agências reguladoras entidades novas, nascidas como um produto do marco gerencial que se

estabeleceu para a Administração Pública – em meio ao que se passou a discutir temáticas como a adoção de mecanismos de controle voltados para resultados, evidenciação de custos, qualidade do gasto, dentre outras – é de se esperar que as agências reguladoras tenham desenvolvido mecanismos, ao longo de sua existência, para melhor aplicar os recursos à sua disposição. Com isso, seria possível analisar estratégias financeiras e tentar minimizar a dependência financeira do Poder Executivo. Contudo, conforme observado no capítulo anterior, o modelo gerencial acabou criando uma série de controles adicionais além dos que já existiam, o que pode ter comprometido o desenvolvimento esperado para estes mecanismos.

Em 2011, por solicitação do Congresso Nacional, o Tribunal de Contas da União expediu relatório tendo por objetivo aferir a governança das agências reguladoras de infraestrutura no Brasil e identificar eventuais riscos e falhas estruturais que pudessem comprometer o alcance dos objetivos da regulação estatal, propondo soluções de natureza operacional e legislativa para fortalecer o modelo regulatório aplicado. No que compete à autonomia financeira, verificou-se que as práticas observadas – relacionadas à elaboração da proposta orçamentária e disponibilização de recursos – não só fugiram do modelo ideal proposto, mas também o enfraqueceram (BRASIL, 2011).

O relatório em discussão, além de identificar que as agências federais não são financeiramente autossuficientes, sugere a criação de mecanismos aptos a garantir maior estabilidade no repasse de recursos às agências reguladoras, de modo a incentivar a sua autonomia.

Oportuno observar que, no orçamento das agências, o custo dos programas de regulação é absorvido por aqueles que têm a obrigação de obedecê-los – concessionários ou permissionários dos serviços públicos regulados – mas não há nenhum órgão externo responsável pelo estabelecimento de políticas regulatórias ou de um dado nível de atividade reguladora por período (ALBUQUERQUE, 2009). Esta autora relata ainda que, nos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a experiência tem comprovado que a melhora na regulação contribui para o bom desempenho dos governos e da economia, de forma que os efeitos positivos de programas com esse intuito têm gerado estímulo à inovação, criação de empregos, aumento de produtividade, queda de nível de preços, melhora na qualidade dos produtos, aumento da competitividade e crescimento econômico.

Outrossim, a autora pondera que os programas de melhoria regulatória normalmente envolvem aspectos relacionados a profissionalização da gestão pública, gestão por metas e resultados, avaliação de desempenho dos servidores públicos, utilização obrigatória de mecanismos de consulta pública previamente à edição de nova regulação, simplificação de exigências administrativas e utilização de ferramentas eletrônicas para potencializar a participação da sociedade nos processos de elaboração regulatória, controle social e prestação de serviços e informações ao público em geral. No Brasil, não existe ainda um programa articulado nesta formatação, mas há ações e andamento para que isso seja possível.

## 4. METODOLOGIA DA PESQUISA

Esta seção apresenta o ferramental metodológico que dará suporte aos resultados pretendidos por esta pesquisa, tendo em vista o objetivo de investigar a conjuntura das agências estaduais sob a perspectiva financeira.

### 4.1 Classificação da pesquisa

Quanto aos fins, este trabalho pode ser caracterizado como uma pesquisa exploratório-descritiva. O caráter exploratório tem seu fundamento na existência de pouco conhecimento prévio da questão a ser estudada (AAKER; DAY; KUMAR, 2004; SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2006), como é o caso da abordagem às agências reguladoras estaduais (na Biblioteca Digital de Dissertações e Teses, não há estudos que analisem as agências estaduais em conjunto, mas tão somente duas agências específicas). Já o caráter descritivo embasa-se na intenção da pesquisa de descrever situações e fornecer informações contextuais que poderão servir de base para pesquisas explicativas mais aprofundadas (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2006; DESLAURIERS; KÉRISIT, 2008).

Para Sampieri, Collado e Lucio (2006), um estudo descritivo mede (quantitativo) ou coleta (qualitativo) informações sobre as questões investigadas para então descrevê-las. Nesta pesquisa, em particular, foram coletadas informações acerca das agências estaduais brasileiras multissetoriais, com base em questões pré-formatadas a serem discutidas mais adiante, para então compará-las, confrontá-las ou mesmo identificar se há comportamentos comuns entre elas, seja na análise individual ou por agrupamento. Com isso, pretendeu-se dar profundidade aos dados, interpretados à luz da literatura aplicável, dando à pesquisa enfoque qualitativo.

Neste sentido, oportuno citar Deslauriers e Kérisit (2008, p. 130):

A pesquisa qualitativa tem sido, inúmeras vezes, utilizada para descrever uma situação social circunscrita (pesquisa descritiva), ou para explorar determinadas questões (pesquisa exploratória), que, dificilmente, o pesquisador que recorre a métodos quantitativos consegue abordar.

No que concerne aos meios de pesquisa, foi realizada pesquisa bibliográfica e aplicados questionários, contendo perguntas abertas e fechadas, nas agências reguladoras estaduais caracterizadas no tópico que segue.

## 4.2 População e amostra da pesquisa

O Brasil possui mais de 50 agências reguladoras, entre federais, estaduais e municipais (ABAR, 2014). Muito embora haja Estados cujas agências não iniciaram funcionamento, este é o grupo mais representativo de agências regionais (a página institucional da Associação Brasileira de Agências de Regulação conta com 27 agências associadas nesta categoria). Observe-se que há Estados com mais de uma agência, por terem optado pelo modelo unissetorial para alguns dos serviços regulados. Em relação às agências municipais, na maioria dos municípios brasileiros, não há agência constituída.

Dada a diversidade e as peculiaridades que caracterizam as agências reguladoras estaduais, bem como a escassez de estudos sobre este grupo, elas passaram a constituir a base amostral deste trabalho. Excluíram-se contudo as agências unissetoriais, para facilitar os parâmetros de comparabilidade. Assim, os Estados de Minas Gerais e Paraná não foram considerados na amostra, pelo fato de terem constituído agências específicas para dados setores regulados (unissetoriais).

Os Estados do Piauí e Maranhão tiveram a criação de suas agências datada de, respectivamente, 2010 e 2011. Considerando que esta pesquisa solicita dados financeiros a partir de 2010, optou-se por desconsiderar essas duas agências do universo pesquisado, uma vez que sua criação recente pode gerar informações pouco consolidadas, desvirtuando a pesquisa. Ademais, a agência piauiense ainda não está em funcionamento.

Em relação aos Estados de Rondônia, Roraima e Amapá, não foram encontradas informações precisas sobre suas agências (não têm página na *internet* nem forma de contato), razão por que também não constituíram fonte de dados. Ressalte-se que algumas agências foram instituídas mas não estão em atividade, o que pode ser o caso. Diante do exposto, limitou-se o universo da pesquisa à listagem das agências reguladoras estaduais multissetoriais associadas à Associação Brasileira de Agências de Regulação (ABAR) arroladas no Quadro 2.

Quadro 2 – Agências reguladoras estaduais brasileiras multissetoriais

SEQ	ESTADO	AGÊNCIA	ÁREAS DE ATUAÇÃO
1	Acre	AGEAC	Águas, saneamento básico e transporte intermunicipal
2	Alagoas	ARSAL	Energia, gás canalizado, transporte intermunicipal e saneamento básico
3	Amazonas	ARSAM	Saneamento básico, gás e transporte intermunicipal
4	Bahia	AGERBA	Energia, gás, transporte rodoviário e hidroviário, terminais e rodovia com pedágio
5	Ceará	ARCE	Energia, gás canalizado, transporte intermunicipal e saneamento básico
6	Espírito Santo	ARSI	Saneamento básico e infraestrutura viária
7	Goiás	AGR	Energia, transporte, recursos hídricos e minerais, saneamento básico e bens e serviços desestatizados
8	Mato Grosso	AGER	Energia, gás natural, rodovias, saneamento básico e transporte intermunicipal
9	Mato Grosso do Sul	AGEPAN	Energia, gás canalizado, saneamento básico, transporte rodoviário e terminal hidroviário
10	Pará	ARCON	Energia, transporte rodoviário e transporte hidroviário
11	Paraíba	ARPB	Energia, gás canalizado e saneamento básico
12	Pernambuco	ARPE	Energia, gás natural, loterias, saneamento básico, OS-Oscips e transporte intermunicipal
13	Rio de Janeiro	AGENERSA	Energia e saneamento básico
14	Rio Grande do Norte	ARSEP	Energia e gás
15	Rio Grande do Sul	AGERGS	Irrigação, polos rodoviários, travessias hidroviárias, transporte rodoviário, saneamento, energia, estações rodoviárias
16	Santa Catarina	AGESC	Energia, gás natural, saneamento básico e infraestrutura
17	São Paulo	ARSESP	Energia, gás natural e saneamento básico
18	Tocantins	ATR	Energia, saneamento e transporte
19	Distrito Federal	ADASA	Águas, energia e saneamento básico

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de informações extraídas de Cuéllar (2008) e Pro-Reg (2013).

Adicionalmente, considerando que esta pesquisa se propõe a analisar dados financeiros das agências reguladoras estaduais listadas no Quadro 2, foram consultados os Planos Plurianuais (PPA's) de todas elas relativos ao período 2012-2015, bem como foi analisada a disponibilização de dados financeiros em seus sítios institucionais.

Feita esta avaliação prévia, foi elaborado o instrumento de coleta, detalhado no tópico que segue.

### **4.3 Instrumento de coleta**

Para responder à questão central que direciona esta pesquisa – voltada a investigar a conjuntura das agências estaduais sob a perspectiva financeira – foi elaborado questionário, contendo duas perguntas abertas, cinco fechadas e sete com final aberto, totalizando 14 questões. Também foi tabulado quadro com as principais ações orçamentárias vinculadas às agências reguladoras estaduais, após consulta aos Planos Plurianuais de seus Estados para o período 2012-2015.

A escolha do questionário como instrumento de coleta fundamentou-se na necessidade de conhecer aspectos relacionados à gestão interna das agências para responder à questão central da pesquisa. Segundo Hair Jr. *et al.* (2005), este é o método mais adequado quando a informação não está disponível em dados secundários nem pode ser obtida através de observação, o que corresponde ao caso em análise. Observe-se que, dentre as 19 agências que compõem a amostra desta pesquisa, seis delas não divulgam relatórios de atividades em suas páginas institucionais na rede mundial de computadores e, nas que divulgam, quatro não apresentam informações financeiras. Assim, considerada a pouca transparência desta natureza de dados, em mais da metade da amostra, a obtenção de dados secundários restaria prejudicada, comprometendo o propósito da pesquisa.

O roteiro de investigação (Apêndice A) traz uma sequência de perguntas relacionadas às receitas das agências (questões 1 a 5), às suas despesas (questões 6, 7 e 11), aos controles utilizados (questões 8 a 10), à percepção de autonomia financeira (questão 12), aos principais entraves na execução dos recursos (questão 13) e às perspectivas futuras para as agências estaduais (questão 14). Estas questões alinhar-se-ão aos objetivos da pesquisa na forma proposta no Quadro 3.

Quadro 3 – Relação entre as questões aplicadas e os objetivos da pesquisa

OBJETIVO		PRESSUPOSTO	QUESTÃO APLICADA
GERAL	ESPECÍFICO		
Investigar a conjuntura das agências estaduais sob a perspectiva financeira	Analisar a composição dos recursos financeiros das agências reguladoras estaduais	Tal qual as agências reguladoras federais, as agências estaduais também não atingiram a autonomia financeira ideal proposta em seu desenho institucional (PACHECO, 2003; SANTOS, 2005; JUSTEN FILHO, 2008; BERCHESE; GUARIGLIA; SCHIAVI, 2009; BATISTA, 2011; BRASIL, 2011; LIMA, 2012)	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 11 e 12
	Verificar os instrumentos gerenciais utilizados pelas agências estaduais para controlar seus recursos financeiros	As agências reguladoras estaduais não evoluíram em termos de controles gerenciais efetivos (CHRISTENSEN; LAEGREID, 2005; CÁRDENAS, 2011; MOTTA, 2013)	8, 9 e 10
	Analisar as perspectivas das agências estaduais para a gestão financeira do próximo plano plurianual	Os planos plurianuais dos Estados não traduzem um panorama voltado à melhoria regulatória (ALBUQUERQUE, 2009)	14
	Identificar as dificuldades encontradas pelas agências estaduais na execução de seus recursos	As agências reguladoras estaduais possuem controle político acentuado, ainda com forte apego burocrático (CHRISTENSEN; LAEGREID, 2005; ARROYO, 2007; BATISTA, 2011; CÁRDENAS, 2011; LIMA, 2012; STIMAMIGLIO, 2012; MOTTA, 2013)	13

Fonte: Elaborado pela autora.

A versão do questionário disponibilizada no Apêndice A, previamente à sua aplicação, foi submetida a teste piloto, a fim de identificar a viabilidade do instrumento e as melhorias necessárias. Uma agência foi utilizada como teste, e as melhorias propostas foram incorporadas ao instrumento de coleta. O questionário foi elaborado em planilha Excel e coletado na forma apresentada no tópico que segue.



#### 4.4 Coleta de dados

Esta pesquisa foi dividida em três etapas. A primeira, com vistas à realização de pesquisa bibliográfica tendo por fim balizar o arcabouço teórico de sustentação a este estudo. Foram consultados livros, publicações em periódicos, anais de eventos, dissertações e legislações abrangendo temáticas afetas às reformas administrativas do setor público, às agências reguladoras independentes, sua autonomia e outros aspectos peculiares de seu desenho institucional.

A segunda, relacionada à pesquisa documental, em que foram acessados – através da rede mundial de computadores – os Planos Plurianuais dos 19 Estados cujas agências reguladoras compõem a população amostral deste estudo. Esta etapa teve a finalidade de obter informações complementares para análise da aplicação dos recursos das agências.

A terceira, associada à pesquisa de campo, consistiu na aplicação de questionários autoaplicáveis (encaminhados por correio eletrônico), ao método de *survey*, tendo como respondentes os Gerentes/Coordenadores Administrativo-Financeiros (ou pessoas por eles indicadas) das 19 agências reguladoras estaduais listadas no tópico 4.2. Conforme o próprio nome indica, esta natureza de questionário é preenchida pelos próprios participantes da pesquisa, tendo eles a ciência do propósito de suas respostas (MAY, 2004; HAIR JR. *et al*, 2005). O roteiro de questões enviado foi acompanhado das instruções de preenchimento, como forma de facilitar a interpretação dos temas.

Para May (2004, p. 109), “todas as *surveys* visam a descrever ou explicar as características ou opiniões de uma população através da utilização de uma amostra representativa”. O autor destaca ainda a vantajosidade deste método para a academia em razão de três características: a padronização das questões investigadas; a replicabilidade e a representatividade.

Nas agências em que foi possível identificar o contato do responsável financeiro através do sítio institucional, o *e-mail* foi encaminhado com cópia para este, mas endereçado ao dirigente máximo. Quando não identificado o responsável financeiro, o questionário foi enviado apenas ao dirigente, com cópia aos assessores de gabinete. Todas as agências foram previamente contatadas por telefone para apresentação da pesquisa e confirmação dos dados dos respondentes, como tentativa de aumentar as taxas de retorno dos questionários. Também foi realizado acompanhamento periódico para lembrete da pesquisa.

Os questionários foram enviados para preenchimento, via *e-mail*, em 12 de março de 2014, e a pesquisa foi fechada em 12 de junho de 2014, com um percentual de retorno de 42%, equivalente a oito agências estaduais. May (2004) considera que não é rara a cifra de 40% de devoluções para questionários autoaplicáveis.

Dentre as agências não respondentes, quatro não deram retorno algum quanto ao questionário e, muito embora tenham sido feitas diversas tentativas, não foi possível contatar os responsáveis pelo preenchimento. Outras duas agências reportaram ao perfil de seus dirigentes, não favoráveis à divulgação de dados financeiros de suas entidades. Em três agências, os responsáveis financeiros relataram falta de pessoal, não restando tempo ao preenchimento da pesquisa. Uma agência passou por uma particularidade de mudança de governo, com exoneração de parte do seu quadro de pessoal, o que comprometeu a resposta ao questionário. Houve ainda uma agência que respondeu a pesquisa apenas parcialmente. Mesmo entre as agências respondentes, com frequência se observaram relatos relacionados ao pouco tempo disponível para preenchimento dos questionários e à necessidade de autorização expressa dos dirigentes para divulgação das informações.

#### **4.5 Tratamento e análise dos dados**

A construção dos resultados da pesquisa foi obtida através do comparativo entre os pressupostos extraídos das teorias que embasaram este estudo e os dados coletados. Para isso, alguns dados foram quantificados, na forma proposta por Collis e Hussey (2005). Estes autores sugerem a transformação de dados qualitativos em dados numéricos – seja ela formal ou informal – como um método aplicável à análise de informações qualitativas.

Assim, os dados coletados foram agrupados e resumidos, para melhor análise comparativa. Nas questões com informações financeiras, os números foram traduzidos em percentuais, visto que os montantes de arrecadação e dispêndio das agências possuíam elevado desvio padrão. Assim, foram considerados os percentuais de participação nos subgrupos de receita e despesa delimitados no questionário (Apêndice A). Além disso, fez-se uso de medidas de tendência central, como média e mediana, para resumir as informações.

Em alguns casos, foram construídas tabelas e gráficos, como forma de facilitar a apresentação. Nas questões abertas, os termos comuns foram destacados e quantificados, método formal conhecido como análise de conteúdo. As demais questões também foram analisadas pelo percentual de escolha às opções de resposta.

Outrossim, para apresentação das informações extraídas dos PPA's, os dados foram tabulados considerando a frequência de dadas ações orçamentárias relacionadas às agências estaduais, bem como os aspectos de melhoria regulatória descritos por Albuquerque (2009), apontados no referencial teórico.

Por fim, considerando a necessidade de verificar o estágio institucional das agências reguladoras estaduais analisadas, os resultados finais encontrados foram resumidos e comparados com a classificação de evolução institucional proposta por Galvão Junior (2010) para as agências reguladoras de saneamento básico.

O agrupamento dos dados considerou a organização dos objetivos específicos da pesquisa. Para cada grupo, foi possível descrever as informações coletadas, analisá-las e confrontá-las com os pressupostos teórico-referenciais da pesquisa. Foi resguardado o sigilo dos respondentes, para evitar omissões de respostas.

## **5. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS**

Nos itens que seguem, serão apresentados os achados da pesquisa, em conformidade com o método descrito no capítulo 4.

### **5.1 Análise financeira das agências estaduais multissetoriais**

A análise financeira das agências consistiu na composição das origens e aplicações de seus recursos, bem como no confronto entre elas. O detalhamento constante neste item foi subsidiado pelas respostas que as agências forneceram às questões 1, 2 e 7 do questionário aplicado, e as avaliações consolidadas tiveram por objeto o percentual de participação de cada grupo de receitas ou despesas em seus montantes anuais, dada a diversidade das finanças de cada agência.

#### ***5.1.1 Receitas das agências reguladoras estaduais multissetoriais***

Em observância às origens dos recursos das agências reguladoras estaduais multissetoriais, verificou-se que, num apanhado geral, suas receitas são compostas por taxas previstas em leis estaduais, repasses de convênios, transferências intragovernamentais, repasses previstos em contratos de concessão/permissão e multas.

As receitas anuais informadas variaram de R\$361 mil a R\$92 milhões, sendo observada receita anual média total de R\$12 milhões entre as agências com receita mais semelhante, correspondentes a 50% da amostra.

A natureza de receita comum em todas as agências foi a taxa de regulação dos serviços, prevista em lei estadual, constituindo-se, portanto, como a fonte de receita mais sólida. Sete das oito agências pesquisadas já vinha arrecadando suas taxas de forma consolidada nos últimos quatro anos, seguindo tendência, e apenas uma iniciou sua arrecadação própria em 2013. Em 50% da amostra, observou-se que o recolhimento de taxas já é igual ou superior a 90% da receita total destas agências estaduais nos últimos quatro anos (TABELA 1). Nas três agências que detalharam a origem de suas taxas, o peso maior foi para a regulação do serviço de saneamento básico, com participação média de 33% (Agência 4), 41% (Agência 5) e 79% (Agência 7).

Tabela 1 – Participação das taxas na receita das agências reguladoras estaduais no período de 2010 a 2013

	2010	2011	2012	2013	MÉDIA
<b>Agência 1</b>	32%	35%	30%	35%	33%
<b>Agência 2</b>	96%	95%	89%	91%	93%
<b>Agência 3</b>	19%	23%	21%	28%	23%
<b>Agência 4</b>	59%	60%	56%	56%	58%
<b>Agência 5</b>	87%	88%	92%	92%	90%
<b>Agência 6</b>	98%	95%	93%	94%	95%
<b>Agência 7</b>	100%	100%	100%	100%	100%
<b>Agência 8</b>	0%	0%	0%	47%	12%
<b>MEDIANA</b>	73%	74%	72%	73%	74%

Fonte: Elaborada pela autora.

A segunda receita mais frequente – mas não necessariamente a mais representativa – foram os repasses de convênios, aqui incluído o montante transferido pela Aneel para as agências estaduais delegatárias de serviços daquela agência federal. Entre as agências analisadas, 75% possuem fontes de convênios na composição de suas receitas, conforme pode ser observado na Tabela 2. Destas, quatro destacaram ser esta receita originária exclusivamente da Aneel, e duas possuem outros convênios além deste. Em 2011, os valores repassados pela Aneel às agências variaram de R\$526 mil a R\$1,7 milhões. Já em 2013, esses valores tiveram variações de R\$953 mil a R\$5 milhões. De forma geral, a participação de receitas de convênios nos ingressos das agências estaduais é inferior a 20%, o que pode ser considerado positivo para as finanças das agências, visto que convênios são instrumentos precários e passíveis de rescisão a qualquer tempo.

Tabela 2 – Participação dos repasses de convênios na receita das agências reguladoras estaduais no período de 2010 a 2013

	2010	2011	2012	2013	MÉDIA
<b>Agência 1</b>	17%	28%	17%	14%	19%
<b>Agência 2</b>	4%	5%	11%	9%	7%
<b>Agência 3</b>	5%	6%	3%	4%	5%
<b>Agência 4</b>	13%	13%	14%	13%	13%
<b>Agência 5</b>	13%	12%	8%	8%	10%
<b>Agência 6</b>	2%	5%	7%	6%	5%
<b>Agência 7</b>	0%	0%	0%	0%	0%
<b>Agência 8</b>	0%	0%	0%	0%	0%
<b>MEDIANA</b>	5%	6%	8%	7%	6%

Fonte: Elaborada pela autora.

A participação de receitas dos governos estaduais nos orçamentos de suas agências reguladoras – transferências intragovernamentais – somente foi observada em 50% da amostra. Entretanto, para estes casos, verificou-se forte presença dos erários estaduais no recolhimento das agências, havendo um caso específico de custeio de 100% das despesas da agência com recursos do Tesouro Estadual, como pode ser observado para a Agência 8 nos exercícios 2010 a 2012 (TABELA 3). Em duas outras, há custeio aproximado de 50%, e uma agência tem média de dependência financeira do Tesouro Estadual de 26%.

Tabela 3 – Participação das transferências intragovernamentais na receita das agências reguladoras estaduais no período de 2010 a 2013

	2010	2011	2012	2013	MÉDIA
<b>Agência 1</b>	51%	37%	53%	51%	48%
<b>Agência 2</b>	0%	0%	0%	0%	0%
<b>Agência 3</b>	60%	55%	53%	50%	55%
<b>Agência 4</b>	24%	24%	27%	29%	26%
<b>Agência 5</b>	0%	0%	0%	0%	0%
<b>Agência 6</b>	0%	0%	0%	0%	0%
<b>Agência 7</b>	0%	0%	0%	0%	0%
<b>Agência 8</b>	100%	100%	100%	53%	88%
<b>MEDIANA</b>	12%	12%	14%	15%	13%

Fonte: Elaborada pela autora.

Na composição de suas receitas, duas agências listaram ainda receitas provenientes de contratos de concessão/permissão, que é um instrumento mais inseguro que a lei, porém menos precário que um convênio. A Agência 3 teve participação média de 13% desta natureza de receita em seus ingressos, e a Agência 4, 3%. Outra receita elencada pela Agência 3 foi a de multas por infração, que complementa seus recolhimentos na participação média de 5%. Em relação a esta última natureza de receita, ressalta-se que, conforme informação obtida em uma das agências pesquisadas, para os serviços de energia elétrica, as multas aplicadas contra as concessionárias – por descumprimento aos normativos legais – são monitoradas pela Aneel e recolhidas em favor da Eletrobrás para aplicação no desenvolvimento energético.

### ***5.1.2 Despesas das agências reguladoras estaduais multissetoriais***

Em relação às aplicações dos recursos das agências reguladoras estaduais multissetoriais, foram definidos previamente na pesquisa quatro grupos principais de despesas, a saber: despesas com pessoal e encargos, despesas com manutenção, despesas finalísticas e investimentos. Estes grupos foram formulados tendo por base a natureza das atividades das agências e a consulta aos planos plurianuais de cada Estado.

O montante total das despesas anuais apresentadas variou de R\$361 mil a R\$34 milhões, com média anual de R\$11 milhões para as três agências com execução de despesa mais aproximada. Neste objeto de análise, os valores executados por cada Estado mostraram-se bem mais singulares, sendo difícil fazer associações genéricas, mesmo quando observados agrupamentos regionais.

Em sete das oito agências observadas, o grupo de despesas mais representativo foi o de pessoal e encargos<sup>6</sup>, o que pode ser explicado pela própria natureza da atividade regulatória, de caráter intelectual, técnico e especializado. Assim, tem-se na atuação do próprio corpo técnico das agências a principal matéria para a consecução dos objetivos das agências reguladoras. A média de execução financeira nos últimos quatro anos foi superior a 50% da despesa total em 75% das agências, sendo que, nos 25% restantes, uma agência apresentou execução média de 48% e uma única agência – Agência 8 – obteve média de 11%, chegando a zero em 2012 e 2013, conforme se observa na Tabela 4. Para esta situação específica, uma possível justificativa seria a ausência de quadro próprio de servidores na agência, o que levaria à cessão de servidores de outros órgãos – com ônus para os respectivos cedentes – tendo por objetivo a execução das atividades propostas para a agência reguladora estadual. Duas agências destacaram que a transferência recebida de seus Governos Estaduais destina-se exclusivamente ao custeio desta natureza de despesa.

---

<sup>6</sup> Encargos são as despesas tributárias que se somam aos custos com pessoal, como é o caso das despesas previdenciárias (INSS e/ou regime previdenciário do Estado).

Tabela 4 – Participação das despesas com pessoal e encargos na despesa total das agências reguladoras estaduais no período de 2010 a 2013

	2010	2011	2012	2013	MÉDIA
<b>Agência 1</b>	46%	46%	53%	75%	55%
<b>Agência 2</b>	67%	65%	59%	75%	67%
<b>Agência 3</b>	80%	68%	72%	75%	74%
<b>Agência 4</b>	47%	48%	56%	62%	53%
<b>Agência 5</b>	71%	69%	71%	67%	70%
<b>Agência 6</b>	37%	53%	60%	53%	51%
<b>Agência 7</b>	62%	70%	30%	32%	48%
<b>Agência 8</b>	44%	1%	0%	0%	11%
<b>MEDIANA</b>	54%	59%	58%	65%	54%

Fonte: Elaborada pela autora.

Na sequência, a segunda maior participação ficou a cargo das despesas de manutenção, grupo em que se inserem as despesas relacionadas à infraestrutura da agência, tais como telefonia, energia elétrica, manutenção predial, envio de correspondências, aquisição de materiais de consumo, terceirização de mão-de-obra, entre outras. Em 50% das agências, a média de execução deste grupo, nos últimos quatro anos, foi de 24% da despesa total. Considerando a excepcionalidade já observada para a Agência 8, o maior aporte de suas receitas foi aplicado em despesas de manutenção, na forma demonstrada na Tabela 5. A Agência 7 foi desconsiderada nesta análise, pois, na apresentação de seus dados, consolidou este grupo de despesas às finalísticas, que serão abordadas no texto seguinte.

Tabela 5 – Participação das despesas de manutenção na despesa total das agências reguladoras estaduais no período de 2010 a 2013

	2010	2011	2012	2013	MÉDIA
<b>Agência 1</b>	43%	52%	42%	25%	41%
<b>Agência 2</b>	26%	26%	18%	25%	24%
<b>Agência 3</b>	20%	32%	26%	24%	26%
<b>Agência 4</b>	20%	19%	24%	22%	21%
<b>Agência 5</b>	24%	25%	25%	29%	26%
<b>Agência 6</b>	32%	37%	33%	40%	36%
<b>Agência 7</b>	--	--	--	--	--
<b>Agência 8</b>	54%	98%	95%	76%	81%
<b>MEDIANA</b>	26%	32%	26%	25%	26%

Fonte: Elaborada pela autora.



As despesas finalísticas são aquelas em que se alocam os custos específicos das atividades regulatórias. Neste grupo, podem ser inseridas despesas com diárias, passagens, aluguel de veículos para fiscalização, consultorias e outras. Entre as agências analisadas, as despesas finalísticas apresentaram-se, para a grande maioria delas, como a terceira maior representatividade de gastos no montante total das aplicações de recursos das agências estaduais, tendo sido destacada por 75% das agências, conforme se observa na Tabela 6. Nelas, a participação deste grupo na despesa total variou de 4% a 21%. Em relação à Agência 7, como já exposto, foi excluída da análise geral por ter apresentado informações consolidadas. Na soma deste grupo com o anterior, esta agência apresentou, em 2010, 38% de suas despesas aplicadas em manutenção e atividades finalísticas; em 2011, 27%; 2012, 68% e 2013, 66%. Na média dos últimos quatro anos, 50% das despesas da Agência 7 foi relacionada a estes dois grupos.

O baixo percentual desta despesa parece demonstrar a execução das atividades das agências somente por seu quadro técnico, havendo baixo dispêndio com despesas adicionais para o cumprimento de suas funções. Assim, os custos regulatórios estariam, em sua maioria, associados ao próprio custo de manutenção da infraestrutura das agências. Ademais, essa visão orçamentária sugere uma evidenciação pouco gerencial do orçamento das agências no que tange aos custos específicos das atividades regulatórias.

Tabela 6 – Participação das despesas finalísticas na despesa total das agências reguladoras estaduais no período de 2010 a 2013

	2010	2011	2012	2013	MÉDIA
<b>Agência 1</b>	11%	1%	5%	0%	4%
<b>Agência 2</b>	7%	9%	10%	0%	6%
<b>Agência 3</b>	0%	0%	0%	0%	0%
<b>Agência 4</b>	24%	26%	20%	14%	21%
<b>Agência 5</b>	4%	4%	3%	3%	4%
<b>Agência 6</b>	23%	9%	6%	4%	10%
<b>Agência 7</b>	--	--	--	--	--
<b>Agência 8</b>	0%	0%	0%	0%	0%
<b>MEDIANA</b>	7%	4%	5%	0%	4%

Fonte: Elaborada pela autora.

Os investimentos foram os gastos com menor representatividade dentre os dispêndios das agências estaduais. Tratam-se de despesas relacionadas à aquisição de equipamentos com mais de dois anos de durabilidade (material permanente, em que se inclui mobiliário, equipamentos de tecnologia da informação, imóveis, dentre outros)<sup>7</sup>, bem como de serviços que agreguem valor à instituição pública (no caso das agências reguladoras, poder-se-ia citar como exemplo a contratação de algumas consultorias específicas para a formulação de projetos técnicos a executar). Albuquerque, Medeiros e Silva (2008, p. 301-302) assim definem essa despesa:

Investimentos são despesas relativas ao planejamento e à execução de obras públicas, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente.

Adicionalmente, cumpre observar que investimentos são despesas de capital e, assim sendo, constituem gastos efetuados com a intenção de adquirir/construir bens que enriquecerão o patrimônio público ou gerarão novos bens e serviços (ALBUQUERQUE; MEDEIROS; SILVA, 2008).

Em média, nos últimos quatro anos, as agências investiram o equivalente a apenas 3% de suas despesas totais. Apenas a Agência 1 não realizou nenhum investimento no quadriênio observado, segundo a Tabela 7.

Tabela 7 – Participação dos investimentos na despesa total das agências reguladoras estaduais no período de 2010 a 2013

	2010	2011	2012	2013	MÉDIA
<b>Agência 1</b>	0%	0%	0%	0%	0%
<b>Agência 2</b>	0%	0%	13%	0%	3%
<b>Agência 3</b>	0%	0%	2%	1%	1%
<b>Agência 4</b>	9%	6%	1%	3%	5%
<b>Agência 5</b>	1%	2%	0%	0%	1%
<b>Agência 6</b>	9%	1%	0%	3%	3%
<b>Agência 7</b>	1%	3%	2%	2%	2%
<b>Agência 8</b>	2%	2%	5%	24%	8%
<b>MEDIANA</b>	1%	1%	2%	1%	3%

Fonte: Elaborada pela autora.

<sup>7</sup> Veja-se art. 2º, II, da Portaria nº 448, de 13 de setembro de 2002.

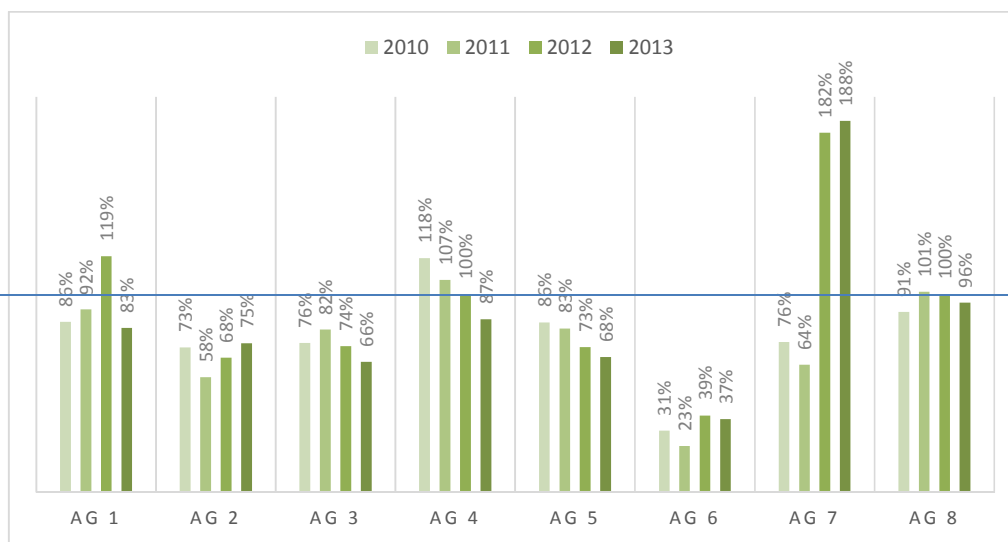
Oportuno observar que despesas relacionadas a melhorias na regulação, como contratações de estudos técnicos, consultorias para projetos, dentre outras, estariam evidenciadas neste grupo. Contudo, dado o baixo índice observado, as informações parecem demonstrar que as agências estaduais ainda não evoluíram para este nível de gastos, estando seus recursos ainda concentrados em despesas de instalação das agências.

### ***5.1.3 Resultados das agências reguladoras estaduais multissetoriais***

Num apanhado geral, observou-se que a maioria das agências analisadas teve, em sua receita própria, a maior origem de recursos, com 50% da amostra financeiramente livre de recursos financeiros de seus Governos Estaduais para execução de suas despesas. Estas, por sua vez, concentraram-se basicamente em custos de instalação, com peso superior a 50% para custeio do quadro próprio das agências.

Comparando a despesa executada com a receita recolhida pelas agências reguladoras estaduais, verificou-se ser preponderante, no quadriênio 2010-2013, a situação superavitária das agências, ou seja, seus ingressos superaram seus dispêndios (GRÁFICO 1). Em 50% das agências, houve superávit nos quatro anos consecutivos. Nas Agências 1 e 4, os déficits apresentados parecem ser decorrentes de dispêndios voltados à execução de recursos não gastos em exercícios anteriores. As Agências 7 e 8 apresentaram as maiores divergências em relação ao grupo: a primeira, por demonstrar acréscimos de despesa superiores ao crescimento de suas receitas, especialmente nos grupos das despesas de manutenção e finalísticas; a segunda, pela forte dependência do Erário Estadual.

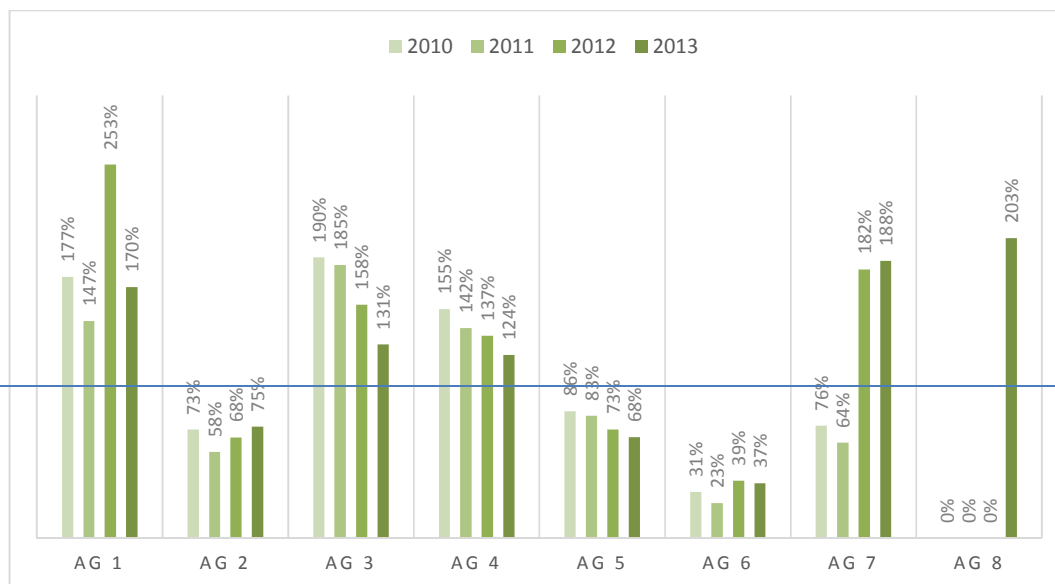
Gráfico 1 – Execução financeira percentual das agências reguladoras estaduais no período 2010-2013



Fonte: Elaborado pela autora.

Em uma segunda análise, quando comparada a despesa executada com a receita recolhida – mas desconsideradas as transferências dos Erários Estaduais – observa-se que ainda há forte dependência financeira das Agências 1, 3, 4 e 8 de recurso de seus governos, ou seja, 50% da amostra não seria financeiramente sustentável com seus próprios recursos. Para a Agência 8, no triênio 2010-2012, houve total dependência financeira do Governo de seu Estado.

Gráfico 2 – Execução financeira percentual das agências reguladoras estaduais no período 2010-2013, desconsiderado o repasse dos Tesouros Estaduais



Fonte: Elaborado pela autora.

Diante do exposto neste tópico, verifica-se que, numa análise meramente arrecadatória, ainda não há que se falar em autonomia financeira das agências reguladoras estaduais, conforme o modelo proposto pela experiência internacional para as autarquias em regime especial. No tópico seguinte, serão analisados outros critérios de interferência nas finanças das agências, além da sustentabilidade.

## 5.2 Interferências dos Governos Estaduais

Alguns aspectos relacionados à interferência dos Governos Estaduais na gestão financeira de suas agências reguladoras foram levantados através das questões 3, 4, 5, 6, 11 e 12 da pesquisa aplicada.

Constatada a relação de dependência financeira em 50% das agências, esta análise será desdobrada em dois cenários: agências dependentes de recursos financeiros de seus Governos (Grupo 1) e agências financeiramente independentes (Grupo 2). No primeiro grupo, foram incluídas as Agências 1, 3, 4 e 8 (a Agência 7, embora deficitária, não apresentou participação de transferências intragovernamentais em suas receitas). O segundo grupo considerou as Agências 2, 5, 6 e 7. O Quadro 4 resume os controles

investigados nesta seção e aponta apenas a Agência 5 como uma agência reguladora livre de interferências financeiras (a Agência 8, apesar de não apontar interferências, apresentou-se, na análise anterior, como a mais dependente de recursos financeiros do Erário Estadual).

Entretanto, com base nos aspectos que serão discutidos a seguir, 50% das agências analisadas consideraram-se autônomas financeiramente. Uma delas, contudo, relatou que esta autonomia é apenas parcial, visto que parte de seus recursos fica centralizada, e alguns gastos necessitam de aprovação do Governo Estadual. Foi o caso da Agência 2, que destacou especificidade da gestão de seu Estado, relacionada à existência de um sistema de administração de caixa, através do qual as receitas são liberadas, mediante pedido, conforme a necessidade do órgão.

Quadro 4 - Controles dos Governos Estaduais sobre suas agências reguladoras

	Agência	Ano de criação	Receita própria ingressa primeiramente os cofres do Tesouro Estadual	Sofre retenção de recursos	Devolve recurso não gasto ao Tesouro Estadual	Governo Estadual autoriza algum tipo de gasto	Interferências totais
Grupo 1	AG 1	1999	x	x	x		3
	AG 3	1999	x				1
	AG 4	1998				x	1
	AG 8	2000					0
Grupo 2	AG 2	1997				x	1
	AG 5	2000					0
	AG 6	2008				x	1
	AG 7	2003	x			x	2

Fonte: Elaborado pela autora.

Note-se que, ao observar o Quadro 4, o quantitativo de interferências apresentou-se maior no Grupo 1, que recebe recursos financeiros do Governo Estadual. Numa análise isolada, isso poderia sugerir que o controle é maior quando há repasse de dinheiro envolvido. Contudo, verifica-se que, mesmo na ausência desse fator, há interferências representativas, o que impede conclusões neste sentido.

Assim, conforme exposto no Quadro 4, três agências (38%) informaram que suas taxas primeiramente ingressam os cofres do Erário Estadual para então serem recolhidas

às suas contas, sendo que, para uma delas (Agência 1), foi apontado que o seu repasse, pelo Tesouro Estadual, não é imediato, e os superávits devem ser devolvidos ao Erário. Para esta agência, também foi apontado o contingenciamento de suas taxas – bem como da transferência intragovernamental realizada pela Fazenda do Estado – em todo o período analisado (2010 a 2013). As outras duas destacaram que o Tesouro é apenas o agente arrecadador, não interferindo no valor a repassar, e apenas uma delas não é financiada por seu Governo (Agência 7).

Para as receitas de convênios<sup>8</sup>, apenas a Agência 6 afirmou que sua arrecadação é realizada pelas Fazendas Estaduais, que não interfere nos recursos, dada a natureza deles. Nessa agência, contudo, nos exercícios 2010 e 2011, foi registrado o contingenciamento, pela Aneel, de parte dos recursos repassados em decorrência do convênio. Nas demais agências estaduais sob análise, verificou-se ser a própria agência responsável pela arrecadação e recolhimento<sup>9</sup> dos recursos provenientes de convênios.

Destarte, em relação aos contingenciamentos, verificou-se que o contexto relatado nos estudos de Batista (2011), Brasil (2011) e Lima (2012) para as agências federais – que apontavam a recorrência de contingenciamento em todas elas – não se aplica às agências estaduais, em que esta natureza de interferência tem representatividade mínima.

A necessidade de aprovação de despesas pelo Governo Estadual previamente à sua execução, conforme apontada no Quadro 4, foi relatada por 50% das agências: em três delas (Agência 2, 4 e 6), somente para os investimentos; e em uma delas (Agência 7), para qualquer natureza de despesa.

Na elaboração do orçamento das agências, cinco delas (63%) consideraram a administração estadual como a principal atuante deste processo. Duas delas (25%) apontaram que ela seria responsável pelo segundo maior papel no processo orçamentário das agências e apenas uma identificou não haver qualquer interferência da gestão estadual neste procedimento. Em apenas 37% dos casos, a agência é vista como a principal responsável pela definição de seu orçamento e, em 25%, sequer foi considerada a sua influência neste processo.

---

<sup>8</sup> Esta informação não foi computada no Quadro 4, uma vez que receita de convênio não constitui fonte própria.

<sup>9</sup> Arrecadação é o ato pelo qual a receita é recebida, e recolhimento é a entrega do numerário e sua consequente disponibilidade para aplicação (SILVA, L.M., 2009).

A participação da Aneel para as propostas orçamentárias também foi observada. Em 50% das agências, ela detém o terceiro maior impacto sobre o orçamento, logo após Governo Estadual e agências (não necessariamente nesta ordem). Em 25%, ela ocupa o segundo lugar, e nos 25% restantes, ela não interfere no orçamento.

Apenas uma agência considerou a participação da Assembleia Legislativa de seu Estado para a composição de seu orçamento, atribuindo-lhe o segundo lugar em termos de participação para o processo orçamentário. Em 25% das agências analisadas, verificou-se a interferência de outros convenientes – distintos da Aneel – na composição de seus orçamentos, porém em último grau de relevância.

Nenhuma agência apontou a participação dos cidadãos para a construção de seus orçamentos (orçamento participativo), que seria uma das propostas da Reforma Gerencial. Cabe lembrar que – segundo Rezende, Cunha e Bevilacqua (2010) e Suzart (2010) – o envolvimento da população como fiscal das ações públicas por ela custeadas vincula-se à disponibilização de instrumentos de avaliação e acompanhamento das políticas públicas. Destarte, uma possível explicação para a ausência de participação popular na construção dos orçamentos das agências poderia estar relacionada à falta de ferramentas gerenciais para análise, o que será observado nos tópicos seguintes. Outra explicação poderia estar relacionada ao caráter eminentemente técnico das atividades regulatórias, o que afasta a sociedade desta natureza de debates. Há ainda que se destacar o pouco conhecimento da população em geral sobre o papel das agências reguladoras brasileiras.

Com isso, analisados os recursos financeiros das agências reguladoras estaduais multissetoriais e suas interferências, corrobora-se a linha de pensamento de Pacheco (2003), Santos (2005), Justen Filho(2008) e Berchesi, Guariglia e Schiavi (2009), que refutavam a existência de entes reguladores completamente autônomos. Em toda a amostra, apenas uma agência não assinalou nenhum critério de intervenção do Governo Estadual em suas finanças. Para as demais, mesmo quando financeiramente sustentáveis, sujeitam-se a trâmites próprios de seus Governos, seja para aprovação de determinados gastos ou pela centralização de recursos. Inclusive, mesmo a agência supostamente autônoma, submete seu orçamento para consolidação por seu Estado, com o que poderia estar passível a questionamentos quanto à alocação de seus recursos.



### 5.3 Controle dos recursos

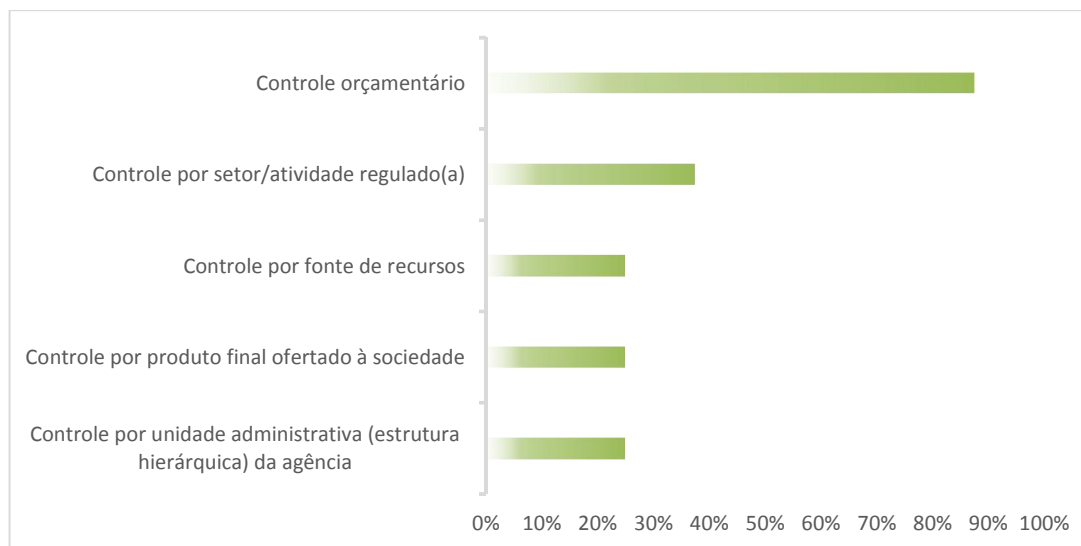
Previamente à aplicação do questionário que embasa os resultados desta pesquisa, foram consultadas as páginas institucionais – na rede mundial de computadores – das 19 agências que compõem a amostra deste estudo, para sondar os relatórios institucionais divulgados. Em seis delas (32%), não foi observada a divulgação de qualquer relatório. 68% divulgam, mas 21%, embora disponibilize relatórios, não publicam informações financeiras, ou seja, 53% das agências reguladoras estaduais constantes na amostra total não dá publicidade às suas finanças em suas páginas institucionais, ficando a exposição destes dados restrita aos portais de transparência dos Governos Estaduais.

Esta informação, contudo, não exclui a existência de controles internos realizados pelas agências, o que foi objeto das questões 8, 9 e 10 do questionário aplicado, voltadas à verificação do uso de instrumentos gerenciais, pelas agências reguladoras estaduais, para controle de seus recursos.

Como resultado, observou-se que apenas a Agência 6 faz uso de sistema interno próprio para controle de sua execução orçamentária e financeira, mas não publica estes dados em relatório externo. Todas as demais utilizam-se apenas das informações fornecidas pelos sistemas contábeis, orçamentários e financeiros desenvolvidos por seus Estados como base para a elaboração de relatórios internos através de planilhas e outros instrumentos similares. Contudo, mesmo utilizando-se de controles mais simples, todas as agências analisadas informaram apurar e controlar seus custos. Adicionalmente, uma agência destacou que há um sistema de custos em desenvolvimento no seu Estado e outra reportou-se à locação de um software para esta finalidade.

Sobre a apuração, sete das oito agências informaram realizar controle orçamentário de seus gastos, duas (Agência 2 e 4) têm controle de suas despesas por unidade administrativa de sua estrutura hierárquica, três (Agência 2, 3 e 6) detalham seus gastos por atividade regulada, duas (Agência 2 e 3) têm controle dos custos de seus produtos finais (fiscalização, atendimento de ouvidoria etc.) e outras duas (Agência 4 e 5) acrescentaram o monitoramento de suas despesas por fonte de recursos, conforme ilustrado no Gráfico 3. Assim, a agência que mais apresentou níveis de detalhamento de gastos foi a Agência 2. Esta mesma agência possui parte de seus recursos centralizados em um sistema de administração de caixa, conforme apontado no item anterior.

Gráfico 3 – Detalhamento de gastos das agências reguladoras estaduais



Fonte: Elaborado pela autora.

Assim, conclui-se que, mesmo de forma incipiente, as agências reguladoras estaduais adotam mecanismos para monitoramento de seus gastos. Contudo, cabe ressaltar que, em sua maioria, os controles são ainda simplórios, com o que se verifica parcialmente o exposto por Christensen e Laegreid (2005), Cárdenas (2011) e Motta (2013), que tinham como pressuposto a pouca evolução das instituições públicas em termos de controles gerenciais efetivos, na forma apregoada pela Reforma Gerencial para buscar uma gestão que se assemelhasse ao modelo utilizado pela iniciativa privada.

Além disso, é cabível destacar que as informações financeiras das agências estaduais – além de estarem dispostas em sua maioria de forma muito técnica, como é o caso dos dados constantes nos portais de transparência dos Governos Estaduais – quando disponibilizadas, não fornecem subsídio suficiente à análise por um terceiro (no caso, o cidadão) da forma como os recursos estão sendo aplicados. Observe-se que, mesmo internamente, poucas agências detêm informações estratégicas de seus custos.

#### 5.4 Perspectivas e desafios

Em consulta aos PPA's dos Estados de todas as 19 agências reguladoras constantes na amostra inicial, relativos ao período 2012-2015, foi verificada a existência de programas de melhoria regulatória, à luz do exposto por Albuquerque (2009). Para

esta autora, programas dessa natureza normalmente envolvem aspectos relacionados à profissionalização da gestão pública, gestão por metas e resultados, avaliação de desempenho dos servidores públicos, utilização obrigatória de mecanismos de consulta pública previamente à edição de nova regulação, simplificação de exigências administrativas e utilização de ferramentas eletrônicas para potencializar a participação da sociedade nos processos de elaboração regulatória, controle social e prestação de serviços e informações ao público em geral. Entretanto, à época, a autora ponderou a inexistência de programas articulados com esta formatação no panorama brasileiro.

Efetivada a consulta, foram tabulados os resultados no Apêndice C, que explicita, dentre as iniciativas listadas por Albuquerque (2009), aquelas que foram identificadas nos PPA's, bem como aquelas com maior representatividade entre as agências. Para dois Estados, não ficou clara a participação das agências nos PPA's, razão por que possuem marcação diferenciada. Outrossim, com o intuito de comparar os resultados dessa consulta com os demais quesitos analisados ao longo deste capítulo, foi elaborado o Quadro 5, em que são listadas somente as agências que responderam ao questionário de que trata o Apêndice B.

De forma geral, os itens verificados foram extraídos dos programas finalísticos das agências – nos casos em que o PPA estava detalhado por órgão – ou identificados em razão da existência de programa específico para a regulação de serviços públicos. Cabe observar, contudo, que, na maioria dos casos, não foi possível identificar as ações dos programas de manutenção diretamente associadas às agências, grupo em que estaria inserida a profissionalização da gestão pública. Para as agências objeto de análise neste capítulo, foi possível identificar ações com este intuito em 37% da amostra.

Logo em seguida, conforme pode ser evidenciado no Quadro 5, foi observado, em 37% delas, iniciativas de fomento a consultas públicas e divulgação das ações institucionais e, em menor proporção (12%), verificou-se a preocupação com o aperfeiçoamento da atividade regulatória tanto através do desenvolvimento de sistemas gerenciais como da elaboração de estudos para melhorias na regulação dos serviços. Com isso, conclui-se pela existência de programas voltados à melhoria regulatória, diferentemente do que foi exposto por Albuquerque (2009). Entretanto, com base no método adotado – consulta aos PPA's dos Estados – as iniciativas destacadas são ainda minoria (em termos de representatividade) no panorama das agências estaduais.

Quadro 5 – Principais iniciativas dos PPA´s das agências reguladoras estaduais estudadas, período 2012-2015

Agência	Profissionalização da gestão pública	Divulgação institucional e consultas públicas	Regulação dos serviços	Desenvolvimento de sistemas gerenciais	Construção de sede própria	Elaboração de estudos para melhorias
AG 1			x			
AG 2		x	x			
AG 3	x		x			
AG 4	x	x	x	x		x
AG 5			x			
AG 6			x			
AG 7	x	x	x			
AG 8	--	--	--	--	--	--
<b>TOTAL</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>7</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>1</b>

Fonte: Elaborado pela autora.

A questão 14 do questionário aplicado abordou alguns aspectos relacionados ao contexto atual vivenciado pelas agências reguladoras estaduais e sua repercussão para a gestão financeira.

Uma agência associou a mudança de cenário e consequente aquisição de autonomia financeira à conclusão de processo licitatório para o sistema de transporte rodoviário intermunicipal de seu Estado.

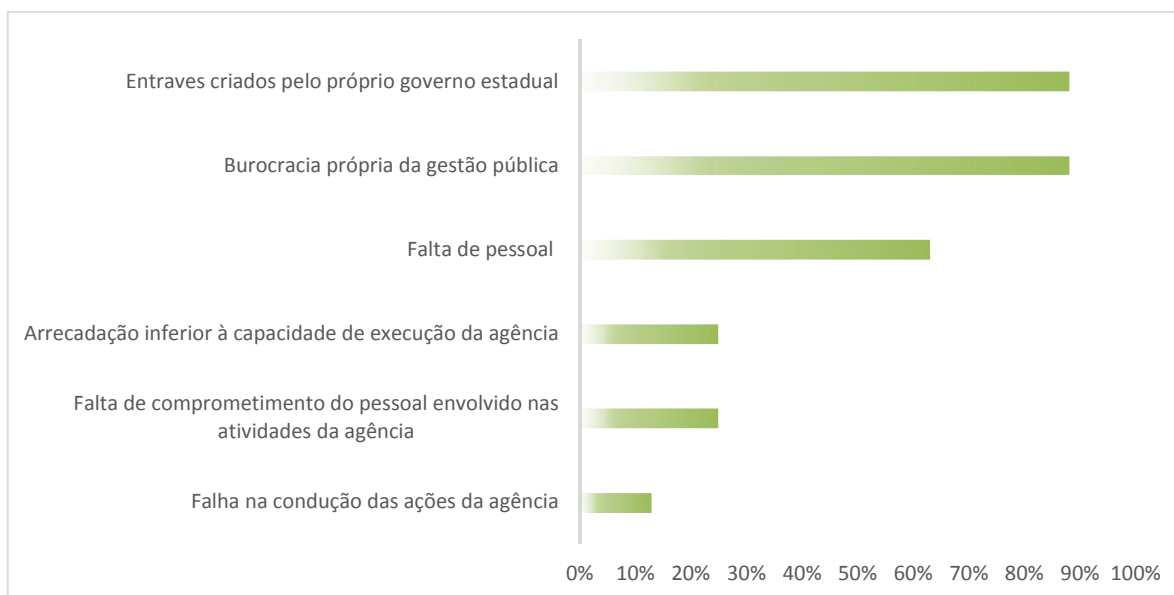
Três agências reportaram à realização de concurso público para complementação e melhoria do quadro de pessoal próprio, ação com impactos financeiros diretos a curto prazo. Outras duas mencionaram ações voltadas à aquisição de sede própria para melhoria de suas instalações. Por fim, uma última destacou a necessidade de intensificação das fiscalizações e estudos econômicos.

Assim, contrastando os resultados da pesquisa com as informações do Quadro 5, observa-se que, entre as agências que responderam ao questionário, apenas uma ressaltou a preocupação com aspectos de melhoria regulatória. Todas as demais ainda vivenciam um cenário de adequação de questões logísticas, relacionadas à infraestrutura básica para seu funcionamento, características que parecem remeter à existência de controle burocrático, corroborando com a linha de pensamento de Motta (2013). Referido autor observou o aumento da burocracia como decorrência da Nova Gestão Pública, em contraponto ao modelo proposto.

Na mesma linha, foram os achados relacionados à questão 13, que apontou uma série de dificuldades vivenciadas pelas agências estaduais na execução de seus recursos e que necessitam ser superadas.

Sete das oito agências consideraram a burocracia inerente à gestão pública e os entraves criados por seus Governos Estaduais como os principais empecilhos ao bom desempenho de suas gestões, conforme será observado no Gráfico 4. Neste sentido, concluíram Christensen e Laegreid (2005), ao observar que a existência de instituições autônomas enfraquece o controle político, dando espaço a uma burocracia mais complexa no lugar da simplificada.

Gráfico 4 – Principais dificuldades das agências reguladoras estaduais para a execução de seus recursos



Fonte: Elaborado pela autora.

Para cinco agências (Agência 3, 4, 5, 6 e 7), a falta de pessoal se coloca como um problema crítico a ser resolvido e duas delas consideraram que sua arrecadação é inferior à capacidade de execução, comprometendo a execução financeira desejável. Estas questões alinham-se ao que foi exposto para a questão 14 e parecem ter conexão com os problemas gerados pela burocracia própria da gestão pública. Assim, é possível concluir que as agências reguladoras estaduais possuem controle político acentuado, ainda com forte apego burocrático, o que é coerente com as lições de Christensen e Laegreid (2005), Arroyo (2007), Batista (2011), Cárdenas (2011), Lima (2012), Stimamiglio (2012) e Motta (2013).

Adicionalmente, uma agência fez menção a problemas relacionados a falhas na condução de suas ações e outras duas destacaram a falta de comprometimento do pessoal envolvido com as atividades regulatórias como empecilhos à eficiência na execução de seus recursos.

Assim, ante o exposto pela presente pesquisa, foi possível evidenciar as questões mais comuns às agências reguladoras estaduais analisadas, conforme segue:

- a) Orçamento próprio passível a interferências pelos Governos Estaduais;

- b) Gastos voltados essencialmente à instalação das agências, com peso maior para as despesas com pessoal próprio;
- c) Presença de ações orçamentárias caracterizadas como de melhoria regulatória em menor escala;
- d) Adoção de controles internos para gerenciamento de recursos;
- e) Defasagem do quadro de pessoal próprio;
- f) Burocracia própria da gestão pública como principal empecilho ao bom desempenho de suas gestões.

Conforme visto, alguns desses requisitos compuseram a proposta de evolução institucional das agências reguladoras de saneamento básico apresentada por Galvão Junior (2010), a partir da qual foram caracterizados os quatro estágios de evolução institucional apresentados no Quadro 6.

Quadro 6 – Proposição de evolução institucional para agências reguladoras

<b>Estágio</b>	<b>Características esperadas</b>
1º estágio	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lei de criação da agência publicada;</li> <li>- Instalações da agência em funcionamento.</li> </ul>
2º estágio	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pessoal próprio concursado;</li> <li>- Recebimento de delegação para regulação de outros entes federados;</li> <li>- Comunicação com a sociedade.</li> </ul>
3º estágio	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Parcerias efetivas com os reguladores intersetoriais;</li> <li>- Desenho institucional da agência revisto;</li> <li>- Maior permeabilidade à sociedade;</li> <li>- Participação da agência na elaboração de políticas públicas.</li> </ul>
4º estágio	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Orçamento próprio;</li> <li>- Mudança no modelo de gestão e de prestação dos serviços.</li> </ul>

Fonte: Adaptado de Galvão Junior (2010).

Desta forma, uma agência do primeiro estágio teria as características apontadas nos itens “a” e “b”, mas provavelmente com peso menos representativo para as despesas de pessoal, já que, neste caso, a agência ainda está se estruturando. Já uma agência do

segundo estágio poderia estar com a defasagem do item “e” e iniciando algumas ações relacionadas ao item “c”, como, por exemplo, ações de comunicação com a sociedade. Uma agência do terceiro estágio teria ações do item “c” mais avançadas, como é o caso do investimento em estudos para melhorias das atividades reguladas. Por fim, no quarto estágio, a agência teria uma maior proporção do item “c”, mas com total ausência do item “a”.

À luz dos dados coletados nesta pesquisa, como fechamento, será apresentada uma proposta de classificação das agências analisadas pelos estágios citados, na forma destacada no Quadro 7. Ressalva-se, contudo, que os dados em questão não são suficientes a uma classificação definitiva, sendo passíveis de validação por pesquisas futuras.

Quadro 7 – Estágios de evolução institucional das agências estaduais investigadas

<b>Agência</b>	<b>Ano de criação</b>	<b>Características identificadas na pesquisa</b>	<b>Estágio proposto</b>
<b>AG 1</b>	1999	Forte interferência do Governo Estadual, sem sustentabilidade financeira. Não informou problemas de pessoal, mas também não foi observada nenhuma ação de melhoria regulatória.	2°
<b>AG 2</b>	1999	Baixa interferência do Governo Estadual, com sustentabilidade financeira. Não informou problemas de pessoal, mas também não foi observada nenhuma ação de melhoria regulatória.	2°
<b>AG 3</b>	1998	Baixa interferência do Governo Estadual, porém sem sustentabilidade financeira. Informou problemas de defasagem de pessoal e foram identificadas ações de melhoria regulatória menos avançadas.	2°
<b>AG 4</b>	2000	Baixa interferência do Governo Estadual, porém sem sustentabilidade financeira. Informou problemas de defasagem de pessoal, mas foram identificadas ações de melhoria regulatória mais avançadas.	2° ou 3°
<b>AG 5</b>	1997	Não apresentou interferência do Governo Estadual e é financeiramente sustentável. Informou problemas de defasagem de pessoal, mas não foram identificadas ações de melhoria regulatória.	2°



<b>Agência</b>	<b>Ano de criação</b>	<b>Características identificadas na pesquisa</b>	<b>Estágio proposto</b>
<b>AG 6</b>	2000	Baixa interferência do Governo Estadual, com sustentabilidade financeira. Não informou problemas de pessoal, nem foram observadas ações de melhoria regulatória.	2º
<b>AG 7</b>	2008	Relativa interferência do Governo Estadual, com sustentabilidade financeira. Informou problemas de defasagem de pessoal, mas foram identificadas ações de melhoria regulatória mais avançadas.	2º ou 3º
<b>AG 8</b>	2003	Possui alta dependência financeira do Governo Estadual. Não possui quadro próprio concursado, nem foram observadas ações de melhoria regulatória.	1º

Fonte: Elaborado pela autora.

Diante do exposto, com base nos dados da pesquisa, observou-se a associação direta de apenas uma agência ao primeiro estágio de evolução institucional. A grande maioria encontra-se no segundo estágio, com duas agências transitando para o terceiro. O trabalho de Galvão Junior (2010) apontava uma maioria no primeiro estágio, o que parece sugerir um progresso das agências no último triênio. Contudo, há que se observar que o trabalho em comento considerou agências estaduais e municipais, reguladoras do setor de saneamento básico (unissetoriais e multissetoriais portanto). Apesar do suposto progresso, as agências estaduais ainda têm muito o que avançar para conseguirem implementar, frente aos controles políticos a que estão sujeitas, um modelo ideal de regulação.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivo principal analisar as agências reguladoras estaduais multissetoriais sob a perspectiva financeira, comparando com o modelo proposto na literatura e com a evolução esperada para a realidade da regulação no Brasil. Os dados levantados apontaram para uma boa estruturação das agências respondentes aos questionários aplicados relativa a suas finanças nos últimos quatro anos (2010-2013). Observou-se arrecadação predominantemente própria para a maioria delas, assegurada por taxas previstas em leis estaduais.

Entretanto, deve-se ressaltar que 50% delas, para execução das despesas do período, ainda dependem financeiramente de seus Tesouros Estaduais, em contraponto ao que prediz o modelo teórico de autonomia financeira previsto para as agências reguladoras. Ademais, foram observadas outras interferências das gestões estaduais nas finanças das agências, como necessidade de autorização pelos Governos Estaduais para execução de algumas naturezas de despesa, forte atuação dos Governos nos processos orçamentários e, em menor grau, o recebimento de recursos primeiramente pela Fazenda Estadual para posterior repasse às agências. Isso posto, o estudo foi favorável ao disposto por Pacheco (2003), Santos (2005) e Berchesi, Guariglia e Schiavi (2009), que relatavam a dificuldade, na prática, da existência de entidades plenamente autônomas. Isso porque a autonomia, muitas vezes, é vista como um confronto à autoridade hierárquica máxima, fazendo-se necessário o implemento de controles. Assim, confirmou-se o primeiro pressuposto teórico da pesquisa, o qual evidenciava a não consecução de autonomia financeira pelas agências estaduais.

Em grau de significância menor – ao contrário do que foi apontado para as agências reguladoras federais nos trabalhos de Batista (2011), Brasil (2011) e Lima (2012) – verificou-se a presença de contingenciamento nas agências estaduais, com o que se conclui que essa não é ainda uma preocupação para este grupo de agências, apesar da existência de outras naturezas de interferências, conforme apresentado anteriormente.

Outro fator observado foi a adoção, por todas as agências estaduais, de mecanismos para controle de seus gastos, mesmo que simplórios, característica prevalecente na maioria das agências. Assim, verificou-se parcialmente o exposto por Christensen e Laegreid (2005), Cárdenas (2011) e Motta (2013), que defendiam a pouca evolução das instituições públicas em termos de controles gerenciais efetivos, na forma

apregoadada pela Reforma Gerencial, para buscar uma gestão que se assemelhasse ao modelo utilizado pela iniciativa privada. Essa teoria embasou o segundo pressuposto da pesquisa, relacionado à não evolução das agências estaduais em termos de controles gerenciais efetivos.

Desta forma, foi possível destacar que as informações financeiras das agências estaduais não fornecem subsídio suficiente à análise, por um terceiro, sobre como os recursos estão sendo aplicados. Ademais, no decorrer da pesquisa, foram evidenciadas práticas que demonstraram a falta de transparência de boa parte das agências, especialmente em relação aos seus dados financeiros, considerados sigilosos por alguns gestores públicos. Em tempos pós gerencialismo, com a adoção de lei específica para a divulgação de informações de interesse público, é questionável a ausência de disponibilização desta natureza de dados. Entretanto, deve ser destacado que, em algumas agências, observou-se sobra de caixa, com o que se poderia evidenciar um certo protecionismo dos gestores em relação às suas finanças.

No tocante às propostas de aplicação dos recursos, verificou-se – a partir da análise dos Planos Plurianuais dos Estados a que as agências em análise estavam vinculadas – que há atenção de um pequeno grupo de agências para ações voltadas à melhoria regulatória, fato não verificado por Albuquerque (2009), que discorreu sobre a inexistência, no Brasil, de programas desta natureza quando da publicação do seu trabalho. Essa proposição compôs o terceiro pressuposto teórico da pesquisa, ora contestado.

Entretanto, considerando que o método adotado baseou-se em dados secundários, estudos futuros poderiam investigar a real representatividade de iniciativas voltadas à melhoria da regulação nos planejamentos das agências estaduais. Adicionalmente, poderia ser investigado o alinhamento dos produtos ofertados pelas agências à sociedade com os seus gastos, especialmente considerando o peso das despesas com pessoal, superior a 50% na maioria dos casos.

Comparando com as respostas primárias obtidas de oito agências, observou-se que, no contexto atual, os dados parecem sugerir uma forte presença da burocracia na gestão das agências estaduais, refletida em ações orçamentárias voltadas a dotar as agências de infraestrutura adequada ao seu funcionamento. Ademais, conforme já exposto, segundo a opinião de 88% dos respondentes da pesquisa, a burocracia inerente à gestão pública e os entraves criados por seus Governos Estaduais são os principais

empecilhos ao bom desempenho de suas gestões, confirmando o pensamento de Christensen e Laegreid (2005), Arroyo (2007), Batista (2011), Cárdenas (2011), Lima (2012), Stimamiglio (2012) e Motta (2013), que embasaram o quarto pressuposto teórico deste trabalho, a saber: as agências reguladoras estaduais possuem controle político acentuado, ainda com forte apego burocrático. Tal cenário acaba refletido nos caixas das agências, em que há sobras de recursos não necessariamente atreladas a ineficiência em gastar, mas provavelmente em consequência dos empecilhos próprios da excessiva burocracia existente na administração pública.

Observe-se ainda que a grande maioria das agências analisadas encontra-se em seu segundo estágio de evolução institucional, ainda em vias tanto de melhorar a prestação dos serviços como aprimorar a transparência da regulação e da gestão dos serviços regulados, confirmando o já identificado por Galvão Junior (2010). Há, portanto, muitos desafios ainda a superar, conforme predizia o quinto pressuposto deste trabalho. Cabe destacar, contudo, que esta classificação embasou-se apenas em dados coletados nesta pesquisa, com o que se sugere sua validação em trabalhos futuros, que se utilizem de informações complementares.

Pelo exposto, conclui-se que a autonomia financeira das agências reguladoras apresenta-se como um ideal de difícil consecução, vez que dificilmente um Governo concederá total liberdade a uma instituição sendo ela vinculada à sua estrutura hierárquica, mesmo que ela seja plenamente sustentável. Este elo gera controles que acabam por agregar morosidade às ações das agências, seja pela necessidade de esperar uma autorização para utilizar um recurso seu, seja por aguardar a própria liberação do recurso ou mesmo pela submissão aos trâmites criados por cada Governo.

Ademais, verificou-se que o modelo teórico sobre o qual foi inspirada a construção das agências reguladoras brasileiras não teve total implementação prática, muito provavelmente em decorrência das características tão peculiares da administração pública brasileira. Ante essa suposição, sugere-se que, em trabalhos futuros, seja investigado quais os impactos que essas peculiaridades – especialmente no que diz respeito aos protocolos legais excessivos – causam nos resultados produzidos pelas instituições públicas brasileiras.

Esta pesquisa, pioneira em sua abordagem, apresentou referencial teórico alinhado ao seu objeto, trazendo dados inéditos que podem gerar novos debates sobre a temática

abordada. Espera-se que este estudo seja um passo inicial a novas linhas de pesquisa, que permitam um maior conhecimento das agências reguladoras brasileiras.

## REFERÊNCIAS

- AAKER, D.A.; DAY, G.S.; KUMAR, V. **Pesquisa de Marketing**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 92-122.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS AGÊNCIAS DE REGULAÇÃO (ABAR). **Agências associadas**. Disponível em: <<http://www.abar.org.br>>. Acesso em: 14 ago. 2014.
- ALBUQUERQUE, C.M.; MEDEIROS, M.B., SILVA, P.H.F. **Gestão de finanças públicas**. 2. ed. Brasília: 2008, p. 301-302.
- ALBUQUERQUE, K. A visão da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *In*: PROENÇA, J.D.; COSTA, P.V.; MONTAGNER, P. **Desafios da regulação no Brasil**. Brasília: ENAP, 2009, p. 83-104.
- ALMEIDA, A.G.; BORBA, J.A.; FLORES, L.C.S. A utilização das informações de custos na gestão de saúde pública: um estudo preliminar em secretarias municipais de saúde do estado de Santa Catarina. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 3, Rio de Janeiro, p. 579-607, maio/jun 2009.
- ARAGÃO, A. S. Parecer: O contrato de gestão e a ouvidoria no anteprojeto de lei sobre a gestão, a organização e o controle social das agências reguladoras. *In*: ABAR. **A organização e o controle social das agências reguladoras: crítica aos anteprojetos de lei**. Porto Alegre: ABAR, 2004.
- ARANHA, M. Direito, Estado e Telecomunicações: dos primórdios ao novo modelo regulatório. **Revista de Direito, Estado e Telecomunicações**, v.1, n.1, Brasília, 2009, p. 1-76.
- ARROYO, F.H. La independencia de las agencias reguladoras en México. **Gestión y Política Pública**, vol. XVI, n. 1, p. 61-100, 2007.
- AYLLÓN, S.L.; RUIZ, A.H. Rendición de cuentas y diseño institucional de los órganos reguladores en México. **Gestión y Política Pública**, vol. XVI, n. 1, p. 101-145, 2007.
- BATISTA, M. Mensurando a independência das agências regulatórias brasileiras. **Planejamento e políticas públicas – PPP**, n. 36, jan/jun 2011, p. 213 – 250.
- BARCO, J.M.M. Empresas, sociedad y servicios públicos: del Estado prestador al Estado regulador. **Revista Empresa y Humanismo**, vol.XI, 1/08, pp.187-230.
- BERCHESI, B.; GUARIGLIA, G.; SCHIAVI, P. El control de las unidades reguladoras. **Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo**, v. 8, p. 21-62, 2009.
- BNDES. Modernização da gestão: uma introdução à Contabilidade Pública de Custos. **Informe-se**, nº 18, agosto/2000.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988, atualizada até a Emenda Constitucional nº 82, de 16 de julho de 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 28 jul. 2014.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 fev. 1967.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986. Dispõe sobre a unificação de recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 24 dez. 1986.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade da gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 maio 2000.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 mar. 1964.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.180, de 06 de fevereiro de 2001. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 07 fev. 2001.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 nov. 2011, ed. extra.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 448, de 13 de setembro de 2002. Divulga o detalhamento das naturezas de despesas 339030, 339036, 339039 e 449052. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 set. 2002.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2261/2011. Interessados: Tribunal de Contas da União - TCU; Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados. Ministro Relator: José Jorge. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, Ata 35/2011, 24 ago. 2011. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/ServletTcuProxy>>. Acesso: 24 set 2013.

BRESSER-PEREIRA, L.C. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. 2. ed. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 2011.

CÁRDENAS, C.W.G. Reformas administrativas y sus marcos cognitivos: entre el burocratismo, el postburocratismo, la responsabilización o la hibridez. **Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal**, v. 11, n. 17, p. 41-80, 40p, 2011.

CHRISTENSEN, T.; LAEGREID, P. El estado fragmentado: los retos de combinar eficiencia, normas institucionales y democracia. **Gestión y Política Pública**, v. XIV, n. 3, p. 557-598, 2005.

CHING, H.Y.; SILVEIRA, H.F.R.; FREIRE, F.S. Gestão de custos na administração pública: estudo de casos do governo da Bahia e do Banco Central do Brasil. **Revista de Economia e Administração**, v. 10, n. 2, p. 262-284, abr/jun 2011.

COLLIS, J.; HUSSEY, R. **Pesquisa em administração: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

CONFORTO, G. Descentralização e regulação da gestão de serviços públicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, p. 27-40, jan./fev. 1998.

COOPER, D.R.; SCHINDLER, P.S. **Métodos de pesquisa em administração**. Tradução de Luciana de Oliveira da Rocha. 7. ed. Porto Alegre: Bookman, 2003, p. 66-88.

CUÉLLAR, L. **Introdução às agências reguladoras brasileiras**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

DESLAURIERS, J.P.; KÉRISIT, M. O delineamento de pesquisa qualitativa. *In*: POUPART, J. *et al.* **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Tradução de Ana Cristina Nasser. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008, p. 127-153.

DI PIETRO, M.S.Z. **Direito Administrativo**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002, cap. 10.

FARIAS, P.C.L.; RIBEIRO, S.M.R. Regulação e os novos modelos de gestão no Brasil. **Revista do Serviço Público**, ano 53, n. 3, p. 79-93, jul-set 2002.

GAETANI, F. O recorrente apelo das reformas gerenciais: uma breve comparação. **Revista do Serviço Público**, ano 54, n. 4, out-dez 2003.

GALVÃO JUNIOR, A.C.; TUROLLA, F.A.; PAGANINI, W.S. Viabilidade da regulação subnacional dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário sob a lei 11.445/2007. **Engenharia sanitária ambiental**, v.13, n. 2, p. 134-143, abr/jun 2008.

GALVÃO JUNIOR, A.C. Desafios para a regulação subnacional do saneamento básico no Brasil. *In*: PROENÇA, J.D.; COSTA, P.V.; MONTAGNER, P. **Desafios da regulação no Brasil**. Brasília: ENAP, 2009, p. 275-307.



- GALVÃO JUNIOR, A.C. Evolução institucional das agências reguladoras de saneamento básico. **Marco regulatório**: revista da AGERGS, n. 1. Porto Alegre: AGERGS, 2010, p. 57-71. ISSN 1980-2943
- GILARDI, F. Policy credibility and delegation to independent regulatory agencies: a comparative empirical analysis. **Journal of European Public Policy**, p. 873-893, 2002. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/1350176022000046409>>. Acesso: 22 set 2013.
- GODOY, A.S. Refletindo sobre critérios de qualidade da pesquisa qualitativa. **Revista Eletrônica de Gestão Organizacional**, v.3, n.2, mai/ago 2005, p.80-89.
- HAIR JR., J. F. *et al.* **Fundamentos de métodos de pesquisa em administração**. Porto Alegre: Bookman, 2005.
- HOLANDA, V. B.; LATTMAN-WELTMAN, F.; GUIMARÃES, F. **Sistema de informação de custos na administração pública federal**: uma política de Estado. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.
- HOLPERIN, M.M. **O processo de agencificação no Brasil**: divergência ou mimetismo? 2012. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Rio de Janeiro, 2012.
- IFAC. **Perspectives on Cost Accounting for Government**. New York: IFAC, September-2000.
- JUSTEN FILHO, M. **Curso de Direito Administrativo**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008, cap. X.
- KIM, P.S. Desafios a la capacidad pública en la era de una administración pública en evolución y reforma del gobierno. **Gestión y Política Pública**, v. XVI, n. 2, p. 511-537, 2007.
- LAGUNA, M.I.D. La literatura comparada sobre reformas administrativas: desarrollos, limitaciones y posibilidades. **Gestión y Política Pública**, vol. XVIII, n. 2, p. 439-495, 2009.
- LIMA, G.R. **A institucionalização constitucional das agências reguladoras como instrumento da democracia no Brasil**. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2012.
- MACHADO, N.; HOLANDA, V. B. Diretrizes e modelo conceitual de custos para o setor público a partir da experiência no governo federal do Brasil. **Rev. Adm. Pública** [online], 2010, v.44, n.4, p. 791-820, ISSN 0034-7612.
- MARQUES NETO, F.A. **Agências reguladoras independentes**: fundamentos e seu regime jurídico. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- MATIAS PEREIRA, J. Reforma do Estado e controle da corrupção no Brasil. **Revista de Administração Mackenzie**, ano 4, n. 1, p. 39-58, 2003.

MARTINEZ, A.L.; ALVES FILHO, E.M.A. Gestão de Custos no Setor Governamental: Experiência numa Secretaria Municipal de Educação. **Revista ABCustos**, vol. V, n. 3, 60-80, set/dez 2010.

MATTOS, P.L.C.L. Os resultados desta pesquisa (qualitativa) não podem ser generalizados: pondo os pingos nos is de tal ressalva. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 9, Ed. Especial, Rio de Janeiro, 2011.

MAUSS, C.V.; SOUZA, M.A. **Gestão de custos aplicada ao setor público**: modelo para mensuração e análise da eficiência e eficácia governamental. São Paulo: Atlas, 2008.

MAY, T. **Pesquisa social**: questões, métodos e processos. Tradução: Carlos Alberto Silveira Netto Soares. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MELO, A.J.M. Gestão Associada para Regulação do Saneamento Básico. *In*: PHILIPPI JR, A.; GALVÃO JR, A.C. **Gestão do saneamento básico**: abastecimento de água e esgotamento sanitário. Barueri, SP: Manole, 2012, p. 689-717.

MOTTA, P.R.M. O estado da arte da gestão pública. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 53, n. 1, p. 82-90, jan./fev. 2013.

OLIVIERI, C. Agências regulatórias e federalismo: a gestão descentralizada da regulação do setor de energia. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 40, n. 4, jul./ago. 2006.

PACHECO, R.S. Agências reguladoras no Brasil: Ulisses e as sereias ou Narciso e Eco? *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. 8., 2003, Panamá. **Anais...** Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intrados/groups/public/documents/clad/clad0047610.pdf>>. Acesso em: 25 set. 2013.

PECI, A.; CAVALCANTI, B.S. Reflexões sobre a autonomia do órgão regulador: análise das agências reguladoras estaduais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, p. 99-118, set./out. 2000.

PROGRAMA DE FORTALECIMENTO DA CAPACIDADE INSTITUCIONAL PARA GESTÃO EM REGULAÇÃO (PRO-REG). **Listagem das Agências Reguladoras Estaduais associadas à Associação Brasileira de Agências de Regulação – ABAR**. Disponível em: <<http://www.regulacao.gov.br/agencias-reguladoras-estaduais>>. Acesso em: 09 out. 2013.

RAMALHO, E.L. **Abrangência e eficácia da descentralização das atividades de regulação e fiscalização do setor de energia elétrica – estudo de caso CSPE**. 2003. Tese (Doutorado em Planejamento de Sistemas Energéticos) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

RAMALHO, P.I.S. Insulamento burocrático, *accountability* e transparência: dez anos de regulação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Revista do Serviço Público**. Brasília, out/dez 2009, p. 337-364.

REZENDE, F.; CUNHA, A.; BEVILACQUA, R. Informações de custos e qualidade do gasto público: lições da experiência internacional. **Revista de Administração Pública**, v. 44, n. 4, p. 959-92, jul./ago. 2010.

REZENDE, F.; CUNHA, A.; CARDOSO, R. L. Custos no setor público. **Revista de Administração Pública**, v. 44, n. 4, p. 789-790, jul./ago. 2010.

RIVERA, M.F.B. Reflexiones en torno a la Reforma del Estado. El cotidiano – **Revista de la Realidad Mexicana**, n. 144, p. 5-14, 2007.

SABÓIA, L.A.A. **Desafios para a consolidação da regulação de serviços públicos no Estado do Ceará**: o caso Arce. 2007. Dissertação (Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2007.

SAMPAIO, P.S. A Independência Real das Agências Reguladoras no Brasil. **Revista de Direito, Estado e Telecomunicações**, v. 5, n. 1, p. 135-174 (2013).

SANTOS, L.A. Eficiência e eficácia de sistemas de regulação: o caso brasileiro. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. 10., 2005, Santiago, Chile. **Anais...**

SAMPIERI, R.H.; COLLADO, C.F.; LUCIO, P.B. **Metodologia de pesquisa**. 3. ed., São Paulo: McGraw-Hill, 2006.

SILVA, G.H.T. Regulação sanitária no Brasil: singularidades, avanços e desafios. *In*: PROENÇA, J.D.; COSTA, P.V.; MONTAGNER, P. **Desafios da regulação no Brasil**. Brasília: ENAP, 2009, p. 215-262.

SILVA, L.M. **Contabilidade governamental**: um enfoque administrativo da nova contabilidade pública. São Paulo: Atlas, 2009, cap. 4.

SLOMSKI, V. MELLO, G.R.; TAVARES FILHO, F. MACÊDO, F.Q. **Governança corporativa e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2008.

STIMAMIGLIO, A. Agências Municipais na Regulação do Saneamento Básico. *In*: PHILIPPI JR, A.; GALVÃO JR, A.C. **Gestão do saneamento básico**: abastecimento de água e esgotamento sanitário. Barueri, SP: Manole, 2012, p. 654-666.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF (2013). **ADI 1842** - Ação Direta de Inconstitucionalidade. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1714588>>. Acesso em: 14 ago. 2014.

SUZART, J.A.S. Sistema federal brasileiro de custos: uma análise comparativa à luz das recomendações da IFAC. *In*: XVII CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, 2010, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: CBC, 2010.

TRINDADE, K.B. Agências Estaduais na Regulação do Saneamento Básico. *In*: PHILIPPI JR, A.; GALVÃO JR, A.C. **Gestão do saneamento básico**: abastecimento de água e esgotamento sanitário. Barueri, SP: Manole, 2012, p. 627-653.

## APÊNDICES

**APÊNDICE A**  
**DISSERTAÇÕES E TESES SOBRE AGÊNCIAS REGULADORAS NO PERÍODO DE 2000 A 2013**

Seq	Título	Abordagem central	Ano	Tipo
1	Agências reguladoras brasileiras: dos limites legais à independência normativa da função reguladora	Aspectos jurídicos da regulação	2003	Dissertação
2	O controle judicial das agências reguladoras	Aspectos jurídicos da regulação	2003	Dissertação
3	A extensão do poder normativo das agências reguladoras no Direito Positivo brasileiro	Aspectos jurídicos da regulação	2004	Dissertação
4	Reforma administrativa de 1995 e participação democrática [manuscrito]: o papel das agências reguladoras do serviço público na defesa do usuário	Aspectos jurídicos da regulação	2004	Tese
5	Controles das agências reguladoras: a participação cidadã como limite à sua autonomia	Aspectos jurídicos da regulação	2006	Tese
6	Agências reguladoras e democracia no Brasil: entre facticidade e validade	Aspectos jurídicos da regulação	2008	Dissertação
7	O poder normativo das agências reguladoras no direito norte-americano e no direito brasileiro: um estudo comparado	Aspectos jurídicos da regulação	2008	Dissertação
8	O controle da atuação das agências reguladoras federais brasileiras	Aspectos jurídicos da regulação	2008	Dissertação
9	As agências reguladoras no cenário brasileiro: os mecanismos de proteção do consumidor considerados os respectivos efeitos sociais e ambientais	Aspectos jurídicos da regulação	2008	Dissertação
10	As capturas nas agências reguladoras e o debate sobre a legitimação do Estado Regulador: a produção democrática do direito e os desafios do direito administrativo contemporâneo	Aspectos jurídicos da regulação	2008	Dissertação
11	A intervenção das agências reguladoras no processo civil	Aspectos jurídicos da regulação	2009	Dissertação

<b>Seq</b>	<b>Título</b>	<b>Abordagem central</b>	<b>Ano</b>	<b>Tipo</b>
12	O princípio constitucional da legalidade administrativa e os limites do controle das atividades-fim das agências reguladoras pelo Tribunal de Contas da União	Aspectos jurídicos da regulação	2010	Dissertação
13	A natureza jurídica das taxas de fiscalização cobradas pelas agências reguladoras	Aspectos jurídicos da regulação	2010	Dissertação
14	O problema da captura das agências reguladoras independentes	Aspectos jurídicos da regulação	2010	Dissertação
15	Agências reguladoras e os riscos da captura pelos entes regulados: estudo comparativo entre o direito regulatório norte-americano e o brasileiro	Aspectos jurídicos da regulação	2010	Dissertação
16	Responsabilidade civil do estado em face da omissão de seus agentes: as agências reguladoras e os casos paradigmas	Aspectos jurídicos da regulação	2012	Dissertação
17	A institucionalização constitucional das agências reguladoras como instrumento da democracia no Brasil	Aspectos jurídicos da regulação	2012	Dissertação
18	Não-manipulabilidade e contestabilidade da regulação: elementos para uma abordagem neorrepública das agências reguladoras independentes	Aspectos jurídicos da regulação	2012	Tese
19	A servidão administrativa e o Estado regulador: compatibilidade com o princípio constitucional da legalidade e a limitação ao direito real de propriedade	Aspectos jurídicos da regulação	2013	Dissertação
20	O controle judicial da regulação: o caso do setor elétrico	Enfoque em serviços públicos delegados específicos	2009	Dissertação
21	Indústria brasileira do gás natural: a lei do gás e os conflitos legais e regulatórios entre a União Federal e os Estados	Enfoque em serviços públicos delegados específicos	2010	Dissertação
22	O papel das agências reguladoras na concretização do direito fundamental prestacional de forma difusa e concentrada sob o pálio de um novo direito administrativo: o caso da regulação de energia elétrica	Enfoque em serviços públicos delegados específicos	2012	Dissertação
23	Abrangência e eficácia da descentralização das atividades de regulação e fiscalização no setor de energia elétrica: estudo de caso CSPE	Enfoque em serviços públicos delegados específicos	2003	Tese

<b>Seq</b>	<b>Título</b>	<b>Abordagem central</b>	<b>Ano</b>	<b>Tipo</b>
24	A institucionalização do modelo regulatório do setor elétrico brasileiro: o caso das distribuidoras de energia elétrica	Enfoque em serviços públicos delegados específicos	2006	Dissertação
25	Energia elétrica e políticas públicas: a experiência do setor elétrico brasileiro no período de 1934 a 2005	Enfoque em serviços públicos delegados específicos	2006	Tese
26	Um estudo sobre regulação do setor elétrico no Brasil e preços de Ramsey-Boiteux: o caso do estado do Ceará	Enfoque em serviços públicos delegados específicos	2007	Dissertação
27	A privatização da telefonia fixa na América Latina e os consumidores: Brasil e Peru	Enfoque em serviços públicos delegados específicos	2007	Dissertação
28	Judiciário e política regulatória: um estudo de caso sobre o papel das cortes e dos juízes na regulação do setor de telecomunicações	Enfoque em serviços públicos delegados específicos	2007	Dissertação
29	Políticas regulatórias no Brasil, Canadá, EUA e Portugal (CEE). Estudo comparativo dos diferentes níveis de exigência para o registro de medicamentos genéricos	Enfoque em serviços públicos delegados específicos	2008	Dissertação
30	A separação de poderes e o processo de institucionalização das agências reguladoras de telecomunicações nos EUA e no Brasil	Enfoque em serviços públicos delegados específicos	2009	Dissertação
31	Iluminação pública: uma abordagem gerencial	Enfoque em serviços públicos delegados específicos	2010	Dissertação
32	A regulação dos serviços públicos de telecomunicações no Brasil e o novo serviço público	Enfoque em serviços públicos delegados específicos	2010	Dissertação
33	Regulação de conteúdo no GATS: fronteiras entre serviços de telecomunicação e audiovisual e os interesses brasileiros	Enfoque em serviços públicos delegados específicos	2010	Tese
34	Aspectos da regulação técnica da medição relacionados com a distribuição do gás canalizado	Enfoque em serviços públicos delegados específicos	2011	Dissertação
35	Política antitruste e regulação da concorrência no Brasil: um estudo sobre o setor de telecomunicações	Enfoque em serviços públicos delegados específicos	2011	Dissertação

Seq	Título	Abordagem central	Ano	Tipo
36	Perspectivas e limites da Lei de Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico: um estudo sobre a aplicação dos principais instrumentos e determinações da lei nº 11.445/07, nos municípios da região metropolitana de Belém-Pará	Enfoque em serviços públicos delegados específicos	2011	Tese
37	A judicialização das políticas públicas de telecomunicações e as demandas dos consumidores: o impacto da ação judicial	Enfoque em serviços públicos delegados específicos	2011	Tese
38	Articulação regulatória com informação sobre riscos: abordagem conceitual ilustrada com a indústria de tratamento fitossanitário com radiação	Enfoque em serviços públicos delegados específicos	2012	Tese
39	Análise de eficiência produtiva e do bem-estar dos consumidores no setor de distribuição energia elétrica dentro do novo modelo regulatório brasileiro	Enfoque em serviços públicos delegados específicos	2013	Dissertação
40	Avaliação da função fiscalização na estrutura organizacional das agências estaduais de regulação	Estudo sobre agências estaduais	2002	Dissertação
41	Desafios para a Consolidação da Regulação de Serviços Públicos no Estado do Ceará: O Caso ARCE	Estudo sobre agências estaduais	2007	Dissertação
42	Meios democráticos de solução de conflitos no âmbito das agências reguladoras - ARCE: um estudo de caso	Estudo sobre agências estaduais	2008	Dissertação
43	A intervenção sanitária moderna e a quebra da confiança social sobre o risco: atores e pressupostos técnicos e políticos envolvidos na experiência de criação do modelo regulatório paraibano	Estudo sobre agências estaduais	2011	Dissertação
44	Estrutura organizacional de uma agência reguladora: estudo de caso	Estudo sobre agências federais	2002	Dissertação
45	Integração dos processos de ouvidoria de uma agência reguladora com os agentes regulados: o caso da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL	Estudo sobre agências federais	2002	Dissertação
46	O Brasil na sociedade da informação: Estado regulador e a Agência Nacional de Telecomunicações	Estudo sobre agências federais	2004	Dissertação



<b>Seq</b>	<b>Título</b>	<b>Abordagem central</b>	<b>Ano</b>	<b>Tipo</b>
47	Regulação e defesa dos consumidores: o caso ANP	Estudo sobre agências federais	2005	Dissertação
48	A saúde dos idosos: os planos de saúde e a ANS	Estudo sobre agências federais	2006	Dissertação
49	Controle social nas Agências Reguladoras Brasileiras entre Projetos Políticos e Modelo Institucional: a ANEEL nos governos FHC e Lula (1995-2005)	Estudo sobre agências federais	2007	Dissertação
50	Anatel: regulação e telecomunicações no governo FHC	Estudo sobre agências federais	2008	Dissertação
51	Processo de participação da sociedade civil nas consultas públicas realizadas pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)	Estudo sobre agências federais	2008	Dissertação
52	Análise dos conflitos, das negociações e dos contratos gerados pelo compartilhamento de infra-estrutura entre empresas reguladas pelas agências ANEEL, ANATEL e ANP	Estudo sobre agências federais	2008	Tese
53	O papel das agências reguladoras na afirmação dos direitos do consumidor	Estudo sobre agências federais	2010	Dissertação
54	Os conflitos de competência normativa do estado regulador brasileiro no setor administrado pela ANP	Estudo sobre agências federais	2010	Dissertação
55	Reguladores, regulados e consumidores: estudo de caso sobre a Aneel	Estudo sobre agências federais	2010	Dissertação
56	Gestão do risco sanitário no Brasil e a responsabilidade da Agência Nacional de Vigilância Sanitária	Estudo sobre agências federais	2010	Dissertação
57	A discricionariedade no processo decisório da Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL	Estudo sobre agências federais	2012	Dissertação
58	O lobby na regulação da propaganda de alimentos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa	Estudo sobre agências federais	2012	Dissertação
59	A utilização da informação contábil no suporte ao controle: o caso das Agências Reguladoras Federais	Estudo sobre agências federais	2013	Dissertação

<b>Seq</b>	<b>Título</b>	<b>Abordagem central</b>	<b>Ano</b>	<b>Tipo</b>
60	Agências reguladoras no Brasil: evolução, avaliação e perspectivas	Processo de criação das agências reguladoras no Brasil	2006	Dissertação
61	Agências reguladoras: um instrumento de organização no novo Estado Regulador diante de um contexto econômico, político e social	Processo de criação das agências reguladoras no Brasil	2010	Dissertação
62	As agências de regulação norte americanas como paradigma do sistema regulatório brasileiro	Processo de criação das agências reguladoras no Brasil	2011	Dissertação
63	Pressupostos do neoliberalismo, reforma do estado e agências reguladoras	Processo de criação das agências reguladoras no Brasil	2012	Dissertação
64	Defesa da concorrência em mercados regulados: soluções aos conflitos de competência entre o CADE e as agências reguladoras	Regulação econômica	2006	Dissertação
65	Constituição econômica e agências reguladoras: reflexão sobre as agências reguladoras e a intervenção do estado na economia	Regulação econômica	2008	Dissertação
66	O estado pós-moderno da regulação econômica e a mutação de paradigmas conceituais tradicionais do direito público: a experiência brasileira de agências de regulação	Regulação econômica	2008	Tese
67	Regulação econômica: a aplicação da teoria e os efeitos da prática nos setores de infraestrutura do Brasil	Regulação econômica	2009	Dissertação
68	Análise descritiva entre os modelos institucionais de regulação econômica da exploração do petróleo nos Estados Unidos, Brasil, Argentina, Venezuela e Arábia Saudita	Regulação econômica	2010	Dissertação
69	Agências reguladoras multissetoriais como controle das falhas de mercado	Regulação econômica	2011	Dissertação
70	A nova regulação pró-concorrência: ponderação entre objetivos regulatórios e concorrenciais	Regulação econômica	2011	Dissertação

<b>Seq</b>	<b>Título</b>	<b>Abordagem central</b>	<b>Ano</b>	<b>Tipo</b>
71	Análise de impacto regulatório como mecanismo para aprimorar a qualidade da regulação: o setor de telecomunicações	Regulação econômica	2012	Dissertação
72	Racionalidade e otimização regulatórias: um estudo a partir da teoria das falhas de regulação	Regulação econômica	2012	Dissertação
73	A regulação das cooperativas de eletrificação rural.	Outras abordagens	2003	Tese
74	Auto-regulação das instituições financeiras: a experiência da ANBID	Outras abordagens	2006	Dissertação
75	Propaganda de medicamentos. É possível regular?	Outras abordagens	2007	Tese
76	A gramática política das agências reguladoras: comparação entre o Brasil e EUA	Outras abordagens	2007	Tese
77	A conflitividade na relação do estado, mercado e sociedade: estudo hemerográfico	Outras abordagens	2009	Tese
78	Participação popular no âmbito das agências reguladoras brasileiras	Outras abordagens	2011	Dissertação

**APÊNDICE B**  
**QUESTIONÁRIO APLICADO**

**1 - Qual a composição das receitas dessa agência reguladora nos últimos 4 anos? (Indicar as entidades que financiam os recursos da agência e o instrumento que as autoriza).**

<b>Receita 1 -</b>	Instrumento -	Vigente desde -	Vigente ainda?	( ) Sim ( ) Não	Receita Própria?	( ) Sim ( ) Não
<b>Receita 2 -</b>	Instrumento -	Vigente desde -	Vigente ainda?	( ) Sim ( ) Não	Receita Própria?	( ) Sim ( ) Não
<b>Receita 3 -</b>	Instrumento -	Vigente desde -	Vigente ainda?	( ) Sim ( ) Não	Receita Própria?	( ) Sim ( ) Não
<b>Receita 4 -</b>	Instrumento -	Vigente desde -	Vigente ainda?	( ) Sim ( ) Não	Receita Própria?	( ) Sim ( ) Não
<b>Receita 5 -</b>	Instrumento -	Vigente desde -	Vigente ainda?	( ) Sim ( ) Não	Receita Própria?	( ) Sim ( ) Não
<b>Receita 6 -</b>	Instrumento -	Vigente desde -	Vigente ainda?	( ) Sim ( ) Não	Receita Própria?	( ) Sim ( ) Não

**2 - Em relação às receitas mencionadas no item 1, qual a participação (em reais) na arrecadação dos últimos 4 anos?**

	2010	2011	2012	2013			
<b>Receita 1 (R\$) -</b>							
<b>Receita 2 (R\$) -</b>							
<b>Receita 3 (R\$) -</b>							
<b>Receita 4 (R\$) -</b>							
<b>Receita 5 (R\$) -</b>							
<b>Receita 6 (R\$) -</b>							

**3 - Essa agência sofreu algum contingenciamento (corte da receita inicialmente aprovada para o exercício pelo agente repassador), relacionado aos seus recursos próprios, ou aos repassados pelo Governo Estadual, no período de 2010 a 2013?**

	2010	2011	2012	2013				
Receita 1 (S/N)								
Receita 2 (S/N)								
Receita 3 (S/N)								
Receita 4 (S/N)								
Receita 5 (S/N)								
Receita 6 (S/N)								

**4 - Como as receitas ingressam nos cofres dessa agência? (Marque um X em uma das opções)**

	(A) Governo Estadual arrecada e recolhe posteriormente à agência	(B) Agência arrecada e recolhe	(C) Outra forma. Favor indicar:
Receita 1			
Receita 2			
Receita 3			
Receita 4			
Receita 5			
Receita 6			

**5 - O Governo Estadual interfere na arrecadação de receitas dessa agência? (Pode ser selecionada mais de uma opção)**

	(A) Não há qualquer interferência do Governo Estadual	(B) Governo Estadual retém a receita arrecadada que constitui fonte própria da agência e não repassa de imediato	(C) Havendo superávit ao final do exercício, este deve ser repassado ao Tesouro Estadual	(D) Outra forma. Favor indicar:
Receita 1				
Receita 2				

Receita 3								
Receita 4								
Receita 5								
Receita 6								
<b>6 - Dentre os agentes abaixo, selecione e numere (em ordem crescente do nível de interferência) aqueles que impactam no orçamento dessa Agência em termos de aporte financeiro.</b>								
<input type="checkbox"/> Governo Estadual								
<input type="checkbox"/> Agência								
<input type="checkbox"/> Aneel								
<input type="checkbox"/> Assembleia Legislativa								
<input type="checkbox"/> Cidadãos, por ocasião do orçamento participativo								
<input type="checkbox"/> Outros convenientes								
<input type="checkbox"/> Outros agentes. Indicar:								
<b>7 - Qual a composição das despesas dessa agência reguladora nos últimos 4 anos?</b>								
	2010	2011	2012	2013				
Pessoal e encargos (R\$)								
Despesas de Manutenção (R\$)								
Despesas Finalísticas (R\$)								
Investimentos (R\$)								

**8 - De quais instrumentos gerenciais essa agência faz uso para controlar seus recursos financeiros?**

**9 - Essa agência apura e controla seus custos? (Em caso positivo, indicar os mecanismos adotados. Em caso negativo, indicar a razão.)**

Sim

Descrever os mecanismos de apuração e controle de custos adotados, destacando se a agência faz uso de sistema informatizado para tal ou mesmo se há trabalhos em andamento neste sentido:

Não

**Motivo (Pode ser selecionada mais de uma opção):**

A rotina diária já exige controles em demasia, o que ocupa toda a carga horária

Não há mão-de-obra qualificada para auxiliar este tipo de trabalho

Não há interesse por parte da instituição

Não há exigência legal

Outras razões. Indicar:

**10 - Qual o nível de detalhamento dos gastos dessa agência? (Pode ser selecionada mais de uma opção).**

Orçamentário

Detalhamento por unidade administrativa (estrutura hierárquica) da agência

<input type="checkbox"/> Detalhamento por setor/atividade regulado(a)
<input type="checkbox"/> Detalhamento por produto final (fiscalização, atendimento de ouvidoria etc.) ofertado à sociedade
<input type="checkbox"/> Outro. Indicar:
<b>11 - Há algum tipo de gasto que necessite de aprovação do Governo Estadual para ser executado?</b>
<input type="checkbox"/> Não
<input type="checkbox"/> Sim. Qual(is)?
<b>12 - Considerando as respostas anteriores, você considera a sua agência uma "agência autônoma"?</b>
<input type="checkbox"/> Sim
<input type="checkbox"/> Não
<b>13 - Quais as maiores dificuldades enfrentadas por essa agência na execução de seus recursos? (Pode ser selecionada mais de uma opção).</b>
<input type="checkbox"/> Não há dificuldades
<input type="checkbox"/> Burocracia própria da gestão pública
<input type="checkbox"/> Entraves criados pelo próprio governo estadual
<input type="checkbox"/> Falha na condução das ações da agência
<input type="checkbox"/> Falta de comprometimento do pessoal envolvido nas atividades da agência
<input type="checkbox"/> Falta de pessoal
<input type="checkbox"/> Há pessoal em número suficiente, mas não estão capacitados
<input type="checkbox"/> Arrecadação superior à capacidade de execução da agência
<input type="checkbox"/> Arrecadação inferior à capacidade de execução da agência
<input type="checkbox"/> Outras. Indicar:



*14 - Considerando o contexto atual da sua agência, você identifica ações novas, novos investimentos, mudança de cenário etc., que se façam necessários para o devido cumprimento das atividades de sua agência? Quais? Qual o impacto disso para a gestão financeira?*

**APÊNDICE C**  
**PRINCIPAIS INICIATIVAS DOS PPA'S DAS AGÊNCIAS REGULADORAS ESTADUAIS MULTISSETORIAIS, PERÍODO 2012-2015**

Agência	Profissionalização da gestão pública	Divulgação institucional e consultas públicas	Regulação dos serviços	Desenvolvimento de sistemas gerenciais	Construção de sede própria	Elaboração de estudos para melhorias
AG 1			x			
AG 2		x	x			
AG 3	x		x			
AG 4	x	x	x	x		x
AG 5			x			
AG 6			x			
AG 7	x	x	x			
AG 8	--	--	--	--	--	--
AG 9	x		x	x	x	
AG 10	x		x			
AG 11			x	x		x
AG 12			x			
AG 13	x	x	x			
AG 14			x		x	
AG 15			x		x	
AG 16			x			
AG 17	--	--	--	--	--	--
AG 18	x	x	x		x	x
AG 19			x			
<b>TOTAL</b>	<b>7</b>	<b>5</b>	<b>17</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>3</b>