

AGÊNCIAS REGULADORAS ESTADUAIS: ANÁLISE DE IMPACTOS SETORIAIS E COMPARTILHAMENTO DE EXPERIÊNCIAS DE SUCESSO

Enrique Saravia, Professor titular da EBAPE/FGV
Coordenador do Núcleo de Estudos em Regulação (NER) da EBAPE/FGV
Email: enrique.saravia@fgv.br

Alketa Peci, Professora Adjunta da EBAPE/FGV
Coordenadora do Núcleo de Estudos em Regulação (NER) da EBAPE/FGV
Email: alketa.peci@fgv.br

Juliana Figale, Aluna do Mestrado em Administração Pública da EBAPE/FGV
Pesquisadora do Núcleo de Estudos em Regulação (NER) da EBAPE/FGV
Email: juliana.figale@fgv.br

RESUMO

Este trabalho parte de uma pesquisa mais ampla sobre Agências Reguladoras Estaduais e apresenta conclusões provisórias. O NER ficará grato em ouvir sugestões e está plenamente disponível para corrigir possíveis erros de informação. O objetivo deste artigo é analisar o impacto das Agências Reguladoras Estaduais em seus respectivos setores de atuação, ressaltando experiências de sucesso que servirão de estímulo a novas empreitadas na área de regulação. Este artigo é estruturado em três partes: 1) Regulação no contexto da atuação do Estado; 2) Regulação no Brasil; 3) Criação de Agências Reguladoras. A metodologia utilizada estabelece categorias para qualidade da atividade regulatória. A contextualização de cada Agência neste processo é baseada em informações obtidas por questionários enviados aos presidentes dessas entidades. Os resultados finais da pesquisa revelam categorias fundamentais para avaliar o desempenho dessas entidades, tais como nível de capacitação técnica, permeabilidade à sociedade, processualidade e independência. Os impactos nos respectivos setores regulados, bem como as iniciativas de sucesso se mostram díspares com respeito às Agências, o que permite concluir que o compartilhamento de experiências é uma ferramenta indispensável para fazer progredir conjuntamente a atividade regulatória nos estados brasileiros.

Palavras-chave: Agências Reguladoras Estaduais; Impactos Setoriais; Experiências de sucesso

REGULATORY STATE AGENCIES: SECTORAL IMPACT ANALYSIS AND EXCHANGE OF SUCCESSFUL EXPERIENCES

ABSTRACT

This work part of a broader research on Regulatory State Agencies and presents its preliminary conclusions. NER will be grateful to hear suggestions and is fully available to correct any mistakes. This paper aims to analyze the impact of Regulatory State Agencies in their activity sectors, highlighting the successful experiences that stimulate new works in the area of regulation. This paper is structured in three parts: 1) State and regulatory activity, 2) Regulation in Brazil, 3) Establishment of Regulatory Agencies. Methodology includes categories of regulatory activity quality. Each Agency is contextualized based on information obtained by questionnaires sent to the Presidents of those organizations. The final results reveal key categories to assess the performance of these entities, such as level of technical capacity, permeability to society, processuality and independence. Impacts on the regulated sectors, as well as the successful experiences show different results, which indicates that exchanged experience is an indispensable tool to develop regulatory activity in Brazilian states.

Key words: Regulatory State Agencies; Sectoral Impacts; Successful Experiences

Introdução

Este trabalho é parte de um projeto de pesquisa em andamento sobre os aspectos institucionais das Agências Reguladoras Estaduais e apresenta conclusões provisórias. O NER ficará grato em ouvir sugestões e está plenamente disponível para corrigir possíveis erros de informação. O objetivo deste artigo é analisar o impacto destas Agências em seus respectivos setores de atuação, ressaltando experiências de sucesso que, compartilhadas, servirão de estímulo a novas empreitadas na área de regulação.

Para atingir este objetivo, este artigo é estruturado em três partes quanto ao referencial teórico. A primeira delas localiza o tema da regulação no contexto da atuação do Estado. Reconhece que não se trata de um assunto recente, isto é, que a atividade regulatória sempre esteve compreendida no escopo estatal (Saravia, 2008). Contudo, adverte que, em virtude dos processos de reforma político-administrativa dos anos noventa, o papel da regulação foi mais fortemente evidenciado. Dessa forma, esta seção verifica a necessidade crescente de lidar com a regulação de serviços públicos através de autoridades independentes que conciliem a atuação do Estado, os interesses da sociedade civil e os agentes econômicos.

A segunda parte do referencial teórico enfoca a regulação no Brasil, contemporâneo ao processo de desestatização que ocorreu no país, seguindo a tendência internacional (Peci, 2006). Ressalta que as motivações apressadas e nem sempre conhecidas em levar adiante as privatizações dificultaram a adequação de um marco regulatório à nova realidade e comprometeram os direitos dos cidadãos-usuários dos serviços delegados (Saravia, 2004). Como resultado, esta seção argumenta que a regulação ainda se encontra em fase de implementação, em paralelo com processos contínuos de concepção e re-concepção, dentro dos quais se insere a evolução das Agências Reguladoras.

A terceira e última parte do referencial teórico trata das Agências Reguladoras, criadas para estruturar e fortalecer o novo marco regulatório, bem como manter equilibradas as relações entre governo, usuários e concessionários de serviços públicos (Peci e Cavalcanti, 2000). Este trabalho justifica, com base no documento da ABAR (2003), a importância dessas Agências como instrumento do fortalecimento do Estado, apresentando os fundamentos jurídicos dessas entidades e a necessidade de separação e sintonia entre política pública e atividade regulatória.

A metodologia utilizada neste artigo estabelece, com base no referencial teórico abordado, categorias para qualidade da atividade regulatória. A contextualização de cada

Agência Reguladora Estadual neste processo evolutivo é baseada em informações obtidas por meio de questionários enviados aos presidentes dessas entidades.

A alocação dessas Agências em um estágio específico de desenvolvimento permite analisar o impacto dessas entidades em seus setores de atuação, bem como verificar iniciativas de sucesso no âmbito da regulação que podem ser aplicadas em outros estados, mediante contextualização para a realidade local.

1. Estado e Atividade Regulatória

A atividade regulatória faz parte das atribuições essenciais e inalienáveis do Estado. Uma característica fundamental da ação pública é a capacidade de emitir normas obrigatórias *erga omnes*. Conseqüentemente, o Estado sempre regulou (Saravia, 2008).

As transformações pelas quais vêm passando o mundo, contudo, estão mudando também a concepção do papel do Estado e a atividade da regulação, que deixou de se restringir a leis e regulamentos. Reformas tentam redimensionar o Estado, revesti-lo de novas competências e funções, não mais como promotor direto do crescimento econômico, mas como catalisador e facilitador do desenvolvimento econômico. A crise estrutural do Welfare State, as inovações tecnológicas, o fortalecimento do setor financeiro internacional e outros fatores importantes abriram espaço para uma maior participação do setor privado em segmentos anteriormente considerados de exclusiva atuação do Estado.

Como resultado, quase todos os processos de reforma do Estado empreendidos nos quatro cantos do globo têm procurado fortalecer sua função reguladora em detrimento de atividades relacionadas à produção de bens e serviços para o mercado. Em especial, a reforma político-administrativa dos anos noventa transformou a dinâmica da gestão pública, destacando o papel regulatório do Estado e lançando desafios para sua governança.

De fato, em pouco tempo, uma grande quantidade de agentes privados foi inserida no mercado e passou a exercer atividades que eram preponderantemente exploradas pelo setor público. Instrumentos como a privatização, a concessão, a permissão e a autorização, além das tradicionais parcerias e terceirizações, modificaram substancialmente o escopo e abrangência da ação do Estado. Essas forças, aliadas aos movimentos democratizantes dos anos oitenta, materializaram-se na ação do terceiro setor, lançando o desafio da *accountability* e do controle social para o gestor público.

A estratégia de cooperação entre o setor público, as empresas privadas e a sociedade civil demandou, dessa forma, o fortalecimento da capacidade de regulação e fiscalização do

mercado e dos serviços públicos privatizados. Com o estabelecimento dessas novas relações entre o setor público e o privado, prevaleceu a necessidade de estabelecer novas regulações, capazes de eliminar o risco de conversão de monopólios estatais em monopólios privados, favorecendo o princípio da livre concorrência, protegendo o cidadão-usuário destes serviços e garantindo a oferta crescente e universalizada dos mesmos. Para isso, foram criadas em diversos países instituições especializadas – normalmente integrantes de administração direta – incumbidas de sancionar normas destinadas a regular atividades públicas, geralmente da área econômica. Entre elas, e muito especialmente, os serviços públicos.

Influenciado por esta tendência internacional, o Brasil também vêm transformando sua atividade regulatória e inserindo-se no debate sobre a importância de autoridades reguladoras independentes para atuar como árbitro da interação entre os diversos atores (Kelman, 2007). A trajetória nacional será descrita na seção seguinte.

2. Atividade Regulatória no Brasil

A existência de instituições autônomas com competência regulatória não é um fato novo no Brasil. As primeiras agências reguladoras - autarquias, isto é, entidades descentralizadas dotadas de autonomia gerencial - nasceram nos anos trinta, criadas por Getúlio Vargas como instrumentos de superação da crise provocada, em 1929, pela quebra da Bolsa de Nova York (Saravia, 2007). São dessa época as autarquias reguladoras da produção e do comércio dos produtos mais relevantes da pauta exportadora brasileira: o Departamento Nacional do Café, depois IBC, e o Instituto do Açúcar e do Alcool, criados em 1933, e os Institutos Nacionais do Mate (1938), do Sal (1940), e do Pinho (1941). Mais tarde, passam a usufruir do mesmo status a Comissão Nacional de Energia Nuclear (1956), o Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE (1962), o Banco Central (1964) e a Comissão de Valores Mobiliários – CVM (1976).

Mas o processo de reforma do Estado realizado no Brasil na década de 1990 trouxe consigo mudanças relevantes quanto às atividades empresariais levadas a efeito pelo Estado. Profundos e amplos processos de privatização permitiram transferir à iniciativa privada uma série de empresas e serviços tradicionalmente prestados por órgãos e entidades estatais. Entre eles, e com particular ênfase, os serviços públicos de natureza econômica, tais como eletricidade, água e esgoto, telecomunicações, transportes e outros. Durante décadas, esses serviços tinham sido fornecidos à população por empresas de propriedade estatal que dispunham de monopólios de fato e de direito.

Um clima internacional marcado pela tendência de privatização, um ressurgir olímpico do discurso do "Estado mínimo" e uma liquidez internacional nunca antes registrada se somaram a uma pressão inusitada derivada do alto endividamento externo e da situação precária das finanças públicas (Saravia, 2004; Peci, 2006).

Ainda que as exposições de motivos que antecederam os atos de transferência de ativos ao setor privado desenvolvessem argumentos racionais, muitas vezes plausíveis, as razões eram ideológicas e suas motivações nem sempre eram publicáveis. O fato é que se privatizou, em muitos casos, "porque assim era melhor" ou "mais moderno" ou "porque era necessário mandar sinais positivos ao sistema financeiro internacional". A pressa em levar adiante os processos eclipsou a necessidade de análises prévias, de preparação do mercado e, principalmente, de adequação do marco regulador à nova realidade. Não se previu que o mercado sofreria solavancos que nem sempre acabariam em melhores acomodações e, principalmente, não se estudaram os efeitos sobre os clientes das empresas e os usuários dos serviços (Saravia, 2004). Também não se analisaram os efeitos futuros no balanço de pagamentos.

Mas a decisão estava tomada e a transferência foi efetuada. O próprio processo suscitou, geralmente *a posteriori*, a preocupação de fortalecer a função reguladora do Estado sobre os serviços públicos que estavam sendo privatizados. Percebia-se que a transferência de bens e serviços ao setor privado requeria o fortalecimento da capacidade de regulação e fiscalização do mercado e de controle dos serviços públicos privatizados.

O Brasil procurou, assim, estruturar e fortalecer o novo marco regulatório criando, para isso, várias agências reguladoras nos níveis federal, estadual e municipal, baseadas no princípio da autonomia e da manutenção de relações equilibradas com o Governo, usuários e concessionárias dos serviços e atividades públicos.

No entanto, o processo encontra-se ainda em fase de implementação, submetido a esforços contínuos de concepção e re-concepção. Considerando a inexistência de uma cultura regulatória no país, muito deverá ser feito para apoiar a implementação e o desenvolvimento do marco regulatório e das agências que o sustentam, procurando articular todos os demais atores envolvidos: comitês legislativos, órgãos de formulação de políticas públicas, empresas de serviços públicos e consumidores.

3. Agências Reguladoras no Brasil

Existe consenso geral no sentido de que a função regulatória é uma atividade essencial e inalienável do Estado. O propósito que está por trás da criação das novas agências é a necessidade de dar especialização e eficiência a essa função (Saravia, 2007). Elas fazem parte da estrutura estatal, mas considera-se mais conveniente estabelecer um órgão especificamente dedicado à atividade, com pessoal especializado na tarefa, com carreiras estruturadas e com estruturas mais ágeis do que as grandes máquinas ministeriais.

As agências são dotadas de autonomia com o propósito de colocar certas questões fora dos propósitos políticos de curto prazo, para dar continuidade às políticas e ao planejamento de longo prazo e para dotar de isenção a todas as suas atividades, evitando assim as suspeitas de favorecimento. Tudo isso em prol da defesa do interesse público que deve ser o norte permanente da ação reguladora.

É verdade que as agências brasileiras padeceram de uma série de problemas decorrentes da falta de experiência e cultura regulatórias e das filosofias vigentes na época de sua criação. Deu-se, por exemplo, ênfase exagerada ao objetivo de defesa de concorrência na crença ingênua de que basta assegurar um mercado em funcionamento para que os direitos dos usuários sejam automaticamente protegidos. Por outra parte, as ações judiciais invocadas contra a o regime jurídico do pessoal das agências, ainda que justificadas na sua reclamação substantiva, impediram os concursos e, conseqüentemente, a formação e consolidação de quadros de reguladores. Mais ainda, a falta de políticas claras emanadas do Poder Executivo, levou as agências a incorrerem em domínios alheios à sua alçada a fim de assegurar a continuidade do serviço.

Ainda assim elas apresentam uma série de características desejáveis em matéria de gestão democrática, que se coadunam a contento com os pressupostos de cidadania participativa que pautam a atividade pública do atual governo. As leis de criação das agências estabelecem mecanismos de descentralização geográfica e funcional, participação ampla dos atores envolvidos, relações contratuais entre os órgãos administrativos que substituem a tradicional subordinação hierárquica, consideração clara da participação e dos direitos do usuário-cidadão e outros aspectos técnicos de singular valia.

Não há dúvida que o papel das agências pode e deve ser rediscutido. Na medida em que os ministérios assumam integralmente a sua função indiscutível de formuladores de políticas públicas, as agências poderão desempenhar mais eficazmente seu rol de executores dessas políticas. A cultura da regulação irá se consolidando e legitimando socialmente e não

haverá empecilho em manter as características que deram às agências uma função essencial na preservação da qualidade dos serviços públicos e no adequado e justo atendimento dos direitos da população. E contribuindo, é claro, para uma produção nacional mais eficiente e uma redistribuição social mais justa dos seus resultados.

Em termos práticos, o fato do Brasil ser um país federal, determina a existência de atribuições concorrentes, em matéria de serviços públicos, entre o governo federal e os governos estaduais ou municipais. Em consequência, a União, os estados e os municípios criaram autoridades reguladoras independentes.

Essa nova leva de agências reguladoras começou, como é sabido, com a criação da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, em finais de 1997 e, no âmbito estadual, com o estabelecimento, em janeiro de 1997, da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul - AGERGS. A primeira iniciativa municipal ocorreu apenas em 1999, com a fundação da Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Cachoeiro de Itapemirim – AGERSA. A Tabela 1 apresenta o panorama atual das agências em âmbito federal, estadual e municipal.

Tabela 1: Agências Reguladoras Federais, Estaduais e Municipais

AGÊNCIAS REGULADORAS FEDERAIS	SIGLA
Agência Nacional de Energia Elétrica	ANEEL
Agência Nacional de Telecomunicações	ANATEL
Agência Nacional do Petróleo, Gás 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 de Cinema	ANCINE
Agência Nacional de Aviação Civil	ANAC
AGÊNCIAS REGULADORAS ESTADUAIS	SIGLA
Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado do Acre	AGEAC
Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Alagoas	ARSAL
Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Estado do Amazonas	ARSAM
Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia	AGERBA
Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará	ARCE
Agência Reguladora de Águas e Saneamento do Distrito Federal	ADASA
Agência de Serviços Públicos de Energia do Estado do Espírito Santo	ASPE
Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos	AGR
Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado do Mato Grosso	AGER
Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos do Mato Grosso do Sul	AGEPAN
Agência Estadual de Regulação e Controle dos Serviços Públicos do Pará	ARCON
Agência de Regulação do Estado da Paraíba	ARPB

Tabela 1: Agências Reguladoras Federais, Estaduais e Municipais (cont.)

AGÊNCIAS REGULADORAS ESTADUAIS (cont.)	SIGLA
Agência de Águas, Irrigação e Saneamento do Estado da Paraíba	AAGISA
Agência Estadual de Vigilância Sanitária do Estado da Paraíba	AGEVISA
Agência de Regulação de Pernambuco	ARPE
Agência Pernambucana de Vigilância Sanitária	APEVISA
Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro	AGENERSA
Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos de Transportes Aquaviários, Ferroviários e Metroviários e de Rodovias do Estado do Rio de Janeiro	AGETRANSP
Agência Reguladora de Serviços Públicos do Rio Grande do Norte	ARSEP
Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul	AGERGS
Agência Reguladora de Serviços Públicos de Santa Catarina	AGESC
Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo	ARSESP
Agência Reguladora de Transporte do Estado de São Paulo	ARTESP
Agência Tocantinense de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos	ATR
AGÊNCIAS REGULADORAS MUNICIPAIS	SIGLA
Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Cachoeiro de Itapemirim	AGERSA
Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Campo Grande	ARCG
Agência de Regulação do Município de Canoas	AGR-RS
Agência Reguladora de Fortaleza	ARFOR
Agência Municipal de Água e Esgoto de Joinville	AMAE
Agência Reguladora dos Serviços de Água e Esgotos de Mauá	ARSAE
Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Município de Natal	ARSBAN
Agência Municipal do Desenvolvimento Econômico do Salvador	ADESA
Agência Municipal de Regulação de Serviços de Transportes Coletivos de Passageiros	AGERT
Agência Municipal de Regulação de Serviços Públicos de Teresina	ARSETE

Fonte: Núcleo de Estudos de Regulação (NER)

A tramitação legislativa foi, em geral, tranqüila. Não assim no que diz à aceitação da nova figura por parte da classe política e da opinião pública. Métodos tradicionais de exercer a atividade política pareciam ser contrariados pela independência assegurada pela lei, ou pela existência de formas especiais de nomear os diretores e pelo fato de eles terem mandato fixo. Houve longas discussões, manobras de toda índole para diminuir a autonomia das agências e decisões do judiciário que asseguraram as garantias legais.

Visando fortalecimento e troca de experiências, as diversas agências brasileiras criaram uma associação de direito privado denominada Associação Brasileira de Agências de Regulação (ABAR). Dessa forma, ficavam atendidos os propósitos de coordenação e cooperação mútua.

É importante considerar que esta atividade de cooperação deriva das exigências do sistema federal e da conseguinte distribuição de competências entre o governo nacional e os entes federados. Em outras palavras, a necessidade de descentralizar forma parte das características de uma boa administração. Como os serviços públicos regulados devem ser fornecidos em todo o território nacional, a autoridade reguladora e fiscalizadora deve velar de forma permanente pela sua continuidade e qualidade.

Na prática concreta do país, a descentralização não tem se processado com a celeridade desejada devido a dificuldades de implementação ou, simplesmente, por falta de empenho político ou gerencial. Contudo, as Agências de Regulação Estaduais continuam a ser criadas e a adquirir crescente relevância no cenário nacional. É a averiguação dos impactos dessas entidades em seus respectivos setores de atuação, bem como a busca por experiências de sucesso, que se dedica esse estudo.

4. Metodologia

Para avaliar os impactos das Agências Reguladoras Estaduais em seus respectivos setores de atuação, foram utilizadas categorias para qualidade da atividade regulatória. As categorias foram escolhidas a partir das características desejáveis das agências, especificadas no documento da ABAR (2003).

Mesmo compreendendo a necessidade de acessar os cidadãos-usuários de serviços públicos para interpretar de forma mais rica o impacto das Agências em seus setores de atuação, acreditamos que a avaliação das características desejáveis dessas entidades é um primeiro passo para analisá-las, bem como para discutir a melhoria da atividade regulatória.

Somam quatro as categorias escolhidas para esta análise: 1) Capacidade Técnica; 2) Permeabilidade à sociedade; 3) Processualidade; 4) Independência.

- 1) Capacidade Técnica:** Por serem as agências as entidades envolvidas nessa nova fase da atividade regulatória, é essencial que elas reúnam conhecimentos e especialidades sobre o setor objeto da regulação. A justificativa que decorre desta afirmação é a de que normas, princípios, conceitos e instrumentos adequados à intervenção regulatória num setor não necessariamente serão adequados à aplicação em outros. Com efeito, essa característica limita a possibilidade de barganha da empresa concessionária e permite ao regulador tomar decisões pertinentes às especificidades do setor regulado. Nesse sentido, o recrutamento de seus agentes – dirigentes e funcionários – a partir dos critérios de *capacidade específica, conhecimento técnico e experiência no setor regulado* são desejáveis. Igualmente, espera-se que a Agência se preserve atualizada e informada, treinando e incentivando seu pessoal. Entre as ações esperadas estão: *cursos de treinamento; atividades de benchmarking; participação regular em congressos no Brasil; participação regular em congressos no exterior; divulgação de relatórios de informações dos entes regulados; divulgação de estudos; consultorias ou pesquisas; licença para cursos de mestrado/doutorado.*
- 2) Permeabilidade à sociedade:** É pressuposto da atividade que executam, que a atuação das Agências seja absolutamente condicionada pela abertura aos atores sociais. Afinal, “a impermeabilidade do regulador em face dos interesses regulados pode pôr em risco a legitimidade da regulação” (ABAR, 2003: 28). Por isso, as Agências devem manter diálogo permanente, transparente e aberto com todos os agentes envolvidos no processo regulatório, inclusive com a empresa concessionária. Contudo, para evitar a captura pelo interesse do regulado, é necessário promover a participação de outros atores: *usuários-consumidores do serviço regulado, Associações, Entidades de classe, Agentes econômicos que não os operadores regulados.* Dentre as iniciativas adotadas pela Agência para incentivar o diálogo com estes agentes estão: *divulgação de informações em site próprio; publicação de Relatórios de Atividades; divulgação da Agência em meios de comunicação.*
- 3) Processualidade:** Em virtude da ampla gama de poderes que detêm as Agências, é necessário que, no seu exercício, essas entidades estejam submetidas ao devido

processo legal. Este traço se manifesta pela adequação do processo e dos procedimentos. A observância da idéia de processo compreende a figura das partes e o respeito aos seus direitos e à sua participação para o manejo da função pública. Quanto à questão procedimental, estão incluídos o detalhamento do rito e dos procedimentos a serem cumpridos pelo regulador. No entanto, a própria ABAR assume haver um vácuo na grande maioria das legislações setoriais no que toca à articulação das Agências com *órgãos de proteção do consumidor e defesa da concorrência*, o que possivelmente gera algum impacto no caráter da processualidade das Agências. São especificamente informações quanto ao conflito de competências que buscamos na apresentação desta terceira categoria.

- 4) **Independência:** Trata-se de um traço essencial das Agências Reguladoras, demarcada por instrumentos jurídicos, mas apenas consagrada a partir de meios e instrumentos para o exercício de suas funções com rigor e transparência. A independência dessas entidades deve ser garantida em relação a todos os interesses envolvidos na atividade da regulação. A ABAR identifica duas espécies de independência de que as Agências devem se revestir: a independência orgânica e a independência administrativa. A independência orgânica se refere à *estabilidade dos dirigentes* e à *ausência de controle hierárquico por parte do Poder Executivo Central*. A independência administrativa relaciona-se, dentre outras, à *autonomia de gestão* e *autonomia financeira*, e *regime de pessoal compatível*.

5. Discussão dos Resultados

A contextualização das Agências Reguladoras Estaduais na atividade regulatória foi definida com base nas categorias expressas na metodologia acima. As informações sobre as Agências trabalhadas foram obtidas por questionários endereçados aos diretores-presidentes dessas entidades. Dentre as 24 Agências Estaduais existentes, 13 delas responderam ao questionário enviado. A Tabela 2 abaixo lista e apresenta essas entidades.

Tabela 2: Agências Reguladoras Estaduais Contempladas na Pesquisa

Agência	Estado	Legislação de Criação	Forma Jurídica	Serviços Regulados	Vínculo com o Governo do Estado
ARCE	CE	Lei Estadual nº 12.786, 30/12/1997	Autarquia especial	Saneamento/Gás Transporte interurbano/ Energia elétrica	Procuradoria Geral do Estado
ADASA	DF	Lei Distrital nº 3365, 16/07/2004 Lei Distrital nº 4285, 26/12/2008	Autarquia especial	Saneamento/Gás Recursos hídricos/Energia elétrica Combustível	Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio-Ambiente
ASPE	ES	Lei Estadual nº 7.860, 24/09/2004	Autarquia especial	Gás	Secretaria de Estado de Desenvolvimento
AGR	GO	Lei Estadual nº 13.550, 11/11/99 Lei Estadual nº 13.569, 27/12/99	Autarquia especial	Saneamento/Gás Transporte interurbano Transporte interestadual (convênio ANTT) Energia elétrica (convênio Aneel) Recursos hídricos e minerais	Secretaria de Estado do Planejamento e Desenvolvimento
ARPB	PB	Lei Estadual nº 7.843, 01/11/2005	Autarquia especial	Saneamento/Gás Energia elétrica	Gabinete Civil do Governador do Estado
ARPE	PE	Lei Estadual nº 11.742, 14/01/2000 Lei Estadual nº 12.524, 30/12/2003	Autarquia especial	Saneamento/Gás Transporte interurbano Energia elétrica/ Loterias	Gabinete Civil do Governador do Estado

Tabela 2: Agências Reguladoras Estaduais Contempladas na Pesquisa (cont.)

Agência	Estado	Legislação de Criação	Forma Jurídica	Serviços Regulados	Vínculo com o Governo do Estado
AGENERSA	RJ	Lei Estadual nº 4.556, 06/06/2005	Autarquia especial	Saneamento/Gás	Não Especificado pelo Respondente
AGETRANSP	RJ	Lei Estadual nº. 4.555/05	Autarquia	Transportes Aquaviários Transportes Ferroviários Transportes Metroviários Transportes de Rodovias	Gabinete Civil do Governador do Estado
ARSEP	RN	Lei Estadual nº 7.758, 09/12/99	Autarquia especial	Gás	Secretaria de Estado da Infra-Estrutura
AGERGS	RS	Lei Estadual nº 10.931, 09/01/1997	Autarquia	Saneamento Transporte interurbano/Rodovias Travessias hidroviárias de passageiros Irrigação Energia elétrica (convênio ANEEL)	Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão
AGESC	SC	Lei Estadual nº 13.533, 19/10/2005	Autarquia especial	Saneamento/Gás Transporte interurbano Transporte aquaviário Energia elétrica	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico Sustentável
ARSESP	SP	Lei Complementar nº 1.025/07	Autarquia especial	Saneamento/Gás Energia elétrica	Secretaria de Saneamento e Energia
ARTESP	SP	Lei Complementar nº 914/2002 Decreto nº 46.708/2002	Autarquia	Transporte interurbano	Secretaria de Estado dos Transportes

Fonte: Núcleo de Estudos de Regulação (NER)

Se as categorias expressas na metodologia dizem respeito às características desejáveis das Agências para analisar impactos setoriais, os resultados obtidos no campo são desdobramentos dessas características como forma de compartilhar boas práticas da atividade regulatória.

No que tange à Capacidade Técnica, consideramos o nível de instrução dos Diretores/Conselheiros e dos Servidores como uma forma de averiguar a capacidade específica das Agências. Ademais, essas entidades foram convidadas a responder sobre o tempo de experiência de seus dirigentes e funcionários no setor regulado, o que nem sempre foi apresentado.

Os resultados revelaram que somente a ARSESP apresenta um Diretor/Conselheiro com doutorado e mais de 10 anos de experiência. Além dela, a AGR é a única Agência a apresentar também um Diretor/Conselheiro com doutorado, esse com menos de 5 anos de experiência. Com título de mestrado e mais de 10 anos de experiência, aparecem Diretores/Conselheiros da ARCE (1), ARPE (2) e AGR (1). A AGERGS surge em seguida, com um Diretor/Conselheiro com mestrado e 5 a 10 anos de experiência. A maior parte dos dirigentes das Agências, contudo, conta com ensino superior e primam pelo tempo de experiência no setor regulado de mais de 10 anos.

A capacitação desses dirigentes é feita, pela grande maioria das Agências, através de cursos de treinamento e participação regular em congressos no Brasil. Ainda com frequência considerável, essas entidades promovem atividades de benchmarking aos seus Diretores/Conselheiros, além de divulgarem relatórios de informações dos entes regulados, estudos, consultorias e pesquisas. Menos freqüente é a participação em congressos no exterior, ressaltada apenas pela ADASA, AGR e ARTESP. Vale ressaltar a iniciativa da AGERGS em custear um curso de especialização em regulação no International Training Program on Utility Regulation and Strategy (Flórida/EUA). Licenças para cursos de mestrado/doutorado não foram citadas.

Em relação aos Servidores, ARCE, AGERGS, ARPE E AGR apresentam, cada uma, um Servidor com doutorado e mais de 10 anos de experiência. A ARSESP alega ter 5 Servidores com doutorado, mas não especifica o tempo de experiência de nenhum deles. ARSESP, AGERGS, ARCE, ARPE e AGR afirmam ter respectivamente 13, 10, 8, 4 e 3 funcionários com nível de mestrado, distribuídos por distintos níveis de experiência. A maior parte dos Servidores das Agências Reguladoras Estaduais, contudo, apresentam nível superior e médio. No caso da AGR esses números chegam a 172 e 245, respectivamente. Essa quantidade de Servidores não é, contudo, comum entre as Agências. Para se fazer uma

comparação, a segunda entidade com mais Servidores, a ARTESP, tem apenas 135 funcionários ao todo.

A capacitação dos Servidores é feita, de maneira geral, com as mesmas estratégias de capacitação dos Diretores/Conselheiros, salvo pelo incentivo a viagens ao exterior, somente apontada pela AGERGS. Além disso, a AGR informou oferecer especializações em áreas técnico-jurídico-administrativas e da regulação. ARSESP, ARTESP e ARCE informaram estar abertos a licenciar seus Servidores para cursos de mestrado e doutorado.

Com respeito à Permeabilidade à sociedade, as Agências informaram em larga escala que promovem divulgação de informações em site próprio e outros meios de comunicação, além de publicar seus relatórios de atividades. AGR, ARPE e AGERGS afirmaram que, além disso, realizam Audiências e Consultas Públicas. A AGERGS ainda promove seminários com os usuários voluntários. Vale frisar que a maioria das Agências disse serem os usuários/consumidores do serviço regulado os grupos mais participativos no controle social. Associações e entidades de classe também foram ressaltadas pela ASPE, AGERGS, ARPE, AGENERSA, AGR e ARSESP.

No que tange à processualidade, apenas a ARSESP ressaltou, sem especificar, indícios de conflito de competência com órgãos de proteção do consumidor. As demais Agências, inclusive, não demonstraram problemas quanto ao vácuo na grande maioria das legislações setoriais no que toca à articulação com órgãos de proteção do consumidor e defesa da concorrência. A AGERGS informou ainda que um dos membros do Conselho Superior é indicado pelos órgãos de proteção e defesa do consumidor, não havendo conflito entre as partes. No caso da AGESC, a Agência mantém um constante relacionamento com o PROCON de Santa Catarina. As áreas reguladas são os principais objetos de integração das informações entre as instituições. A AGR, por sua vez, observou que tem boas relações com órgãos de defesa do consumidor, inclusive como o estabelecimento de convênio. “*Não existem conflitos, ao contrário uma sólida parceria*”, informou o respondente.

Quanto à Independência das Agências, quatro entidades informaram que existem situações em que essa característica fica comprometida. Primeiramente, a ADASA criticou a liberação das receitas pelo Tesouro. Em segundo lugar, a ARPB repreendeu o contingenciamento de verbas orçamentárias. Essa também foi uma queixa da AGERGS, que afirmou ser o contingenciamento de despesas e os critérios de liberação de recursos, ainda que próprios, definidos pela política financeira do Estado. Por fim, a AGR foi mais moderada em suas críticas, alegando existir casos pontuais que não comprometem as decisões regulatórias.

6. Considerações Finais

Este artigo é parte de uma pesquisa mais ampla sobre Agências Reguladoras Estaduais e apresenta as primeiras conclusões sobre categorias para avaliar impactos setoriais dessas entidades. O NER ficará grato em ouvir sugestões e está plenamente disponível para corrigir possíveis erros de informação. Além disso, esse artigo pretendeu compartilhar os primeiros resultados de experiências de sucesso na atividade regulatória. Para isso, foi empreendida uma pesquisa de campo que tentou abarcar o universo das Agências (24), obtendo ao final 13 respostas positivas.

Como primeira conclusão, consideramos que somente o interesse em responder ao questionário já demonstra algum envolvimento dessas 13 agências com prestação de contas à sociedade. Além disso, essa conjuntura denota abertura para parcerias entre entes reguladores e a academia, necessária para formação de quadros dirigentes e técnicos, bem como para o desenvolvimento de estudos e pesquisas na área e prestação de serviços de assistência técnica e consultoria.

Os resultados finais da pesquisa, apurados comparativamente entre as Agências, revelam categorias fundamentais para avaliar o desempenho dessas entidades, tais como capacidade específica, experiência no setor regulado, treinamento e incentivo das Agências à capacitação técnica de Diretores/Conselheiros e Servidores. Igualmente importante é o incentivo à permeabilidade da sociedade, que inclui envolvimento de distintos atores sociais no processo regulatório, além de iniciativas para garantir transparência. Vale ressaltar ainda a cooperação com órgãos de proteção ao consumidor e defesa da concorrência, além de garantia de independência orgânica e administrativa, esta última razoavelmente criticada pelos respondentes.

Por fim, concluímos que os impactos nos respectivos setores regulados, bem como as iniciativas de sucesso se mostram díspares com respeito às Agências, especialmente se considerado o expressivo número de entidades que, mesmo sob insistência, não respondeu ao questionário. Essa realidade sugere que mudanças estão em curso, mas precisam ser incrementadas no sentido de aprofundar relações das Agências Estaduais com o público. Acreditamos, assim, que o compartilhamento de experiências é uma ferramenta indispensável para fazer progredir conjuntamente a atividade regulatória nos estados brasileiros.

Referências

ABAR. Agências Reguladoras: instrumentos do fortalecimento do Estado. 2003. Disponível em: <<http://www.abar.org.br/legba/bancoDeMidia/arquivos/agenciasreguladoras.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2007.

KELMAN, Jerson. Regulação e Desenvolvimento. V Congresso Brasileiro de Regulação. Recife, 2007.

PECI, Alketa. Reforma regulatória no Brasil da pós-privatização. IN: Martins, Paulo Emílio Matos & Octavio Penna Pieranti (org). Estado e Gestão Pública: Visões do Brasil Contemporâneo. Editora FGV, ISBN 85-225-0547-0. pp. 159-188. 2006.

PECI, Alketa; CAVALCANTI, Bianor. Reflexões sobre a autonomia do órgão regulador: análise das agências reguladoras estaduais. Revista de Administração Pública. v. 34, n. 5, p. 99-118, set/out. 2000.

SARAVIA, Enrique. Evolução da Regulação no Brasil e a Experiência de Outros Países. Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará – ARCE. Fortaleza, 2008.

SARAVIA, Enrique. A triste solidão das agências reguladoras. Revista Conjuntura Econômica. Junho, 2007.

_____. Regulación em Argentina y Brasil. Análisis Comparativa. Reforma y Democracia. n. 30, Caracas, 2004.