

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – MAP

ANDERSON PREZIA FRANCO

**A TENDÊNCIA DA AGENCIFICAÇÃO E O IMPACTO NA AUTONOMIA DA
GESTÃO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS DO ESTADO RIO DE JANEIRO**

Orientadora Acadêmica
Prof^ª. Dra. Mônica Pinhanez

Rio de Janeiro
2017



**F U N D A Ç Ã O
GETULIO VARGAS**

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS**

Anderson Prezia Franco

**A TENDÊNCIA DA AGENCIFICAÇÃO E O IMPACTO NA AUTONOMIA DA
GESTÃO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS DO ESTADO RIO DE JANEIRO**

Rio de Janeiro
2017

Anderson Prezia Franco

**A TENDÊNCIA DA AGENCIFICAÇÃO E O IMPACTO NA AUTONOMIA DA
GESTÃO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS DO ESTADO RIO DE JANEIRO**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública e Gestão da Escola Brasileira de Administração Pública e Empresas da Fundação Getúlio Vargas, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre.

Orientadora: Prof^a Dra. Mônica Pinhanez

Rio de Janeiro
2017

Franco, Anderson Prezia

A tendência da agencificação e o impacto na autonomia da gestão das agências reguladoras no Estado do Rio de Janeiro / Anderson Prezia Franco. – 2017.

91 f.

Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.

Orientadora: Monica Pinhanez.

Inclui bibliografia.

1. Agências reguladoras de atividades privadas – Rio de Janeiro (Estado). 2. Autonomia administrativa – Rio de Janeiro (Estado). I. Pinhanez, Monica de Maria Santos Fornitani. II. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. III. Título.

CDD – 353

ANDERSON PREZIA FRANCO

**"A TENDÊNCIA DA AGENCIFICAÇÃO E O IMPACTO NA AUTONOMIA DA GESTÃO DAS
AGÊNCIAS REGULADORAS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO"**.

Dissertação apresentado(a) ao Curso de Mestrado Profissional em Administração
Pública do(a) Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas para obtenção
do grau de Mestre(a) em Administração Pública.

Data da defesa: 21/11/2017

ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA



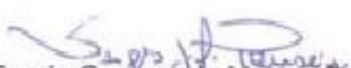
Monica de Maria Santos Fornitani Pinhanez

Orientador(a)



Natasha Salinas

Membro Interno



Sergio Gustavo de Mattos Pauseiro

Membro Externo

ANDERSON PREZIA FRANCO

**A TENDÊNCIA DA AGENCIFICAÇÃO E O IMPACTO NA AUTONOMIA DA
GESTÃO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS DO ESTADO RIO DE JANEIRO**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública e Gestão da Escola Brasileira de Administração Pública e Empresas da Fundação Getúlio Vargas, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre.

Orientadora: Prof^a Dra. Mônica Pinhanez.

Aprovada em de de 2017.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr.

Prof. Dr.

Prof. Dr.

DEDICATÓRIA

Dedico esta dissertação aos meus pais e avós, base de minha formação, que fizeram de mim uma pessoa autônoma e capaz de enfrentar os desafios da vida. Ao irmão que a vida me deu, Felipe de Santa Cruz Oliveira Scaletsky, pelo apoio incondicional em todos os momentos, principalmente nos de incerteza, muito comuns para quem tenta trilhar novos caminhos. À minha eterna namorada, minha esposa Karina Bittencourt, razão do meu viver que divide as angústias e multiplica as felicidades há quinze anos, pois sem você nenhuma conquista valeria a pena.

AGRADECIMENTOS

A minha orientadora Professora Mônica Pinhanez, sempre disposta a contribuir e dividir seus conhecimentos, minha eterna gratidão.

Aos meus colegas do curso de mestrado, que guardarei em meu coração pelos dois anos vivenciados nos bancos escolares e na escola da vida.

RESUMO

Objetivo: Avaliar o impacto do processo de agencificação na implementação das agências no Brasil, bem como o seu impacto no contexto da regulação fluminense, após a tendência da privatização.

Metodologia: A coleta dos dados foi feita de forma documental, com a consulta de livros, artigos, leis e decretos sobre o processo nacional e estadual de agencificação. A pesquisa também se baseou em informações levantadas durante a CPI da ALERJ, iniciada em 2015, na consulta de relatórios e documentos produzidos, em relação aos serviços regulados estaduais.

Resultados: O processo de agencificação prejudicou a construção de uma boa gestão das agências reguladoras. Melhor seria uma única agência estadual, que privilegia-se os seguintes parâmetros para melhoria da gestão: a) Estabilidade dos gestores para tomadas de decisão independentes; b) Seleção dos dirigentes através da notória capacidade técnica; c) Órgãos colegiados de decisões técnicas reduzindo risco da captura; d) Reduzir o número de dirigentes, com o objetivo de obter maior celeridade nas decisões; e) Transparência dos atos das agências reguladoras; f) Quadro técnico de servidores efetivos de carreira, garantindo o nível técnico das decisões; g) Garantir salários compatíveis com o mercado; h) Necessidade permanente de capacitação; i) Estimular a participação social para a tomada de decisões que afetam diretamente a população; j) Autonomia financeira; l) Autonomia de Gestão.

Limitações: A principal limitação de pesquisa se baseia na busca de soluções para obter a autonomia financeira das agências reguladoras fluminenses. Existe um fundo compartilhado e gerido pelas duas agências reguladoras fluminenses, que é mantido pela taxa de administração dos contratos de concessão. No entanto, as agências reguladoras não possuem autonomia sobre as receitas das multas que aplicam, que é arrecadada pelo tesouro estadual. Outra questão é o nível de interferência política nas decisões das agências fluminense, reduzindo a capacidade de decisão técnica e aparelhando as agências.

Contribuições práticas: A partir da compreensão de que as Agência Reguladoras do Estado do Rio de Janeiro não possuem autonomia de gestão fica fácil compreender comportamentos eticamente questionáveis. Desde a ausência de regulação sobre as linhas de ônibus dos municípios fluminenses, até o fato de que algumas dessas agências

possuem quase todo o seu efetivos composto por cargos de comissão ou servidores cedidos.

Contribuições sociais – As agências reguladoras fluminenses precisam ampliar a sua gestão social, com mecanismos que possam legitimar as decisões da AGENERSA e AGETRANSP. As audiências públicas se tornaram meramente ratificatórias dos interesses políticos, motivo pelo qual é necessário diversificar as formas de consulta à população. A título de exemplo, a agência reguladora do Rio Grande do Sul possui um cadastro voluntário de consumidores, além de organizar seminários entre concessionários e usuários dos serviços periodicamente. As decisões dos seminários são confirmadas através das pesquisas por amostragem. Esse sistema pode legitimar as agências reguladoras cariocas, mudando a percepção do cidadão acerca desses serviços.

Originalidade – Pelo nosso conhecimento, este é o primeiro estudo que relaciona as consequências do processo de agencificação nas agências reguladoras do Estado do Rio de Janeiro.

Palavras-chave: Agencificação; Autonomia; Agências fluminenses.

Categoria: Dissertação de Mestrado

ABSTRACT

Objective: To evaluate the impact of the agitation process on the implementation of the agencies in Brazil, as well as their impact in the context of the regulation of Rio de Janeiro, after the privatization trend.

Methodology: The data collection was done in a documentary manner, with the consultation of books, articles, laws and decrees on the national and state process of agitation. The survey was also based on information gathered during the ALERJ's CPI, begun in 2015, in the consultation of reports and documents produced, in relation to the state regulated services.

Results: The process of agitation impaired the construction of good management of regulatory agencies. Better would be a single state agency, which privileges the following parameters to improve management: a) Stability of managers for independent decision-making; b) Selection of the leaders through the notorious technical capacity; c) Collegiate bodies for technical decisions reducing the risk of capture; d) Reduce the number of managers, with the objective of speeding up decisions; e) Transparency of the acts of the regulatory agencies; f) Technical framework of effective career servants, ensuring the technical level of decisions; g) Guarantee compatible wages with the market; h) Permanent need for training; i) Encourage social participation in decision making that directly affects the population; j) Financial autonomy; l) Management autonomy.

Limitations: The main limitation of research is based on the search for solutions to obtain the financial autonomy of the regulatory agencies of Rio de Janeiro. There is a fund shared and managed by the two regulatory agencies of Rio de Janeiro, which is maintained by the administration fee of the concession contracts. However, the regulatory agencies do not have autonomy over the revenues of the fines they apply, which is collected by the state treasury. Another issue is the level of political interference in the decisions of the agencies of Rio de Janeiro, reducing the capacity for technical decision and equipping agencies.

Practical contributions: From the understanding that the Regulatory Agencies of the State of Rio de Janeiro do not have management autonomy, it is easy to understand ethically questionable behaviors. From the absence of regulation on the bus lines of the municipalities of Rio de Janeiro, to the fact that some of these agencies have almost all their staff made up of commissioned positions or assigned servants.

Social contributions - The regulatory agencies of Rio Grande do Sul need to expand their

social management, with mechanisms that can legitimize the decisions of AGENERSA and AGETRANSP. Public hearings have become merely ratificatory of political interests, which is why it is necessary to diversify the forms of consultation of the population. As an example, the regulatory agency of Rio Grande do Sul has a voluntary register of consumers, as well as organizing seminars between concessionaires and service users periodically. Seminar decisions are confirmed through sample surveys. This system can legitimize Rio's regulatory agencies, changing the citizen's perception of these services. **Originality** - To our knowledge, this is the first study that relates the consequences of the agrization process in the regulatory agencies of the State of Rio de Janeiro.

Keywords: Agenciificación. Autonomy. Agencies Fluminense.

Category: Master's Dissertation

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Agências Reguladoras Federais	29
Quadro 2	Agências Reguladoras Estaduais	31
Quadro 3	Agências Reguladoras Municipais	34
Quadro 4	Comparação entre critérios	69

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Orçamento 2017 – AGENERSA	45
Tabela 2	Orçamento 2017 – AGETRANSP	51

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	REFERENCIAL TEÓRICO	16
2.1	CONTEXTUALIZAÇÃO	16
2.2	COMO O PODER EXECUTIVO INTERFERE NA AUTONOMIA DA GESTÃO FINANCEIRA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO?	18
2.3	A IMPORTÂNCIA DO CONTEXTO	22
2.4	Em que medida o processo de agencificação fluminense afeta a qualidades dos serviços regulados e é responsável pela falta de autonomia político administrativa das agências reguladoras fluminenses?.....	23
2.5	PROCESSO DE AGENCIFICAÇÃO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS E A RELEVÂNCIA DO TEMA	27
2.5.1	Agências Reguladoras Federais	28
2.5.2	Agências Reguladoras Estaduais	30
2.5.3	Agências Reguladoras Municipais	33
3	METODOLOGIA	35
4	AS AGÊNCIAS REGULADORAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	37
4.1.	AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS (ASEP)	37
4.2	AGÊNCIA REGULADORA DE ENERGIA E SANEAMENTO BÁSICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (AGENERSA)	39
4.3	AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS CONCEDIDOS DE TRANSPORTE AQUAVIÁRIO, FERROVIÁRIOS, METROVIÁRIOS E DE RODOVIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (AGETRANSP).....	45
5	MEDIDAS PARA FORTALECER A AUTONOMIA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS DO RIO DE JANEIRO	51
5.1	FORMA JURÍDICA	53
5.2	A BUSCA DE ESTRUTURAS COLEGIADAS DE DECISÃO	54
5.3	ESTRUTURA COLEGIADA DE CONSULTA	55
5.4	ESCOLHA DE DIRIGENTES DOS ÓRGÃOS REGULADORES	56
5.5	AUTONOMIA FINANCEIRA	57
5.6	A PREVISÃO DA ARBITRAGEM COMO MECANISMO ALTERNATIVO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS NAS AGÊNCIAS REGULADORAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	59
5.7	CRÍTICA ÀS DECISÕES PURAMENTE TÉCNICAS DAS AGÊNCIAS REGULADORAS ESTADUAIS	61
5.8	O MODELO DE GESTÃO DA AGERGS: UM PARADIGMA A SER SEGUIDO PELA REGULAÇÃO DO FLUMINENSE .	65

6	DESAFIOS E PERSPECTIVAS DA REGULAÇÃO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	70
7	CONCLUSÃO	78
	REFERÊNCIAS	86

1 INTRODUÇÃO

O modelo das Agências Reguladoras pode ser considerado inspirado na onda mundial ocorrida na década de 1980, após o esgotamento do modelo de intervenção do Estado na economia. O novo caráter assumido pelo Estado passava a ser de coordenador-regulador, em substituição à atuação centralizadora nas funções de execução e prestação dos serviços públicos. Uma transição do Estado Gerente para o Estado Regulador.

Tudo isso ocorreu a partir das experiências reformistas no Chile, na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos. Os governos desses países marcaram o início dessa transformação fortemente caracterizada pela transição da administração pública burocrática baseada em processos para uma gerencial. É, pois, em plena cultura da revolução gerencial do Estado que ocorre a ascensão das agências reguladoras.

A implementação das agências no Brasil ocorreu junto com o processo de privatização e desestatização da economia, seguindo o modelo inglês. Nos anos 90 estabeleceram-se as primeiras agências reguladoras brasileiras, no caso, as de iniciativa da União, em um fenômeno da agencificação, que se insere no contexto de reforma do papel do Estado, parte de uma tendência da privatização.

O modelo de “ Reforma do Estado”, adotado pelo Brasil, começa a tomar forma com a Lei nº 8.031/90, que institui o Programa Nacional de Desestatização, depois substituída pela Lei nº 9.491/97.

As mudanças mais significativas ocorrem nos governos FHC, iniciando-se, entre diversas ações, por meio da criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE).

A ideia de administração pública gerencial em substituição à burocrática havia se tornado vitoriosa, e as principais instituições necessárias para a sua implementação haviam sido aprovadas ou estavam em processo final de aprovação pelo Congresso. (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 229).

O governo brasileiro optou pela regulação por meio de medidas que objetivaram: descentralização administrativa e política; devolução de funções e autonomia ao mercado e à sociedade; gestão mais flexível; maior ênfase na qualidade de processos e produtos; preocupação com eficiência e redução dos custos, bem como busca de maior transparência nos procedimentos e aumento do controle social sobre as políticas e programas sociais.

O movimento encampado pelo governo de Fernando Henrique Cardoso por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995), apesar de sua abrangente inspiração doutrinária inicial, foi predominantemente marcado pelo ajuste fiscal por via de reforma patrimonial. A alienação dos ativos teve por meta a obtenção de recursos e a redução de despesas com atividades substituíveis, corporificando o fenômeno mais amplo da desestatização. Essa privatização provocou a necessidade de novas regulações. Tais medidas foram orientadas para a privatização da infraestrutura e para a concessão de serviços públicos, estimulando a venda de empresas estatais, concluindo com a alienação de boa parte do setor industrial estatal. Foram promulgadas emendas constitucionais reforçando o papel do Estado no planejamento, regulação, controle e fiscalização de serviços públicos, objeto de concessões. Aberto o campo das novas regulações no Brasil, o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, Presidência da República, 1995) propunha a criação de dois tipos de agências autônomas, as agências executivas e as agências reguladoras. Essa distinção, um tanto confusa, visava diferenciar a possibilidade de flexibilizar a gestão de entes públicos que desempenham funções exclusivas de Estado. Ao mesmo tempo, buscava o aperfeiçoamento da Lei nº 8.987 (BRASIL, 1995a), que estabeleceu, pela primeira vez na história brasileira, normas gerais para a concessão e a permissão de serviços públicos para os três níveis federativos.

No Estado do Rio de Janeiro a Lei Estadual n.º 2.686 criou a ASEP - Agência Reguladora de Serviços Públicos (RIO DE JANEIRO, 1997a), cuja competência era regular e fiscalizar de forma ampla os serviços no Estado, que poderia receber delegação de poder das Agências Federais por meio de convênios, o que inclusive ocorreu através da Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL.

Posteriormente a ASEP/RJ ganha maior autonomia através da alteração pela Lei Estadual n.º 2.752/97, incluindo a regulação do serviço de transporte marítimo de pessoas. A competência fiscalizatória da ASEP/RJ ainda foi estendida através dos seguintes diplomas Estaduais: Lei n.º 2.831 (RIO DE JANEIRO, 1997b) e Lei n.º 2.804 (RIO DE JANEIRO, 1997c).

Por outro lado, o Artigo 15 da Lei Estadual n.º 2.686 (RIO DE JANEIRO, 1997a), marco legal, já previa a criação da Agência Estadual de Transporte – ATRANSPOR/RJ –, que deveria regular os serviços rodoviários; entretanto a agência não foi criada e os serviços passaram a ser regulado por uma entidade da administração direta, o Departamento de Transportes Rodoviários do Rio de Janeiro (DETRO).

Posteriormente, a Lei Estadual n.º 4.555 (RIO DE JANEIRO, 2005a) extinguiu a ASEP/RJ e criou a Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos de Transportes Aquaviários, Ferroviários, Metroviários e de Rodovias do Estado do Rio de Janeiro – AGETRANSP, a qual tem por finalidade exercer o poder regulatório, acompanhando, controlando e fiscalizando as concessões e permissões de serviços públicos concedidos de transporte aquaviário, ferroviário, metroviário e de rodovias no Estado do Rio de Janeiro. É importante destacar que a referida agência não regula os transportes rodoviários municipais e estaduais.

Por sua vez, a Lei Estadual n.º 4.556/05 (RIO DE JANEIRO, 2005b) criou a Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro – AGENERSA, responsável pela regulação, controle e fiscalização dos serviços públicos de distribuição de gás canalizado no Estado do Rio de Janeiro, abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto na Região dos Lagos e nos municípios em que a operação de saneamento básico pertence à CEDAE.

Estas agências são autarquias estaduais com a incumbência de mediar a relação entre o interesse público e o privado, sendo que ambas estão diretamente ligadas ao Poder Executivo Estadual, vinculadas à Secretaria de Estado da Casa Civil, o que ocorreu no ano de 2007. Este fato demonstra a influência do Governador, comprometendo sobremaneira a autonomia das agências estaduais, contrariando o traço distintivo da criação das agências reguladoras, que era exatamente a sua independência em relação ao Poder Executivo.

Apesar da importância da AGENERSA e da AGETRANSP, é preciso analisar se a gestão dessas agências atinge os objetivos da sua criação, bem como avaliar as medidas necessárias para ampliar os seus resultados.

Dois perguntas nortearam a presente pesquisa, com escopo de verificar o fenômeno da agencificação: a) Como o Poder Executivo interfere na autonomia da gestão financeira das Agências Reguladoras Estaduais do Rio de Janeiro? b) Em que medida o processo de agencificação fluminense afeta a qualidade dos serviços regulados e é responsável pela falta de autonomia político administrativa das agências reguladoras fluminenses?

Na esteira da agencificação, já são onze agências reguladoras federais, vinte e oito agências reguladoras estaduais, além de vinte e uma agências municipais. Na prática isso significa a possibilidade de repasse de competência entre as agências federais, estaduais e municipais, o que em tese poderia ampliar a fiscalização dos serviços regulados. Por

outro lado, existem os que acreditam que cada mudança no ambiente regulatório pode ter motivações políticas distintas, como a criação de mais cargos submetidos aos interesses do varejo político.

Nessa dissertação buscaremos contextualizar o momento histórico em que surge o processo de agenciificação no Brasil e os seus respectivos impactos.

Para responder as perguntas problemas a pesquisa também buscará refletir acerca do limite da intervenção política nas agências reguladoras, analisando também as suas consequências.

Será analisado a difusão do processo de agenciificação por toda a federação e as suas consequências, investigando os seus impactos principalmente no Estado do Rio de Janeiro. Em seguida, entraremos no estudo das agências reguladoras fluminense, analisando a estrutura de ambas e principais fragilidades identificadas através do relatório da CPI da ALERJ.

No caso da AGETRANSP e a AGENERSA, não é claro quais impactos e melhorias ocorreriam de fato no serviço público com a opção adotada pelo legislador estadual, após a extinção da ASEP.

A doutrina especializada aponta inúmeros critérios que devem ser observados para melhoria da regulação em todo país, motivo pelo qual nos aprofundaremos nas discussões desde a estrutura colegiada das agências até a autonomia administrativa e financeira das agências.

Partindo da ideia de que uma boa regulação diminui as demandas judiciais, além das sugestões doutrinárias para melhoria da gestão, investigaremos também a hipótese da agência reguladora adotar mecanismos alternativos de solução de conflitos para solucionar os litígios entre os Estado e os concessionários, com isso reduzindo as demandas judiciais e oferecendo uma resposta rápida a população.

A título de exemplo bem-sucedido, discutiremos o caso da Agência Reguladora do Rio Grande Sul (AGERGS), que já existe desde 1998 e é uma agência multissetorial, vem aprimorando o seu modelo de gestão há quase duas décadas e possui total apoio do Ministério Público e da população daquele Estado.

No caso em tela, apesar de a agenciificação ser um fenômeno global, este trabalho se restringe à análise dos serviços regulados do Estado do Rio de Janeiro. A desagregação dos serviços entre estados e municípios gera uma baixa institucionalidade, o que agrava o quadro da população em função da ausência de uma coordenação central, um problema comum dos serviços concedidos submetidos a um sistema de agenciificação.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

Wilson ressalta o papel do Governo, com a finalidade de melhor atender as expectativas públicas (WILSON, 1966, p. 19). Ele defendeu a separação entre política e administração, entre tomada de decisão política e sua execução, fortalecendo a busca por resultados mais práticos com menor desperdício de recursos, posto que a execução das tarefas não estaria submetida a questões políticas, “deixando espaço para que aspectos técnicos, de natureza mais neutra, prevalescessem (WILSON, 1966; GOODNOW, 1900)” (HOLPERIN, 2012, p. 15).

A pauta da discussão da regulação avança pela separação entre política e administração, e o assunto foi questionado em 1930. Os resultados das pesquisas empíricas da administração pública são questionados por não se sustentarem conceitualmente, pela dificuldade de separar os fins dos meios, e, empiricamente, por não caracterizarem as burocracias públicas, também permeadas pela busca de poder (LONG, 1949). A Nova Administração Pública (*New Public Administration* – NPA), na década de 1960, reforça essas ideias e, a partir do reconhecimento de que os administradores não são neutros, defende a importância de se perseguir a equidade social juntamente com a boa gestão.

Com isso abandonam-se os conceitos tradicionais da Administração Pública clássica, preocupada com valores como eficiência e economicidade, com a NPA que passa a perguntar se o serviço prestado aumenta a equidade social. Após a Segunda Guerra Mundial, sucederam-se duas crises do petróleo nos anos 1970, que trouxeram para a administração pública, a rediscussão de se atingirem os objetivos com o mínimo de recursos (PROENÇA; COSTA; MONTAGNER, 2006).

Em 1978, com os altos impostos cobrados nos Estados Unidos, geraram-se a queda do nível de confiança dos cidadãos no governo, os déficits fiscais e os altos níveis de desemprego, que fazem emergir uma demanda por um melhor desempenho dos órgãos governamentais, sem aumento dos impostos, e, por conseguinte, um novo modelo de instituições públicas, mais enxutas, descentralizadas e inovadoras. Com isso surge a Nova Gestão Pública (*New Public Management* - NPM), que na prática surge no final dos anos 70, início dos anos 80. Na verdade, as reformas ocorridas primeiramente no Reino Unido, em cidades dos Estados Unidos, e, depois, na Nova Zelândia e Austrália foram

posteriormente identificadas pelo meio acadêmico e rotuladas como NPM. A crise dos anos 80 foi reconhecida como uma crise de Estado, ou crise do Estado Fiscal, crise do modo de intervenção do Estado no econômico e no social. Assim, deveria ser tratada com uma mudança no papel e modo de agir deste Estado (PROENÇA; COSTA; MONTAGNER, 2006).

O enfoque central do New Public Management (NPM), era a adaptação e a transferência dos conhecimentos gerenciais desenvolvidos no setor privado para o público, pressupondo a redução do tamanho da máquina administrativa, o aumento de sua eficiência e a criação de mecanismos voltados à responsabilização dos atores políticos.

As reformas administrativas serviram como característica comum e central à vontade de transformar a burocracia pública, e, nesse sentido, remodelar o papel do Estado e a sua relação com os cidadãos. Em tal contexto insere-se a crescente criação de agências reguladoras a partir do entendimento de que estas organizações são também parte de uma tendência à descentralização e autonomização da ação governamental, paralela à necessidade do governo de economizar recursos, reestabelecer a confiança de seus eleitores-cidadãos, e melhorar a qualidade dos serviços. As agências, assim, são encaradas como meios para permitir ao governo atingir melhor as suas metas (PROENÇA; COSTA; MONTAGNER, 2006).

Alguns autores chamam a atenção para uma contradição interna da NPM, que pode gerar ou potencializar essa complexidade e hibridismo, ao abarcar tanto ideias da nova economia institucional¹ como do gerencialismo (PROENÇA; COSTA; MONTAGNER, 2006).

Assim, o que se verifica na prática é uma mistura de elementos tradicionais da administração pública com conceitos trazidos pelas reformas das últimas décadas. Dessa forma, o processo de agencificação, característica marcante das reformas da NPM, é tema de interesse deste trabalho. Aqui surge a necessidade de analisar como agências reguladoras foram de alguma forma impactadas por esses modelos de gestão.

As duas questões de pesquisa propostas serão contextualizadas nos itens a seguir:

¹ “A **Nova Economia Institucional** (NEI), embora seja predominantemente orientada por uma abordagem econômica, busca combinar contribuições de diferentes disciplinas – **economia**, direito, administração ciência política, sociologia e antropologia – para explicar a natureza, funcionamento e evolução de uma ampla variedade de instituições.” .Em: <<http://epge.fgv.br/we/Direito/NovaEconomiaInstitucional/2008?action=AttachFile&do=get&target=nei1.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2017.

2.2 COMO O PODER EXECUTIVO INTERFERE NA AUTONOMIA DA GESTÃO FINANCEIRA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO?

No Estado do Rio de Janeiro, em 2005, após a extinção da ASEP, foram criadas duas agências reguladoras, quais sejam, a AGETRANSP e a AGENERSA.

A autonomia financeira das agências reguladoras é objeto de debate desde a criação das mesmas, na década de 1990, até os dias de hoje. Por terem sido criadas como autarquias especiais, as agências reguladoras foram dotadas de autonomia de gestão, autonomia decisória e autonomia financeira (embora nem todas as leis de criação as prevejam expressamente), atributos necessários para o desempenho independente de suas funções essenciais. Apesar da previsão legal e da racionalidade que orienta a criação das agências, o exercício dessa autonomia, em suas diversas dimensões, é objeto de tensões recorrentes, ameaçando a continuidade e a qualidade da regulação. O contingenciamento de verbas, prática bastante comum no histórico dessas autarquias, tem se intensificado diante da situação de calamidade pública vivida por este Estado.

No que concerne à forma de autarquia, entendida conforme o previsto no art. 5º do Decreto-lei nº 200/1967: “é o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada”. (BRASIL, 1967)

As agências reguladoras estaduais foram criadas como autarquias em regime especial, o que significa, em outras palavras, que foram dotadas de características especiais, no intuito de atribuir-lhes maior autonomia em relação às autarquias comuns. As agências estaduais vêm sofrendo cortes e reduções na prestação de serviços essenciais por insuficiência de recursos.

As agências estaduais têm suas fontes de receitas previstas em lei. Algumas das agências, portanto, têm como fonte de arrecadação para custeio de suas atividades cobranças de destinação vinculada, a exemplo das taxas setoriais.

A Lei Estadual n.º 4.555 (RIO DE JANEIRO, 2005a), que cria a AGETRANSP, institui no artigo 19, a taxa de regulação dos serviços concedidos. O curioso é que o próprio artigo deixa claro que a Agência Reguladora de Serviços Público Concedidos de Transportes Aquaviário, Ferroviários, Metroviários e de Rodovias do Estado do Rio de Janeiro não terá autonomia financeira sobre a receita arrecadada, que será revertida a um fundo misto, também gerenciado também pela AGENERSA, *in verbis*:

Art. 19 - A Taxa de Regulação de Serviços Concedidos e Permitidos será recolhida diretamente pelo Concessionário ou Permissionário de Transportes Aquaviário, Ferroviário ou Metroviário e de Rodovias, aos cofres do Fundo de Regulação de Serviços Concedidos e Permitidos do Estado do Rio de Janeiro, criado pela presente Lei, cuja alíquota será 0,5% (meio por cento) sobre o somatório das receitas das tarifas auferidas mensalmente pelo Concessionário ou Permissionário, nas atividades sujeitas à regulação da AGETRANSP, nos termos do art. 2º desta Lei, excluídos os tributos sobre elas incidentes.

§ 1º - A taxa a que se refere o *caput* deste artigo deverá ser recolhida até o décimo dia útil do mês subsequente ao do ingresso da receita correspondente às tarifas cobradas pelo Concessionário ou Permissionário.

§ 2º - O não recolhimento da taxa no prazo fixado no parágrafo anterior implicará em multa de 10% (dez por cento), e juros moratórios de 1% (um por cento) a cada 30 (trinta) dias de atraso, bem assim na incidência de correção monetária, na forma da legislação em vigor.

§ 3º - Fica criado o Fundo de Regulação dos Serviços Concedidos e Permitidos do Estado do Rio de Janeiro, ao qual compete arrecadar e gerir os recursos provenientes do recolhimento da taxa de regulação de serviços concedidos e permitidos, devidos pelas concessionárias e permissionárias à AGETRANSP e AGENERSA – Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro:

I – o Fundo será gerido por um Conselho Diretor, formado por 02 (dois) membros, sendo um o Presidente da AGETRANSP e outro o Presidente da AGENERSA;

II – os recursos do Fundo serão repartidos meio a meio entre a AGETRANSP e a AGENERSA;

III – o Poder Executivo fica autorizado a abrir créditos suplementares e programas de trabalho necessários à criação do Fundo de Regulação dos Serviços Concedidos e Permitidos do Estado do Rio de Janeiro, o qual será regulamentado por ato próprio do Poder Executivo.

O mesmo dispositivo pode ser encontrado na Lei Estadual n.º 4.556 (RIO DE JANEIRO, 2005b), o artigo 19, *in verbis*:

Art. 19 - A Taxa de Regulação de Serviços Concedidos e Permitidos será recolhida diretamente pelo Concessionário ou Permissionário aos cofres do Fundo de Regulação de Serviços Concedidos e Permitidos do Estado do Rio de Janeiro, criado pela Lei de Criação da AGETRANSP, na área de energia ou saneamento básico, cuja alíquota será 0,5% (meio por cento) sobre o somatório das receitas das tarifas auferidas mensalmente pelo Concessionário ou Permissionário, nas atividades sujeitas à regulação da AGENERSA, nos termos do art. 2º desta Lei, excluídos os tributos sobre elas incidentes.

§ 1º - A taxa a que se refere o *caput* deste artigo deverá ser recolhida até o décimo dia útil do mês subsequente ao do ingresso da receita correspondente às tarifas cobradas pelo Concessionário ou Permissionário.

§ 2º - O não recolhimento da taxa no prazo fixado no parágrafo anterior implicará em multa de 10% (dez por cento), e juros moratórios de 1% (um por cento) a cada 30 (trinta) dias de atraso, bem assim na incidência de correção monetária, na forma da legislação em vigor.

Segundo o relatório da ALERJ, as multas aplicadas pelas agências reguladoras são arrecadadas pela Secretaria Estadual de Fazenda, como qualquer imposto pago pelo Estado. Posteriormente, só após o balanço da receita do Estado ela pode ser destinada às agências reguladora (RIO DE JANEIRO, ALERJ, 2015).

Assim sendo, os recursos arrecadados das multas aplicadas pelas agências reguladoras estaduais são alocados para conta única do Tesouro Estadual. Os recursos da taxa são destinados a um fundo único gerenciado pelas agências estaduais.

Cabe acrescentar que o cenário é comum nas demais agências reguladoras do país. Atualmente, nas leis instituidoras das agências, está prevista a utilização de taxa de fiscalização; no entanto, essa forma de arrecadação vem sendo questionada judicialmente pela alegação de que teriam natureza jurídica de tributo, e estaria assim, sujeita às limitações constitucionais quanto ao poder de tributar, estando em rota de colisão com os artigos 145, 150, 151 e 152 da Constituição Federal. (BRASIL, TCU, 2008).

Verifica-se a existência de contratos de gestão entre as secretarias estaduais e os ministérios, no caso da União; o impasse estaria em atribuir capacidade compulsória tributária às agências reguladoras, uma iniciativa absolutamente descabida. Esses contratos têm como finalidade outorgar alguma autonomia a um ente público, em especial uma empresa estatal, fixando em contrapartida metas a serem atingidas. Trata-se de algo contraditório, pois as finalidades e pressupostos de uma agência reguladora são muito diversos dos de uma empresa. Seus objetivos não se traduzem em resultados econômicos. De outro lado, parece inquestionáveis que as metas e objetivos do órgão regulador não devam estar previstos em contratos. Eles correspondem à própria política pública para o setor, e, como tal, deverão vir contidos na lei ou nos instrumentos normativos por ela indicados. A tributação através de taxas pelas agências reguladoras chegou a ser mencionada na cartilha do TCU como inconstitucional (ARAGÃO, 2003, p. 360 *apud* BRASIL, TCU, 2008, p.85).

O problema da autonomia financeira das agências reguladoras estaduais tem duas dimensões essenciais a serem adequadamente endereçadas:

1 – a questão do dimensionamento dos recursos que são destinados ao custeio de suas atividades;

2 – a existência de instrumentos que estão disponíveis para que a agência consiga acessar, tempestivamente, os recursos para desempenho de seu mandato setorial.

Segundo o artigo “Autonomia financeira das Agências Reguladoras dos setores de infraestrutura no Brasil, do Centro de Estudos em Regulação dos setores de infraestrutura no Brasil” (FGV, 2016) algumas medidas poderiam garantir a autonomia financeira às agências reguladoras estaduais. São elas:

- 1 – Criação da agência sob a forma de Autarquia especial;
- 2 – Orçamento especificado por agência, ao contrário do que tem ocorrido quando da publicação do orçamento da Secretaria Estadual competente;
- 3 – Gestão autônoma das receitas vinculadas, o que evitaria a possibilidade de contingenciamento;
- 4 – Liberação semelhante ao previsto no art. 168 da Constituição Federal de 1988 (Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública).

Acrescente-se ainda a ideia traduzida no Projeto de Lei nº 4.708/2016 (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016), de autoria do Deputado Federal Edinho Bez, que propõe a criação de numeração própria para cada uma das agências, com objetivo de estabelecer rubricas orçamentárias próprias, distintas dos órgãos do Poder Executivo.

Assim, respondendo a pergunta problema, pode-se constatar que o Poder Executivo Estadual interfere de forma direta na gestão financeira das Agências Reguladoras, criando estas uma relação de completa dependência do Governo do Estado.

A independência financeira das agências reguladoras é imprescindível para solidificação do novo modelo econômico que se almejou implantar no Brasil. Para isto, deve estar claro e enraizado no ordenamento econômico, político e social fluminense que essas entidades reguladoras são instrumentos de políticas de Estado, que são aquelas definidas por lei, consignando as premissas e as intenções do Estado. Não se preocupar com a autonomia financeira num Estado sem recursos é tornar inviável a execução de prioridades para o alcance de objetivos estruturais de longo prazo – objetivos estes maiores do que os circunscritos em políticas de um governo qualquer. (BRASIL, TCU, 2008)

2.3 A IMPORTÂNCIA DO CONTEXTO

Dada a quantidade de agências reguladoras existentes hoje no Brasil e no mundo, é possível dizer que existe certo modismo no atual processo de agencificação. A questão inclusive é levantada como uma consequência da popularidade do modelo das agências reguladora, em âmbito global, porém cada localidade acaba adotando as suas próprias especificidades, variando o nível de autonomia e controle (VERSCHUERE; BARBIERI, 2009).

Um dos legados dos últimos anos em relação às privatizações e reforma do modelo de Estado é compreender que a trajetória das instituições tem especial relevância para se estabelecer o modelo regulador. Na prática, cada país é constituído por uma história, que é o tecido vital para definir a tradição estatal e os seus arranjos institucionais. Mesmo com o modismo internacional, cada Estado pode construir a sua história, os seus valores institucionais e culturais, que geram o seu aparato político-administrativo, que geram as histórias de uma comunidade, que compõem as especificidades internas do processo de tomada de (VERHOEST; LAEGREID, 2010.).

No Japão, por exemplo, o processo de agencificação está inspirado na experiência britânica, que mostra de que forma os *policymakers* japoneses reinterpretaram e redefiniram o conceito de agencificação. O processo de agencificação japonês buscava reduzir o tamanho dos departamentos centrais e não melhorar a qualidade dos serviços. Esse processo foi um produto da experiência histórica daquele país; não que eles ignorassem o processo britânico, mas foi a maneira que encontraram, dentro das suas tradições, para resolver questões locais a partir da adaptação de ideias políticas.

Para Moynihan (2006), o contexto influencia a política indiretamente, por meio da interpretação daqueles que a adotam. A forma como se entendem as lições aprendidas com determinada política vai moldar a adoção e implementação da mesma. Esse processo permite a agencificação do processo de agencificação em contextos completamente distintos. Com isso, os operadores políticos de diferentes países têm um campo fértil para adotar superficialmente os mesmos conceitos, ignorar as experiências negativas observadas e afastar políticas que não se adequam ao contexto nacional.

O atual contexto é analisado pela doutrina especializada, que explica a agencificação da agencificação sem convergência para um idêntico modelo. As variáveis do contexto político são determinantes para estabelecer o processo de agencificação de cada país. O nível de divergência, dessa forma, é influenciado tanto por variáveis

contextuais como pela atuação de diferentes lógicas na adoção de determinada política, ou instrumento de política (RADAELLI, 2005).

É justamente o grau de divergência do fenômeno da agencificação que é afetado pelos mecanismos de agencificação atuantes de natureza política, pelas especificidades do contexto local, de cada país ou até mesmo unidade federativa, assumindo como premissa o processo de agencificação, que se amplia e se adapta de forma mais apropriada com as necessidades locais.

Dessa forma, espera-se nesta pesquisa, dentro do contexto estadual, que se possa explicar as razões que levaram à extinção da ASEP e à criação da AGENERSA e da AGETRANSP, partir da identificação dos mecanismos de agencificação atuantes e das variáveis contextuais envolvidas, já comentados neste capítulo.

2.4 - EM QUE MEDIDA O PROCESSO DE AGENCIFICAÇÃO FLUMINENSE AFETA A QUALIDADES DOS SERVIÇOS REGULADOS E É RESPONSÁVEL PELA FALTA DE AUTONOMIA POLÍTICO ADMINISTRATIVA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS FLUMINENSES?

A autonomia administrativa das agências reguladoras é reconhecida pela personalidade jurídica conferida a esses entes, personalidade esta definida pelas leis de criação, que lhes garante capacidade de contratar, contrair obrigações e adquirir direitos em nome próprio, de acordo com o ordenamento jurídico, dotando as agências de independência gerencial. Assim, também, ficam asseguradas a nomeação dos dirigentes pelo Poder Executivo, a detenção de mandato fixo, estabelecido nas leis instituidoras e a impossibilidade de exoneração *ad nutum* dos diretores, salvo pelo cometimento de falta grave apurada mediante processo.

As duas agências reguladoras estaduais fluminenses (AGETRANSP e AGENERSA) estão vinculadas à Secretaria de Estado da Casa Civil.

A independência gerencial das entidades reguladoras ocorre pela separação desses entes da classe política, para se ter transparência nas relações, com o objetivo de prestar serviços eficientemente, atendendo aos anseios sociais. A agência deve ter independência suficiente para se opor aos interesses dos governantes, devendo agir como um instrumento de implementação de políticas governamentais, por ser uma entidade do Estado, e não de um determinado governo.

A estabilidade dos dirigentes das agências é outra manifestação da autonomia administrativa destes entes. A impossibilidade de exoneração *ad nutum* de seus dirigentes é uma forma de assegurar a independência das entidades, para garantir a segurança jurídica dos agentes regulados e a preservação dos atos regulatórios. O mandato fixo, seguindo o prazo estipulado na lei, gera para os dirigentes autonomia para o exercício da função, preservando a independência do ente, e só podendo o diretor ser exonerado pelo cometimento de fato grave apurado mediante processo, assegurado o contraditório. Nos ensinamentos de Araujo (2002, n.p.),

Característica das agências reguladoras que as diferencia das demais autarquias seria o fato de seus dirigentes serem detentores de mandato. Isso significa que não são exoneráveis *ad nutum* pelo Chefe do Executivo, o que configura certa independência “política” em relação ao governante, pois só poderiam deixar tais cargos voluntariamente, ou ao final do mandato, ou por destituição, nos termos da lei e de seus estatutos, como nas empresas públicas, sociedade de economia mista e fundações.

Outra forma de manifestação da autonomia das agências se dá pela previsão nas leis instituidoras dos entes reguladores de um “período de quarentena”, reconhecido como a impossibilidade de os dirigentes das entidades reguladoras prestarem serviço, direta ou indiretamente, pelo prazo de um ano, a qualquer tipo de empresa que tenha se submetido à sua regulamentação ou fiscalização. Enquanto estiver impedido, o ex-dirigente tem assegurado o direito à remuneração equivalente a que recebia no exercício de suas funções.

Na esfera federal, foi criada a Lei nº 9.986 (BRASIL, 2000) que teve por objetivo dispor sobre a administração dos recursos humanos nas agências reguladoras. O art. 1º da referida lei federal determina a adoção da Consolidação das Leis Trabalhistas e legislações correlatas para reger as relações de trabalho na entidade, sendo os cargos preenchidos na forma de emprego público. A Lei nº 10.871 de 2004 (BRASIL, 2004a), não revogou este artigo, mas propôs a criação de carreiras e organização de cargos efetivos das agências reguladoras. Como afirmado anteriormente, o STF revogou a alteração feita no caput do art. 39, pela EC 19/98, assim hoje está impossibilitada à Administração Direta, autárquica e fundacional de contratar servidores pela CLT.

A Lei nº 9.986 (BRASIL, 2000) veio confirmar o que antes era aplicado, e fixar que: os diretores das agências devem ser nomeados pelo Presidente da República, mediante aprovação do Senado Federal e os requisitos para a ocupação do cargo; o

período de quarentena, impondo ao ex-dirigente, após o cumprimento do mandato, a não prestação de serviço, por um período de quatro meses, no setor público ou nas empresas reguladas pela agência em que exercia sua atividade; e a estabilidade dos diretores, que só perderão o cargo mediante renúncia, condenação judicial transitada em julgado ou processo administrativo.

O período de quarentena para os ex-Conselheiros da AGETRANSP e AGENERSA estão previstos no art. 9º das Leis Nº 4.555/2005 e 4.556/2005, respectivamente:

Art. 9º - Até 12 (doze) meses após deixar o cargo, seja pelo término do mandato, pela desistência ou destituição do cargo, é vedado ao ex-Conselheiro do Conselho - Diretor da AGETRANSP:

- I** - representar qualquer pessoa ou interesse perante a Agência;
- II** - deter participação, exercer cargo ou função em organização sujeita à regulação da Agência;
- III** - utilizar em benefício próprio, informações privilegiadas obtidas em decorrência do cargo exercido.

Parágrafo único - A infringência ao disposto neste artigo sujeitará o ex-Conselheiro a uma multa de 100.000 (cem mil) UFIR-RJ cobrável pela AGETRANSP, pela via executiva, sem prejuízo de outras sanções cíveis, administrativas ou criminais porventura cabíveis. (RIO DE JANEIRO, 1997c)

Art. 9º - Até 12 (doze) meses após deixar o cargo, seja pelo término do mandato, pela desistência ou pela destituição do cargo, é vedado ao ex-Conselheiro do Conselho-Diretor da AGENERSA:

- I** - representar qualquer pessoa ou interesse perante a Agência;
- II** - deter participação, exercer cargo ou função em organização sujeita à regulação da Agência;
- III** - utilizar em benefício próprio, informações privilegiadas obtidas em decorrência do cargo exercido.

Parágrafo único - A infringência ao disposto no *caput* deste artigo sujeitará o ex-Conselheiro a uma multa de 100.000 (cem mil) UFIR-RJ cobrável pela AGENERSA, pela via executiva, sem prejuízo de outras sanções cíveis, administrativas ou criminais porventura cabíveis. (RIO DE JANEIRO, 2005b)

Analisando as estruturas das agências reguladoras do Estado do Rio de Janeiro, observa-se que outro fator importante que influencia a autonomia do órgão regulador tem a ver com a escolha dos dirigentes da agência, como, por exemplo, conselheiros, diretores e comissários. Segundo Peci: “Na maioria das agências reguladoras estudadas destaca-se o poder que o governador do estado detém no processo de indicação e escolha dos dirigentes das agências”. (PECI; CAVALCANTI, 2000, p.104-105).

No caso do artigo 7º da Lei n.º Lei Estadual n.º 4.555 (RIO DE JANEIRO, 2005a), que cria a AGETRANSP, a realidade não é diferente, pois todo o conselho diretor será nomeado pelo governador do Estado, *in verbis*:

Art. 7º - O Conselho-Diretor da AGETRANSP será formado por 05 (cinco) Conselheiros indicados pelo Governador do Estado, e por este nomeados uma vez aprovados, após audiência pública, pela Assembleia Legislativa, cabendo a um deles a Presidência do Conselho, também por indicação do Governador do Estado.

O Conselho-Diretor da AGENERSA segue lógica idêntica à da AGETRANSP, conforme demonstra o artigo 7º da Lei Estadual n.º 4556 (RIO DE JANEIRO, 2005a), como se vê:

Art. 7º - O Conselho-Diretor da AGENERSA será formado por 05 (cinco) Conselheiros indicados pelo Governador do Estado, e por este nomeados uma vez aprovados, após audiência pública, pela Assembleia Legislativa, cabendo a um deles a Presidência do Conselho, também por indicação do Governador do Estado.

Segundo a CPI da ALERJ/2015, jamais houve concurso para a AGENERSA e a maior parte dos cargos ocupados é de confiança ou comissão. A AGETRANSP realizou concurso no ano de 2016 para 36 cargos, porém a maior parte do seu efetivo é composta por cargos de confiança (RIO DE JANEIRO, ALERJ, 2015).

Tal aparelhamento da máquina pública é uma política antiga para servir ao clientelismo político, já que a maior parte da composição desses cargos segue a lógica da nomeação sem concurso público.

Segundo Peci, a prática é antiga, pois desde a Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro - ASEP, o presidente já era nomeado pelo governador, ao passo que também desempenhava outras funções no Governo do Estado do Rio de Janeiro. Respondendo à indagação de como preservar, nestas condições, uma das principais características das agências, a autonomia, o presidente apontou a dificuldade de colocá-la em prática. Segundo ele, nessa fase de construção e fortalecimento da agência, o apoio do governo estadual e do governador era necessário. Desde aquela época já era reduzido o próprio orçamento da agência, e esta precisava de auxílio estadual até para arcar com certos serviços necessários para seu fortalecimento, “como a capacitação do quadro técnico, considerando que a capacitação técnica das

concessionárias é bem maior do que a da agência reguladora.” (PECI; CAVALCANTI, 2000, p. 106)

Entretanto, o presidente acreditava ser possível atingir a equidistância de relações da agência com os consumidores, concessionárias e governo. Embora reconhecendo que a figura menos representada era o consumidor, ele apontou medidas que foram tomadas para fortalecer seu papel.

Como reconhece o próprio ex-diretor-presidente da ASEP, o processo de fortalecimento da independência e autonomia do órgão regulador vinha sendo aperfeiçoado, tendo em vista as experiências de outras agências nos níveis federal e estadual. Ele admite que, uma vez escolhido, o dirigente da agência deveria deixar de participar de outras funções no governo estadual, de modo a preservar a autonomia do órgão. (PECI; CAVALCANTI, 2000)

2.5 PROCESSO DE AGENCIFICAÇÃO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS E A RELEVÂNCIA DO TEMA

Diversas foram as motivações para a criação de agências reguladoras independentes, bem como as explicações para as similitudes e as disparidades verificadas em seus desenhos institucionais.

É nítido o processo de agencificação, assim como as reformas administrativas são explicadas por uma combinação de fatores; e justificativas que utilizam apenas um mecanismo de agencificação, como a credibilidade dos compromissos, mostram-se insuficientes para explicar as diferenças observadas na prática (VERHOEST; LAEGREID, 2010). Em outras palavras, o nível de divergência do processo de agencificação é explicado por uma combinação entre as diferentes lógicas atuantes e variáveis contextuais.

Nesse cenário também se enquadra a agencificação dos serviços regulados no Estado do Rio de Janeiro.

O processo se inicia por meio das agências federais. Essas reformulações, quer na decisão pela sua extinção ou pela ampliação, ou redução de funções, são importantes e usualmente deixadas de lado pela literatura de agencificação. Por exemplo, no caso fluminense, o principal mecanismo atuante na criação da agência multissetorial, a ASEP, foi a privatização em função da necessidade de renegociação da dívida mobiliária; não

parece ser este o mesmo mecanismo responsável pela sua extinção, e tampouco pela subsequente criação de duas agências setoriais, a AGETRANSP e a AGENERSA.

Assim parece clara a agencificação dos serviços no Estado do Rio de Janeiro como produto de diferentes momentos do processo de agencificação federal, assumindo que os mecanismos tradicionais de agencificação, de natureza política, por si sós, não são capazes de explicar as divergências verificadas na prática, sendo necessário analisá-los à luz das especificidades do contexto local. Nos tópicos seguintes apresenta-se a descrição das agências estaduais em todo o país, como produto de um processo de agencificação nacional.

2.5.1 Agências Reguladoras Federais

Atualmente são onze agências reguladoras federais, como produto da agencificação propagada pelo próprio governo federal nos anos 90. As agências reguladoras foram criadas para fiscalizar a prestação de serviços públicos praticados pela iniciativa privada. Além de controlar a qualidade na prestação do serviço, estabelecem regras para o setor. No âmbito federal a regulação envolve a criação de normas técnicas e a fiscalização de segmentos de mercado explorados por empresas para assegurar o interesse público.

São as seguintes agências reguladoras federais:

Agências Reguladoras Federais –	
ANEEL	ANP
ANA	ANTT
ANATEL	ANVISA
ANTAQ	ANCINE
ANAC	ANS
	ANM

Quadro 1 – Agências Reguladoras Federais
Elaboração Própria

A Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) promove o desenvolvimento das telecomunicações no país. Criada em 1997, a agência tem independência administrativa e financeira e não está subordinada a nenhum órgão de governo (BRASIL, 2009).

A Agência Nacional de Petróleo (ANP) foi criada em 1998 para regular as atividades da indústria de petróleo e gás natural e dos biocombustíveis. Autarquia federal, vinculada ao Ministério de Minas e Energia (MME), a ANP estabelece regras, contrata profissionais e fiscaliza as atividades das indústrias reguladas (BRASIL, 2009).

A Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), autarquia criada em 1996, regula e fiscaliza a geração, a transmissão, a distribuição e a comercialização da energia elétrica. Vinculada ao Ministério de Minas e Energia (MME), também atende a reclamações de agentes e consumidores e media os conflitos de interesses entre os agentes do setor elétrico e entre estes e os consumidores (BRASIL, 2009).

A Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), criada em 2000, é vinculada ao Ministério da Saúde. A ANS promove a defesa do interesse público na assistência suplementar à saúde, regula as operadoras setoriais, inclusive quanto às suas relações com prestadores e consumidores, e contribui para o desenvolvimento das ações de saúde no país (BRASIL, 2009).

A Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) foi criada em 1999, e tem o objetivo de proteger a saúde da população ao realizar o controle sanitário da produção e da comercialização de produtos e serviços que devem passar por vigilância sanitária, fiscalizando, inclusive, os ambientes, os processos, os insumos e as tecnologias relacionados a esses produtos e serviços. A ANVISA também controla portos, aeroportos e fronteiras e trata de assuntos internacionais a respeito da vigilância sanitária (BRASIL, 2009).

A Agência Nacional de Águas (ANA) foi criada no ano 2000, é vinculada ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), e sua finalidade é implementar e coordenar a gestão dos recursos hídricos no país e regula o acesso à água, sendo responsável por promover o uso sustentável desse recurso natural, a fim de beneficiar não só a geração atual, mas também as futuras (BRASIL, 2009).

A Agência Nacional do Cinema (ANCINE) foi criada em 2001 e está vinculada ao Ministério da Cultura (MINC). Esta agência tem como objetivo principal o fomento à produção, à distribuição e à exibição de obras cinematográficas e videofonográficas. Além disso, a ANCINE regula e fiscaliza as indústrias que atuam nessas áreas (BRASIL, 2009).

A Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) foi criada em 2001 e está vinculada ao Ministério dos Transportes. Esta agência implementa, em sua área de atuação, as políticas formuladas pelo ministério e pelo Conselho Nacional de Integração

de Políticas de Transporte (CONIT). Além disso, regula, supervisiona e fiscaliza os serviços prestados no segmento de transportes aquaviários e a exploração da infraestrutura portuária e aquaviária exercida por terceiros (BRASIL, 2009).

A Agência Nacional dos Transportes Terrestres (ANTT) foi criada em 2001, é vinculada ao Ministério dos Transportes. É responsável pela concessão de ferrovias, rodovias e transporte ferroviário relacionado à exploração da infraestrutura; e também pela permissão de transporte coletivo regular de passageiros por rodovias e ferrovias. Além disso, a ANTT é o órgão que autoriza o transporte de passageiros realizado por empresas de turismo sob o regime de fretamento, o transporte internacional de cargas, a exploração de terminais e o transporte multimodal (BRASIL, 2009).

A Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) foi criada em 2005 para substituir o Departamento Nacional de Aviação Civil. A ANAC tem a função de regular e fiscalizar as atividades do setor, sendo responsabilidade da autarquia, vinculada à Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República, garantir segurança no transporte aéreo, a qualidade dos serviços e respeito aos direitos do consumidor.

Por último, a Agência Nacional de Mineração (ANM), criada em de 25/07/2017, é mais nova de todas as agências; a sua finalidade é regular e fiscalizar contratos de concessões no setor mineral.

2.5.2 Agências Reguladoras Estaduais

Foram criadas 28 (vinte e oito) agências estaduais até o momento. Alguns estados têm mais de uma agência, cada uma delas especializada em uma área de atuação. É o caso de São Paulo e do Rio de Janeiro, com agências especializadas em energia e em transportes, e da Paraíba, com agências nas áreas de energia, vigilância sanitária e gestão de águas.

Veja-se o quadro seguinte:

Agências Reguladoras Estaduais				
Centro-Oeste	Norte	Nordeste	Sul	Sudeste
ADASA	AGEAC	AGERBA	AGERGS	AGENERSA
AGEPAN	ARCON	ARCE	ARESC	AGETRANSP
AGER	ARSAM	ARPB	AGEPAR	ARTESP
AGR	ATR	ARPE	IAP-PR	ARSESP

	AGERO	ARSAL ARSEP AGERSA AGRESE ARSEMA		ARSAE-MG ARSP
--	--------------	---	--	--------------------------------

Quadro 2 - Agências Reguladoras Estaduais

Fonte: Elaboração própria

O site do Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação – PRO-REG (BRASIL. Presidência da República, 2017a) apresenta por regiões as agências reguladoras estaduais, dados que se seguem abaixo:

Na região Centro-Oeste: ADASA – Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal, a AGEPAN – Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos do Mato Grosso do Sul, a AGER – Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado do Mato Grosso e a AGR – Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos.

Na Região Norte: a AGEAC – Agência Reguladora dos Serviços Públicos do Estado do Acre; ARCON – Agência de Regulação e Controle de Serviços Públicos do Estado do Pará; ARSAM – Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Estado do Amazonas; ATR – Agência Tocantinense de Regulação Controle e Fiscalização de Serviços Públicos; AGERO – Agência de Regulação de Serviços Públicos Delegados do Estado de Rondônia.

Na Região Nordeste: a AGERBA – Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transporte e Comunicações da Bahia; ARCE – Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará; ARPB – Agência de Regulação do Estado da Paraíba; ARPE – Agência de Regulação de Pernambuco; ARSAL – Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Alagoas; ARSEP – Agência Reguladora de Serviços Públicos do Rio Grande do Norte; AGERSA – Agência Reguladora de Saneamento Básico do Estado da Bahia; AGRESE – Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Sergipe; ARSEMA – Agência Reguladora de Serviços Públicos do Maranhão.

Na Região Sul: a AGERGS – Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul; ARESC – Agência de Regulação dos Serviços

Públicos de Santa Catarina; AGEPAR – Agência Reguladora do Paraná; IAP-PR – Instituto das Águas do Paraná – Águas Paraná.

Na Região Sudeste: a AGENERSA – Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro; AGETRANSP – Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos de Transportes Aquaviários, Ferroviários e Metroviários e de Rodovias do Estado do Rio de Janeiro; ARTESP – Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo; A; ARSAE-MG – Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais. (BRASIL, Presidência da República, 2017)

A descentralização do modelo de agências está ligada ao movimento das privatizações e ao forte estímulo do governo federal, na gestão de Fernando Henrique Cardoso, pela adoção do modelo de agências para a gestão das concessões e a fiscalização dos serviços privatizados. (OLIVIERI, 2006, p. 574)

O papel da União como agente indutor da agencificação da nova forma institucional foi fundamental, se manifestando de forma ativa, principalmente no caso dos governos da coalizão política do Executivo federal, sob a forma de financiamento das privatizações e dos programas estaduais de reforma do setor público. Por outro lado, as agências regulatórias federais contribuíram de forma indireta, importante nessa agencificação, por intermédio de convênios e termos de cooperação, dos mais variados, para a regulação para o âmbito estadual.

No processo de agencificação, destaca-se a alegação de fragilidade institucional das agências estaduais, pelo fato de muitas delas terem sido criadas após a privatização das empresas ou dos serviços públicos, e por não terem autonomia em relação aos governos, conforme o levantamento realizado pelo Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal.

Como pontua Olivieri (2006, p. 576):

Em 2005, foram criadas três agências estaduais, a AESA na Paraíba e duas agências setoriais no Rio de Janeiro. Qual a dinâmica dessas iniciativas, considerando que nesses estados já havia experiências anteriores, uma multissetorial no Rio de Janeiro e duas setoriais na Paraíba?

Além disso, ainda há poucos estudos sobre a atuação das agências estaduais e municipais. Uma característica das agências estaduais ainda não analisada é a diferença

quanto às suas competências. Mais da metade (56,5%) das agências estaduais são multissetoriais, ou seja, regulam e fiscalizam todos os serviços públicos privatizados, enquanto as demais são especializadas em determinadas áreas, como energia, saneamento e transporte. No nível federal, o modelo que se configurou foi o de agências especializadas, enquanto no nível subnacional parece estar se configurando um modelo de agências multissetoriais.

Dado esse cenário, cabe questionar se a extinção da ASEP e a subsequente criação da AGENERSA e da AGETRANSP foi a melhor medida para melhoria dos serviços ou se apenas atendeu aos interesses do clientelismo político, gerando mais cargos de direção que podem ser negociados dentro da lógica política.

2.5.3 Agências Reguladoras Municipais

Na esteira do processo de agencificação foram criadas diversas agências reguladoras em âmbito municipal. Hoje há 21 (vinte e uma) agências municipais em todo o país, que, na verdade, não exercem nenhum tipo de ação integrada com as agências nacionais ou estaduais. Os dados que se seguem foram extraídos do site do Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação – PRO-REG (BRASIL. Presidência da República, 2017b):

Agências Reguladoras Municipais				
Centro-Oeste	Norte	Nordeste	Sul	Sudeste
ARSEC AGEREG	AGERJI AGERB AMAE ARSAE	ARSBAN ARSETE ACFOR ARSAL	AMAE ARIS AGIR AGR	AGERSA ARSEP ARSAEG AR-ITU ARES-PCJ ARPF SRJ

Quadro 3 - Agências Reguladoras Municipais

Fonte: Elaboração própria

Na Região Centro-Oeste, a ARSEC – Agência Municipal de Regulação de Serviços Públicos Delegados de Cuiabá/MT; na AGEREG – Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos de Campo Grande/MS

Na Região Norte, AGERJI – Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Ji-Paraná/RO; AGERB – Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Município de Buritis/RO; AMAE – Agência Reguladora Municipal de Água e Esgoto de Belém/PA; ARSAE – Agência Reguladora do Serviço de Água e Esgoto de Barcarena/PA.

No Nordeste, ARSBAN – Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Município de Natal/RN; ARSETE – Agência Municipal de Regulação de Serviços Públicos de Teresina/PI; ACFOR – Autarquia de Regulação, Fiscalização e controle dos Serviços Públicos de Saneamento Ambiental/CE; ARSAL – Agência Reguladora e Fiscalizadora dos Serviços Públicos de Salvador/BA

No Sul, AMAE – Agência Municipal de Regulação dos Serviços de Água e Esgoto de Joinville/SC; ARIS – Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento / SC; AGIR – Agência Intermunicipal de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos Municipais do Médio Vale do Itajaí/SC; AGR – Agência Reguladora de Saneamento de Tubarão/SC.

No Sudeste, AGERSA – Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Cachoeiro de Itapemirim/ES; ARSEP – Agência Reguladora de Serviços Públicos de Mauá/SP; ARSAEG – Agência Reguladora do Serviço de Água, Esgotos e Resíduos de Guaratinguetá/SP; AR-ITU – Agência Reguladora de Serviços Delegados do Município da Estância Turística de Itu/SP; ARES-PCJ – Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá/SP; ARPF – Agência Reguladora de Serviços Públicos de Porto Ferreira/SP; SRJ – Serviço de Regulação de Jacareí/SP (BRASIL, Presidência da República, 2017).

Na prática, essas agências são constantemente alvo do clientelismo político na esfera municipal, e muitas das vezes a relevância desse modelo e a atuação dessas entidades são questionadas.

3 METODOLOGIA

Os dados coletados neste trabalho referem-se ao processo de agencificação nos serviços regulados no Estado do Rio de Janeiro. Foram coletadas por meio de pesquisa documental em relatórios oficiais, artigos, sites na internet das agências, jornais, decretos, leis, teses e dissertações. As principais informações focam nas mudanças ocorridas no ambiente regulatório do Rio de Janeiro, com a extinção da ASEP e criação da AGETRANSP e da AGENERSA.

A pesquisa também se beneficiou de informações coletadas durante a CPI da ALERJ, iniciada em 2015, em que foram analisados relatórios e documentos produzidos, em relação aos serviços regulados estaduais.

A coleta dos dados que se baseou no processo estadual de agencificação foi feita de forma documental. Em princípio, foi necessário entender melhor sobre as agências reguladoras já criadas no Brasil desde 1996, considerando que, por conta da dinâmica desse processo, muitas não foram implementadas, outras já foram reformuladas e algumas extintas. Para isso, foram consultados sites de órgãos governamentais, artigos já publicados sobre as agências federais e estaduais, sites das agências, leis de criação, legislação pertinente, regimentos internos, entre outros documentos oficiais que permitissem angariar informações, como (i) ano de criação, (ii) setor de atuação, (iii) esfera de governo, (iv) agências já extintas, (v) objetivos estabelecidos em lei. As agências analisadas encontram-se nos quadros apresentados.

Particularmente para a análise das agências do Rio de Janeiro, duas perguntas nortearam as questões, que foram norteadas por pesquisa bibliográfica e documental. A primeira foi como o Poder Executivo interfere na autonomia da gestão financeira das agências reguladoras do Estado. A segunda, em que medida a gestão dos serviços públicos fluminenses fica comprometido com a falta de autonomia político administrativa das agências reguladoras do Estado do Rio de Janeiro. Em geral, buscou-se analisar se o desmembramento da ASEP e criação da AGETRANSP e da AGENERSA seria a melhor opção em termos de gestão.

A pesquisa bibliográfica se deu pela leitura dos textos de fundamentação filosófico-jurídico-sociológica previstos na Bibliografia Básica, além daqueles indicados pelo orientador e outros que vieram a se mostrar úteis ou necessários à medida que a investigação transcorria.

Para atingir os objetivos e obter resultados condizentes com as expectativas sociais e acadêmicas em relação a uma dissertação de Mestrado, foram utilizados, nesta investigação, os seguintes procedimentos metodológicos para coleta de dados:

a) Pesquisa bibliográfica, com a leitura dos textos de fundamentação filosófico-jurídico-sociológica previstos na Bibliografia Básica, além daqueles indicados pelo orientador e outros que venham a se mostrar úteis ou necessários à medida que a investigação transcorra.

b) Análise dos relatórios da CPI da ALERJ com a finalidade de avaliar a comunicação entre os setores e o nível de credibilidade das informações geradas por esse processo de informação.

c) Consulta a sites na internet referendados na bibliografia.

4 AS AGÊNCIAS REGULADORAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

4.1. AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS (ASEP)

A Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedido do Estado do Rio de Janeiro (ASEP) foi a primeira agência reguladora criada no Estado do Rio de Janeiro, criada pela Lei Estadual nº 2.686 (RIO DE JANEIRO, 1997a). Era uma agência multissetorial, com o objetivo de fiscalizar e controlar as concessões e permissões de serviços públicos.

Em um dos discursos do procurador do Estado, o ex-conselheiro da ASEP/RJ30, Sergio Nelson Mannheimer, argumentou em favor da criação da agência com base na privatização dos serviços públicos no Rio de Janeiro. Além do gás canalizado, cuja empresa CEG já possuía a concessão do serviço, havia a possibilidade de envolver o transporte ferroviário, quando não fosse competência da União, bem como o transporte metroviário estadual, cuja privatização já está em fase adiantada; o transporte rodoviário intermunicipal, inclusive a questão de pedágios; o transporte aquaviário; e a distribuição de água e saneamento básico. Além disso, o Estado tinha a expectativa de receber, por delegação, a fiscalização de uma série de outros serviços, que se situam na competência da União Federal, como a questão da distribuição de energia elétrica.²

Mannheimer (apud VILLELA SOUTO, 1999, p. 154), em parecer, afirmou que “a criação da ASEP-RJ incorporou, basicamente, elementos colhidos de outras legislações, especialmente a formatação de agências reguladoras europeias e americanas, as chamadas *utilities commissions*. A ASEP foi criada em um momento de privatização dos serviços públicos e renegociação da dívida do Estado; um dos objetivos desse processo era a redução da dívida pública e o saneamento das finanças. No mesmo programa, ficou facultado ao Estado a criação de um ente com poder regulador, de planejar, fiscalizar, coordenar, padronizar e normatizar o acompanhamento e controle dos serviços públicos de competência estadual. A agência, assim como as demais agências brasileiras, tinha como objetivo garantir a manutenção do equilíbrio econômico e financeiro dos contratos, bem como a proteção dos usuários, entre outros. A ideia de

²<

autonomia e a tão falada necessidade de equidistância entre ente regulador, consumidores e concessionárias permearam a criação desta agência.

As principais razões para a criação da ASEP repousaram na necessidade do Estado do Rio de Janeiro assumir um papel frente ao quase inevitável processo de privatização ou concessão. A ideia era um modelo de agência reguladora independente. Cabe destacar que, nesse momento, foi significativo o estímulo da União ao processo de privatização e agencificação nos estados (OLIVIERI, 2006).

O BNDES foi responsável pelo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), como também apoiou, financeira e tecnicamente, os processos estaduais de desestatização. O governo federal incentivou muito as privatizações, em virtude da reestruturação fiscal junto aos estados, que culminou com a renegociação das dívidas. A desmobilização de ativos foi considerada na negociação das dívidas. São Paulo, por exemplo, ofereceu ativos à União em troca da redução da dívida (OLIVIERI, 2006).

Além do papel da União, o Estado do Rio também contou com o apoio do Banco Mundial, que disponibilizou a fundo perdido 200 milhões de dólares, além do financiamento de outros projetos (OLIVIERI, 2006).

A ASEP se inspirou num modelo multissetorial, ao contrário do Governo Federal, que tinha agências para cada setor econômico, pois a antiga agência fluminense conjugava todos os serviços juntos (OLIVIERI, 2006).

O sistema de regulação no Rio de Janeiro foi seguido das privatizações do setor de energia elétrica, com o repasse da distribuição seja competência da União; esse serviço era controlado por estados, por meio de concessão às estatais (OLIVIERI, 2006).

A privatização do setor de energia começou pela concessão das distribuidoras, haja vista o entendimento do governo federal de que era necessário assegurar um mercado atacadista atraente para o sucesso da venda dos ativos de geração (PIRES, 2000 *apud* HOLPERIN, 2012).

O PSDB, na Presidência da República naquele momento, acreditava que alguns serviços tinham que ser concedidos porque o poder público não tinha condições de com eles arcar. Por dois motivos: a) o serviço não podia ficar mais com o Estado, pois dava prejuízo; b) o valor da venda permitiria o Estado fazer reforço de caixa para acertar a dívida com a União (OLIVIERI, 2006).

O Estado do Rio de Janeiro tinha baixo know-how técnico para a regulação, até no nível operacional, para tocar o sistema de transporte, saneamento e tudo o mais. Para Pires (2000 *apud* HOLPERIN, 2012) foi um erro desfazer a ASEP para criar duas

agências, pois se o serviço era falho com uma, não será diferente com duas agências. O exemplo do Rio Grande Sul, que manteve uma única agência setorial e foi aprimorando o serviço, deixa claro que o caminho para os estados é a regulação através de uma agência multissetorial (PIRES, 2000).

Todavia, a ASEP teve curta duração, pois em 2005 a agência foi extinta dando lugar a duas outras, a AGETRANSP e a AGENERSA. Aparentemente, a criação destas duas agências não resulta do mesmo mecanismo de agencificação responsável pela ASEP. Especialistas explicam que a AGETRANSP e a AGENERSA, criadas pelo governo Rosinha Garotinho, que após oito anos de má administração tratou de criticar o funcionamento da ASEP e aparelhar politicamente as novas agências. (MELO, 2002 *apud* HOLPERIN, 2012).

4.2 AGÊNCIA REGULADORA DE ENERGIA E SANEAMENTO BÁSICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (AGENERSA)

A Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro, AGENERSA, é responsável pela regulação, controle e fiscalização dos serviços públicos de gás canalizado, abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto no Estado do Rio de Janeiro. Atualmente regula os seguintes serviços: (i) Distribuição de gás canalizado, concedido a CEG e CEG RIO; (ii) Abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, concedidos a Cedae, Águas de Jurnaiba e Prolagos; e (iii) Resíduos Sólidos (Operação dos Aterros Sanitários: Centro Fluminense, Vale do Café e Noroeste).

O Conselho da AGENERSA tem a seguinte composição:

1 – José Bismarck Viana dos Santos - advogado e economista. Advogado da Petrobras; trabalhou na ALERJ.

2 – Luigi Eduardo Troisi - economista. Trabalhou na ALERJ.

3 – Silvio Carlos Santos Ferreira - bacharel em Direito. Trabalhou na ALERJ.

4 – Tiago Mohamed Monteiro- formado em Administração. Foi Deputado Estadual.

5 – José Carlos dos Santos Araújo - arquiteto. Foi Diretor Geral da ALERJ e Presidente do DETRAN-RJ.

A AGENERSA hoje conta com 82 servidores efetivos, incluindo os 5 conselheiros. A Lei Estadual n.º 6.364 (RIO DE JANEIRO, 2012) incluiu a estrutura administrativa de cargos efetivos, e a Lei Estadual n.º 6.848 (RIO DE JANEIRO, 2014) estabelece planos de cargos e concurso público. Até hoje já foram realizadas quinze consultas à população e algumas delas se tornaram audiências públicas, sob os seguintes temas da audiência: a) Reajuste Tarifário Anual da Cedae; b) Celebração de Convênios para Realização de Aterros Sanitários; c) Procedimento de Fiscalização das obrigações legais da Cedae e na Aplicação de Penalidades à Companhia; d) Manual de Procedimento de Serviços de Atendimento ao Consumidor (SAC/Cedae); e) Manual de Procedimento das Ouvidorias da AGENERSA e da Cedae nas relações dos consumidores; f) Obrigação da Cedae de informar aos órgãos Federais, Estaduais e Municipais o descumprimento da legislação ambiental ou saúde pública; g) Manual de Procedimento Operacional na comunicação de acidentes relacionados ao sistema de abastecimento de águas e esgoto da Cedae.

Em 2011 e 2012 a AGENERSA atuou em casos bastante noticiados pela mídia televisiva, em função dos casos de explosão nas caixas de inspeção da Light. Foram mais de 100 ocorrências, que no período de 2013 a 2016 foram reduzidas para apenas três ocorrências. Nesses casos, as providências foram conjuntas com o Ministério Público do Rio de Janeiro, CEG, ANEEL e LIGHT. A solução veio por meio de inspeções periódicas que recaíram sobre as tubulações de gás e da rede elétrica. A AGENERSA também baixou a Instrução Normativa n.º 47/2015, que obrigava as concessionárias a realizarem inspeções periódicas nas instalações de gás encanado. Também foi criada a Instrução Normativa n.º 48/2015, que regulamenta o manual de rede de distribuição interna de gás (RIO DE JANEIRO, ALERJ, 2015).

Inicialmente a atuação da AGENERSA foi muito limitada financeiramente em função do Parecer PGE n.º 08/11, que indeferiu a possibilidade da aplicação de multas. Somente após o Parecer PGE n.º 03/16 foi autorizada a aplicação de multa em situações que envolvam a violação do contrato (RIO DE JANEIRO, ALERJ, 2015).

Cabe explicar que a AGENERSA possui Câmaras Especializadas, tais como: a) CAENE – Câmara de Energia (visa sugerir normas técnicas e fiscalizar os serviços de energia); b) Câmara de Saneamento – CASAN (busca elaborar normas técnicas, fiscalizar, elaborar planos de contingência, prevenção e emergência); c) Câmara de Resíduos Sólidos – CARES (Atividades e Acompanhamentos Sólidos realizados pela

CAPES); d) Câmara de política econômica e tarifária – CAPET (desenvolve metodologias e estudos relativos a tarifas dos serviços públicos).

Em 2014 foi aberta na ALERJ uma Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI, com o objetivo de apurar as consequências da seca extrema, que ocorreu na região Sudeste. O objetivo da CPI era apurar se a consequência da seca era puramente climática ou um problema de falta de planejamento e infraestrutura. (RIO DE JANEIRO, ALERJ, 2015)

A AGENERSA foi conclamada através dos seus representantes a responder as perguntas da comissão. Nos levantamentos realizados, mostrou-se claramente, a partir de 2012, a omissão da agência na elaboração de um plano preventivo contra a crise hídrica. A Agência Nacional de Águas (ANA) já havia monitorado possível queda do nível de reserva no Sistema Hidráulico do Rio Paraíba do Sul e previa a possibilidade, com antecedência, da ocorrência da presente crise hídrica.

Foi considerado, ainda, que o precedente constituído pela crise anterior, ocorrida em 2001 e 2002, deveria ter servido de alerta para as autoridades federais, estaduais e municipais, que deveriam ter desenvolvido programas de monitoramento com foco específico na previsão de escassez de chuvas, planos de contingência e medidas estruturais que possibilitassem, se não resolver, pelo menos mitigar crises.

O professor Canedo da COPPE – UFRJ, em sua oitiva a essa CPI, no dia 20/08/2015, afirma sobre a previsibilidade desta crise:

A crise do Rio de Janeiro era absolutamente previsível. Não precisa ter bola de cristal. Com meses de antecedência, cerca de dez meses de antecedência, você poderia prever que haveria grande dificuldade. O tamanho você não sabe, mas que haveria grande dificuldade. (RIO DE JANEIRO, ALERJ, 2015, p. 17).

Ao final, a CPI concluiu que é fundamental a formulação de novas estratégias para uma efetiva gestão das águas, não só pelo Comitê da Bacia do Paraíba do Sul, mas de todos os Comitês de Bacias, de forma que os diferentes usos possam ser compatibilizados e que a degradação ambiental no entorno de suas águas seja minimizada.

De acordo com a documentação da CPI, ficou claro que não basta apenas a gestão da utilização das águas para o consumo humano e para a geração de energia elétrica. Faz-se necessário ter atenção máxima antes mesmo de sua captação para as finalidades apontadas, pois rios degradados e sem vazão certamente agravarão a crise hídrica já enfrentada.

Água e matas são indissociáveis. A vegetação, por ser diretamente relacionada à permeabilidade dos solos, é determinante para a regularidade da vazão dos rios. A relação é ainda mais clara quando se trata daquela que protege as nascentes dos mananciais e, também, da que ladeia os cursos d'água, a mata ciliar, estabilizando as margens, impedindo a erosão e o assoreamento dos cursos hídricos, entre tantas outras funções importantes, como a vazão, qualidade e equilíbrio térmico da água e manutenção da estrutura física do solo.

Chama-se mata ciliar a cobertura vegetal encontrada ao longo de rios, córregos, nascentes, lagos e represas. Esta possui grande importância na manutenção da qualidade da água e também uma relevante função ecológica, além de contribuir para conservação da biodiversidade. A camada orgânica formada pela ciclagem de nutrientes e o aumento da porosidade do solo gerado pelas raízes das plantas proporcionam maior infiltração da água, mantendo a capacidade de armazenamento das bacias hidrográficas. Esses fatores também são muito importantes para a proteção do solo, visto que tornam as margens mais estáveis evitando a erosão, conforme já exposto.

Os problemas ambientais, sociais e de desenvolvimento industrial apontados nesta CPI não podem ser resolvidos ou encarados de forma setorial. Há, sem dúvida, uma questão institucional, pois a segurança no abastecimento, no saneamento e na qualidade da água, tem relação não somente com o arcabouço jurídico da Lei das Águas – Lei nº 9.433 - (BRASIL, 1997a), mas também com a Lei do Saneamento – Lei nº 11.445 – (BRASIL, 2007) e com o Estatuto da Cidade - Lei nº 10.257 – (BRASIL, 2001a), três importantes marcos legais implantados no Brasil. (RIO DE JANEIRO, ALERJ, 2015)

Ao final da CPI a responsabilidade recaiu sob a AGENERSA, pelo fato de não tomar as medidas cabíveis para agir preventivamente. Poderia ter exigido melhoria de serviços de concessionário e ampliado a fiscalização das bacias junto aos órgãos ambientais, preservando a qualidade das águas fluminense.

Com efeito, foi recomendado ao Poder Executivo, através da Secretaria do Ambiente e da AGENERSA, que promovesse estudos em até 180 dias, no sentido de se criarem indicadores que efetivamente retratassem a realidade das perdas, físicas ou comerciais, no Estado do Rio, os quais serviriam de parâmetro e permitiriam medir, de forma mais realista e confiável, o grau de eficiência e a eficácia das empresas concessionárias no âmbito operacional e comercial ao longo do tempo ou em termos comparativos, incentivando uma gestão baseada no cumprimento de metas. Estes estudos orientarão o marco regulatório. (RIO DE JANEIRO, ALERJ, 2015)

Também foi recomendado ao Poder Executivo através da Agência Reguladora de Energia e Saneamento, AGENERSA, e aos Governos Municipais, para que as concessionárias ou serviços autônomos de tratamento, preservação, adução e distribuição de água, cumpram as metas de redução dos índices de perdas físicas e comerciais, nos termos da recomendação da ANA, com cronogramas bem definidos e de forma transparente, a serem obedecidos pelas concessionárias ou serviços autônomos, sob pena de, não o fazendo, sofrerem a aplicação das sanções cabíveis. Foi sugerido um prazo de até dez anos e que sejam inferiores a dois dígitos de limite máximo para efeito da composição da estrutura tarifária.

Por último, a CPI contatou falhas na fiscalização e regulação e recomendou à AGENERSA que desenvolva um plano junto aos Governos Municipais, em que as concessionárias ou serviços autônomos, que prestem serviços de saneamento, estabeleçam metas bem precisas para universalização dos serviços de fornecimento de água tratada e coleta e tratamento de esgotos sanitários.

A Lei Federal de Saneamento Básico, Lei nº 11.445/2007, disciplina que Governo Federal estabelece diretrizes gerais, formula e apoia programas de saneamento em âmbito nacional. Os Estados normalmente mantêm agências reguladoras, como a AGENERSA; muitos também operam diretamente o sistema de saneamento, além de estabelecer as regras tarifárias e de subsídios. Nesse cenário, compete às prefeituras prestar, diretamente ou via concessão a empresas privadas, os serviços de saneamento básico, coleta, tratamento e disposição final de esgotos sanitários. No Estado do Rio de Janeiro, nenhuma prefeitura possui agência reguladora, portanto cabendo a fiscalização dos serviços à AGENERSA e, caso não prestem diretamente o serviço água e esgoto ou não tenham licitado a concessão, caberá à CEDAE a prestação de serviço. A CEDAE comparada a outras empresas de fornecimento de água e esgoto é muito criticada no cenário fluminense pela ausência de transparência, que ainda possui grande demanda de alguns municípios. As prefeituras são responsáveis também por elaborar os Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB), que são os estudos financeiros para prestação do serviço, definição das tarifas e outros detalhes. O município que não apresentar o Plano à AGENERSA fica impedido de contar com recursos federais disponíveis para os projetos de água e esgoto.

Outra questão que merece destaque é o processo de regulação da CEDAE, que teve início em 2015, quando o Governo Estadual, através de um Decreto, colocou a tarefa nas mãos da AGENERSA.

No entanto, não existem perspectivas para resolução do problema, pois a AGENERSA não possui receita própria, bem como os seus diretores são de livre nomeação política. Há uma discussão acerca do número reduzido de funcionários de que a empresa dispõe para fiscalizar todo o Estado.

Trata-se de um serviço de regulação pouco eficiente, que não enfrenta muita perspectiva de mudança. A tendência é que os problemas ainda se agravem com a atual crise financeira do Estado do Rio de Janeiro.

Na tabela abaixo, segue a síntese do orçamento previsto para o ano de 2017 da agência:

Tabela 1 - Orçamento 2017 – AGENERSA

IDENTIFICAÇÃO	TOTAL	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	OUTRAS DESPESAS CORRENTES	INVESTIMENTOS
RECURSOS PRÓPRIOS	35.298,00	-----	35.298,00	-----
TAXAS	32.031.305,00	13.115.143,00	16.416.162,00	2.500.000,00
	32.066.603,00	13.115.143,00	16.451.460,00	2.500.000,00

Fonte: Elaboração própria.

Observa-se na tabela acima que as taxas e multas são o sustentáculo financeiro da referida agência. Porém, em sendo o Poder Executivo o autor da elaboração da proposta orçamentária, bem como o administrador dos recursos obtidos através dessa receita oriunda das taxas e multas, fica inviável falar em autonomia financeira da mesma.

Marçal Justen Filho (2002) diz que a instituição de taxas em favor das entidades autárquicas constitui um mecanismo para assegurar a captação pela agência de recursos para sua manutenção. Mais do que isso, assegura-se a autonomia financeiro-orçamentária que impede a redução da autonomia da agência em face de outras instituições estatais.

4.3 AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS CONCEDIDOS DE TRANSPORTE AQUAVIÁRIO, FERROVIÁRIOS, METROVIÁRIOS E DE RODOVIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (AGETRANSP).

A Agência Reguladora de Serviços Concedidos de Transporte Aquaviário e Metroviários e de Rodovias do Estado do Rio de Janeiro foi criada pela Lei Estadual n.º 4.555/05 e desde então vem enfrentando alterações na sua estrutura.

O Conselho da AGETRANSP tem a seguinte composição:

1 – Cesar Mastrangelo - formado em Administração de Empresas. Atual Presidente, foi Vice-Presidente do Metrô Rio, Sub-Secretário de Estado da Casa Civil.

2 – Arthur Vieira Bastos - formado em Análise de Sistemas. Foi assessor da Presidência da ALERJ, e Chefe de Gabinete da Casa Civil do Governo do Estado do Rio de Janeiro.

3 – Graça Matos. Foi Deputada Estadual.

4 – Carlos Correia - bacharel em Direito. Foi Deputado Estadual

5 – Lucineide Marchi - formada em Pedagogia; foi Assessora Parlamentar na ALERJ.

A direção da AGETRANSP é exercida por esses cinco conselheiros, incluindo o presidente, além de um secretário executivo e um superintendente. Além disso, a agência também dispõe de duas Câmaras técnicas: A Câmara Técnica de Transportes e Rodovias (CATRA) e Câmara de Política Econômica e Tarifária (CAPET).

Diferentemente da AGENERSA, a AGETRANSP não possui autossuficiência financeira. E não a possui, por uma razão que compromete sobremaneira sua finalidade, qual seja a de não regular o serviço de transporte rodoviário do Estado, maior modal de transporte público do Estado do Rio de Janeiro.

Atualmente 1.200 linhas de ônibus intermunicipais, além de 553 vans, são geridas pelo DETRO (Departamento de Transportes Rodoviários do Estado), autarquia da Secretaria de Estado de Transportes.

Vale dizer que o próprio DETRO que faz a concessão do serviço de transporte rodoviário é o mesmo que regula o serviço.

Se incluído fosse, a receita aumentaria vertiginosamente dando-lhe autossuficiência financeira.

Em 2016, segundo seu relatório de gestão, a AGETRANSP reestruturou o seu sistema de fiscalização, que teve consultoria da “Pricewaterhouse Coopers”. A sua gestão passou a contar com um banco de dados digital, com a implantação de um software de

análise estatística e um sistema de *business intelligence* para automação de cálculo dos indicadores contratuais. Estas iniciativas permitiram a otimização da atuação das equipes técnicas e maior capacidade de análise de desempenho operacional das concessionárias, além de maior rapidez na instrução e no julgamento dos processos regulatórios (AGETRANSP, 2017, p. 4).

A AGETRANSP também reformulou a sua Ouvidoria, abrindo espaço para manifestação nas redes sociais, o que também foi um marco importante

Além da reestruturação da AGETRANSP, a transparência vem sendo privilegiada nas suas últimas gestões. “No novo portal da agência na internet e nas redes sociais são publicadas todas as deliberações, entre muitas outras informações.” (AGETRANSP, 2017, p. 7)

Em três anos de gestão foram aplicadas 107 multas às concessionárias, superando o montante aplicado nos últimos 15 anos anteriores. Com o aumento das multas passou a se registrar o aumento de 2014 a 2016 na média de R\$ 4,5 milhões por ano em penalidades aplicadas. “Entre 1998 e 2013, a média por ano foi de apenas R\$ 907 mil.” (AGETRANSP, 2017, p. 8)

Em 2016, o grupo de trabalho, instituído pela Portaria nº 121 de 2014, composto de representantes de diversos setores da agência, deu continuidade à força-tarefa para analisar e acelerar o andamento do passivo de 370 processos anteriores à atual gestão, atingindo a marca de passivo de 322 processos concluídos.

A consultoria britânica “Pricewaterhouse Coopers” concluiu o projeto de reestruturação com a entrega do desenho de um novo modelo de acompanhamento, controle e fiscalização a ser implantado na AGETRANSP. A implantação do projeto está em fase final, com o novo modelo sendo utilizado a partir de 2017, o que vai gerar maior produtividade.

Em 2016, também foi concluída a criação de um banco de dados digital para armazenamento de todas as informações relativas à atuação da AGETRANSP, com capacitação de todo o corpo técnico da agência reguladora.

A conclusão da implantação do SAS – um software de gestão para análise estatística de ponta presente em mais de 70 mil instituições de mais de 140 países – possibilitou que o rastreamento de dados referentes aos sistemas de transportes e rodovias regulados passe a ser feito com maior eficiência e rapidez, “ampliando a abrangência operacional de setores técnicos e administrativos e proporcionando maior eficiência e rapidez nas funções setoriais.” (AGETRANSP, 2017, p. 16-17)

Outra aplicação do software do SAS é o monitoramento das mídias sociais pela Ouvidoria. Pela filtragem de textos, o software de análise estatística é capaz de realizar cruzamentos de informações para análise e direcionamento das equipes técnicas. Foi concluída a implantação de um sistema de *business* inteligente (BI) para automação do cálculo dos indicadores contratuais de desempenho das concessionárias, com homologação para todos os sistemas de transportes regulados.

Com a nova ferramenta de trabalho, as ações de fiscalização passaram a ser definidas de forma mais específica, já que a produção e a análise dos indicadores operacionais e de desempenho das concessionárias ficaram muito mais ágeis.

Atualmente, são obtidos resultados de desempenho qualificável dos sistemas de transportes regulados, além do acompanhamento de suas performances operacionais. O BI, também conhecido como "inteligência de negócio", é a melhor ferramenta para uma organização tomar decisões estratégicas e rápidas, uma vez que ele transforma dados em informações, permitindo a visualização dos dados de forma clara e objetiva. O conhecimento gerado com a utilização desse sistema permite a concentração de esforços onde for determinante para a obtenção de resultados com eficácia. (AGETRANSP, 2017, p. 17-18)

O sistema de gerenciamento integrado foi implantado em 2015 para cadastramento, acompanhamento e controle de todo trabalho desenvolvido na AGETRANSP através de processos, documentos e relatórios técnicos, antes controlados por planilhas individuais. Em 2016, a partir do cadastramento de todo o passivo, o sistema passou a garantir que todas as informações que tramitam na agência possam ser gerenciadas de maneira mais eficiente.

A AGETRANSP também ficou famosa pelo seu Programa de Capacitação através de Colaboradores, que possibilita oferecer a seus servidores reciclagem e capacitação profissional. Os funcionários foram direcionados para cursos gratuitos oferecidos por órgãos da administração pública, como as secretarias estaduais de Planejamento, Fazenda e o Tribunal de Contas do Estado.

O acesso ao aprimoramento profissional foi possível graças a convênios e parcerias firmados por este conselho diretor com órgãos que oferecem, por meio de suas escolas, cursos de especialização nas mais variadas áreas de atuação.

Assim, servidores de setores como a Presidência, Secretaria Executiva, Superintendência Financeira, Superintendência Administrativa, Assessoria de Relações

Institucionais, Diretoria de Suprimentos, Diretoria de Protocolo e Diretoria de Recursos Humanos puderam se reciclar e adquirir novos conhecimentos em suas áreas.

A AGETRANSP recebeu o curso Regulação Teoria e Prática, realizado na sede da agência reguladora, ministrado pela ABAR, Associação Brasileira de Agências Reguladoras, e dele participaram representantes de agências reguladoras de vários estados brasileiros.

O pior momento da agência foi em 2016, com a CPI das BARCAS, uma importante alternativa de transporte de massas no estado. “O modal, que secularmente tem servido a milhares de fluminenses e cariocas, poderia ser utilizado por um número ainda maior de usuários, se não fosse a baixa qualidade desse serviço na atualidade.” (PACIFICO, 2015, p. 7.298)

Foram identificados paradoxos essenciais para o efetivo funcionamento da agência reguladora em sua função de fiscalizar os serviços de transporte privatizados. As limitações começam no próprio desenho institucional da agência, que possui seu Conselho Diretor indicado pelo Governador e não selecionado por concurso público. Por sua vez, os demais profissionais da agência também são indicados, uma vez que nunca houve concurso para a AGETRANSP. Tal fato constitui um fator político central que compromete a independência da agência na atribuição de suas funções, reduzindo a autonomia e a eficiência de seu papel institucional.

Outros problemas cotidianos dos usuários foram identificados, tais como: a irregularidade nos horários das embarcações, a lentidão nas reformas de estações e das embarcações, as altas tarifas praticadas pela concessionária e a não construção de terminais previstos no contrato de concessão. Diante das inconsistências da AGETRANSP, reforça-se o quadro de fragilidade institucional do Estado, que se mostra ineficaz em regular a qualidade do serviço privado de transporte aquaviário, fundamental para a acessibilidade (PUC-RIO, 2010).

Nesse sentido, o fenômeno da estruturação dos monopólios na gestão do transporte aquaviário e as principais irregularidades praticadas pela empresa concessionária, atualmente responsável pela gestão do serviço, expõe um contexto de fragilidade das políticas e instituições regulatórias do Estado.

Foi identificada a existência de fluxos clandestinos, com o ritmo lento de investimentos no transporte regular de passageiros, partindo do exemplo das estratégias de acessibilidade atualmente adotadas na porção leste da baía de Guanabara através do transporte aquaviário clandestino entre São Gonçalo e a Ilha de Paquetá. O que se pode

observar é que a lógica das dinâmicas territoriais apresenta demandas tão emergenciais, que nem sempre são acompanhadas pela lógica do ordenamento territorial do Estado em suas políticas públicas, abrindo margem para a clandestinidade como estratégia territorial de sobrevivência, acessibilidade e sustentabilidades fundamental para o exercício da cidadania da população e sua qualidade de vida. O caso de Itaoca é exemplar dessas “territorialidades clandestinas” por ser um local precariamente atendido por políticas territoriais de qualidade. (PUC-RIO, 2010)

O problema da baixa qualidade no serviço aquaviário de passageiros na Baía de Guanabara, portanto, reside em um conjunto de fatores, entre os quais se destacam a monopolização historicamente presente no setor, a fragilidade das políticas e instituições regulatórias e a falta de articulação entre as políticas públicas e as demandas territoriais e suas sustentabilidades. Tais fatores interferem diretamente na restrição das acessibilidades das pessoas que dependem do serviço, provocando consequências de ordem econômica e nas outras diversas dimensões da vida social. (PUC-RIO, 2010)

O Programa de Pós-Graduação em Geografia da PUC-Rio e o Grupo de pesquisa GETERJ apresentaram na CPI da ALERJ propostas concretas de intervenção nas políticas públicas envolvendo o transporte aquaviário de passageiros na Baía de Guanabara. O Governo do Estado do Rio de Janeiro e sua Secretaria de Transportes seguem algumas dessas propostas apresentadas pelo grupo de trabalho indicadas durante a CPI, são elas:

- 1) Realização uma avaliação dos quinze anos do Contrato de Concessão, com acompanhamento da ALERJ, TCE e sociedade civil;
- 2) Abertura de edital de licitação para exploração da linha São Gonçalo - Praça XV e de processo licitatório para quaisquer linhas que vierem a operar na baía de Guanabara;
- 3) Interligação de todos os terminais do sistema aquaviário, permitindo uma organização espacial estruturada em rede, possibilitando ligações entre Paquetá e Niterói, por exemplo, e criando novas licitações, caso necessário;
- 4) Inclusão na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária de dispositivo e recursos para o terminal de barcas em São Gonçalo;
- 5) Elaboração de campanha de incentivo à criação da Associação de Usuários do Transporte Aquaviário da Baía de Guanabara, garantida pela lei federal que determina que cada modal tenha a sua própria representação;
- 6) Realização de concurso para fiscais e corpo técnico da AGETRANSP;
- 7) Revisão, junto à AGETRANSP, dos valores das multas por descumprimento de cláusulas, considerando que estas possuem valor irrisório;
- 8) Recomendação à AGETRANSP de que as multas aplicadas à concessionária sejam efetivamente pagas;
- 9) Garantia do oferecimento mínimo de 12 mil lugares nos horários

de rush na linha Rio/Niterói; 10) Aquisição de embarcação que seja destinada a socorros médicos, caso ocorra acidentes em alguma embarcação do sistema; 11) Regularização, respeitando os atuais operadores e desde que autorizado pela Capitania dos Portos, da linha alternativa existente entre Paquetá e Itaoca (São Gonçalo) ou criação de nova licitação para o serviço, considerando o fluxo de 300 pessoas por dia. (PUC-RIO, 2010)

No entanto, a AGETRANSP ainda tem sérios problemas que começam pela discussão dos limites da sua competência; limitada ao transporte sobre trilhos e aquaviário, não possui nenhuma competência sobre o transporte rodoviário, o controle fica por conta do Departamento de Transporte Rodoviários do Estado do Rio de Janeiro - DETRO, o que impede a gestão dos serviços, a fiscalização e a aplicação de multa sobre as concessões das linhas de ônibus.

Esse limite é um dos pontos fundamentais para a compreensão do problema da qualidade do serviço de transporte rodoviário no Estado do Rio de Janeiro. Tal fator afeta diretamente os passageiros da Baixada Fluminense, bem como de cidades como São Gonçalo e Itaboraí.

Daí surge a pergunta inevitável: Qual a razão da regulação do serviço de transporte rodoviário ser tirado do rol de competência da AGETRANSP? A resposta pode ser muito mais complexa do que o imaginado, pois a gestão desse serviço implicaria a fiscalização e aplicação de multas para empresas de ônibus, serviço concedido responsável hoje pelo financiamento da campanha de inúmeros políticos do Rio de Janeiro, um gargalo mal resolvido, que não pode servir de óbice para implementação de uma gestão mais eficiente (PUC-RIO, 2010)

Na tabela seguinte, mostra-se a síntese do orçamento previsto para o ano de 2017 da agência:

Tabela 2 - Orçamento 2017- AGETRANSP

IDENTIFICAÇÃO	TOTAL	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	OUTRAS DESPESAS CORRENTES	INVESTIMENTOS
RECURSOS PRÓPRIOS	865.599,00	-----	865.599,00	-----
TAXAS/ MULTAS	32.096.250,00	11.834.660,00	15.861.730,00	4.399.860,00
	32.961.849,00	11.834.660,00	16.727.329,00	4.399.860,00

Fonte: Elaboração própria

Observa-se na tabela acima que as taxas e multas são o sustentáculo financeiro da referida agência. Porém, em sendo o Poder Executivo o autor da elaboração da proposta orçamentária, bem como o administrador dos recursos obtidos através dessa receita oriunda das taxas e multas, fica inviável falar em autonomia financeira da mesma.

Marçal Justen Filho (2002), diz que a instituição de taxas em favor das entidades autárquicas constitui um mecanismo para assegurar a captação pela agência de recursos para sua manutenção. Mais do que isso, assegura-se a autonomia financeiro-orçamentária que impede a redução da autonomia da agência em face de outras instituições estatais.

Ademais, nesse caso específico da AGETRANSP, se a receita da fiscalização do transporte rodoviário do Estado do Rio de Janeiro estivesse sob a gestão da agência, a receita aumentaria vertiginosamente.

5 MEDIDAS PARA FORTALECER A AUTONOMIA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS DO RIO DE JANEIRO

Embora as agências reguladoras estejam vinculadas ao Poder Executivo, a criação como autarquia sob regime especial expressa a vontade de criar entes independentes do poder central, que objetivam executar de modo autônomo a atividade de regulação. A autarquia se define “como o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receitas próprias para executar atividades típicas da administração pública que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada”, como lembram Peci e Cavalcanti (PECI; CAVALCANTI, 2000, p. 100) citando o texto do Decreto-lei 200, de 1967.

No entanto, no decorrer dos anos, o controle dos resultados da autarquia foi sendo substituído pelo controle dos meios da sua atuação, admissão de funcionários, folha salarial, licitações, fazendo com que se parecesse cada vez mais com qualquer outro órgão de administração direta.

De fato, todas as agências reguladoras nos níveis federal e estadual são instituídas como autarquias.

Peci levanta a questão de que a falta de autonomia ainda se agrava nas agências Estaduais. Com efeito, a professora da FGV lança as bases da estrutura que deveria ser seguida para o aumento do nível de autonomia nas agências estaduais (PECI; CAVALCANTI, 2000), as quais se entende serem perfeitamente aplicáveis às duas agências reguladoras do Estado do Rio de Janeiro (AGETRANSP E AGENERSA). São elas: forma jurídica, estrutura colegiada de decisão, estrutura colegiada de consultas, escolha dos dirigentes dos órgãos reguladores e autonomia financeira. Abaixo, a título de contribuição incluem-se mais as seguintes: A Previsão da Arbitragem como Mecanismo Alternativo de Resolução de Conflitos nas Agências Reguladoras do Estado do Rio de Janeiro e Crítica às decisões puramente técnicas das Agências Reguladoras Estaduais.

5.1 FORMA JURÍDICA

As agências reguladoras são pessoas jurídicas de direito público, classificadas como autarquias. Tal natureza é essencial para que desempenhem efetivamente seu papel, que consiste em intervir no domínio econômico e fiscalizar a prestação de serviços públicos, ou seja, deveres específicos do Estado.

No Brasil, embora as agências reguladoras estejam vinculadas ao Poder Executivo, a criação como autarquia sob regime especial expressa a vontade de criar entes independentes do poder central, que objetivam executar de modo autônomo a atividade de regulação (FIGUEIREDO, 2000). A autarquia é definida como o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios para executar atividades típicas da administração pública que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada. No entanto, como Azevedo (1998 *apud* PECI; CAVALCANTI, 2000) destaca, no decorrer dos anos, o controle dos resultados da autarquia foi sendo substituído pelo controle dos meios da sua atuação — admissão de funcionários, folha salarial, licitações etc. —, fazendo com que parecesse cada vez mais com qualquer outro órgão de administração direta. De fato, todas as agências reguladoras nos níveis federal e estadual incluídas neste artigo são instituídas como autarquias. (PECI; CAVALCANTI, 2000)

Sendo a atividade econômica instrumento para a obtenção do desenvolvimento pelo qual deve haver a criação de emprego, o respeito à dignidade e o bem-estar de todos, o Estado está legitimado para atuar em face da livre iniciativa, quando o interesse coletivo público assim exigir, ou seja, as agências reguladoras executam ações que podem implicar na restrição da liberdade empresarial em prol do interesse coletivo.

Por terem natureza autárquica, com todas as independências estruturais anteriormente explicitadas, as agências reguladoras devem ser constituídas através de lei; e por representarem opção discricionária de descentralização de certa função, a mencionada lei é de iniciativa exclusiva do Poder Executivo.

Da mesma forma deve-se proceder em caso de extinção das agências reguladoras, ou seja, por iniciativa do Executivo, o Legislativo deve votar a extinção, ou não, da agência em questão.

Nesta hipótese, caso a extinção de uma agência reguladora implique em transferir para o Estado o dever de regular a matéria até então por ela realizada, o particular que

mantinha com a agência extinta contrato de concessão poderá pleitear alterações ou até mesmo sua extinção com base na teoria da imprevisão.

Tal possibilidade de dá pelo fato de que através do contrato firmado o particular adquiriu o direito de ter política de regulação independente – fato modificado pela extinção da agência e pelo papel regulador exercido doravante pelo Estado.

Com isso, busca-se atender o princípio da segurança jurídica, evitando os aumentos dos riscos econômicos que causariam a diminuição dos investimentos nos setores de regulação independente, gerando serviços caros e de má qualidade. (CARVALHO, 2002)

5.2 A BUSCA DE ESTRUTURAS COLEGIADAS DE DECISÃO

Há agências estaduais que apresentam estruturas colegiadas de decisão. Pode-se citar como exemplo o Decreto n.º 3.207/2001 (PARÁ, 1998); este dispõe sobre a organização interna da ARCON, Agência de Regulação e Controle de Serviços Público do Estado do Pará, e estabelece no seu art. 4º, que o Conselho Estadual de Regulação e controle dos serviços públicos constitui unidade colegiada deliberativa e recursiva das atividades da agência, cabendo-lhe, entre as principais atribuições: apreciar e deliberar sobre as normas de funcionamento da agência; analisar e aprovar os reajustes tarifários dos serviços públicos concedidos, permitidos ou autorizados; fixar a alíquota da taxa de regulação dos serviços públicos concedidos, permitidos ou autorizados. (PECI; CAVALCANTI, 2000)

Como se destaca no art. 5º do citado decreto, o Conselho Estadual de Regulação e Controle dos Serviços Públicos funcionará por intermédio de um fórum de deliberação sobre assuntos de caráter geral do qual participarão três conselheiros, representando, respectivamente, o governo do estado, os usuários dos serviços e as empresas operadoras, e de fóruns de deliberação sobre assuntos de caráter setorial, sendo um para cada serviço regulado pela agência.

A Agência Reguladora do Rio Grande do Sul, AGERGS, por exemplo, também apresenta uma estrutura colegiada de decisão. O conselho superior da agência deveria ser constituído por sete conselheiros: três membros de livre indicação do Governador do Estado; um representante do quadro funcional da AGERGS, indicado pelo Governador do Estado, a partir de listas tríplices elaboradas por meio de eleição secreta pelos servidores efetivos; dois representantes dos consumidores, indicados, respectivamente,

pelo órgão gestor do Sistema Estadual de Proteção ao Consumidor, e pelos conselhos de consumidores dos concessionários, permissionários e autorizatários de serviços públicos; um representante dos concessionários, permissionários e autorizatários de serviços públicos do Estado do Rio Grande do Sul. Cabe ao Conselho superior, entre outras atribuições, eleger o conselheiro-presidente, assim como a diretoria geral, a partir da indicação do conselheiro-presidente. (PECI; CAVALCANTI, 2000)

“No entanto, o conselheiro da AGERGS, Gilberto José Capeletto destaca, que a lei de criação da agência não determina que os conselheiros sejam representantes dos consumidores ou concessionárias.” (PECI; CAVALCANTI, 2000, p. 102) Alketa Peci acrescenta que estes últimos são apenas indicados por consumidores ou concessionárias, por uma razão simples: a não substituição do conselheiro, caso este não os represente adequadamente.

O Conselho Superior toma decisões importantes relativas ao funcionamento da própria agência, tais como sobre a proposta orçamentária, a competência dos órgãos da AGERGS, a estrutura e as atribuições dos departamentos e núcleos setoriais. Paralelamente, cabe a esse conselho analisar propostas de delegação de serviços públicos no estado, e moderar, dirimir ou arbitrar conflitos de interesse nos serviços públicos delegados – questões importantíssimas para o funcionamento do órgão regulador.

5.3 ESTRUTURA COLEGIADA DE CONSULTA

A maioria das agências estaduais tem na sua composição um conselho colegiado consultivo, sem poder de decisão e sem direito a remuneração. Por exemplo, no caso da extinta ASEP do Rio de Janeiro, o conselho tinha caráter consultivo e, conforme estabelecido no art. 14 da Lei Estadual nº 7.758, competia-lhe: opinar sobre as políticas e diretrizes básicas a serem cumpridas pela ASEP; pronunciar-se sobre o programa anual de atividades da ASEP; orientar a elaboração das propostas orçamentárias anual e plurianual da agência (PECI; CAVALCANTI, 2000).

O art. 15 da antiga lei especificava que o conselho era constituído de cinco membros, nomeados pelo Governador do Estado: um representante do Poder Executivo; um representante do Poder Legislativo; um representante das federações de sindicatos patronais; um representante das pessoas físicas usuárias dos serviços públicos delegados, a ser escolhido entre os membros dos conselhos de consumidores regularmente instalados; um representante do órgão estadual de proteção ao consumidor (PROCON).

No entanto, conforme era estabelecido no art. 10, o Diretor-Presidente e os Diretores-Superintendentes eram nomeados pelo Governador do Estado para cumprir mandatos não coincidentes de quatro anos. (PECI; CAVALCANTI, 2000)

Assim sendo, verifica-se que no Conselho anterior da ASEP existiam representantes de outro poder, além de sindicatos patronais e usuários, o que não foi mantido pelas duas agências atuais, significando um retrocesso.

Do ponto de vista da estrutura da agência, melhor seria a composição técnica das estruturas colegiadas, que ao final acaba sendo objeto do aparelhamento político, reduzindo a qualidade da gestão nas agências estaduais (PECI; CAVALCANTI, 2000).

5.4 ESCOLHA DE DIRIGENTES DOS ÓRGÃOS REGULADORES

Analisando as estruturas das agências do Estado do Rio de Janeiro, observa-se que outro fator importante que influencia a autonomia do órgão regulador tem a ver com a escolha dos dirigentes da agência, como, por exemplo, conselheiros, diretores e comissários. Peci chama a atenção que a prática é comum em outras agências estaduais: “Na maioria das agências reguladoras estudadas destaca-se o poder que o governador do estado detém no processo de indicação e escolha dos dirigentes das agências”. (PECI; CAVALCANTI, 2000, p. 104-105)

Na antiga Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro - ASEP, o presidente da agência foi nomeado à época pelo governador, ao passo que também desempenhava outras funções no Governo do Estado do Rio de Janeiro. A questão detona um dos princípios basilares da regulação, o de preservar a autonomia; nestas condições, quando o presidente foi indagado na época apontou a dificuldade de colocar a autonomia em prática (PECI; CAVALCANTI, 2000, p. 106).

Entretanto, o presidente acreditava ser possível atingir a equidistância de relações da agência com os consumidores, concessionárias e governo. Embora reconhecendo que a figura menos representada era o consumidor, ele apontou medidas que foram tomadas para fortalecer seu papel.

A questão ainda não foi superada no caso da AGETRANSP e da AGENERSA, uma vez que o conselho permanece sendo indicados pelo chefe do Poder Executivo estadual (PECI; CAVALCANTI, 2000).

5.5 AUTONOMIA FINANCEIRA

Como já explicitado, uma medida importante para a autonomia do órgão regulador tem a ver com a rubrica própria e a independência dos seus recursos financeiros. Para que o órgão regulador tenha autonomia, considera-se indispensável basear-se em fontes de recursos independentes dos governos estaduais.

As leis de criação dos órgãos reguladores em nível estadual reconhecem a existência da autonomia financeira do órgão regulador como indispensável para o seu funcionamento. Por exemplo, a Lei Estadual do Rio Grande do Sul nº 10.931/97, que criou a AGERGS, estabelece:

Artigo 1º: Fica criada a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul — AGERGS, com natureza autárquica, dotada de autonomia financeira, funcional e administrativa, com sede na Capital do Estado. (RIO GRANDE DO SUL, 1997)

No entanto, nos primeiros anos de funcionamento, as agências reguladoras são extremamente dependentes em termos financeiros dos governos estaduais. Dessa forma, a própria Lei nº 10.931/97 especifica, no seu art. 15, “que as despesas da AGERGS serão custeadas, até os dois primeiros anos, a partir de sua efetiva criação, com recursos do tesouro do Estado, alocados pelo orçamento”. (PECI; CAVALCANTI, 2000, p.107-108)

Entre as outras formas de custeio, o mesmo dispositivo legal estabelece o valor das taxas e multas de legislação vinculada, que foram prioritariamente aplicadas no custeio dos programas de capacitação dos servidores da AGERGS e de esclarecimentos aos prestadores de serviços e seus usuários, transferências de recursos pelos titulares do poder concedente, a título de fiscalização dos serviços públicos descentralizados, e outras receitas, como as resultantes da aplicação de bens e valores patrimoniais, operações de crédito, legados e doações. (PECI; CAVALCANTI, 2000)

A questão dos recursos financeiros torna-se mais importante quando se trata de agências multissetoriais. Avaliando a relação da AGERGS e comparando com a Aneel, pode-se questionar como se deu o relacionamento com as agências reguladoras estaduais. Isso em razão de a AGERGS ser uma agência multissetorial, e as agências federais serem unissetoriais, “com competências constitucionais e recursos de sustentação alocados em cada conta de luz do consumidor final” (PECI; CAVALCANTI, 2000, p. 108).

De outro lado, uma agência estadual, multissetorial, como a AGERGS, abrangendo responsabilidades de regulação em outros setores, necessita também de recursos da órbita federal, mas teoricamente pode empregar tais recursos, por exemplo, em despesas específicas ligadas à regulação na área de energia, e também a outros setores, dentro de sua responsabilidade maior.

O caso da AGERGS serve de referência para demonstrar que os estados que possuem agências unissetoriais têm mais dificuldades em conquistar a autonomia financeira. Por outro lado, a proximidade da AGERGS da população legitimou a conquista de maior autonomia financeira (PECI; CAVALCANTI, 2000, p. 108).

O problema da autonomia financeira das agências reguladoras estaduais tem duas dimensões essenciais a serem adequadamente endereçadas:

1 – questão do dimensionamento dos recursos que são destinados ao custeio de suas atividades;

2 – instrumentos que estão disponíveis para que a agência consiga acessar, tempestivamente, os recursos para desempenho de seu mandato setorial.

Segundo o artigo “Autonomia financeira das Agências Reguladoras dos setores de infraestrutura no Brasil, do Centro de Estudos em Regulação dos setores de infraestrutura no Brasil” (FGV, 2016) algumas medidas poderiam garantir a autonomia financeira às agências reguladoras estaduais. São elas:

1 – Criação da agência sob a forma de Autarquia especial;

2 – Orçamento especificado por agência, ao contrário do que tem ocorrido quando da publicação do orçamento da Secretaria Estadual competente;

3 – Gestão autônoma das receitas vinculadas, o que evitaria a possibilidade de contingenciamento;

4 – Liberação semelhante ao previsto no art. 168 da Constituição Federal de 1988 (para Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública).

Acrescente-se ainda a ideia traduzida no Projeto de Lei nº 4.708/2016 (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016), de autoria do Deputado Federal Edinho Bez, que propõe a criação de numeração própria para cada uma das agências, com objetivo de estabelecer rubricas orçamentárias próprias, distintas dos órgãos do Poder Executivo.

5.6 A PREVISÃO DA ARBITRAGEM COMO MECANISMO ALTERNATIVO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS NAS AGÊNCIAS REGULADORAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

A arbitragem como forma de evitar a judicialização dos conflitos nas agências reguladoras não é sugerida por Peci (2000), mas por Proença (2006), com finalidade de manter o equilíbrio econômico-financeiro nos contratos e preservando a prestação do serviço à população de forma sustentável (PROENÇA; COSTA; MONTAGNER, 2006).

A Lei Estadual n.º 1.481/1989, Lei de Concessão de Serviços e Obras Públicas (RIO DE JANEIRO, 1989), em seu artigo 5º, prevê que os critérios de revisão de tarifas dos serviços concedidos podem ser realizados através da arbitragem, *in verbis*:

Art. 5º - Considera-se justa a remuneração do capital que atenda:(...)

§ 2º - Os contratos de concessão conterão regras para estabelecer mecanismos e critérios adequados de revisão de tarifas, que poderá ser feita por juízo arbitral, nos termos contratualmente previstos.

Outrossim, o artigo 21, XII, do mesmo diploma legal, prevê a inserção da cláusula arbitral nos contratos administrativos, *in verbis*:

Art. 21 - O disposto nesta lei aplica-se à concessão de obra pública, atendidas as disposições seguintes:

(...)

XII - O contrato de concessão poderá prever que as divergências entre concedente e concessionária sejam dirimidas por juízo arbitral.

A administração, como pessoa capaz de contratar, quando presente a possibilidade de assim dispor, tem o dever de considerar a possibilidade de solucionar controvérsias por arbitragem, posto que afinada com princípios da eficiência, da economicidade, da proporcionalidade e da razoabilidade que norteiam a atividade da Administração como corolário ao princípio da legalidade e, por consequência, acatando e aplicando o disposto na Lei nº 9.307, de 1996. (LEMES, 2007)

Por meio da Lei n.º. 9.307, de 1996, a arbitragem já estaria inserida no Direito Administrativo, segundo renomados arbitralistas. Constata-se que célebres juristas brasileiros da atualidade já defendiam ser perfeitamente possível o Estado, na qualidade de contratante com o particular, firmar cláusula compromissória, à luz da lei de arbitragem e outros dispositivos específicos. Entre as leis que pedagogicamente referendam esta possibilidade, estão: (i) a Lei n.º 8.987 (BRASIL 1995a) em seu art. 23,

inciso XV, da Lei Geral das Concessões; (ii) no âmbito dos contratos de concessão firmados na área de telecomunicações, a Lei n.º 9.472 (BRASIL, 1997b), no art. 93, XV que reza que esses contratos disporão sobre o foro e o modo extrajudicial de divergências contratuais; (iii) a Lei n.º 9.478, de 1997, artigo 43, X (BRASIL, 1997c), para os contratos de concessão firmados pela Agência Nacional de Petróleo – ANP, estabelecendo as regras sobre a solução de controvérsias, relacionadas com o contrato e sua execução, inclusive a conciliação e a arbitragem internacional; (iv) a Lei n.º 10.233 (BRASIL, 2001b), artigo 35, inciso XVI, que estabelece que, nos contratos de concessão de transporte aquaviário, haverá cláusula que preveja a conciliação e arbitragem; (v) a Lei n.º 11.079 (BRASIL, 2004b), artigo 11, III das parcerias público-privadas que prevê mecanismos privados de solução de controvérsias, inclusive a arbitragem.

Todos os diplomas legais mencionados previam a instituição da arbitragem internacional na administração pública, o que implicaria em dizer que o Estado abriria mão das cláusulas exorbitantes nos contratos administrativos. Essa questão impediu durante anos a instituição da arbitragem no Direito Público brasileiro. Somente a Lei n.º 13.129/2015 (BRASIL, 2015) inseriu a permissão de arbitragem nos contratos administrativos, porém apenas autorizando a arbitragem doméstica, com a adoção das normas do Direito Público brasileiro. Por outro lado, ocorreu uma autorização geral para se implantar a arbitragem em todos os setores da Administração Pública, como se constata:

Artigo 1º (...) § 1º. A administração pública direta e indireta poderá utilizar-se da arbitragem para dirimir conflitos relativos a direitos patrimoniais disponíveis.

Desse modo, atualmente, existe uma autorização genérica para a utilização da arbitragem pelos órgãos públicos, para todo e qualquer conflito que envolva direitos patrimoniais disponíveis. Isto vale para os três entes federativos: União, Estados/DF e Municípios.

Em decorrência das transformações havidas na sociedade moderna, com o advento das novas configurações do Estado na sociedade, com a alteração de rumo e prioridades, que se alicerçam em tempos recentes ao ordenamento legal brasileiro, não faz sentido alijar a Administração Pública de técnicas extrajudiciais de solução de conflitos, entre elas, a arbitragem (LEMES, 2007)

A AGERGS vem utilizando-se dos meios alternativos de resolução de conflitos, através de mediações, que vêm sendo consideradas exitosas.

Outrossim pode ser a oportunidade para que o Estado do Rio de Janeiro autorize a inserção da cláusula arbitral nos seus contratos administrativo, o que pode agilizar na solução dos conflitos e preservação do equilíbrio econômico financeiro dos contratos. A própria legislação estadual, como visto, autoriza a inserção da cláusula arbitral nos contratos administrativos, a Lei n.º 13.129/2015 (BRASIL, 2015) oferece um reforço ainda maior para utilizar a arbitragem como via capaz de permitir a continuidade dos contratos através de uma rápida solução, toda vez que o equilíbrio econômico for abalado na relação entre a Administração e concessionário.

Assim, com a evolução do tema da regulação, inevitável será discutir o tema da resolução extrajudicial de conflitos dentro das próprias agências reguladoras. Com isso o Estado do Rio de Janeiro ganha uma ferramenta de resolução de conflito que privilegia a celeridade das decisões, com a possibilidade de resolver rapidamente entraves que possam prejudicar os serviços concedidos.

5.7 CRÍTICA ÀS DECISÕES PURAMENTE TÉCNICAS DAS AGÊNCIAS REGULADORAS ESTADUAIS

Uma das principais discussões acerca da melhoria na qualidade do serviço das agências reguladoras do Estado do Rio de Janeiro está ligada ao tecnicismo das decisões. A discussão envolve a área de finanças públicas, na qual se pressupõe a necessidade de discussão prévia das relações entre economia e política em uma ordem democrática. Em boa medida, o debate econômico tem muita predominância decisória. Mas nem sempre a decisão técnica será a melhor decisão, quando se fala em prestação de serviço público (ABRUCIO; LOUREIRO, 2005)

Na prática, predomina a escolha por arranjos institucionais que isentam os técnicos de prestação de contas relativas às decisões tomadas, o que acaba por enfraquecer o controle da sociedade sobre o Estado. Refletir sobre este tema requer a revisão da concepção que os economistas ou outros atores encarregados da gestão macroeconômica têm da política e de suas relações com a economia. Argumenta Abrucio:

Esta visão dominante fundamenta não só o processo de formulação e implementação das políticas econômicas, mas também o próprio

desenho institucional de suas agências, bem como os instrumentos de prestação de contas de seus gestores. (ABRUCIO; LOUREIRO, 2005, p. 2)

A classe política costuma ser vista pelos que tomam decisões macroeconômicas como fonte de ineficiência, na medida em que os governantes podem ser facilmente pressionados a atender às demandas de seu eleitorado ou interesses dos seus financiadores. Assim, predomina entre muitos deles a ideia de que o melhor é separar estas duas atividades. Segundo Abrucio (2005):

Tal visão é partilhada por autores de diferentes e mesmo em conflitantes abordagens teóricas, como Schumpeter e Keynes, de um lado e, de outro, os neoliberais e mais especificamente os teóricos conservadores da doutrina da 'Escolha Pública'. (ABRUCIO; LOUREIRO, 2005, p. 3)

Keynes acreditava que os políticos deveriam deixar nas mãos de burocratas ou especialistas certas decisões técnicas, como as relativas a problemas macroeconômicos. Afirmando a superioridade da razão técnica sobre a lógica política, eles viam os políticos como atores que se comportam, diferentemente dos técnicos, sempre de forma irresponsável ou descomprometida com o futuro, na medida em que se orientam pela dinâmica eleitoral, podendo se comprometer com demandas imediatas ou populistas. Um biógrafo de Keynes, por exemplo, indica que diante de indagações de funcionários do Tesouro inglês sobre como controlar ou restringir decisões de gastos públicos, no contexto de rompimento da economia baseada no ouro, o grande economista teria respondido: "Confiemos na inteligência responsável dos técnicos". (ABRUCIO; LOUREIRO, 2005, p. 3)

Seria desejável a completa autonomia ou insulamento dos técnicos com relação ao sistema político. Por razões diversas, também os portadores do credo neoliberal propõem a despolitização das decisões governamentais. Mas, ao contrário da visão tecnocrática, "os adeptos da teoria da Escolha Pública, por sua vez, desconfiam." (ABRUCIO; LOUREIRO, 2005, p. 4)

A desconfiança abarca, então, toda a ação estatal. A discussão da temática de *accountability*, relacionada à prestação de contas dos gestores é que democrática na cultura estadunidense supõe a rejeição da ideia de que a política e a economia tenham lógicas necessariamente incompatíveis. Pressupõe também negar que a política seja irremediavelmente uma prática geradora de ineficiência e que os políticos sejam atores que sempre tomam decisões contrárias à racionalidade técnica. E ainda que a única saída

para este conflito inevitável seja a separação das duas esferas, com a subordinação da política à racionalidade econômica.

O que se tem constatado nas democracias contemporâneas é a emergência de *policymakers*, ou seja, operadores políticos, que ampliam a qualidade de suas decisões na medida em que aliam competência técnica com habilidades ou virtudes políticas, tais como capacidade de negociação e articulação de interesses. Os políticos no mundo atual têm de tomar posições e decidir sobre temas e assuntos técnicos cada vez mais especializados. Por isso, devem conhecê-los com relativa profundidade, sob pena de não responder devidamente às demandas da população e, conseqüentemente, perder seus eleitores. Por outro lado, os burocratas mais eficientes têm não só que dominar os assuntos técnicos, mas igualmente articular ideias, interesses e, sobretudo, ser hábeis negociadores. (ABRUCIO; LOUREIRO, 2005)

Atualmente a qualidade das decisões em assuntos públicos supõe tanto a “burocratização da política” como a “politização da burocracia”, como demonstrou uma ampla pesquisa sobre as relações entre políticos e burocratas em seis importantes democracias ocidentais, como Estados Unidos, Inglaterra, França, Alemanha, Itália, Holanda e Suécia.

Essa constatação põe em xeque a separação entre política e administração. É preciso, neste sentido, evitar duas falácias. A primeira é a tecnocrática, que supõe não só a reserva dos assuntos técnicos à burocracia, alijando os políticos de tais temas, como também busca reduzir ou mesmo eliminar os controles democráticos sobre as decisões públicas. Os técnicos teriam todas as respostas e, quanto mais protegidos da sociedade ou dos políticos, melhores resultados produziriam. O que a experiência da administração pública no plano internacional revela é exatamente o contrário: quanto maior o controle efetuado pelos cidadãos, mais o Poder Público tem condições de corrigir e melhorar as políticas públicas. (ABRUCIO; LOUREIRO, 2005)

A segunda falácia perigosa é a que ronda as relações entre economia e democracia. Trata-se de enxergar a política democrática como mero resultado do jogo eleitoral. Neste sentido, é importante fortalecer as regras que favoreçam a disseminação da informação, o aperfeiçoamento da discussão das principais políticas públicas e o maior equilíbrio entre as candidaturas em competição para que o dinheiro ou o monopólio da comunicação não afete a escolha dos eleitores. O processo de formação das opiniões, nas várias arenas, escolas, empresas, famílias, também deve ter o seu espaço para reforçar valores vinculados ao aprendizado democrático frente às decisões dos governantes.

A democracia depende da criação de regras que protejam direitos os quais não podem ser facilmente alterados pelos governantes de ocasião, ou seja, que exigem um *quorum* mais qualificado de apoio parlamentar para modificar, por exemplo, princípios constitucionais. Com isso, procura-se evitar a tirania da maioria, e estabelecer limites legais intertemporais à ação dos representantes da população. No caso das finanças públicas, é recorrente em vários países o expediente de fixar parâmetros de restrição orçamentária que devem ser respeitados pelos governantes do momento, mas igualmente pelos futuros eleitos. (ABRUCIO; LOUREIRO, 2005)

Os problemas quanto ao sentido da democracia se expressam, por fim, numa visão segundo a qual o importante é tomar decisões rápidas baseadas na vontade de quem está no poder. Estudos recentes têm mostrado, no sentido inverso, que a coerência das decisões e a estabilidade das políticas públicas podem ser aumentadas e não reduzidas, como geralmente se pensa, em função da existência de estruturas institucionais que requerem amplas negociações e debate entre os diferentes atores políticos envolvidos com tais decisões ou políticas.

Portanto, a perspectiva da *accountability* democrática supõe a conciliação, tanto do ponto de vista analítico quanto do normativo, entre as exigências da eficiência e os imperativos da democracia. Cabe indicar aqui que só muito recentemente a temática da *accountability* ganhou força dentro da ciência econômica, a partir de estudos sobre reforma de Estado e dos efeitos das boas práticas governamentais no crescimento econômico. Isso ocorreu especialmente devido à influência de adeptos de teorias neo-institucionalistas nos organismos internacionais. O neo-institucionalismo é uma nova corrente teórica que tem crescido muito nos últimos anos, nas Ciências Sociais em geral e, mais particularmente, na Economia e na Ciência Política. Essa corrente reafirma, como já há muito indicaram os autores clássicos, como Weber, que as instituições têm um papel decisivo na vida econômica e política, afetando a ação dos indivíduos, suas escolhas e estratégias e os resultados das políticas governamentais (ABRUCIO; LOUREIRO, 2005).

Segundo Diogo Moreira (MOREIRA NETO, 2005), as mudanças e transformações no mundo influenciaram as mutações no Direito Administrativo brasileiro. Após a Segunda Guerra surge uma abordagem teórica evolutiva sedimentada a cabo de duzentos anos, que estrutura o declínio positivista e refaz conceitos básicos tradicionais, tais como: legalidade, imperatividade, supremacia do interesse público e a insindicabilidade do mérito administrativo, que se conecta ao interesse da população.

Essa nova democracia substantiva

reivindica o incremento do diálogo e da participação, visando sobretudo à aplicação do direito, forçando a abertura de processos decisórios e a instituição de instrumentos políticos e administrativos de interação de vários tipos e em vários níveis políticos e administrativos. (MOREIRA NETO, 2005, p. 3-4)

Historicamente, considerando as recentes passagens do modelo liberal ao do Estado Democrático e Social de Direito, “tudo indica que esse ciclo de mudanças na instituição estatal ainda não se fechou, mas já parece certo que o súdito se tornou cidadão e o Estado o seu instrumento.” (MOREIRA NETO, 2005, p. 9)

Dessa forma, surge um problema sobre o qual a AGENERSA e a AGETRANSP não têm se debruçado, o *accountability* democrático, que emerge neste contexto da chamada segunda geração de reformas do Estado, que objetiva tornar os governos não só mais eficientes no provimento de suas políticas públicas, mas também mais sensíveis às demandas dos eleitores. Revertendo, pelo menos em parte, a tendência à “colonização” da Ciência Política pela Economia, à maneira dos teóricos da *Public Choice*, a análise institucionalista suaviza a estilização do comportamento humano (seja ele econômico ou político), tomado apenas como maximizador do autointeresse. Ao contrário, olha a ação dos indivíduos ampliada pela lente de outras dimensões societárias, associadas às normas institucionais, aos valores culturais e à história dos países. Dessa maneira, o neo-institucionalismo segue o caminho já apontado pela Sociologia Econômica, mostrando que os atores econômicos estão inseridos em contextos sociais e político-institucionais que afetam decisivamente suas formas de ver o mundo e construir suas estratégias de atuação.

5.8 O MODELO DE GESTÃO DA AGERGS: UM PARADIGMA A SER SEGUIDO PELA REGULAÇÃO DO FLUMINENSE

A Agência Gaúcha de Regulação de Serviços públicos Delegados é a pioneira das agências de regulação no Brasil. Embora sua lei de criação, lei nº 10.931/97 (RIO GRANDE DO SUL, 1997) tenha sido aprovada em dezembro de 1996 e sancionada em janeiro de 1997, poucos meses depois da ANEEL, sua fundação em 5 de agosto de 1997, deu-se antes da agência de regulação de energia elétrica.

Entre as características da AGERGS, está a de ser multissetorial, diferente, nesse sentido, não só das agências nacionais, como também de algumas estaduais, que são de natureza setorial.

Dessa forma a AGERGS tem atribuições de regular várias áreas. São elas:

- a) Transportes intermunicipais de passageiros (metropolitano e de longo curso)
- b) Estações rodoviárias
- c) Rodovias concedidas
- d) Portos
- e) Hidrovias
- f) Distribuição de gás canalizado
- g) Centros de formação de condutores
- h) Depósitos de remoção de veículos
- i) Irrigação

Note-se que a competência da AGERGS se restringe a regular as concessões no âmbito do estado do Rio Grande do Sul. Questões como telecomunicações, petróleo, energia elétrica, etc., como são delegações da União, não lhe competem. Há exceções como a energia elétrica, por conta de convênio com a ANEEL. Quanto a água e saneamento, há legislação definindo o ente municipal como poder concedente, pelo que o setor poderá ser regulado mediante convênio dos municípios com a AGERGS.

A exemplo das agências nacionais, possui autonomia financeira, funcional e administrativa assegurada na lei de sua criação.

Uma das características que lhe conferem autonomia, além de sua condução de autarquia especial, é a previsão legal de mandatos fixos a seus dirigentes.

É órgão público do Estado gaúcho (e subordinado diretamente ao Gabinete do Governador), sua proposta de orçamento precisa acompanhar as dos demais órgãos do governo.

Não tem atribuição de definir políticas públicas, as quais se mantiveram nas mãos do Governo.

Conta com quadros concursados, em sua maioria.

Três aspectos a diferem:

- 1- Não ser poder concedente
- 2- Não definir políticas
- 3- Contar com pessoal de carreira

A Lei Estadual n.º 11.075/98 (RIO GRANDE DO SUL, 1998) criou o Código Estadual Gaúcho de Qualidade de Serviços Públicos. O objetivo do Código foi:

estabelecer padrões mínimos para qualidade do serviço público e dos bens de uso comum do povo, em âmbito estadual – em contrapartida o artigo 175, parágrafo único, inciso IV da Constituição Federal e o artigo 163 da Constituição Estadual do Rio Grande do Sul e o Artigo 22 da Lei Federal n.º 8.078/90. (PROENÇA; COSTA; MONTAGNER, 2006, p. 271)

A Lei Estadual n.º 11.075/98 é anterior à lei nacional da transparência, mas, em seu artigo 4º, já determinava a criação de indicadores de divulgação de dados e de outras informações complementares para facilitar a consulta anual dos usuários e voluntários. Em razão desse dispositivo, a AGERGS criou o cadastro de usuários e voluntários, que consiste na inscrição via internet de usuários interessados, com residência no Estado do Rio Grande do Sul, que desejem avaliar a prestação dos serviços públicos delegados. Cada usuário cadastrado pode se inscrever em até duas atividades avaliada anualmente e recebe em sua residência o respectivo questionário. “Os resultados das pesquisas são divulgados pela AGERGS em seu site na internet e veículos de publicidade. Além disso, os mesmos dados são utilizados como parâmetro para programação do software de gestão” (PROENÇA; COSTA; MONTAGNER, 2006, p. 272).

Outro mecanismo de participação utilizado pela AGERGS é a realização de seminários de usuários, o que vem sendo considerado uma das formas mais objetivas e eficaz de a AGERGS aproximar as suas ações de regulação do cidadão. Em cada um desses seminários são escolhidos até dois temas das atividades reguladas, e é realizada uma breve exposição das temáticas por parte dos técnicos da AGERGS. Em seguida é dada a palavra aos usuários. A opinião deles tem sido profícua para pautar os estudos e fiscalização da AGERGS.

Além dessa manifestação dos usuários, são constituídos grupos de trabalho entre usuários e técnicos para debates e esclarecimentos, acerca das obrigações contratuais das partes envolvidas nas atividades delegadas. “Ao final do seminário é redigida uma ata, que é lida no seminário, com os principais pontos que são elencados como prioridade de providências pela AGERGS.” (PROENÇA; COSTA; MONTAGNER, 2006, p. 274)

Além desse seminário a AGERGS também realiza pesquisa de opinião com abrangência amostral, sobre cada atividade delegada, com o objetivo de cotejar resultados, já apurados em outros métodos de participação. O gerenciamento do cadastro

de usuários e voluntários é feito pela Ouvidoria da AGERGS, por meio do software de gestão. A Ouvidoria também atende ao público em geral, abrindo processos e apurando reclamações. Essa proximidade dos usuários da AGERGS tem sido um forte aliado para que a regulação alcance mais objetivamente os seus objetivos. Todavia, a transparência e o diálogo entre as partes reguladas e a população não é comum no setor público, o que causa constrangimento no setor e enfrenta resistência do próprio Poder Executivo, junto a outros Poderes. Mas a AGERGS “vem tendo o MP como um forte aliado, consolidando um caminho mais eficaz e democrático para o futuro.” (PROENÇA; COSTA; MONTAGNER, 2006, p. 276)

A AGERGS possui sete conselheiros, com mandato de quatro anos, vedada a recondução. A composição é feita da seguinte forma: 3 (três) indicados diretamente pelo Governador do Estado, 1 (um) representante do quadro funcional da agência, 2 (dois) representantes dos consumidores, sendo que um deles é eleito em lista tríplice dos cidadãos mais votados em eleição direta e secreta e 1 (um) representante das concessionárias, permissionárias e autorizatários.

O modelo serve de paradigma para as Agências Reguladoras do Rio de Janeiro, pois a ampliação da gestão social, além de atrair o MP como aliado, também legitimou a AGERGS na conquista da sua autonomia financeira e no resgate da confiança da população, com consequente melhoria dos serviços.

A seguir, segue quadro comparativo entre alguns critérios acima mencionados:

	AGETRANSP	AGENERSA	AGERGS
Forma jurídica	Autarquia especial, completa autonomia administrativa, técnica e financeira	Autarquia especial, completa autonomia administrativa, técnica e financeira	Autarquia especial, completa autonomia administrativa, técnica e financeira
Estrutura das agências	Não possui estrutura colegiada de consultas	Não possui estrutura colegiada de consultas	Não possui estrutura colegiada de consultas, mas possui 2 representantes dos consumidores na sua composição.
Escolha de dirigentes	5 conselheiros indicados diretamente pelo Governador do Estado do Rio de	5 conselheiros indicados diretamente pelo Governador do Estado do Rio de	7 conselheiros 3 indicados diretamente pelo Governador do RS

	Janeiro, após sabatina pela ALERJ Mandato de 4 anos, com uma única recondução	Janeiro, após sabatina pela ALERJ Mandato de 4 anos, com uma única recondução	1 representante do quadro funcional da AGERGS 2 representantes dos consumidores 1 representante das concessionárias, permissionárias e autorizatórios Mandato de 4 anos, SEM recondução
Participação popular	Ouvidoria Redes sociais Audiências Públicas (ex: CPI Barcas 2016)	Ouvidoria Audiências públicas	Ouvidoria – software de gestão Cadastro de usuários e voluntários Seminário de usuários Pesquisa de opinião

Quadro 4 – Comparação entre critérios

Fonte: Elaboração própria

Um exemplo de estrutura colegiada de consultas é o Conselho Estadual de Regulação na ARCON no Pará.

6 DESAFIOS E PERSPECTIVAS DA REGULAÇÃO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

A última CPI realizada sobre as agências reguladoras no Estado do Rio de Janeiro apontou para a decisão de se criar uma agência única, extinguindo, por conseguinte, as duas existentes (AGENERSA e AGETRANSP). A perspectiva inicial é a economia de recursos e a maior coordenação de ações, combatendo a agencificação (RIO DE JANEIRO, ALERJ, 2015).

Como atividade inerentemente estatal, voltada ao interesse público, as políticas de Estado, entre as quais as políticas regulatórias, devem promover não só a eficiência, mas também a equidade, traduzida como a universalização do acesso aos serviços públicos regulados pelo Estado – efetivamente, a regulação objetiva, a correção das falhas de mercado, ora em termos de eficiência, ora em termos de equidade, ou como resposta para ambas as situações.

Tais objetivos têm sido alvo de muita controvérsia na discussão da regulação. A teoria neoclássica pressupõe que a regulação não deve interferir na redistribuição de bens e serviços, pois há conflito entre alocação e universalização dos serviços. Na prática, esse conflito ocorre quando da provisão de serviços públicos à população de baixa renda, para os quais grande parte da população do Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, sequer tem capacidade de pagamento das tarifas, por essa razão prestação deve ser universalizada por razões sociais, éticas. Com efeito, o caráter público da regulação está associado ao princípio da universalidade do acesso, independentemente da capacidade de pagamento e da localização dos usuários, cuja determinação deve ser expressa pelo poder concedente no âmbito do contrato de concessão. Nesse ínterim, um desafio para regulação no Estado é avançar na fiscalização rodoviária, um gargalo político ainda mal resolvido na prestação de serviço de transporte fluminense. (PROENÇA; COSTA; MONTAGNER, 2006)

É importante entender que a regulação lida com os usuários, que são consumidores efetivos, aos quais interessa a qualidade da prestação dos serviços e a modicidade das tarifas; mas também existem os não usuários, chamados de consumidores potenciais, a quem interessa apenas a possibilidade do acesso aos serviços, mas não o usam diariamente. Assim, quando a expansão das redes físicas depende do financiamento e dos recursos dos usuários, as tarifas podem exceder as expectativas dos consumidores efetivos, gerando conflito de interesses com os consumidores potenciais. A regulação assume função relevante de mediar conflitos entre usuários e não usuários e hierarquizar

esses objetivos regulatórios, aparentemente conflitantes. (PROENÇA; COSTA; MONTAGNER, 2006)

Há outros mecanismos baseados no poder discricionário dos reguladores e no marco regulatório que propiciam margens de atuação aos reguladores para promoção de maior equidade no acesso aos serviços. São exemplos as definições da estrutura de preços das tarifas e de metas de eficiência e compartilhamento desses resultados com os usuários, e a aplicação de penalidades pelo não cumprimento das metas, entre outros. Entretanto, para se atingir tais objetivos, as agências reguladoras precisam deter conhecimento, poderes e suporte político para o exercício das funções.

Conciliar interesse dos usuários e dos concessionários nunca é muito fácil e as duas agências existentes no Estado do Rio de Janeiro se demonstraram incapazes de fazê-los.

Outra questão é planejamento das agências reguladoras fluminenses. Essas agências em especial, sempre sofreram com a dificuldade de fixação de prazos para dotação orçamentária e execução dos principais instrumentos de planejamento, como o plano estadual e o sistema de informações. Os estados também possuem a função de propor diretrizes para os planos municipais de saneamento. (GALVÃO JUNIOR, 2006)

O que se espera é que as políticas de regulação possam contemplar os mais diversos modelos institucionais para a regulação dos serviços, ou seja, possa haver uma parceria maior entre as agências estaduais e federais, incluindo ainda as municipais, onde houver. Especificamente em relação às agências estaduais, o desenho institucional deve prever garantias de independência e autonomia da entidade reguladora perante o Poder Executivo, de forma a prover segurança para delegação da regulação por parte dos municípios, bem como deve estabelecer formas de participação dos municípios no processo regulatório. (GALVÃO JUNIOR, 2006)

Um controle social mais amplo deve preceder essa mudança de gestão, o que também coloca a regulação no exercício de papéis diferentes dentro do sistema estadual. O escopo do controle social deve ter caráter deliberativo quanto aos aspectos relacionados à definição das políticas estaduais. Isso amplia o controle dos serviços regulados e auxilia no combate a corrupção. As agências reguladoras fluminense, não têm se debruçado devidamente sobre essa temática e talvez isso explique a insatisfação da população com os serviços regulados, principalmente na atual crise de letigitimidade democrática que atravessa o Estado. O entendimento do accountability democrático implica em dizer que a população também é fiscal da Administração Pública e tem o direito de participar

diretamente desse processo, sem intermediários. Para viabilizar esse procedimento deliberativo, os órgãos da administração têm adotado diversos mecanismos de participação social direta, onde a audiência pública é disparadamente o mais utilizado. Os cientistas sociais têm defendido que as audiências públicas precisam ser aperfeiçoadas, pois devem ser precedidas do procedimento de mediação de grupos para construção das pautas das audiências, sob pena de se tornarem num instrumento meramente ratificatório dos interesses políticos.

Espera-se que após a CPI da ALERJ sejam criados fundos para cada um dos serviços regulados e não um fundo único para ambas as agências, conforme ocorre com a AGETRANSP e AGENERSA. Por outro lado é necessário garantir que as receitas de multas se tornem receitas destinadas ao fundo das agências e não destinada a arrecadação da Secretaria Estadual de Fazenda. Essas receitas ajudam na ampliação do acesso e universalização dos serviços, porém precisam ser definidos com critérios de elegibilidade.

A ALERJ não analisou de forma precisa o desenho da regulação do Estado do Rio de Janeiro. No futuro seria importante que as regras para atuação das agências estivessem claras em um conjunto de leis elaboradas por especialistas, bem como decretos, normas, regulamentos e contratos, o que se poderá realmente chamar de marco regulatório fluminense. Essas regras valem tanto para o Poder Concedente, mediante a definição dos limites institucionais de sua atuação no setor regulado, quanto para as concessionárias, com critérios de avaliação de tarifas e normas de qualidade dos serviços. Valem também para os usuários dos serviços, por meio da fixação de direitos e deveres. (GALVÃO JUNIOR, 2006)

É importante dizer que, mesmo com o marco regulatório bem elaborado, as agências reguladoras tenham condições e instrumentos adequados para o desempenho de suas funções. Para exercer as funções regulatórias, as agências são dotadas de três espécies de atribuições: executivas, para fiscalizar a prestação dos serviços; legislativas, para elaborar resoluções e normas; e judiciárias, para arbitrar conflitos entre usuários e concessionários e aplicar penalidades. As agências fluminenses não arbitram conflitos e não possuem autonomia sobre os recursos arrecadados das multas. Espera-se a superação dessa questão numa futura agência reguladora única no Estado do Rio de Janeiro.

Numa perspectiva futura seria necessário ampliar as funções e poderes outorgados às agências, principalmente nos setores com resultados críticos, apurados por vários segmentos da sociedade. Efetivamente, a legitimidade das agências está amparada em quatro aspectos: primeiro, as agências são criadas por lei, mediante discussão e aprovação

dos representantes eleitos pela população; segundo, os dirigentes são escolhidos pelo Poder Executivo, também eleito pela população; terceiro, as decisões da agência são baseadas em normas e procedimentos, às vezes, inclusive, com participação social; por último, essas decisões devem ser embasadas e passíveis de questionamento pelo Poder Judiciário. (GALVÃO JUNIOR, 2006)

Por essas razões, a perspectiva de revisão do marco regulatório no Rio de Janeiro é um ponto estratégico. Assegurar a revisão no marco regulatório é garantir que o desenho da agência estabeleça mecanismos de garantia da eficiência e da eficácia à atividade reguladora. Entre esses mecanismos, destacam-se a independência da agência, os mandatos de seus dirigentes e a participação social. Além disso, o ente regulador necessita ter capacidade técnica, bem como suas decisões devem ser tomadas por órgãos colegiados. Conseqüentemente, o conjunto desses mecanismos possibilita minimizar riscos de captura das agências e desvios de finalidade.

Não existe discussão quanto a hipóteses que um novo marco regulatório da regulação fluminense deveria de garantir a independência. Em face das características dos serviços de infraestrutura, das fragilidades do ambiente político-institucional, a independência das agências é vista por vários autores como instrumento para minimização de riscos regulatórios e atração de investidores privados. Essa independência deve seguir dois critérios: orgânico e administrativo. A independência orgânica contempla mecanismos que delimitam os espaços entre o ente regulador e o Poder Executivo, como a estabilidade dos dirigentes e a ausência de controle hierárquico.

Já na independência administrativa estão presentes os instrumentos necessários para se garantir a efetividade dos resultados da agência, como autonomia de gestão e de suas finanças, liberdade para organização dos serviços e regime de pessoal adequado. No âmbito da independência administrativa, enfatiza-se a importância da independência financeira para evitar a completa subordinação ao chefe do Executivo, bem como para assegurar concretude à atuação da agência. Efetivamente, a independência das agências não significa adoção de atos unilaterais por parte dessas entidades, haja vista existir um conjunto de políticas de Estado, de governo e de regulação, as quais devem ser seguidas por todos os entes em suas competências.

Os requisitos relacionados à independência das agências demonstram que essa característica é difícil de ser alcançada. Notadamente há grandes divergências de opinião entre os atores no processo regulatório acerca da independência. Pelo lado do governo, existe toda uma cultura política de centralidade das decisões pelo chefe do Poder

Executivo, assim como a operacionalização administrativa das agências depende da liberação de recursos próprios armazenados no caixa do governo. Além disso, eventos eleitorais durante o período de consolidação da regulação testam a solidez dos resultados já alcançados, sobretudo quando as agências e a própria regulação encontram-se em formação. (GALVÃO JUNIOR, 2006)

Nesse sentido, as eleições de 2008 impuseram forte teste à independência das agências municipais. Em quatro das seis agências reguladoras municipais ocorreram mudanças na orientação político partidária das prefeituras. Em função disso, na agência de Natal (RN) foram realizadas várias tentativas pelo Legislativo municipal de supressão do mandato do diretor-presidente. Como resultado, na convocação extraordinária da Câmara Municipal no início de 2009, o desenho da agência foi alterado, passando os demais diretores a ter mandato. Apesar de ser uma prerrogativa do titular dos serviços e considerando a importância da existência de órgãos colegiados na direção docentes reguladores, tal mudança na legislação ocorreu em função de conjecturas políticas e não da necessidade do aprimoramento da qualidade do desenho institucional da agência.

Além da iniciativa do Poder Executivo, as concessionárias, sejam de caráter público ou privado, desempenham importante papel no desenvolvimento econômico da esfera titular dos serviços, e possuem capacidade econômica e política para interferir de forma direta e indireta no processo regulatório. Por último, estão os usuários, parcela mais frágil do equilíbrio entre os atores, que, a depender do capital social acumulado, necessitam de mecanismos externos para inserir-se de forma mais ativa na regulação. A independência regulatória, apesar de determinada por lei, é comparável a um jogo, altamente dinâmico, no qual cada ator disputa continuamente espaços, cria estratégias e move suas peças para obtenção de vantagens dentro do processo regulatório. (GALVÃO JUNIOR, 2006)

No caso do Rio de Janeiro, a autonomia deve estar diretamente relacionada aos mecanismos de transparência de decisões e de prestação de contas à sociedade. Essa é uma das expectativas principais, após o envolvimento de agentes públicos do Estado do Rio de Janeiro em sérios crimes apurados pela “Lava Jato”.

Após os últimos debates que ocorreram na ALERJ, o que se espera nas agências reguladoras é o estabelecimento de mandatos que atenuem a influência de pressões políticas sobre as agências e contribuam para que os objetivos da instituição, fundamentados em lei, sejam perseguidos pelos dirigentes. A limitação do prazo do

mandato evita que os dirigentes criem vínculos com grupos de interesse no processo regulatório.

É necessário pensar na estabilidade dos gestores das agências e não na coincidência e os critérios de escolha dos dirigentes. A estabilidade permite a tomada de decisões de natureza regulatória observando critérios técnicos e legais, inclusive quando essas deliberações são discordantes do governo em exercício. Nesse sentido, a futura agência única de serviços regulados fluminense precisa se preocupar em produzir essa garantia.

No que tange ao critério de seleção dos dirigentes, se espera que os escolhidos possuam notória capacidade técnica, necessária para condução das políticas e discussões regulatórias caracterizadas por apresentarem elevada complexidade. Ademais, a seleção dos dirigentes via indicação do Executivo e a aprovação pelo Legislativo contribui para a legitimação da independência da agência. Conseqüentemente, o envolvimento do Poder Legislativo permite compartilhar a responsabilidade política da escolha entre os dois poderes e torna transparente o processo de seleção dos candidatos.

Especialmente no caso do Rio de Janeiro, não possuem órgãos colegiados para tomada de decisões. A principal justificativa para as agências reguladoras serem dirigidas por órgãos colegiados é a minimização dos riscos de captura. Ademais, a decisão colegiada contribui para maior diversidade de pensamento e estabilidade quando da ocorrência de mudanças no ambiente político externo, não obstante haver também desvantagens em relação ao aumento do tempo para tomada de decisões e maior custo administrativo. Por outro lado, todas as estaduais foram concebidas com órgãos colegiados.

A dúvida em relação ao dimensionamento dos órgãos colegiados é quanto à definição do número ideal de dirigentes, sem comprometer a celeridade das decisões e sem elevar o custo regulatório. Essa decisão deve também estar relacionada ao tamanho da agência, à quantidade de serviços regulados e ao orçamento da instituição. Os desafios da regulação fluminense é promover um diálogo maior desses órgãos ampliando o nível técnico das decisões. Em média sete seria um indicativo do número ideal de diretores de uma agência reguladora, considerando duas variáveis no estudo: celeridade das decisões e independência. Já as agências reguladoras comandadas por um único dirigente apresentam maiores possibilidades de gestão personalista e risco de captura por setores regulados.

Aliada à decisão colegiada, a transparência dos atos é essencial para se garantir a legitimidade social das agências fluminenses. Daí ser necessário divulgar previamente as pautas das reuniões, torná-las públicas e disponibilizar na internet os resultados e a fundamentação das decisões do órgão colegiado da agência. (GALVÃO JUNIOR, 2006)

Outro fator estratégico para as agências reguladoras fluminenses é expertise técnica, que é necessária para que decisões administrativas apresentem legitimidade. É essa legitimidade que, associada à independência, diferencia as agências reguladoras do modelo burocrático tradicional. No Estado do Rio de Janeiro, as agências não possuem um quadro técnico só de servidores efetivos de carreira voltados para regulação, como surge a expectativa para realização de novos concursos.

É necessário formar um quadro técnico das agências reguladoras composto por profissionais contratados mediante concurso público, remunerados com salários compatíveis ou no mínimo equivalentes aos do mercado regulado. Outra característica do quadro de pessoal é a necessidade de permanente capacitação, pois os reguladores devem estar preparados para compreender a constante evolução do ambiente regulado que lida com mudanças tecnológicas, qualidade de produtos e serviços, metodologias tarifárias, entre outros. Na verdade, o conhecimento acumulado do quadro técnico é essencial para compensar as desvantagens existentes entre a agência e as empresas reguladas, no que se refere ao domínio das informações sobre a prestação dos serviços, como custos e qualidade.

Se por um lado o conhecimento técnico fornece aos reguladores mais poder e discricionariedade do que outros agentes administrativos, por outro não pode ser usado como instrumento de exclusão da população das decisões que lhe afetam. Assim, a expertise não pode ser insulada na própria agência e deve ser compartilhada com outros reguladores setoriais e sociais. O conhecimento técnico precisa ser traduzido em linguagem de fácil compreensão pela população fluminense.

Para realizar as funções previstas no marco regulatório, as agências fluminenses deverão ter quadros técnicos estáveis. Caso contrário, haverá evasão de pessoal especializado e perda de acervo técnico, situação já reportada em várias agências. Em regra, o atual quadro técnico das agências reguladoras do Estado do Rio de Janeiro, o pessoal lotado ou previsto para as agências, em geral, corresponde a dimensionamento inferior às obrigações legais estabelecidas nos marcos regulatórios. (GALVÃO JUNIOR, 2006)

Assim são muitas as perspectivas de mudança na regulação do Estado do Rio de Janeiro. Entretanto, são mudanças possíveis que passam por uma compreensão do gestor público e da sociedade acerca das novas mudanças políticas e sociais, que contam não só com uma participação mais ativa do cidadão, mas também com um modelo mais descentralizado de gestão.

7 CONCLUSÃO

Na análise das agências reguladoras do Estado do Rio de Janeiro deve-se questionar se a extinção da ASEP e a criação da AGENERSA e da AGESTRANSP não foram produto do processo de agencificação que ocorreu em todo mundo, sem prévio planejamento. Muito se discute no Brasil a respeito da regulação estatal, mas pouco se reflete efetivamente sobre o que ela é realmente e como se desenvolvem os diferentes impactos que exerce nas atividades econômicas e administrativas.

A quantidade de agências reguladoras existentes hoje no Brasil e no mundo nos leva à reflexão acerca do modismo no atual processo de agencificação, o que já preocupa a comunidade internacional. Mas não se pode deixar de reconhecer o fenômeno como algo convergente. A popularidade do modelo das agências reguladora adapta esse processo a realidade de cada localidade acaba adotando as suas próprias especificidades, variando o nível de autonomia e controle.

Verônica Paulino da Cruz apresenta um pensamento mais radical, que qualquer privatização deveria de ser proibida e a regulação seria um recurso do estado liberal. Em sua dissertação, diz que

O governo Fernando Henrique Cardoso vendeu e a sociedade brasileira comprou a ideia de que todas as reformas propostas pelo governo, entre elas a reforma regulatória, produziram uma transformação completa do Estado, tornando-o moderno como jamais fora até aquele momento. (CRUZ, 2007, p. 153)

Mas não se trata só de reduzir os serviços estatais como uma forma de reduzir as despesas, a regulação é uma boa ideia, o que deve ser investigado é se o processo de multiplicação das agências reguladoras, ou seja, se realmente busca a melhoria dos serviços regulados de interesse público ou se a criação de diversas agências reguladoras atendem a interesses do clientelismo político. Não é novidade que a maior parte dos cargos de diretoria das agências estaduais são nomeados pelo governador, deixando claro nível de influência política.

Alketa Peci (PECI, 2000) já havia assinalado que a qualidade dos serviços públicos poderia melhorar por meio de uma boa regulação. No Brasil, a ANP atua também na resolução de conflitos entre o Estado e os Concessionários, o que amplia o acesso à Justiça e reduz a demanda da jurisdição pública. Mas para isso é necessário superar o óbice da disponibilidade do direito público, algo já antecipado pela jurisprudência do STJ,

que entendeu que os contratos administrativos não tratam de interesse público primário ou interesse originário do povo, mas de interesse público secundário, portanto interesse do gestor sendo disponível, podendo ser submetido à mediação e arbitragem. Uma boa regulação preserva o interesse da população e não permite que a Administração Pública se transforme num campo empírico, sujeito apenas à discricionariedade do gestor. Ignorar esses fatores técnicos é apostar numa agenciamento desmedida, garantindo apenas interesses políticos partidários e deixando de aprimorar a qualidade do serviço.

Por essa razão, permitir que as agências reguladoras solucionem internamente os próprios conflitos para os quais foram chamadas a mediar é abrir o lastro para democracia. A mediação parte de um entendimento mútuo entre os envolvidos, e na arbitragem um terceiro é eleito para impor uma decisão; entretanto, os árbitros são escolhidos, junto com as normas e precedentes em comum acordo. As decisões arbitrais podem se transformar em costumes jurídicos e acabar sendo positivadas. Daí, a adoção dos métodos consensuais para solução de conflitos é fruto de uma tendência liberal em todo o mundo. Diversos países perceberam as dificuldades do formalismo judicial estatal e sua pouca aspiração diante do dinamismo exigido pelas diversas áreas do inter-relacionamento afetivo, profissional ou comercial entre pessoas físicas e jurídicas, e as conseqüentes dificuldades entre elas na gestão e na resolução de conflitos de maneira rápida, eficaz e eficiente. Nestes tipos de mecanismos há uma apropriação pelos envolvidos do poder de gerir os conflitos, caracterizando-se pela proximidade, oralidade, diminuição de custos e maior possibilidade de discussão de todos os aspectos inerentes ao conflito.

Atualmente, as agências reguladoras fluminenses não arbitram conflitos, originando longas demandas pela via judicial nos serviços concedidos.

A boa regulação leva à diminuição das demandas judiciais, porém se a própria agência reguladora é capaz de solucionar os conflitos referentes aos concessionários, de fato, ocorre é a ampliação do acesso à justiça.

É claro que existem diversos problemas orgânicos que uma agência reguladora acaba enfrentando. A demora na liberação dos recursos aprovados certamente é um dos maiores deles. Por mais que as agências criem taxas e apliquem multas, essa receita não vai direto para agência. Portanto, não existe uma autonomia financeira independente da Secretaria de Fazenda do Estado, limitando politicamente a atividade das agências. Por outro lado, permitir que a receita das multas possa ser direcionada para as agências reguladoras pode incentivar a criação de um sistema em que a agência para sobreviver dependa da receita das multas, o que ao final oneraria excessivamente os concessionários.

Por outro lado, a reversão das taxas pagas como receita da agência, sem passar pela Secretaria de Fazenda parece umas das soluções mais pertinentes. Pode-se dizer que se desenvolveu um modelo de agenciamento no Estado do Rio de Janeiro, com características próprias: apesar de a AGENERSA e a AGETRANSP serem autarquias independentes, a sua gestão financeira depende totalmente da estrutura financeira da administração direta.

A concentração de poder no Executivo resulta da baixa institucionalização do Poder Legislativo em sua função fiscalizatória. Apesar dos esforços de contratação e capacitação de técnicos, bem como do maior uso de seus instrumentos institucionais de controle, o Parlamento brasileiro precisa avançar bastante nas atividades vinculadas às finanças públicas, de forma muito mais acentuada nos níveis subnacionais. No entanto, isso não quer dizer que devam ser criadas diversas agências reguladoras no âmbito estadual.

A fragilidade dos mecanismos de representação e participação social, por sua vez, está relacionada, primeiramente, com a existência de um sistema eleitoral que favorece, no momento da disputa pelo voto da população, um alto grau de individualismo entre os políticos em detrimento da ação mais partidarizada. Como argumentado anteriormente, isto não só cria problemas para o exercício do controle dos representantes pelos representados, como também favorece a dispersão do financiamento de campanha, tornando mais difícil estabelecer a conexão entre a ação dos legisladores e governantes e os interesses de seus apoiadores financeiros. Mesmo no avanço representado pelo orçamento participativo, é preciso notar que os atuais instrumentos de participação semidireta tendem a privilegiar, no mais das vezes, a inclusão dos grupos mais ligados ao governo de ocasião ou aqueles com maior poder de vocalização de suas preferências, alijando parcela significativa da população do processo decisório que define o orçamento público. Esse cenário deve ser levado em conta, quando existe uma agência multisetorial no Estado; por exemplo, será que a melhor solução seria criar novas agências unissetoriais ou aprimorar as existentes? A população não deveria ser consultada?

Por essas razões, em que pese o modelo de agências reguladoras atualmente ser considerado a mais importante inovação no desenho institucional do Estado brasileiro das últimas décadas, o sistema regulatório do país ainda carece de aperfeiçoamento, daí os esforços do poder público nos últimos sete anos para o desenvolvimento dos chamados mecanismos de melhoria e governança regulatória. Se em um primeiro momento o debate sobre a regulação e o papel regulador do Estado se relacionava com típica questão de engenharia institucional, em meio a teorias políticas e econômicas fortemente marcadas

pelo embate quanto ao tamanho, limites e ao papel do Estado, a tônica das discussões mais recentes, espelhada nos países mais desenvolvidos, com larga experiência regulatória tem apontado para uma agenda de qualidade por meio do desenvolvimento de estruturas institucionais e instrumentos condutores capazes de contribuir para o aprimoramento do sistema regulatório brasileiro, mediante, especialmente, o fortalecimento da transparência, da participação e das agências reguladoras.

A Agência Reguladora do Rio Grande Sul (AGERGS) dá provas de que privilegiar a participação direta da população na regulação das concessionárias aumenta a qualidade da gestão.

A partir da reflexão sobre os aspectos gerais da regulação, a adoção do modelo de agência independente para a proteção e a defesa da população e a conformação social e econômica do papel regulador do Estado, foram apresentadas nesta dissertação algumas experiências e expectativas com relação ao desenho e implantação de um programa de boas práticas regulatórias, alinhado às diretrizes e esforços governamentais para o fortalecimento e melhoria do sistema regulatório brasileiro.

Em síntese, a gestão transparente e participativa de uma agência reguladora, como o exemplo da AGERGS, associada à sistematização e coordenação do processo de regulamentação constituem as principais estratégias de execução do referido programa para o alcance de seus objetivos e podem consubstanciar-se em importante fonte de contribuição para o debate e o aprimoramento da experiência regulatória brasileira.

Essa perspectiva, sem dúvida alguma, contribui para que se caminhe em direção à sua visão de futuro, deixando de ser uma entidade meramente aplicadora de normas e sanções, atuando como vetor de mudanças gradativas e sistemáticas dos comportamentos sanitários por meio de instrumentos capazes de enfrentar a natureza dinâmica e complexa da realidade sanitária do país. Também possibilita à agência melhor suportar o caráter volátil dos conflitos de interesses existentes nas relações de produção e consumo, procurando fortalecer o seu papel regulador na perspectiva de cumprir com sua finalidade institucional em perfeita sintonia com a nova ordem econômica e social brasileira.

Gomes (1998 *apud* PECI; CAVALCANTI, 2000) argumenta que nenhuma agência reguladora pode ser totalmente independente. O que se pretende é que as agências reguladoras tenham autonomia para gerir suas reguladas com base em conhecimento técnico, eliminar a ingerência política nos órgãos reguladores de acordo com interesses escusos de curto prazo e criar um ambiente seguro e estável, onde os investidores possam sentir confiança em depositar seu capital.

São muitos os desafios para a futura agência única fluminense, pois é necessário se ampliarem estudos para o planejamento para fixação de prazos e de dotação orçamentária para execução dos principais instrumentos de planejamento, como o plano estadual e o sistema de informações. Os estados devem propor diretrizes para os planos municipais de saneamento. Todavia, o apoio principal se dará no suporte técnico e financeiro para elaboração dos planos municipais.

O fato de o maior modal de transporte público do Estado do Rio de Janeiro, o transporte rodoviário, ficar fora da regulação por parte da AGETRANSP é indubitavelmente o maior problema na regulação de serviços públicos no Estado, pois além se comprometer sua autossuficiência financeira, dá ao órgão que faz a concessão o poder de regulá-la.

O Projeto de Lei nº 3.184/2017, em tramitação na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (RIO DE JANEIRO. ALERJ, 2017), tem como objetivo a fusão da AGETRANSP e AGENERSA, e criando a ARSERJ, agência única estadual regulando os serviços públicos. Pode-se citar como avanço trazido em seu escopo a participação popular, onde a população indica um Conselheiro.

O desenho institucional das agências estaduais deve prever garantias de independência e autonomia da entidade reguladora perante o Poder Executivo, de forma a prover segurança para delegação da regulação por parte dos municípios, bem como deve estabelecer formas de participação dos municípios no processo regulatório.

O controle social e a regulação devem exercer papéis diferentes dentro do sistema estadual. O escopo do controle social deve ter caráter deliberativo quanto aos aspectos relacionados à definição da política estadual, em todos os serviços.

Deve ser prevista a constituição de fundos de universalização a partir de recursos do orçamento fiscal e definidos critérios de elegibilidade para realização de investimento com recursos do fundo, deixando claro de quais recursos dispõem as agências reguladoras.

No contexto dos serviços regulados do Estado do Rio de Janeiro é necessário superar os desafios postos para uma gestão, mais eficaz e técnica. A discussão travada ao longo do texto argumentou pela necessidade de autonomia das agências reguladoras fluminense. A desagregação dos serviços entre estados e municípios e a baixa institucionalidade da área tendem a agravar o quadro, que precisa ser superado através de uma gestão conjunta.

Outra questão inerente aos serviços concedidos fluminenses é a gestão dos recursos dos usuários, pois deve haver uma equidade proporcional entre as tarifas pagas pelos serviços dos concessionários e as expectativas dos consumidores, evitando conflitos de interesses.

Regular é sempre assumir a função relevante de mediar conflitos entre usuários e não usuários e hierarquizar esses objetivos regulatórios, aparentemente conflitantes. Isso está interligado a estrutura de preços das tarifas e de metas de eficiência e compartilhamento desses resultados com os usuários, e a aplicação de penalidades pelo não cumprimento dessas metas.

O fortalecimento do modelo regulatório pressupõe atores sociais equilibrados: ao lado do governo e das concessionárias, uma sociedade civil organizada que articule seus interesses.

Um órgão regulador transparente, autônomo e independente é um dos desafios principais no longo do caminho de fortalecimento do marco regulatório no Estado do Rio de Janeiro.

Uma mudança de gestão no Estado do Rio de Janeiro deve ser precedida de um controle social mais amplo, e isso também coloca a regulação no exercício de papéis diferentes dentro do sistema estadual. Isso amplia o controle dos serviços regulados e auxilia no combate à corrupção.

Na prática, regular é muito diferente de criar novas agências reguladoras. Não é por outra razão que está dentro das recentes discussões da ALERJ a unificação das agências reguladoras.

O obstáculo para melhoria dos serviços regulados fluminense não passa só pelo aprimoramento técnico da gestão. É necessária uma regulação mais sustentável, enquanto atividade de Estado. Tudo isso deve corroborar com a perspectiva de novos concursos para as agências reguladoras fluminenses e capacitação dos seus servidores. Descentralização e maior autonomia, inclusive financeira, também são identificadas como ponto estratégico para desenvolver a regulação fluminense.

A delegação dos serviços públicos é um instrumento contemporâneo de indiscutível valia para que se alcance o que Juarez Freitas (1995) denomina de “Estado essencial”, nem mínimo nem máximo, mas suficiente e eficiente na satisfação das necessidades coletivas públicas.

Deve-se ter em mente que o modismo da agencificação funcionou como uma permuta do governo Fernando Henrique, principalmente para fomentar as privatizações e

pagamento das dívidas do Estado. Uma das características marcantes do processo de agenciamento brasileiro são as dinâmicas em âmbito estadual, seja pela extinção, pela não implementação, pela ampliação das funções ou pelo desmembramento de entes reguladores nos estados brasileiros. Do ponto de vista político, cada mudança pode ter diversas motivações, ou seja, pode haver uma infinidade de contextualizações. Mas esta pesquisa se dedica a analisar as mudanças no ambiente regulatório do Rio de Janeiro, mais precisamente a decisão pelo desmembramento da ASEP entre a AGETRANSP e a AGENERSA. Alguns assuntos técnicos foram objeto de reflexão, como, por exemplo, se uma agência multissetorial poderia possuir maior dificuldade em fiscalizar as diferentes concessões. Todavia, o que é possível constatar é que não há melhora nos níveis dos serviços regulados do estado, em especial da AGETRANSP, e sequer foram feitos novos concursos públicos para as agências, o que reforçou a crença de que a mudança no ambiente regulatório do Rio teria sido motivada por questões de varejo político.

Restou claro, pela atuação composição e perfil dos atuais Conselheiros das agências reguladoras fluminenses, o nível de dependência e controle por parte do Poder Executivo estadual, sendo as indicações atualmente baseadas no clientelismo político. A indicação dos dirigentes e servidores deve observar sempre a capacidade técnica e a notória especialização na área.

Se se fizer uma retrospectiva desde a criação da ASEP, momento de privatização dos serviços públicos de competência estadual e renegociação da dívida estadual, verifica-se um momento muito parecido com o momento atual, quando se discute a privatização da CEDAE e renegociação da dívida estadual junto ao Governo Federal.

O modelo bem-sucedido da AGERGS, agência única e única a permanecer desde sua criação, deixa claro que o caminho para os estados é a regulação através de uma agência multissetorial.

As bases de estrutura elencadas acima em capítulo próprio direciona o caminho a ser seguidos pelas agências ou agência, que venha ser criada no Estado do Rio de Janeiro, pois quanto maior o controle efetuado pelos cidadãos, mais o Poder Público tem condições de corrigir e melhorar as políticas públicas.

Outro ponto nevrálgico é a regulação pelo DETRO dos serviços rodoviários no Estado do Rio de Janeiro, e não pela AGETRANSP. A lei de criação da ASEP já previa a criação da ATRANSPOR, expressando o entendimento do legislador que o serviço de transporte público rodoviário deveria ser regulado por uma agência reguladora e não ficar sobre a regência do executivo. O tema volta a discussão, a partir do momento que várias

empresas responsáveis pela administração de linhas de ônibus estão envolvidas em escândalos de propina e financiamento de campanhas dos políticos do legislativo e executivo. Por conseguinte, sem uma regulação autônoma, independente, essas empresas jamais serão multadas e dificilmente haverá melhora de serviço.

Outrossim, devemos lembrar que norma criadora da ASEP previa que um conselheiro seria indicado pelo conselho dos consumidores, semelhante a composição do conselho da AGERGS, mas a disposição foi banida nas normas criadora da AGETRANSP e AGENERSA.

Nesse momento a ALERJ, conforme narrado anteriormente, retoma o debate sobre a reunificação das agências, materializado no Projeto de Lei nº 3.184/2017 (RIO DE JANEIRO. ALERJ, 2009). A discussão foi desencadeada em muito, pelos baixos níveis de qualidade da gestão da AGETRANSP. Segundo Murilo Tergolino, membro da Associação de Defesa dos Usuários de Transportes no Estado do Rio de Janeiro, em sua fala ao participar da CPI da ALERJ, são os operadores que encomendam suas próprias auditorias e a AGETRANSP aceita isso, tornando-se uma agência carimbadora dos aumentos que eles acabam sugerindo (RIO DE JANEIRO. ALERJ, 2017). O debate sobre a unificação das agências reguladoras estaduais se intensificará principalmente ao final de 2018, quando acabam os mandatos dos atuais conselheiros da AGETRANSP.

O que se espera é a adoção das medidas aqui citadas para fortalecer a autonomia das agências reguladoras do Estado do Rio de Janeiro, não se importando com a “sopa de letras” criadas pelas siglas das agências reguladoras estaduais, fruto do modismo da agencificação, com a prestação de um serviço público adequado, eficiente e seguro, conforme determina o Código de Defesa do Consumidor, com as agências, ou agência, deixando de ser uma entidade meramente aplicadora de normas e sanções, atuando como vetor de mudanças.

Assim, com o maior entendimento das questões levantadas nesta dissertação, a qualidade dos serviços públicos pode melhorar através dos diversos apontamentos realizados nessas teses, permitindo a participação direta da população, os reais legatários do Poder Público.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz e LOUREIRO, Maria Rita. Finanças Públicas, Democracia e *Accountability*. In: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo (Orgs.) **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

AGETRANSP. Governo do Estado do Rio de Janeiro. **Relatório de Atividades 2016**. 2017. Disponível em: <<http://www.agetransp.rj.gov.br/documents/10181/12153/Relat%C3%B3rio+de+Gest%C3%A3o+de+2016/ba254d38-01f2-4c83-9724-09b95bbe59f1>>. Acesso em: 4 jun. 2017.

ARAÚJO, Edmir Netto de. A Aparente autonomia das agências reguladoras. In: MORAES, Alexandre de. (Org.). **Agências Reguladoras**. São Paulo: Atlas, 2002. Disponível em: <https://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=11832>. Acesso em: 5 jul. 2017.

BOYADIJAN, Gustavo Henrique Velasco. **Núcleo de prática jurídica nas instituições privadas de ensino superior**. Curitiba: Juruá Editora, 2003.

BRAGA NETO, Adolfo; SAMPAIO, Lia Regina Castaldi. **O que é mediação de conflitos**. São Paulo: Brasiliense, 2007.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei nº 4.708. Estabelece rubricas orçamentárias próprias para as agências reguladoras federais, distintas das dos ministérios aos quais estão vinculadas. Apresentado em 10 de março de 2016. Apensado ao Projeto de Lei nº 2.7060 de 2003.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 5 jul. 2017.

_____. Decreto nº 737, de 25 de novembro de 1850. Determina a ordem do Juízo no Processo Commercial. **Coleção das Leis do Império do Brasil**, Rio de Janeiro, 1850. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dim/dim737.htm>. Acesso em: 2 jun. 2017.

_____. 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 União**, Brasília, DF, 27 fev. 1967.

_____. GOVERNO. **Agências Reguladoras**. 2009. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2009/11/agencias-reguladoras>>. Acesso em: 15 out. 2017.

_____. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 fev. 1995a.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987compilada.htm>.
Acesso em: 03 jun. 2017.

BRASIL. Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 8 jul. 1995b.

_____. Lei nº 9.099, de 23 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 set. 1995c.

_____. Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9 jan. 1997a.

_____. Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 jul. 1997b.

_____. Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7 ago. 1997c.

_____. Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 set. 1997.

_____. Lei nº 9.958, de 12 de janeiro de 2000. Altera e acrescenta artigos à Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1 de maio de 1943, dispendo sobre as Comissões de Conciliação Prévia e permitindo a execução de título executivo extrajudicial na Justiça do Trabalho. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 jan. 2000.

_____. Lei nº 9.986 de 18 de julho de 2000. Dispõe sobre a gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 jul. 2000.

_____. Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001. Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 6 jun. 2001b.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 jul. 2001a.

_____. Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004. Dispõe sobre a gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 maio 2004a.

BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 12 2004b.

_____. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 8 jan. 2007.

_____. Lei nº 12.521, 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 União**, Brasília, DF, 18 nov. 2011.

_____. Lei nº 13.129, de 23 de setembro de 2015a. Altera a Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996, e a Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, para ampliar o âmbito de aplicação da arbitragem e dispor sobre a escolha dos árbitros quando as partes recorrem a órgão arbitral, a interrupção da prescrição pela instituição da arbitragem, a concessão de tutelas cautelares e de urgência nos casos de arbitragem, a carta arbitral e a sentença arbitral, e revoga dispositivos da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 maio 2015.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 maio 2000.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Agência Nacional de Águas – ANA. **Plano de Ações Complementares para a Gestão da Crise Hídrica na Bacia do Rio Paraíba do Sul**. Brasília, jan. 2015b.

_____. Presidência da República. Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE, 1995. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf/view>> . Acesso em:

_____. Presidência da República. **Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação** – PRO-REG, 2017. Disponível em: <<http://www.regulacao.gov.br/excluidos/agencias-reguladoras/estaduais>>. Acesso em: 2 jun. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. **Regulação de serviços públicos e controle externo** . Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização de Desestatização, 2008. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/110814049/TCU-Regulacao-do-Servico-Publico>>. Acesso em: 5 jul. 2017.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do estado patrimonial ao gerencial. In: SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge; PINHEIRO, Paulo Sérgio (Orgs.). **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

CARVALHO, Cristiano Martins. **Agências reguladoras**. 2002. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/2654/agencias-reguladoras>>. Acesso em: 26 out. 2017.
CRUZ, Verônica Paulino da. **Agências reguladoras: entre mudanças institucionais e legados políticos**. 2007. 181 fl. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro –IUPERJ, Rio de Janeiro, 2007.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS - FGV. Centro de Estudos e Regulação. **Autonomia financeira das agências reguladoras dos setores de infraestrutura no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, jul. 2016.

GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro. **Desafios para regulação subnacional**. Brasília: ENAP, 2006.

HOLPERIN, Michelle Moretzsohn. **O processo de agencificação no Brasil: divergência ou mimetismo?** 2012. 75 fl. Dissertação (Mestrado em Administração) – EBAPE, FGV, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/10785/Dissertacao%20MHolperin.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 20 out. 2017.

JUSTEN FILHO, Marçal. **O Direito das agências reguladoras independentes**. São Paulo: Dialética 2002.

LEMES, Selma Ferreira. **Arbitragem na administração pública – Fundamentos jurídicos e eficiência econômica**. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

LONG, Norton. Power and Administration. **Public Administration Review**, n. 9, p. 257-264, 1949.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **As mutações do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 12 ed., 2005.

MOYNIHAN, D.P. Ambiguity in policy lessons: the agencification experience. **Public Administration**, v. 84, n. 4, p. 1029-1050, 2006.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Modelo norte-americano de agências reguladoras e sua recepção pelo Direito Brasileiro. **Revista da EMERJ**, v. 12, n. 47, p. 157-176, 2009.

OLIVIERI, Cecília. Agências regulatórias e federalismo: a gestão descentralizada da regulação no setor de energia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 4, p. 567-588, jul./ago. 2006.

PACÍFICO, Alan. Mobilidade urbana e cidadania: o transporte clandestino na baía de Guanabara – RJ e suas desigualdades locais como problema. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPEGE, 11., de 9 a 12 de outubro de 2015, Presidente Prudente (SP), **Anais...** Anpege, 2015.

PARÁ. Decreto nº 3.207, de 27 de novembro de 1998. Dispõe sobre a organização interna da Agência Estadual de Regulação e Controle dos Serviços Públicos - ARCON. **DOE**, Belém, PA, 1 dez. 1998.

PECI, Alketa; CAVALCANTI, Bianor Scelza. Reflexões sobre a autonomia do órgão regulador: Análise das Agências Reguladoras Estaduais. **RAP- Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 5, out. 2000.

PROENÇA, Jadir Dias; COSTA, Patrícia Vieira; MONTAGNER, Paula. **Desafios da regulação no Brasil**. Brasília: ENAP. 2006.

PUC-RIO. Análise de deficiências nos serviços de transporte do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: PUC. 2010.

RADAELLI, C. M. Diffusion without convergence: how political context shapes the adoption of regulatory impact assessment. **Journal of European Public Policy**, v. 12, n. 5, p. 924-843, 2005.

RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 10.931, de 09 de janeiro de 1997. Cria a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul. **DOE**, Porto Alegre, RS, 10 jan. 1997.

_____. Lei nº 11.075, de 6 janeiro de 1998. Institui o Código Estadual de Qualidade dos Serviços Públicos. **DOE**, Porto Alegre, RS, 7 jan. 1998.

RIO DE JANEIRO. ALERJ. Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito. Comissão Especial. Requerimento nº 67/2015.

_____. ALERJ. Projeto de Lei nº 2.750/2009. Dispõe sobre a criação, o funcionamento e a estrutura da Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro - ASEP-RJ, e dá outras providências. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/scpro0711.nsf/18c1dd68f96be3e7832566ec0018d833/ded9ea200dcb6b338325767b00627880?OpenDocument&ExpandSection=-2>>. Acesso em: 12 out. 2017.

_____. ALERJ. Projeto de Lei nº 3.184/2017. Dispõe sobre a criação da nova Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado do Rio de Janeiro – ARSERJ, com a fusão da AGENERSA e AGETRANSP, e dá outras providências. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/scpro1519.nsf/1061f759d97a6b24832566ec0018d832/ecddc5b9b505c7dc832581450065bda4?OpenDocument&ExpandSection=-1>. Acesso em 12 out. 2017.

_____. ALERJ. **Publicações Notícias 2017**. Disponível em: <<http://www.alerj.rj.gov.br/Visualizar/Noticia/40255>>. Acesso em 10 out. 2017.

_____. ALERJ. **Resolução nº 01/2015**. Aprova o relatório final e as conclusões da Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar as responsabilidades dos entes públicos e privados perante a crise hídrica que afeta o estado do rio de janeiro e, em especial, sua região metropolitana, com registro de perdas físicas de água tratada superior a 30% (trinta por cento), bem como a questão da influência no sistema de captação de

"transposição do rio Paraíba do Sul" a ser efetuado pelo governo do estado de São Paulo que subtrairá, no mínimo, 5m³/seg da vazão do referido rio. 14 out. 2015.

_____. Escola de Magistratura do Rio de Janeiro – EMERJ. **Série Aperfeiçoamento dos Magistrados 1**. IN: FÓRUM DAS AGÊNCIAS REGULADORAS 7., Rio de Janeiro, RJ, 28 e 29 abril 2011. Disponível em: <http://www.emerj.tjrj.jus.br/serieaperfeiçoamentodemagistrados/paginas/series/1/Agencias_Reguladoras_85.pdf>. Acesso em: 4 ago. 2017.
RIO DE JANEIRO. Lei n° 1.481, de 21 de junho de 1989. Dispõe sobre o regime das Concessões de Serviços e Obras Públicas. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**, 22 jun. 1989.

_____. Lei n° 2.686, de 13 de fevereiro de 1997. Cria, estrutura, dispõe sobre o funcionamento da Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro - ASEP-RJ, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**, 14 fev. 1997a.

_____. Lei n° 2.804, de 8 de outubro de 1997. Dispõe sobre o Regime de Prestação do Serviço Público de Transporte Aquaviário de Passageiros, Cargas e Veículos no Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**, 9 out. 1997c.

_____. Lei n° 2.831, de 13 de novembro de 1997. Dispõe sobre o regime de concessão de serviços e de obras públicas e de permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 70 da Constituição Estadual, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**, 14 nov. 1997b.

_____. Lei n° 4.555, de 6 de junho de 2005. Extingue a Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro – ASEP-RJ, cria a Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos de Transportes Aquaviários, Ferroviários e Metroviários e de Rodovias do Estado do Rio de Janeiro – AGETRANSP e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**, 7 jun. 2005a.

_____. Lei n° 4.556, de 6 de junho de 2005. Cria, estrutura, dispõe sobre o funcionamento da Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro - AGENERSA, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**, 7 jun. 2005b.

_____. Lei n.º 6.364, 19 de dezembro de 2012. Cria, na estrutura administrativa da agência reguladora de energia e saneamento básico do estado do Rio de Janeiro - AGENERSA, os cargos que menciona. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, RJ, 20 dez. 2012.

_____. Lei n.º 6.848, de 30 jun. 2014. Dispõe sobre a reestruturação do plano de cargos e remuneração da Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do estado do Rio de Janeiro - AGENERSA e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, RJ, 30 jun. 2014.

SCHERZBERG, ARNO. **Para onde e de que forma vai o Direito Público?** Tradução de Kelly Susane da Silva. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2006.

VERSCHUERE, Bram; BARBIERI, Dario. Investigating the “NPM- ness” of agencies in Italy and Flanders, **Public Management Review**, v. 11, n. 3, p. 345-373, 2009.

VILLELA SOUTO, Marcos Juruena. Agências reguladoras. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 216, p. 125-162, abr.-jun. 1999. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/47359/45378>>. Acesso em: 21 out. 2017.

WILSON, Woodrow. Estudo da administração (1887). In: WALDO, Dwight. **Problemas e aspectos da administração pública**. São Paulo: Pioneira, 1966.