

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

**O PROCESSO DE AGENCIFICAÇÃO NO BRASIL:
DIVERGÊNCIA OU MIMETISMO?**

DISSERTAÇÃO APRESENTADA À ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA E DE EMPRESAS PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE

MICHELLE MORETZSOHN HOLPERIN

Rio de Janeiro – 2012

Michelle Moretzsohn Holperin

O Processo de Agencificação no Brasil: Divergência ou Mimetismo?

Dissertação apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de mestre em Administração

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Alketa Peci

RIO DE JANEIRO

2012

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Mario Henrique Simonsen/FGV

Holperin, Michelle Moretzsohn
O processo de agencificação no Brasil : divergência ou mimetismo? / Michelle
Moretzsohn Holperin. – 2012.
75 f.

Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas,
Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.
Orientadora: Alketa Peci.
Inclui bibliografia.

1. Agências reguladoras de atividades privadas. 2. Reforma administrativa. I. Peci,
Alketa. II. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Centro de
Formação Acadêmica e Pesquisa. III. Título.

CDD -- 352



MICHELLE MORETZSOHN HOLPERIN

**O PROCESSO DE AGENCIFICAÇÃO NO BRASIL: DIVERGÊNCIA OU
MIMETISMO?**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Administração da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas para obtenção do grau de Mestre em Administração.

Data da defesa: 21/09/2012

Aprovada em:

ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA

Alketa Peci
Orientador (a)

Elvia Miriam Cavalcanti Fadul

Carlos Eduardo Ferreira Pereira Filho

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar o processo de difusão das agências reguladoras independentes no Brasil, ou agencificação, com o intuito de verificar se este processo foi convergente ou divergente, de acordo com duas perspectivas teóricas concorrentes que buscam compreender os processos de difusão. Para isso, foram verificados os mecanismos de difusão – natureza política, verticais e horizontais – e identificadas variáveis contextuais relevantes – como a aparente confusão feita entre flexibilidade de gestão e regulação, o federalismo regulatório, a presença de atores setoriais fortemente articulados, e a importância das moedas de troca no presidencialismo multipartidário brasileiro – que atuaram no processo brasileiro de agencificação. As peculiaridades do caso brasileiro, como a criação de uma agência independente para o cinema e as mudanças ocorridas em âmbito estadual, indicam tratar-se de uma “difusão sem convergência” ou “convergência divergente”, uma vez que, embora o Brasil tenha experimentado uma “explosão” de agências reguladoras, estas foram modeladas de acordo com as necessidades locais e especificidades do contexto nacional.

Palavras-Chave:

Agências Reguladoras, Agencificação, Difusão, Reforma do Estado, Desenho Institucional

ABSTRACT

The present study analyses the diffusion of independent regulatory agencies in Brazil, also known as agencification process, in order to verify whether this process was convergent or divergent according to two competing theoretical perspectives. To this end, three mechanisms of diffusion are investigated – political nature, top-down and horizontal – and relevant contextual variables are identified – such as the apparent turmoil between management flexibility and regulation, regulatory federalism, the presence of strongly articulated societal actors and the importance of trade-worthy coalition goods in Brazil’s multi-party presidentialism that took place in the Brazilian process of agencification. The peculiarities of the Brazilian case, such as the creation of an independent agency for the film industry and the state-level changes that took place indicate the existence of a “diffusion without convergence”, or “divergent convergence” since, while Brazil has experienced a regulatory agency “boom”, agencies were modeled according to local needs and the specificities of the national context.

Keywords: Regulatory Agencies, Agencification, Diffusion, State Reform, Institutional Design

Lista de Quadros

Quadro 1: Explicações para a Criação de Agências Reguladoras Independentes

Quadro 2: Agências Reguladoras Pesquisadas

Lista de Figuras

Figura 1: A Importância do Contexto

Figura 2: Desenho Institucional e suas Influências

Lista de Tabelas

Tabela 1: Renegociação das Dívidas dos Estados – Principais Beneficiados

Tabela 2: Criação das Primeiras Agências Estaduais nos Principais Beneficiados

Lista de Gráficos

Gráfico 1: Agências Reguladoras Criadas no Brasil desde 1996

Gráfico 2: Empresas Federais Privatizadas (1991-2005)

Gráfico 3: Índice de Independência Formal das Agências Federais

Gráfico 4: Contingenciamento de Recursos das Agências Reguladoras Federais

Gráfico 5: Agências Setoriais vs. Multissetoriais

Gráfico 6: Criação de Agências Reguladoras por Partido Político

Lista de Abreviaturas e Siglas

ABAR – Associação Brasileira de Agências de Regulação
 ADASA – Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento do Distrito Federal
 AESA – Agência Executiva de Gestão das Águas da Paraíba
 AGEAC – Agência Reguladora dos Serviços Públicos do Estado do Acre
 AGEEL – Agência Estadual de Energia Elétrica da Paraíba
 AGENERSA – Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro
 AGEPAN – Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Mato Grosso do Sul
 AGEPAR – Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Paraná
 AGER – Agência de Regulação de Serviços Públicos Delegados de Mato Grosso
 AGERBA – Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia
 AGEREG – Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Campo Grande
 AGERGS – Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul
 AGERSA – Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Cachoeiro de Itapemirim
 AGESAN – Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico de Santa Catarina
 AGESB – Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de São Borja
 AGESC – Agência Reguladora de Serviços Públicos de Santa Catarina
 AGESP – Agência Estadual de Serviços Públicos do Estado do Espírito Santo
 AGETRANSP – Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos de Transportes Aquaviários, Ferroviários e Metroviários e de Rodovias do Estado do Rio de Janeiro
 AGEVISA/PB – Agência Estadual de Vigilância Sanitária da Paraíba
 AGEVISA/RO – Agência Estadual de Vigilância em Saúde
 AGR – Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos
 AGR-Tubarão – Agência Reguladora das Águas de Tubarão
 AGRESE – Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Sergipe
 AMAE – Agência Municipal de Regulação e Serviços de Água e Esgoto de Joinville
 AMAE/BELÉM – Agência Reguladora Municipal de Água e Esgoto de Belém
 ANA – Agência Nacional de Águas
 ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil
 ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações
 ANCINE – Agência Nacional do Cinema
 ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica
 ANP – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
 ANS – Agência Nacional de Saúde Suplementar
 ANTAQ – Agência Nacional de Transportes Aquaviários
 ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres
 ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária
 ARCE – Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará
 ARCON – Agência de Regulação de Serviço Público do Estado do Pará
 ARPB – Agência de Regulação do Estado da Paraíba
 ARPE – Agência de Regulação de Pernambuco
 ARSAE – Agência Reguladora dos Serviços de Água e Esgoto de Mirassol/SP

ARSAE – Agência Reguladora dos Serviços de Água e Esgotos de Mauá/SP
ARSAE – Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais
ARSAEG – Agência Reguladora do Serviço de Água, Esgotos e Resíduos de Guaratinguetá
ARSAL – Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Alagoas
ARSAM – Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Estado do Amazonas
ARSAP – Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Amapá
ARSBAN – Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Município do Natal
ARSEMG – Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Minas Gerais
ARSEP – Agência Reguladora de Serviços Públicos do Maranhão
ARSEP – Agência Reguladora de Serviços Públicos do Rio Grande do Norte
ARSESP – Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo
ARSETE – Agência Municipal de Regulação de Serviços Públicos de Teresina/PI
ARSI – Agência Reguladora de Saneamento Básico e Infraestrutura Viária do Espírito Santo
ARTESP – Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo
ASES – Agência Reguladora de Serviços Concedidos do Estado de Sergipe
ASPE – Agência de Serviços Públicos de Energia do Estado do Espírito Santo
ATR – Agência Tocantinense de Regulação, Controle e Fiscalização dos Serviços Públicos
CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CEG – Companhia Distribuidora de Gás do Rio de Janeiro
CSPE – Comissão de Serviços Públicos de Energia
LIGHT – Light Serviços de Eletricidade S.A.
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OS – Organização Social
TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	11
2	REFERENCIAL TEÓRICO	15
2.1	CONTEXTUALIZANDO O PROCESSO DE AGENCIFICAÇÃO	15
2.2	POR QUE ESTABELECECER UMA AGÊNCIA REGULADORA INDEPENDENTE?	17
2.3	A IMPORTÂNCIA DO CONTEXTO	22
2.4	DIFUSÃO DE AGÊNCIAS REGULADORAS: PROCESSO CONVERGENTE OU DIVERGENTE?	25
3	METODOLOGIA.....	28
4	O PROCESSO DE DIFUSÃO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NO BRASIL	31
4.1	PRESENÇA DE MECANISMOS DE NATUREZA POLÍTICA.....	32
4.2	PRESENÇA DE MECANISMOS VERTICAIS	35
4.3	PRESENÇA DE MECANISMOS HORIZONTAIS	39
4.4	A IMPORTÂNCIA DO CONTEXTO NO CASO BRASILEIRO: IDENTIFICAÇÃO DE POSSÍVEIS VARIÁVEIS CONTEXTUAIS.....	40
4.4.1	<i>Flexibilidade de Gestão e Regulação.....</i>	40
4.4.2	<i>O Federalismo Regulatório.....</i>	43
4.4.3	<i>O caso da ANCINE.....</i>	45
4.4.4	<i>O Caso da ASEP</i>	51
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS E PESQUISAS FUTURAS	62
6	REFERÊNCIAS.....	67
7	APÊNDICES: ROTEIROS DAS ENTREVISTAS	75

1 INTRODUÇÃO

A difusão de agências reguladoras independentes¹ observada nas últimas décadas, em países desenvolvidos e em desenvolvimento, foi acompanhada de uma extensa literatura que tenta identificar os possíveis mecanismos atuantes nesse processo. A adoção desse novo, ou nem tão novo assim, modelo organizacional, pode tanto ser entendida como uma consequência quase natural do processo de privatização de serviços públicos ou como uma nova forma, legitimada nacional e internacionalmente, de gestão da coisa pública. Não que as duas sejam necessariamente excludentes, nem que sejam somente essas as possíveis explicações para a difusão de agências reguladoras independentes, mas os processos de agencificação², entendidos como os processos de difusão e proliferação de agências reguladoras independentes, em geral, são atribuídos a uma dessas motivações.

A ideia central subjacente à criação, ou intenção de criação de uma agência reguladora independente, consiste na antiga tentativa de separar política e administração. Ou seja, decisões políticas são tomadas pelo Executivo ou Legislativo, e um corpo técnico qualificado fica responsável por sua execução. É importante lembrar que isso é tão antigo quanto a sistematização da administração pública como campo de conhecimento distinto, no final do século XIX. Ainda que seja bastante difícil, senão impossível, a realização de tal tarefa, ela permanece atual e perseguida como um ideal, passado mais de um século da publicação da clássica obra de Woodrow Wilson, *The Study of Administration*.

Embora essa ideia tenha sido questionada em meados do século XX, ganhando força com o movimento da Nova Administração Pública (*New Public Administration* – NPA), o final dos anos 1970 e início dos 1980 foi marcado pela ascensão da Nova Gestão Pública (*New Public Management* – NPM). Parecidos no nome, os dois movimentos são, na teoria e na prática, bastante distintos. Enquanto a primeira reconhece a não neutralidade dos administradores públicos, e, dessa maneira, a impossibilidade de separar política e administração, a NPM tem

¹ Importante destacar, de início, que, embora o CADE e o Banco Central sejam, usualmente, tratados como agências reguladoras, somente serão considerados, neste trabalho, os órgãos em que há remissão expressa ao termo em sua lei de criação (PACHECO, 2006).

² O processo de agencificação pode ser entendido como a criação de órgãos autônomos para novas funções ou o aumento significativo de autonomia de órgãos já existentes (BEBLAVY, 2002, p. 121; CHRISTENSEN & LAEGREID, 2005; JORDANA, LEVI-FAUR & MARÍN, 2011). De forma simplificada, agencificação, neste trabalho, é considerada como o processo de difusão e proliferação de agências reguladoras independentes.

como foco central a necessidade de “reinventar” a forma de gestão, a fim de “fazer mais com menos”, o que requer, mais uma vez, o insulamento dos executores das políticas públicas, os burocratas, que ganham maior autonomia de gestão.

As agências, nesse sentido, foram encaradas como a forma organizacional que possibilitava ao governo ser mais efetivo e eficiente. Desse modo, a criação de agências reguladoras independentes não necessariamente vincula-se apenas aos processos de privatizações pelo qual muitos países passaram nas últimas décadas, mas pode tão somente ser a forma mais difundida, e também por isso legítima, do “ideal” de uma instituição moderna, efetiva e eficiente.

Considerando a ampla gama de possíveis explicações para o estabelecimento de agências reguladoras independentes, bem como a escassez de estudos que analisem a importância do contexto e casos além dos Estados Unidos e Europa, o presente estudo tem como objetivo justamente preencher essa lacuna (POLLITT, 2001, YESILKAGIT & CHRISTENSEN, 2009). Analisar o caso brasileiro de agenciificação é interessante não somente pelo expressivo processo de difusão de agências experimentado nas últimas décadas, mas também por sua distinta trajetória histórica e as especificidades do seu sistema político e institucional.

Tanto a teoria de difusão como a de delegação de poder, além de concentrarem-se predominantemente no hemisfério norte, assumem, implícita ou explicitamente, tratar-se de um processo homogêneo, deixando, muitas vezes, em segundo plano a importância do contexto. Ademais, boa parte dos estudos analisa apenas uma explicação para a criação das agências ou para o nível de autonomia observado (MUELLER & PEREIRA, 2002; MELO, PEREIRA & WERNECK, 2010; YESILKAGIT & CHRISTENSEN, 2009) . Ou seja, verifica-se apenas a possibilidade de um isomorfismo mimético, ou da necessidade de credibilidade, como forma de entender a criação ou grau de autonomia de determinada agência (GILARDI, 2002; GILARDI, 2005a).

Esses estudos são de grande importância e contribuíram para um melhor entendimento do fenômeno da agenciificação, mas ainda falham em explicar divergências substanciais que existem no mundo “real” como, por exemplo, a existência e o nível de autonomia de agências como a ANCINE, ou o porquê agências como a ARPE regulam até mesmo loterias, ao passo em que estados fortes, como Minas Gerais, possuem apenas um regulador de saneamento básico. De fato, sob a mesma forma de “agência” é possível observar dinâmicas divergentes organizacionais, e esta divergência merece maior compreensão.

Assim sendo, este trabalho busca analisar o processo de agencificação no Brasil, em âmbito federal, estadual e municipal, a fim de verificar se este pode ser considerado convergente ou divergente. Para isso, serão analisados os mecanismos de difusão atuantes no processo brasileiro de agencificação, bem como identificadas as variáveis contextuais que ajudam a explicar as diferenças observadas na prática. A identificação destas variáveis será feita por meio da análise da criação da ANCINE e das mudanças ocorridas no ambiente regulatório do Rio de Janeiro, por representarem duas “anomalias” do caso brasileiro, em duas esferas distintas de governo. Procura-se, a partir da experiência brasileira, trazer contribuições para a literatura que trata do processo de difusão de agências reguladoras no âmbito das reformas da Nova Gestão Pública.

O estudo do processo brasileiro de agencificação é relevante não apenas devido à escassez de trabalhos que analisem a emergência desses órgãos em países além dos Estados Unidos e da Europa, mas pelas especificidades desse processo. Ainda que se tenha atentado para uma possível extensão indevida do modelo de agência reguladora (SALGADO, 2003), bem como para uma associação equivocada entre flexibilização da gestão e regulação (PECI, 2007), o fato é que, passados mais de 15 anos do estabelecimento das primeiras agências reguladoras brasileiras, mais de cinquenta agências já foram criadas, dentre as quais algumas sequer foram implementadas (ARSEMG, AGESP e ARCO, por exemplo), outras foram extintas (ASEP, CSPE, AGEEL e AGEVISA, por exemplo), e muitas tiveram suas leis e responsabilidades ampliadas (ANCINE, ARPE, AGERGS, AGR, etc), indicando uma aparente ‘convergência divergente’ do processo brasileiro de difusão de agências reguladoras.

Este trabalho tem como ideia subjacente que o processo de agencificação é explicado por uma combinação de fatores, e que justificativas que utilizam apenas um mecanismo de difusão, como a credibilidade dos compromissos, mostram-se insuficientes para explicar as diferenças observadas na prática. Acredita-se, assim, que o nível de convergência ou divergência é explicado por uma combinação entre os diferentes mecanismos de difusão atuantes e fatores relacionados ao contexto local, como motivação para a reforma, características do sistema político e federativo e atores envolvidos.

Desse modo, um aspecto central deste trabalho consiste em analisar a presença de distintos mecanismos de difusão em diferentes momentos do processo de agencificação brasileiro, a partir da ideia que, embora mecanismos tradicionais – natureza política, horizontais e

verticais (GILARDI, 2005b) – expliquem, em grande medida, o processo de agencificação em diferentes regiões, eles contam apenas uma parte da história. Variáveis contextuais podem contribuir para o entendimento tanto de reformulações no desenho das agências como das principais diferenças nesses desenhos.

Do ponto de vista teórico, este estudo visa contribuir para a literatura sobre o tema a partir da análise do processo de agencificação em um país em desenvolvimento, não membro da OCDE ou União Europeia, que, além de ser um caso exemplar de “explosão” do movimento de agencificação, é peculiar tanto em seu sistema político como na sua motivação para a reforma e em suas tradições estatais, sendo particularmente interessante para compreender a dinâmica dos processos de difusão de agências reguladoras. Paralelamente, o trabalho também busca contribuir para o debate convergência versus divergência dos processos de agencificação, avançando na identificação de fatores-chave contextuais que ajudam a compreender os processos de difusão e adaptação local.

Sob um aspecto prático, entender os fatores que explicam a disseminação desse novo formato organizacional no Brasil, bem como de que maneira o conceito de agência foi adaptado e interpretado no Brasil, nas diferentes esferas de governo, é de grande importância para subsidiar políticas públicas que tenham como objetivo o aperfeiçoamento do desenho institucional desses órgãos, evitando “receituários” universais de melhoria regulatória e/ou institucional.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Contextualizando o Processo de Agencificação

A administração pública, como campo de conhecimento sistematizado, se formaliza no final do século XIX com os trabalhos de Woodrow Wilson. Reconhecendo a ideia de Estado como a “consciência da Administração”, Wilson vai ressaltar o papel deste campo na busca por “retificar as trilhas do Governo, tornar as suas opiniões mais eficientes e incutir em seus deveres a devoção” (WILSON, 1966, p. 19). Essa época é marcada por trabalhos que defendem a separação entre política e administração, entre tomada de decisão política e sua execução, fortalecendo a busca por uma maior eficiência na ação do governo, posto que a execução das tarefas não estaria submetida à questões políticas, deixando espaço para que aspectos técnicos, de natureza mais neutra, prevalescessem (WILSON, 1966; GOODNOW, 1900).

Essa busca por uma maior eficiência, pautada pela suposta separação entre política e administração, começa a ser questionada nos anos 1930, momento marcado pela Grande Depressão e o New Deal. Isso ocorre, em parte, pelos resultados das pesquisas empíricas da administração pública, mas também por uma visão mais positiva dos processos da política, em função do sucesso do New Deal (WALDO, 1964). O binômio política-administração, dessa forma, começa a ser questionado por não se sustentar conceitualmente, pela dificuldade de separar os fins dos meios, e, empiricamente, por não caracterizar as burocracias públicas, também permeadas pela busca de poder (LONG, 1949).

A Nova Administração Pública (*New Public Administration* – NPA), no final da 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. Assim, enquanto a Administração Pública clássica está preocupada com valores como eficiência e economicidade, a NPA vai se perguntar: “Esse serviço/ação/política aumenta a equidade social?” (FREDERICKSON, 1971).

A segunda Guerra Mundial, e as duas crises do petróleo nos anos 1970, trouxeram para a administração pública, na prática, a necessidade de fazer mais com menos, influenciando a retomada do discurso da eficiência. A revolta contra os altos impostos cobrados nos Estados Unidos em 1978, as crescentes quedas no nível de confiança dos cidadãos no governo, os déficits fiscais e os altos níveis de desemprego fazem emergir uma demanda por um melhor desempenho

do governo, sem que os impostos aumentassem, e, por conseguinte, um novo modelo de instituições públicas, mais enxutas, descentralizadas e inovadoras (OSBORNE & GAEBLER, 1992).

Nesse sentido, o grande movimento que influenciou a forma de gerir a coisa pública no final do século passado foi a Nova Gestão Pública (*New Public Management* - NPM), que surge na prática no final dos anos 1970, início dos anos 1980. 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 (GREUNING, 2001).

A NPM trouxe de volta a busca pela eficiência, eficácia e efetividade da ação pública, que marcou o início da administração pública. A crise dos anos 1980, diferente da crise anterior, foi reconhecida como uma crise de Estado – “crise fiscal do Estado, crise do modo de intervenção do Estado no econômico e no social, e uma crise da forma burocrática de administrar o Estado” (BRESSER PEREIRA, 1997, p.9) – e, assim, deveria ser tratada com uma mudança no papel e modo de agir deste Estado.

Cabe destacar que as reformas assumiram características distintas nos diferentes países que as adotaram, uma vez que o arranjo institucional produzido é consequência das tradições estatais, cultura política e natureza das burocracias (MELO, 2002, p.25). Contudo, embora distintas abordagens possam ser verificadas, dependendo da localidade, o movimento de reformas administrativas tem como característica comum e central a vontade de transformar a burocracia pública. As reformas, nesse sentido, servem como forma de remodelar o papel do Estado e a sua relação com os cidadãos (KETTLE, 2000).

O fenômeno da agencificação se insere neste contexto de reforma do papel do Estado. Dessa maneira, é necessário que se analise a crescente adoção de agências reguladoras a partir do entendimento de que estas organizações são também parte de uma tendência à descentralização e autonomização da ação governamental, em um momento que o governo busca, ao mesmo tempo, economizar recursos, reestabelecer a confiança de seus eleitores-cidadãos, e melhorar a qualidade dos serviços prestados (POLLITT et. al., 2001, p. 276).

As agências, assim, são encaradas como a forma organizacional que permite ao governo ser mais efetivo e eficiente. Como lembra Melo (2001, p.60), assegurar a independência das agências tem como objetivo “despolitizar a administração da coisa pública, insulando as *policies* das

politics”. Verifica-se então que, passado mais de um século do início da administração pública como campo de conhecimento sistematizado, retoma-se a ideia inicial de que não só é desejável, mas também possível, separar política e administração, tomada de decisão e execução.

Contudo, é importante lembrar que alguns autores já apontam para o fato da NPM não ser um conceito unidimensional, dada a sua complexidade e seu potencial hibridismo, chegando a falar em reformas pós-NPM³ (CHRISTENSEN & LAEGREID, 2011). Esses mesmos autores chamam à atenção para uma contradição interna da NPM, que pode gerar ou potencializar essa complexidade e hibridismo, ao abarcar tanto ideias da nova economia institucional como do gerencialismo⁴. Assim, o que se verifica na prática é uma mistura de elementos tradicionais da administração pública com conceitos trazidos pelas reformas das últimas décadas.

Reformas pós-NPM, de acordo com Christensen e Laegreid (2011), são construídas com base em princípios diferentes das da NPM, mas as duas, em conjunto, podem ser analisadas como movimentos sequenciais, uma vez que a descentralização e especialização são seguidas por períodos de ênfase em centralização e coordenação.

Dessa forma, o processo de agencificação, característica marcante das reformas da NPM e tema de interesse deste trabalho, é marcado por essa complexidade e diversidade com a qual a NPM também se deparou, o que reforça a importância em analisar de que maneira o caso brasileiro de agencificação pode contribuir para o melhor entendimento desses processos.

2.2 Por que estabelecer uma agência reguladora independente?

A decisão por estabelecer uma agência reguladora autônoma pode ser motivada por uma série de fatores. Pollitt et. al. (2001) citam algumas hipóteses que são, usualmente, utilizadas para justificar a adoção desses órgãos: (i) especialização de funções, tornando a organização mais profissionalizada; (ii) motivação dos funcionários, uma vez que esses novos órgãos apresentam uma identidade mais clara; (iii) o suposto distanciamento de intervenções políticas, e o potencial incentivo que isso pode fornecer aos gestores; (iv) maior flexibilidade na seleção, treinamento e

³ Cabe notar que não há consenso sobre a existência de uma pós-NPM. Lodge e Gill (2010), por exemplo, argumentam que a NPM não sequer chegou a ser implementada como a literatura sugere e que uma pós-NPM ainda está longe de ser verificada na prática.

⁴ Enquanto esta última prevê maior liberdade para os gestores, a primeira é bastante marcada pela preocupação com comportamentos oportunistas, sugerindo, ao mesmo tempo, necessidade de delegação (e, assim, descentralização), e controle (centralização).

promoção no funcionalismo público; (v) maior transparência desses órgãos e, com isso, da própria ação governamental; e, por fim, (vi) a capacidade de órgãos mais especializados em aproximar-se de seus ‘clientes’, os cidadãos, ao facilitar a identificação dos ‘responsáveis’ pelo acompanhamento de determinado serviço. Conforme se pode observar, nessa visão, boa parte dos motivos que justificam a adoção de uma agência independente coloca em evidência as vantagens advindas das peculiaridades organizacionais do modelo.

Todavia, parecem predominar, na literatura que analisa o processo de criação de agências, as duas lógicas de delegação tratadas por Majone (2001), quais sejam: (i) a redução dos custos de tomada de decisão e (ii) a necessidade de assegurar a credibilidade dos compromissos. Essa literatura relaciona a criação de agências à outros fatores de natureza política, para além das peculiaridades organizacionais do modelo.

Como apontam Epstein e O’Halloran (1999), os principais custos de se produzir uma política internamente estão relacionados com: (i) a necessidade de informação necessária para formular adequadamente uma política, (ii) a perda de flexibilidade em função da necessidade de obtenção de maioria e, (iii) as trocas de votos no legislativo que tendem a inflar até mesmo as iniciativas políticas mais simples.

De acordo com os autores, a política adotada será não a técnica ou economicamente eficiente, mas a politicamente eficiente. Como a informação necessária para formular uma política de maneira adequada é custosa e difícil de obter, quanto mais complexa for a matéria a ser tratada, ou quanto maior a necessidade de expertise técnica, mantendo os benefícios de delegar constantes, maior será a chance de delegação. Assim, é mais provável que ocorra delegação quando a necessidade de expertise técnica for alta e os benefícios políticos baixos. Um exemplo citado pelos autores é a regulação do transporte aéreo, que demanda elevados níveis de conhecimento técnico, mas possui baixos benefícios políticos. Ou seja, políticos praticamente não são beneficiados quando as coisas funcionam bem e os casos de desastres são amplamente publicizados.

Outra forma de redução dos custos de tomada de decisão é a possibilidade de *blame shifting*, ou transferência de responsabilidade. Assim, ao delegar poder a uma agência

independente, Legislativo e/ou Executivo podem evitar que consequências negativas de suas decisões lhes sejam atribuídas (FIORINA, 1982)⁵.

Dessa maneira, o insulamento político, ao permitir uma maior flexibilidade de ação, a possibilidade de transferência de responsabilidade e a obtenção de informação técnica, representa uma forma bastante efetiva de redução dos custos de tomada de decisão, e resgata, ao mesmo tempo, o clássico debate da divisão entre política e administração.

Contudo, uma das mais difundidas explicações para o estabelecimento de uma agência reguladora, e que parece predominar no caso brasileiro, está associada a questões como credibilidade e incerteza política, que Majone trata como o problema da credibilidade e que Gilardi (2005b) chama de *bottom-up*, em trabalho que analisa as principais classes de fatores responsáveis pelo processo de agencificação na Europa.

Explicações do tipo *bottom-up* para o processo de agencificação estão relacionadas à adoção de estratégias similares para problemas semelhantes em diferentes localidades. Isso é comum quando existe a necessidade de assegurar um compromisso crível no médio e longo prazo ou quando a incerteza política é muito elevada.

Um aspecto fundamental da credibilidade dos compromissos é a inconsistência temporal, tratada por Kydland e Prescott (1977). A ideia central é que a expectativa dos agentes racionais – como, por exemplo, o receio de expropriações futuras – afeta as decisões de investimentos correntes, de modo que é preferível a redução da discricionariedade dos *policymakers* em favor da obediência à regras estabelecidas. Como coloca Majone (2001), a inconsistência temporal ocorre quando a política ótima de longo prazo difere das preferências políticas de curto prazo, de modo que o governo tem incentivos para revisar essa política. Os atores privados, contudo, esperando uma possibilidade de mudança, alteram seu comportamento de modo a evitar que os *policymakers* atinjam seu objetivo. Assim, uma das principais implicações do trabalho de Kydland e Prescott é o argumento de que a falta de credibilidade impõe uma limitação à ação dos *policymakers*, o que é de grande relevância no desenho de instituições (TABELLINI, 2005).

É a partir dos trabalhos de Levy e Spiller, em meados dos anos 1990, que a questão da credibilidade dos compromissos passa a ocupar lugar central no debate envolvendo a capacidade

⁵ A possibilidade de *blame shifting*, como apontam Pollitt e Bouckaert (2000), é limitada. A estratégia de distanciamento e transferência de responsabilidade como forma de resolver, ao menos aparentemente, os problemas de economizar recursos e aumentar a legitimidade do governo somente é “comprada” pelos contribuintes-eleitores por um curto período de tempo.

de fomentar investimentos em mercados regulados. Levy e Spiller (1994;1996) redirecionam o foco que era dado ao desenho de incentivos regulatórios para a importância de uma estrutura adequada de governança regulatória. Assim, a presença de instituições capazes de suavizar ou exacerbar as possibilidades de expropriação ou manipulação administrativa passa a ser determinante para explicar o desempenho do setor regulado, mudando o foco de análise da causa para o efeito decorrente da existência de instituições regulatórias adequadas.

A questão da incerteza política, tratada por Moe (1990; 1995), é importante na medida em que a autoridade sobre a política pode ser entendida como um direito de propriedade, transferido entre governos sem compensações para os perdedores. Em um regime democrático esses direitos são incertos, de modo que nenhum grupo de indivíduos possui direito eterno sobre eles. Dessa forma, criar uma agência reguladora independente não significa falta de vontade de controlar a burocracia, mas sim evitar que essas agências fiquem sob o controle de opositores políticos no futuro.

Parece natural que esta modalidade de explicação do processo de difusão das agências tenha predominado, notadamente quando se considera o momento de criação de agências reguladoras no Brasil. Momento este marcado por amplo processo de desestatização que deslocou o eixo produtivo do país de uma economia predominantemente estatal para uma economia predominantemente privada. Paralelamente, esse processo foi, em seu princípio, caracterizado pela difusão do modelo de agência independente em setores de infraestrutura, como energia e telecomunicações, onde a questão da credibilidade assume maior relevância. Entretanto, esses fatores não explicam a difusão do modelo de agência num curto prazo em setores como cinema ou vigilância sanitária ou, ainda, em outros níveis federativos, como estados e municípios.

Além dos mecanismos de natureza política, ou *bottom-up*, Gilardi (op.cit.) analisa a importância de outras duas classes de fatores para explicar o processo de agencificação na Europa, que chama de *top-down* e horizontal, com base nas contribuições do novo institucionalismo.

A primeira refere-se ao avanço das reformas regulatórias como uma resposta dos *policymakers* às pressões exógenas de organizações internacionais e das comunidades políticas nacionais. Na criação de agências no leste europeu, por exemplo, um principal suspeito a ser investigado é a União Europeia. Embora não haja nenhuma lei que obrigue a criação de agências reguladoras independentes, existem normas que determinam a necessidade de separação entre

propriedade e regulação. Essa ideia se aproxima do conceito de isomorfismo coercitivo de DiMaggio e Powell (1983), em que a homogeneidade das organizações se deve a pressões formais e informais de outras organizações das quais esta depende e de expectativas culturais da sociedade local.

A segunda é classificada como emulação ou mecanismos horizontais de difusão. Nesse caso, o que explicaria a difusão de agências independentes seria a interdependência entre países. Gilardi (op.cit.) tem como foco a imitação simbólica e *taken-for-grantedness*. Enquanto imitação simbólica refere-se à adoção de políticas e organizações como forma de legitimar a sua adoção, *taken-for-grantedness* ocorre quando determinadas políticas ou organizações são tão disseminadas que a sua adoção como solução a determinado problema é ‘*taken for granted*’, sem que haja debate sobre a adequação da escolha para o caso. Esse tipo de explicação é similar ao conceito de isomorfismo mimético desenvolvido por DiMaggio e Powell (op.cit.), em que organizações se modelam de acordo com outras de sua área que são consideradas legítimas ou bem sucedidas. Assim, a similitude no desenho institucional e no funcionamento das agências reguladoras, no caso Anatel e Anvisa, por exemplo, ocorreria não porque esse modelo é adequado ou eficiente para determinado setor, mas porque é encarado como legítimo e exitoso, desencadeando um processo mimético de difusão.

De forma semelhante, Jordana, Levi-Faur e Fernández i Marín (2011) analisam o processo de difusão das agências reguladoras a partir de quatro canais de difusão, que denominam: (i) transferência setorial; (ii) transferência nacional; (iii) transferência internacional; (iv) transferência intersetorial. Embora o foco do artigo seja a análise dos mecanismos horizontais de difusão, mecanismos verticais também são analisados, uma vez que os autores incluem a influência de pertencer à uma organização internacional, como OCDE e UE, nas chances de uma nova agência reguladora ser criada.

Para capturar o efeito desses quatro canais, os autores identificam os impactos distintos da criação de novas agências no mesmo país, no mesmo setor, em outros países e em outros setores, testando (i) se a difusão ocorre somente por canais de transferência nacional e internacional; (ii) o impacto dos canais setoriais e intersetoriais; (iii) se os canais setoriais são mais importantes do que os nacionais e internacionais.

O estudo, diferentemente dos demais trabalhos empíricos sobre o processo de agencificação, tenta explicar quais canais de difusão são mais relevantes em cada etapa do

processo⁶. Os resultados obtidos mostram uma predominância das transferências setoriais no estágio de incubação e de *takeoff*. Embora as transferências internacionais, como ser membro da OCDE ou da UE, também sejam significantes, seu peso ainda é menor do que variáveis setoriais e do que o número de *veto players* durante o período de *takeoff*.

Dessa forma, verifica-se dois tipos de literatura que tentam explicar a adoção de instituições e instrumentos regulatórios: uma que utiliza como *rationale* a necessidade de credibilidade e eficiência e outra com foco em variáveis como coerção, pressão normativa e mimetismo (RADAELLI, 2005).

Considerando as diferentes explicações disponíveis, e a possibilidade que a adoção de agências reguladoras seja resultado da atuação simultânea de diferentes mecanismos, é razoável esperar que cada contexto produza um arranjo institucional distinto, uma vez que se apropria das diferentes lógicas e arranjos da forma mais conveniente (RADAELLI, 2005; MOYNIHAN, 2006). Ou seja, embora seja possível identificar a presença de agências reguladoras independentes em boa parte do mundo desenvolvido e em desenvolvimento (JORDANA & LEVI-FAUR, 2005; GILARDI, 2005a; JORDANA, LEVI-FAUR & MARÍN, 2009), como o processo de difusão ocorre depende do contexto no qual este se insere.

2.3 A Importância do Contexto

Para uma corrente de literatura alternativa, o processo de agencificação tem sido reconhecido como um modismo internacional no campo da administração pública. Ao mesmo tempo que pode ser considerado um fenômeno convergente, dada a popularidade do formato ‘agência’ e a sua disseminação global, o que cada localidade entende por agência e as diferenças observadas no grau de autonomia e controle indicam que trata-se de um processo divergente, de modo que esses entes assumem trajetórias únicas em diferentes países e setores (VERHOEST & LAEGREID, 2010; POLLITT et.al., 2001; POLLITT & BOUCKAERT, 2000; YESILKAGIT & CHRISTENSEN, 2009; VERSCHUERE & BARBIERI, 2009).

⁶ Os autores, seguindo Rogers (2003), dividem o processo de agencificação em três etapas. A primeira é a fase de incubação, quando poucas agências são criadas. A segunda é o período de *takeoff*, quando o estabelecimento de agências aumenta rapidamente. E, por fim, a terceira fase é o momento de saturação, quando a taxa de adoção diminui, mas o número absoluto de agências criadas ainda aumenta. Os autores estimaram dois pontos de mudança, de modo que os períodos foram divididos em: (i) Incubação: 1966-1989, com uma média de 4,3 agências criadas por ano; (ii) *Takeoff*: 1990-2002, com uma média de 22,9 agências novas por ano; (iii) Saturação: 2003-2007, com uma taxa de 7,3 agências por ano.

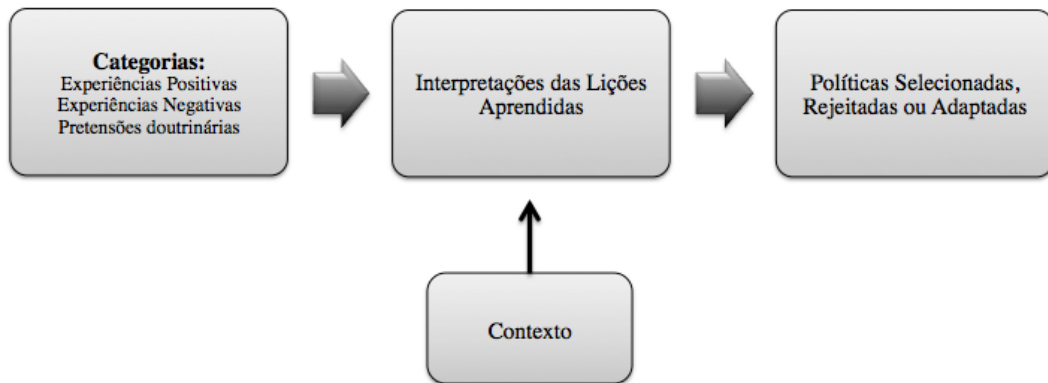
As agências diferem não apenas nas formas que assumem, nas trajetórias que seguem, mas também na retórica que as sustenta (SMULLEN, 2010). Tenbucken e Schneider (2004), analisando o processo de reforma no setor de telecomunicações, chamam esse processo de *'divergent convergence'* ou convergência divergente.

Nesse sentido, uma das lições fundamentais aprendidas nos últimos anos com relação às iniciativas reformistas é que “a trajetória institucional (*path dependence*) das burocracias importa” (COSTA, 2002, p.12) e que “cada tradição estatal produz um arranjo institucional diferente” (Idem, p.26). Desse modo, modismos internacionais são modificados de acordo com valores institucionais e culturais do aparato político-administrativo local e de acordo com especificidades internas do processo de tomada de decisão (VERHOEST & LAEGREID, op.cit.).

Nakano (2004), analisando o processo de agencificação no Japão, processo este inspirado na experiência britânica, mostra de que forma os *policymakers* japoneses reinterpretaram e redefiniram o conceito britânico de agencificação. A motivação para iniciar o processo de agencificação japonês não estava diretamente relacionada com a possibilidade de prestar o serviço público de forma mais eficiente, mas sim em reduzir o papel e o tamanho dos departamentos centrais. Essa diferença entre os processos britânico e japonês, afirma o autor, não é um mal entendido do Japão acerca do processo britânico, mas sim a forma que os atores políticos naquele país encontraram de resolver questões locais a partir da adaptação de ideias políticas subjetivas, como o fenômeno da agencificação.

Moynihan (2006) propõe uma teoria sobre como conceitos da NPM, em particular o processo de agencificação, são interpretados de acordo com as demandas do contexto local. Para o autor, o contexto influencia a política indiretamente, por meio da interpretação daqueles que a adotam. Ou seja, a forma como se entendem as lições aprendidas com determinada política vai moldar a adoção e implementação da mesma. Pode-se entender assim que, quanto maior for o espaço para interpretação, ou quanto mais genérica ou ambígua for uma dada política, maiores serão as diferenças observadas na sua implementação. A abordagem proposta pelo autor encontra-se na figura a seguir:

Figura 1. Importância do Contexto



Fonte: Adaptado de Moynihan (2006).

Ainda de acordo com este autor, é a ambiguidade subjacente às ideias da Nova Gestão Pública que permite a difusão do fenômeno da agencificação em contextos completamente distintos. Com isso, *policymakers* de diferentes localidades tem espaço suficiente para adotar superficialmente os mesmo conceitos, ignorar as experiências negativas observadas e adotar políticas que não se adequam ao contexto nacional.

Radaelli (2005), por sua vez, apresenta uma interessante forma de analisar a atuação do contexto, que utiliza para explicar a ‘difusão sem convergência’ da análise de impacto regulatório, uma das mais populares ferramentas regulatórias. O autor não tem como preocupação verificar as motivações para a adoção do instrumento (e.g., coerção, busca por eficiência, etc), mas de que forma variáveis do contexto político (tipo de burocracia, capacidade do governo em lidar com conflitos distribucionais, características do processo político e atores envolvidos) afetam o nível de convergência observado. Contudo, ainda que não analise a influência das distintas motivações no nível de convergência, o autor reconhece que “*If more than one logic is at work [...], it becomes easier to account for different results.*” (op.cit., p. 925). 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.

Entende-se neste trabalho que o grau de divergência do fenômeno da agencificação é afetado pelos mecanismos de difusão atuantes – de natureza política, vertical ou horizontal – e

por especificidades do contexto local, assumindo como premissa que o processo de agencificação é amplo o suficiente para ser entendido e apropriado de acordo com as necessidades locais, como sugerido por Moynihan (op.cit.).

Figura 2. Desenho Institucional e suas Influências



Elaboração Própria

Espera-se, dessa forma, que especificidades do contexto brasileiro, como a criação de uma agência reguladora para o cinema e as mudanças ocorridas na esfera estadual, possam ser explicadas a partir da identificação dos mecanismos de difusão atuantes e das variáveis contextuais envolvidas.

2.4 Difusão de Agências Reguladoras: Processo Convergente ou Divergente?

Conforme foi visto, são diversas as motivações para a criação de agências reguladoras independentes, bem como as explicações para as similitudes e as disparidades verificadas em seus desenhos institucionais. Os principais argumentos utilizados para explicar o processo de agencificação podem ser agrupados da seguinte forma:

Quadro 1. Explicações para a Criação de Agências Reguladoras Independentes

Mecanismos em Atuação	Rationale	Tratado por
Mecanismos de Natureza Política: Credibilidade e Incerteza Política. Redução dos Custos de Tomada de Decisão.	Necessidade de estabelecer compromissos críveis para atrair o investimento privado, notadamente os marcados por custos afundados (<i>sunk costs</i>). "Atar as mãos" de opositores políticos, de modo a manter as preferências da elite no poder quando as chances de reeleição são baixas. Flexibilidade de ação e, com isso, maior responsividade. Benefícios políticos oriundos da possibilidade de transferência de responsabilidade, ou blame shifting. Maior facilidade na obtenção de informação técnica.	Majone (2001); Moe (1990); Levy & Spiller (1996); Epstein & O'Halloran (1999); Fiorina (1982); Pereira & Mueller (2002); Gilardi (2005a; 2005b); Melo, Pereira e Werneck (2010)
Mecanismos Verticais: Europeanização, Organismos Internacionais e outras formas de Isomorfismo Coercitivo	Pressões formais e informais de organizações ou respostas à pressões exógenas de organismos internacionais; Expectativas da sociedade local;	Gilardi (2005b); Levi-Faur (2005)
Mecanismos de Transferência Intersetorial, Nacional e Internacional	Adoção do modelo agência independente como forma de legitimar a escolha ou simplesmente " <i>taken for granted</i> ". Decisão por criar uma agência é influenciada pela quantidade de agências criadas, até o momento, no mesmo setor, em diferentes setores, no mesmo país e em outros países.	Jordana, Levi-Faur & Marín (2005); Gilardi (2005b); Yesilkagit & Christensen (2009)

Elaboração Própria

É importante destacar, ainda que brevemente, que presença de um mecanismo horizontal, como a transferência setorial, tratada por Jordana, Levi-Faur e Marín (2005) não exclui a possibilidade de atuação de mecanismos de natureza política. Estes podem explicar, ao mesmo tempo, as similaridades entre agências reguladoras de infraestrutura (MUELLER & PEREIRA, 2002) e as divergências entre o nível de autonomia observado nas agências estaduais brasileiras (MELO, PEREIRA & WERNECK, 2010).

Este trabalho tem como premissa que o processo de agencificação, assim como as reformas administrativas, são explicados por uma combinação de fatores, e justificativas que utilizam apenas um mecanismo de difusão, 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.

Busca-se aqui verificar os mecanismos de difusão atuantes no processo brasileiro de agencificação, bem como identificar as variáveis contextuais relacionadas que ajudam a explicar as diferenças observadas na prática.

Cabe destacar que o caso brasileiro é especialmente interessante pelas mudanças ou adaptações observadas tanto em âmbito estadual como no federal. Essas reformulações nas

agências reguladoras brasileiras – seja na decisão pela sua extinção ou pela ampliação ou redução de funções – são importantes e usualmente deixadas de lado pela literatura de difusão⁷.

Por exemplo, caso o principal mecanismo atuante na criação da agência multisetorial do Rio de Janeiro, a ASEP, tenha sido 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.

Minas Gerais é outro exemplo curioso. Embora tenha sido beneficiado pela renegociação da dívida no final da década de 1990 e criado a Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Minas Gerais em julho de 1998, esta nunca fora implementada. Assim, a ARSAE, criada em 2009, é a primeira agência reguladora do estado, sendo responsável somente pelos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

A experiência das agências estaduais brasileiras mostra que é regra, não exceção, as constantes mudanças tanto no seu formato como nas atribuições destas (PÓ & ABRUCIO, 2007). Como exemplo, pode-se citar as agências estaduais que nunca foram implementadas, como a ARSEMG, em Minas Gerais, a AGDF, no Distrito Federal, a AGESP, no Espírito Santo e a ARCO, em Santa Catarina.

Outra curiosidade do contexto brasileiro é o papel que as agências federais têm desempenhado no âmbito estadual, notadamente a ANEEL. Embora muitos estados tenham firmado convênio com esta agência, o que permite a descentralização de atividades e recursos, estados importantes, como Rio de Janeiro e Minas Gerais, que juntos representam quase 20% do PIB brasileiro, até o momento não o fizeram, de sorte que não possuem reguladores para o setor de energia elétrica.

Dessa maneira, será analisada a presença de distintos mecanismos de difusão em diferentes momentos do processo de agencificação brasileiro, assumindo que os mecanismos tradicionais de difusão, – natureza política, horizontais e verticais – sozinhos, não são capazes de explicar as divergências verificadas na prática, sendo necessário analisá-los à luz das especificidades do contexto local.

⁷ Das seis agências reguladoras estaduais entrevistadas durante o VII Congresso de Regulação da ABAR, três (AGR, AGERGS e ARPE) tiveram as suas responsabilidades ampliadas nos últimos cinco anos. Dentre as que não tiveram, uma é bastante recente (ARSAE) e outra foi reestruturada em 2005 (AGETRANSP).

3 METODOLOGIA

As informações sobre o processo brasileiro de agencificação foram coletadas por meio de pesquisa documental em relatórios oficiais, artigos, sítios da internet das agências, jornais, decretos, leis, teses e dissertações. Entrevistas individuais semiabertas foram realizadas para a identificação de variáveis contextuais, a partir da análise da criação da ANCINE e das mudanças ocorridas no ambiente regulatório do Rio de Janeiro, com a extinção da ASEP e criação da AGETRANSP e AGENERSA.

A pesquisa também se beneficiou de informações coletadas ao longo do VII Congresso Brasileiro de Regulação, realizado pela ABAR, no final de 2011, em que foram entrevistados dirigentes e/ou funcionários de alto escalão de sete agências reguladoras brasileiras.

A coleta dos dados sobre os mecanismos de difusão atuantes no processo brasileiro 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 sítios na internet de órgãos governamentais, artigos já publicados sobre as agências federais e estaduais, sítios das agências, leis de criação, legislação pertinente, regimentos internos, dentre outros documentos oficiais que permitissem angariar informações como (i) ano de criação, (ii) setor de atuação, (iii) esfera de governo, (iv) governador responsável pela criação, e o partido político do mesmo, (v) agências já extintas, (vi) agências não implementadas e (vii) objetivos estabelecidos em lei. As agências analisadas encontram-se no quadro a seguir:

Quadro 2. Agências Reguladoras Pesquisadas

Agências Pesquisadas¹		
Federais		
ANEEL	ANA	
ANATEL	ANTAQ	
ANP	ANTT	
ANVISA	ANCINE	
ANS	ANAC	
Estaduais		
Sul	Nordeste	Norte
AGERGS (RS)	ARSEP (RN)	ARSAM (AM)
AGESC (SC)	ARPE (PE)	ARCON (PA)
AGESAN (SC)	ARSAL (AL)	AGEAC (AC)
AGEPAR* (PR)	AGEVISA (PB)	ARSAP (AM)
Sudeste	AGEEL (PB)	ATR (TO)
CSPE (SP)	ARPB (PB)	AGEVISA (RO)
ARSESP (SP)	AESA (PA)	Centro-Oeste
ARTESP (SP)	ARCE (CE)	AGER (MT)
ASEP (RJ)	AGERBA (BA)	AGEPAN (MS)
AGENERSA (RJ)	ASES (SE)	AGR (GO)
AGETRANSP (RJ)	AGRESE (SE)	ADASA (DF)
ASPE (ES)	ARSEP (MA)	
AGESP (ES)		
ARSI (ES)		
ARSEMG (MG)		
ARSAE(MG)		
Municipais		
AGESB (RS)	ARSAEG (SP)	ARSETE (PI)
AMAE (SC)	ARSAE ² (SP)	AMAE(PA)
AGR (SC)	ARSAE ³ (SP)	ARSBAN(RN)
AGEREG (MS)	AGERSA (ES)	

Elaboração Própria

¹Nesta tabela encontram-se as agências reguladoras criadas no Brasil a partir de 1996, incluindo as não implementadas na prática e as já extintas.

²Agência Reguladora dos Serviços de Água e Esgotos de Mauá

³Agência Reguladora dos Serviços de Água e Esgoto de Mirassol

*O Paraná criou, em 2002 por meio da LC N°94, a Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Infraestrutura do Paraná, que nunca fora implementada. A criação da AGEPAR, PLC N° 361/2011, ainda encontra-se em debate no estado.

Em seguida, foi feita pesquisa bibliográfica em sítios de órgãos de Estado, artigos, revistas, teses, dissertações e legislação pertinente acerca (i) do processo de privatização na União e nos estados, (ii) do processo de renegociação da dívida dos estados e (iii) de normas em nível federal que pudessem ter como efeito direto a criação de uma agência reguladora. Esses dados foram utilizados na identificação dos mecanismos verticais de difusão que atuaram no Brasil. Um dos entrevistados, dada a sua longa trajetória na administração pública, também contribuiu com informações sobre as influências no processo de privatização do estado, reforçando a presença de mecanismos verticais identificados na pesquisa documental.

As informações sobre os mecanismos de natureza política e horizontais foram obtidas por meio de pesquisa em artigos, livros, teses e dissertações, com o intuito de verificar trabalhos que já tivessem analisado a presença desses mecanismos no caso brasileiro.

A identificação das variáveis contextuais envolveu pesquisa nos sítios das agências, publicações no diário oficial, relatórios das assembleias legislativas, documentos de órgãos oficiais, legislação atinente às agências reguladoras, além de artigos, revistas, livros, teses e dissertações. Para o caso da ANCINE também foram analisadas as atas de todas as reuniões da Subcomissão de Cinema, instaurada em 1999 no Senado Federal. Os trabalhos já realizados sobre a criação das agências reguladoras brasileiras foram de grande importância como fonte de informações sobre as especificidades do contexto local, especialmente no caso das variáveis flexibilidade de gestão e regulação, e federalismo brasileiro.

Particularmente para a análise do caso da ANCINE e das agências do Rio de Janeiro, dois casos escolhidos para ilustrar o processo de difusão no contexto brasileiro, além de pesquisa bibliográfica e documental, foram realizadas entrevistas individuais semiabertas com funcionários e ex-funcionários de alto escalão das agências reguladoras, com extensa trajetória na área de regulação. Foram realizadas 9 (nove) entrevistas ao longo do ano de 2012, das quais 5 (cinco) contribuíram para a compreensão da dinâmica de difusão das agências no Estado do RJ e as outras 4 (quatro) para compreender o processo que deu origem à criação da ANCINE. As entrevistas ajudaram a compreender com maior profundidade o porquê da criação da ANCINE como uma agência reguladora independente e as mudanças no ambiente regulatório do Rio de Janeiro, em especial o que levou ao desmembramento da ASEP e criação da AGETRANSP e AGENERSA, validando ou revendo a trajetória construída a partir da coleta documental e bibliográfica.

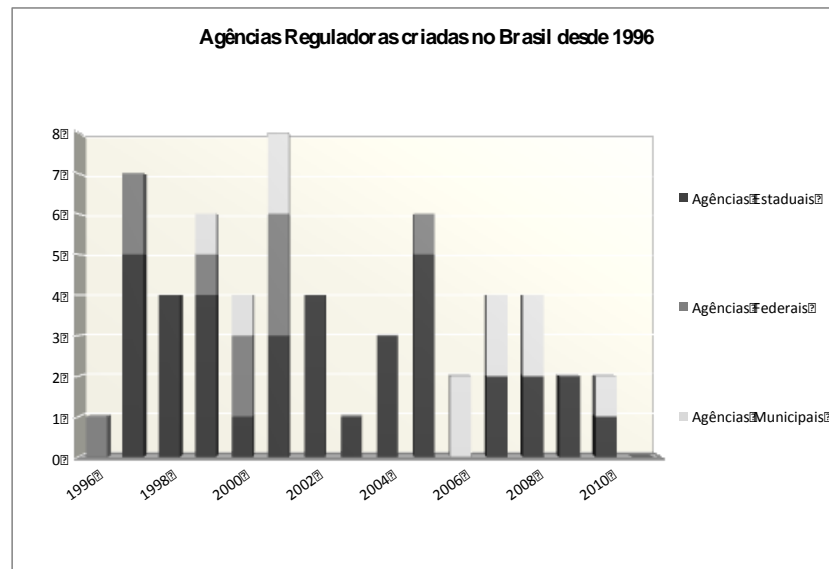
É importante observar que boa parte dos entrevistados teve uma ampla participação em diversas fases do processo de agencificação, desempenhando e, por vezes, acumulando papéis diversificados ao longo do processo (desde participação direta processo de elaboração do arcabouço legal que instituiu as agências, representante do poder executivo e/ou legislativo no momento de criação dos órgãos, dirigente de alto escalão das agências criadas e transformadas, e participantes da dinâmica setorial anterior ao processo de agencificação – como no caso do setor cinematográfico). Dessa forma, embora tenha-se procurado manter o anonimato dos entrevistados, é importante destacar que, dadas as suas extensas trajetórias de atuação, eles por vezes contribuíram em mais de um aspecto da pesquisa, permitindo um melhor entendimento tanto sobre as peculiaridades do contexto brasileiro, como sobre a atuação dos mecanismos de difusão, notadamente os mecanismos verticais e horizontais.

4 O PROCESSO DE DIFUSÃO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NO BRASIL

Uma vez levantadas as principais explicações para a criação de uma agência reguladora independente, cabe analisar o processo de criação das agências brasileiras, de sorte a verificar qual ou quais *rationales* predominaram em cada caso. Assim, será verificada a presença de mecanismos de natureza política, horizontais e verticais, mecanismos estes usualmente utilizados para justificar o aparente isomorfismo das agências e que predominaram como explicação para o processo brasileiro de agencificação até o momento. Em seguida, será dado maior foco à peculiaridades do caso brasileiro, na tentativa de identificar as variáveis contextuais atuantes no processo brasileiro de difusão de agências reguladoras.

O estudo desse processo é relevante na medida em que o Brasil é hoje um caso exemplar de “explosão” do movimento de agencificação. Desde 1996, já foram criadas e reformadas mais de cinquenta agências reguladoras, responsáveis desde a fiscalização de contratos até a regulação e fiscalização de jogos e loterias (Graf. 1).

Gráfico 1. Agências Reguladoras Criadas no Brasil desde 1996



Elaboração Própria.

Além disso, o Brasil é uma república federalista presidencialista, como os Estados Unidos, e multipartidária, em que os poderes constitucionais do presidente, notadamente no que concerne às iniciativas legislativas, o aproximam do parlamentarismo europeu (LIMONGI, 2006). Ademais, como ressalta Melo (2002), no Brasil, o problema enfrentado no momento da

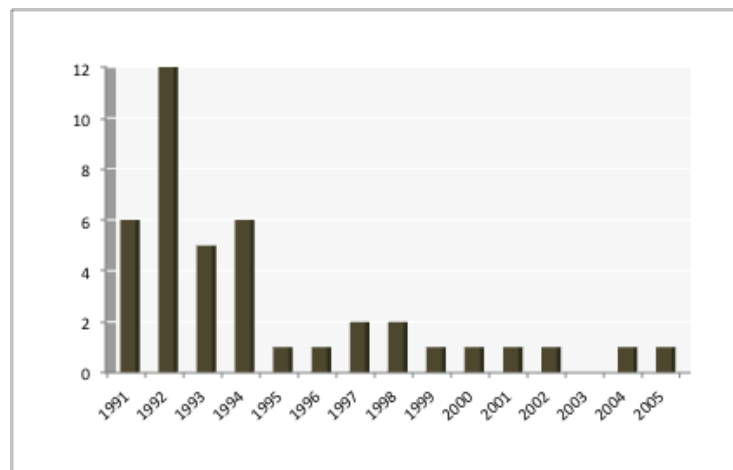
Reforma dos anos 1990 não era a excessiva centralização e controle administrativo, mas a fragmentação e heterogeneidade da burocracia, além da excessiva rigidez burocrática reafirmada na Constituição Federal de 1988.

Dessa maneira, o Brasil é peculiar tanto em seu sistema político como na sua motivação para a reforma e em suas tradições estatais, sendo particularmente interessante para compreender a dinâmica do processo de difusão de agências reguladoras.

4.1 Presença de Mecanismos de Natureza Política

Explicações para o processo de agencificação que levam em conta mecanismos de natureza política parecem predominar no Brasil (MUELLER & PEREIRA, 2002; . Esse argumento é fortalecido por ter sido a desestatização uma das principais características da mudança estrutural ocorrida na década de 1990 no país. O processo de desestatização, ao transferir “à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público” e ter como um dos objetivos centrais a “modernização da infraestrutura e do parque industrial do País” (BRASIL, 1997) tornou bastante difundida a relação entre o desenho institucional das agências reguladoras e a necessidade de atrair investimento privado. Somente em âmbito federal, 41 empresas estatais foram privatizadas desde 1991, conforme gráfico a seguir:

Gráfico 2. Empresas Federais Privatizadas (1991-2005)



Fonte: Ministério do Planejamento – DEST

Como já visto, são dois os principais mecanismos de natureza política apontados pela literatura: a necessidade de credibilidade e a incerteza política. A incerteza política, ou a delegação de poder como forma de assegurar as preferências ao longo do tempo, foi analisada para o caso brasileiro por Melo, Pereira & Werneck (2010). Os autores testam os argumentos de Moe (1990) e De Figueiredo (2002) em 31 agências reguladoras estaduais, analisando o impacto da estabilidade da facção do governo, do risco do governador perder as eleições seguinte e do seu apoio na assembleia legislativa sobre o nível de autonomia delegada. Os resultados indicam que o principal componente que influenciou o nível de autonomia das agências reguladoras estaduais foi o risco do governador de perder as eleições seguintes. Assim como sugerido por Moe (1990; 1995), a decisão quanto ao nível de autonomia delegada, ou quanto à redução do controle do governo sobre a agência, é, em parte, explicada pela vontade de manter as preferências da elite no poder, atando as mãos da administração seguinte.

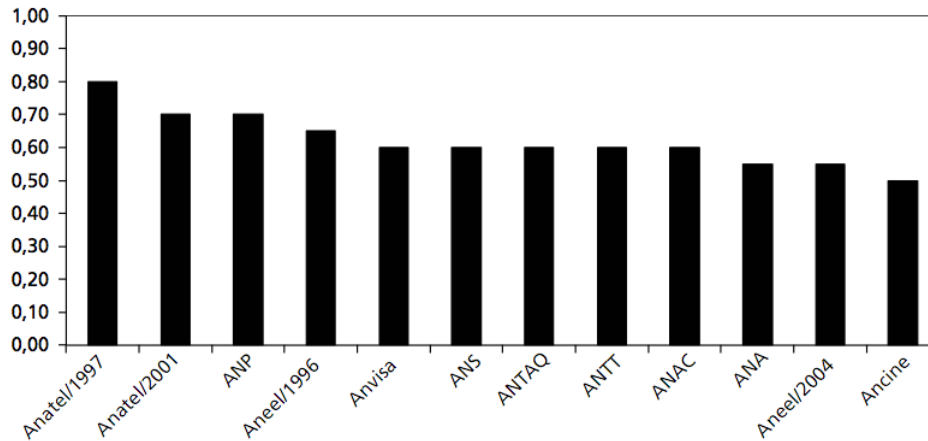
O papel da necessidade de credibilidade no desenho das agências brasileiras também já fora analisado, tendo sido formalmente desenvolvido por Mueller e Pereira (2002). Os autores argumentam que a principal motivação para a criação das agências reguladoras, bem como o principal determinante do seu desenho institucional, é a questão da credibilidade, ou o que vão chamar de custos de credibilidade. A ideia central é que agências com maiores custos de credibilidade, como ANATEL e ANEEL, por exemplo, experimentarão maiores níveis de autonomia do que agências com baixo custo de credibilidade, como ANVISA e ANCINE⁸. Embora reconheçam o isomorfismo das agências brasileiras, os autores acreditam que isto é passageiro e que se deve à pouca experiência do Estado brasileiro como regulador⁹.

Essa diferença de autonomia, todavia, não parece ser observada na prática. Batista (2011), tentando analisar sob quais condições o Executivo decide interferir nas agências, propõe, após uma extensa revisão dos indicadores já propostos pela literatura, um índice de independência formal das agências federais brasileiras.

⁸ A criação de agências como ANCINE e ANVISA, como aponta Melo (2002), é melhor explicada pela lógica da delegação congressual do que pela redução do risco regulatório. Assim, tanto a necessidade de informação técnica como a possibilidade de transferência de responsabilidade, ao tornarem os custos de delegar maiores do que os benefícios de tomar a decisão, podem justificar a adoção de agências independentes na área social, por exemplo.

⁹ Como o artigo é de 2002, a agência mais antiga tinha apenas 5 anos, na época. A Anvisa completava 3 anos e a ANCINE tinha acabado de ser criada.

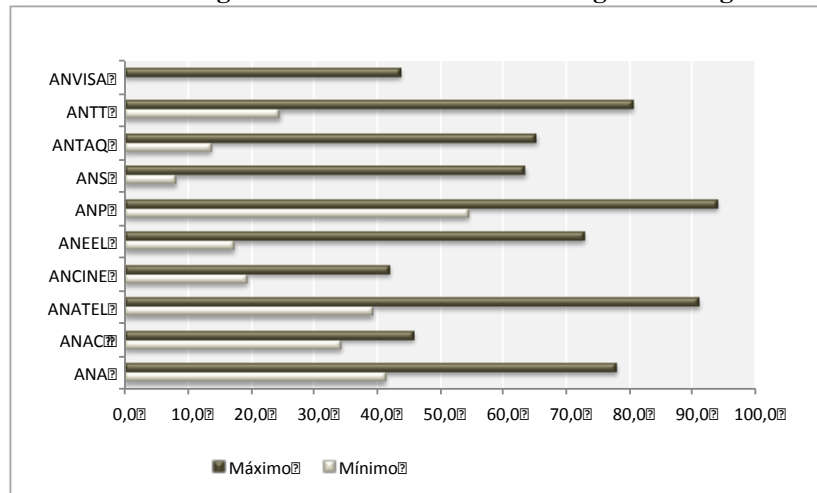
Gráfico 3. Índice de Independência Formal das Agências Federais
Índice de Independência Formal – agências federais brasileiras



Fonte: Batista (2011, p. 228)

Ainda neste trabalho, a autora também verifica um dos principais calcanhares de Aquiles das agências reguladoras federais: o contingenciamento de recursos¹⁰. Os dados referentes ao percentual do orçamento das agências contingenciado no período de 1997 a 2008 encontra-se no gráfico a seguir:

Gráfico 4. Contingenciamento de Recursos das Agências Reguladoras Federais



Fonte: Batista (2011). Elaboração própria.

¹⁰ O TCU, em relatório recente sobre a governança das agências de infraestrutura, ressalta que “o contingenciamento orçamentário tem o condão de dificultar o planejamento e a própria execução das atividades das agências, com possíveis repercussões negativas de grande impacto para os setores regulados e a sociedade em geral.” (TCU, p.14) Nesse sentido, tramita atualmente o projeto de lei complementar, o PLP 7/2011, de autoria do deputado Antonio Carlos Mendes Thame, do PSDB/SP, que exclui as Agências Reguladoras do contingenciamento de recursos para cumprimento das metas de resultado primário ou nominal na execução orçamentária.

Observa-se nos gráficos acima que, embora a ANCINE figure em último lugar no índice de independência proposto pela autora, essa diferença não parece significativa. A ANVISA, por exemplo, aparece em melhor posição do que diversas agências de infraestrutura, ficando atrás somente da ANATEL e ANP. Quanto ao contingenciamento de recursos, que a autora utiliza como parte do indicador de interferência política, mas que é um bom indicador de autonomia financeira, verifica-se que as agências com maior percentual de recursos contingenciados durante o período analisado foram a ANP, ANATEL e ANTT, todas agências de infraestrutura com elevados custos de credibilidade.

Uma das entrevistadas, quando indagada sobre possíveis diferenças no nível de autonomia das agências federais, acredita que isso não acontece:

Eu acho que a gente tem um bom nível de autonomia. [...] estamos no mesmo patamar das outras agências. Quando a gente se reúne, existe um Fórum Brasileiro das Agências Reguladoras, [...] a percepção que a gente tem é igual. Esse decreto que foi baixado, das passagens, do contingenciamento, que coloca limites para locação de imóveis, é um decreto ruim, no sentido da autonomia das agências reguladoras, mas estamos entendendo que está dentro de um pacote maior de lógica de segurar o freio do governo.

A partir das informações acima, não é possível afirmar que agências com maiores custos de credibilidade – como as de infraestrutura – possuem maior autonomia do que as agências responsáveis por regulação social, ou por atividades de fomento. Ou seja, a necessidade de credibilidade, sozinha, falha em explicar como ou porquê uma agência responsável por regulação social, como a ANVISA, possui maiores níveis de independência formal e menor percentual de recursos contingenciados que agências como ANEEL, ANTT e ANAC, para citar algumas.

4.2 Presença de Mecanismos Verticais

Quando se fala em pressões de organizações internacionais e/ou de comunidades políticas nacionais, um primeiro suspeito, no caso brasileiro, parece ser o Banco Mundial¹¹, dada a sua participação ativa nas reformas neoliberais da década de 1990.

¹¹ Como aponta Bresser-Pereira (2010, p.174): “[...] é comum que me façam perguntas como: por que decidiu iniciar a reforma? Foi iniciativa sua, do governo, ou teria sido iniciativa do Banco Mundial, que era o principal responsável pelas reformas neoliberais dos anos 1990?”

Bresser-Pereira (2010, p.184), no entanto, afirma que:

“Como a reforma gerencial não se incluía no receituário da ortodoxia convencional na medida em que buscava fortalecer o Estado, que havia sido transformado na fonte de todos os males, a reforma não contou com o apoio do Banco Mundial.”

O Banco Mundial, dessa forma, não será considerado como um mecanismo vertical para explicar o processo de agencificação brasileiro. Entende-se que tanto este como as diretrizes do Banco foram influenciados pelo avanço das ideias da NPM no mundo a partir do final da década de 1970 que, por seu turno, figura como um mecanismo horizontal de difusão. Ademais, o Banco Mundial já reconhecia, no final da década de 90, a necessidade de adaptar as reformas administrativas às demandas, tradições e recursos de cada sistema político (OLSEN, 2004).

No caso brasileiro, os primeiros mecanismos verticais de difusão que devem ser investigados são as determinações legais no âmbito federal. A década de 1990 no Brasil, por exemplo, foi marcada pela necessidade de controle das dívidas e dos crescentes déficits nas contas estaduais, que ameaçavam os esforços de estabilização macroeconômica e, por conseguinte, a retomada do desejado crescimento econômico sustentável. A negociação dessas dívidas com a União, por sua vez, estava diretamente relacionada com importantes mudanças institucionais que buscavam reduzir possíveis fontes de financiamento dos déficits estaduais (RIGOLON & GIAMBIAGI, 1999).

Nesse sentido, a Lei Federal nº 9.496/1997 pode ter desempenhado papel importante no processo de agencificação brasileiro, ao estabelecer que os entes federados elaborassem, obrigatoriamente, metas e compromissos quanto à *“privatização, permissão ou concessão de serviços públicos, reforma administrativa e patrimonial”*, como contrapartida para a renegociação das dívidas. Todos os estados brasileiros, com exceção de Tocantins e Amapá, aderiram ao Programa de Ajuste Fiscal nos anos de 1997 e 1998¹², e, com isso, às metas e compromissos estabelecidos na lei 9.496/97, ao menos em alguma medida.

¹² http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/programa_ajuste_fiscal.asp

Em declaração a jornalistas¹³, o ex-presidente do Conselho Estadual de Desestatização de Goiás e da Companhia Energética de Goiás, a CELG, Ovídio de Ângelis (PSDB) parece ratificar a importância da renegociação das dívidas no processo de privatização, ao exclamar que o então governador Maguito Vilela não fora obrigado a vender a usina de Cachoeira Dourada, mas

"[...] se quisesse que o Estado tivesse sua dívida com o Governo Federal renegociada, era obrigatório vender algo e, no caso, a escolhida foi Cachoeira Dourada [...] A venda da usina de Cachoeira Dourada foi uma decisão conjunta dos Governos Estadual e Federal. Não é correto falar em pressão, mas é claro que Goiás foi solicitado a privatizar, a fazer uma reciclagem patrimonial"

Um dos entrevistados também destaca a importância da União, enfatizando a série de metas que era necessário cumprir:

Diminuir o tamanho do estado, fechar empresas, tudo isso era um **pacote que a União nos obrigava**, inclusive, para que nós conseguíssemos alguns empréstimos antes de fechar, para que fosse possível fazer algum tipo de investimento, algum tipo de manutenção de custeio, investimentos emergentes para o estado. [...] Não tinha incentivo da União, tinha....Tenho os documentos, você tinha, assim, [...] 250 metas a serem alcançadas, senão vinha castigo. A União foi muito rigorosa, foram relações muito tensas, mesmo, por exemplo, sendo o RJ (um governo do) PSDB, e o governo federal sendo PSDB. Diminuir a folha, era todo mundo olhando planilha, corta aqui, mas tinha que fechar hospital ou fazer outro tipo de coisa que era impossível, diminuir custos que eram impossíveis. Então, a União ficava cobrando metas, em troca, por exemplo, de virar a dívida mobiliária, em troca de autorização de mandar empréstimos para o Senado.

A seguir, podem ser verificados os estados com maiores montantes emitidos, em termos absolutos, bem como o ano em que estabeleceram as suas primeiras agências reguladoras.

¹³Disponível em

<http://www.assembleia.go.gov.br/noticias/ver/id/90333/tipo/geral/governo+federal+apontou+a+saida+da+privatizacao+e+nos+concordamos+diz+ovidio> [último acesso em 31.08.2012]

Tabela 1. Renegociação das Dívidas dos Estados – Principais Beneficiados

Estados com Maiores Montantes Emitidos*	
São Paulo	59.364
Rio De Janeiro	19.409
Minas Gerais	12.687
Rio Grande Do Sul	10.595
Santa Catarina	2.237
Mato Grosso Do Sul	1.650
Goiás	1.528
Mato Grosso	1.059
Pernambuco	1.057
Bahia	1.002

* Valores nas respectivas datas de emissão em R\$ Milhões

Fonte: Gerência de Operações Especiais / Coordenação Geral de Operações da Dívida Pública

Tabela 2. Criação das Primeiras Agências Estaduais nos Principais Beneficiados

Estado	Ano
São Paulo	1997
Rio De Janeiro	1997
Minas Gerais	1998
Rio Grande Do Sul	1997
Santa Catarina	2005
Mato Grosso Do Sul	2001
Goiás	1999
Mato Grosso	1999
Pernambuco	2000
Bahia	1998

Elaboração Própria

Embora não seja possível, a partir destes dados, estabelecer uma relação entre a renegociação das dívidas, as privatizações e a criação de agências reguladoras, é interessante notar que os quatro principais estados beneficiados criaram as suas primeiras agências reguladoras ainda nos anos de 1997 e 1998. Destas, somente a AGERGS existe até hoje. A CSPE foi substituída em 2007 pela ARSESP, a ASEP, do Rio de Janeiro, deu lugar à AGETRANS e à AGENERSA, e a ARSEMG sequer foi implementada.

Uma outra possibilidade a ser investigada seria o novo marco regulatório do saneamento básico, com a promulgação da lei nº 11.445/2007. O seu artigo 11º, por exemplo, vincula a validade dos contratos que tenham como objetivo a prestação dos serviços públicos de saneamento básico à existência de normas de regulação para o cumprimento das diretrizes da lei, bem como a designação de entidade de regulação e de fiscalização. Na mesma lei também já está praticamente traçado o desenho institucional do ente regulador:

“Art. 21. O exercício da função de regulação atenderá aos seguintes princípios:
 I- independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira da entidade reguladora;
 II- transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões.”

Desde a promulgação da lei já foram criadas, pelo menos, 8 agências reguladoras de saneamento básico, uma em Guaratinguetá (ARSAEG/SP), uma no Espírito Santo (ARSI/ES), uma no Distrito Federal (ADASA/DF), uma no município de São Borja (AGESB/RS), uma no município de Tubarão (AGR/SC), uma em Belém (AMAE/BELÉM), uma no município de Mirassol (ARSAE/SP) e uma em Minas Gerais (ARSAE/MG). Sobre esta última, é interessante notar que a ARSAE é a única agência reguladora do estado de Minas Gerais, que, desde a extinção da ARSEMG pela Lei Estadual Nº 13.869 de 2001, era o único estado da região sudeste sem agência reguladora.

Dessa forma, observa-se o papel significativo dos marcos nacionais, como a nova legislação de saneamento básico, e do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, no processo de agencificação brasileiro. Quanto ao primeiro, pode-se esperar, para os próximos anos, uma nova onda de criação de agências reguladoras com desenhos bastante similares, agora na esfera municipal.

4.3 Presença de Mecanismos Horizontais

A importância de mecanismos horizontais ainda não foi analisada no Brasil de maneira sistemática. A participação do Banco Mundial, no lugar de ser analisada como um mecanismo vertical, pode ser entendida como mecanismo horizontal, na medida em que, tanto o processo brasileiro de agencificação como as próprias diretrizes presentes no relatório do Banco Mundial publicado em 1997 (COSTA, 1998), foram influenciados pelas reformas da NPM que ocorriam no mundo desde o final dos anos 1970.

Mais do que a pressão de um organismo internacional para o processo de agencificação brasileiro, pode-se analisar o que Jordana, Levi-Faur e Marín (2005) chamam de transferência internacional, a partir, por exemplo, do número de agências criadas na América Latina. Os autores, além de verificarem a importância de mecanismos horizontais – ou o que chamam de difusão por contágio – destacam que, no caso da América Latina, canais de transferência setorial – sejam no mesmo país ou no mesmo setor em diferentes países – explicam em grande medida as

chances de adoção ou reformulação de agências reguladoras. Ou seja, a presença de agências reguladoras em determinado setor no mesmo país ou no mesmo setor mas em diferentes países aumentou de forma significativa as chances do estabelecimento de agências reguladoras na América Latina.

4.4 A Importância do Contexto no Caso Brasileiro: Identificação de Possíveis Variáveis Contextuais

Embora o fenômeno da agencificação possa ser considerado global, dado o crescente número de agências observado nas mais diversas localidades (CHRISTENSEN & LAEGREID, 2005), o que cada local entende por agência e as diferenças observadas na prática indicam tratar-se de um fenômeno divergente.

Busca-se aqui identificar fatores contextuais que ajudem a explicar as diferenças observadas na prática. Ou seja, uma vez verificada a atuação de mecanismos de natureza política, verticais e horizontais, é importante analisar de que forma o contexto brasileiro importa, ou quais as variáveis relacionadas ao contexto local ajudam a explicar o processo brasileiro de difusão de agências reguladoras.

4.4.1 Flexibilidade de Gestão e Regulação

Uma variável contextual já apontada pela literatura que trata do processo de criação das agências brasileiras é a possibilidade de confusão entre o desejo por uma maior flexibilidade de gestão e o modelo de agência reguladora.

Um dos aspectos centrais da Reforma do Estado dos anos 1990 era a reforma administrativa estrutural. De acordo com Bresser, a administração burocrática weberiana tinha uma contradição intrínseca, uma vez que “*em um mundo em plena transformação tecnológica e social, é impossível para o administrador ser racional sem poder adotar decisões, sem usar de seu julgamento discricionário.*” (BRESSER-PEREIRA, 1997, p.41)

No Brasil, desse modo, uma das principais motivações para a reforma consistia em aperfeiçoar o processo de implementação de políticas públicas, a partir de uma estrutura administrativa mais flexível e descentralizada (COSTA, 2002). A importância da flexibilidade administrativa e de ‘driblar’ a rigidez imposta pela Constituição Federal de 1988 ficam claras nas palavras do próprio Bresser-Pereira (2010, p.181):

“[...] em 1988, uma nova e democrática Constituição havia sido aprovada, e nela, em vez de se pensar na reforma gerencial, buscou-se reafirmar e “completar” a reforma burocrática de 1937. Esta decisão foi um erro, foi um retrocesso burocrático em relação aos avanços que haviam sido realizados durante o regime militar, a partir do Decreto-Lei 200, de 1967 [...]”

Bresser, todavia, já ressaltava para o fato de que maior autonomia não significa insulamento burocrático, distinguindo, naquele momento, entre três tipos de instituição: as secretarias formuladoras de políticas públicas, as agências executivas e as agências reguladoras. Estas últimas, dada a sua necessidade em substituir um mercado competitivo, deveriam ser mais autônomas que as demais.

Pacheco (2006) aborda as diferenças entre as agências reguladoras e executivas atentando para a distinção entre autonomia política e autonomia administrativa, feita por Bresser. A primeira estaria relacionada à necessidade de credibilidade e, portanto, é devida às agências reguladoras, enquanto a segunda refere-se à questão da eficiência e foco nos resultados, se estendendo a toda a administração pública, uma vez que migrava-se, ou se buscava migrar, do modelo burocrático para o gerencial.

Essa divisão, na prática, revelou-se problemática. Como aponta Costa (2002), enquanto somente uma agência executiva havia sido implementada até 2002, o Inmetro, até mesmo o setor cinematográfico já tinha a sua agência reguladora. O autor aponta que, além da rápida difusão das agências reguladoras, o MARE também encontrara obstáculos na definição das bases legais das agências executivas. Pacheco (op.cit.), na mesma direção, atribui o insucesso das agências executivas à baixa disposição do governo em conferir-lhes a autonomia (administrativa) necessária.

Considerando a timidez na implementação de agências executivas e o sucesso das agências reguladoras, que se estenderam muito além dos setores de infraestrutura, Peci (2007) argumenta que a disseminação do modelo de agência no Brasil encontrara forte atração tanto em nível federal como estadual em grande parte por proporcionar a desejada flexibilização da gestão pública. Para a autora, o processo de difusão do modelo de agências reguladoras independentes no Brasil pode representar uma associação equivocada entre flexibilização da gestão e regulação, o que, por seu turno, tem como consequência desastrosa a inibição do desenvolvimento de melhores alternativas de gestão pública. Ou seja, a escolha do mesmo desenho institucional para agências tão distintas como ANEEL e ANCINE, por exemplo, pode ocorrer por uma crença de

que o modelo de agências reguladoras independentes representa a única forma – ou, pelo menos, a única forma possível – de gerir adequadamente a coisa pública.

Conforme já verificado, a adoção de agências reguladoras é também, em grande medida, explicada por peculiaridades organizacionais desse modelo, tais como especialização de funções, motivação dos funcionários, regras diferenciadas de gestão de recursos humanos e maior transparência desses órgãos. No caso brasileiro, são algumas as características das agências que permitem essa associação. Primeiro seria a autonomia financeira, apontada por Costa (op. cit.) como uma das razões do sucesso das agências reguladoras. Essa ideia, contudo, tem como base a crença de que agências reguladoras, diferentemente das executivas, não teriam problemas relacionados ao contingenciamento de recursos, posto que sua receita é oriunda, basicamente, de taxas de regulação.

Isso, contudo, não é verificado na prática, como aponta relatório do TCU (2011, p.14) sobre a capacidade de governança regulatória das agências:

“94. As agências reguladoras submetem-se aos ditames gerais do processo orçamentário, sem quaisquer prerrogativas que indiquem autonomia financeira (item 4.1.1). Também não existem quaisquer mecanismos formais que garantam estabilidade dos recursos descentralizados aos entes reguladores (item 4.1.2), estando sujeitos a contingenciamentos e a liberações intempestivas de recursos (item 4.1.4).”

Embora, na prática, os contingenciamentos limitem a autonomia financeira das agências, essa característica pode ajudar a explicar a atração inicial pelo modelo de agência reguladora.

Outra característica das agências reguladoras é a sua autonomia de gestão, ou seja, não subordinam-se hierarquicamente aos ministérios e possuem flexibilidade para licitar e contratar de forma diferenciada do restante da administração direta (FARIAS & RIBEIRO, 2002), prerrogativa esta assegurada pela lei 9.986/2000, que dispõe sobre a gestão dos recursos humanos das agências.

Uma especificidade do contexto brasileiro, desse modo, parece ser a associação feita entre regulação – criação de agências reguladoras – e flexibilidade administrativa. Para isso, contribuem características intrínsecas das agências, a dificuldade em implementar agências executivas e o aparente sucesso das agências reguladoras.

4.4.2 O Federalismo Regulatório

O federalismo brasileiro também é importante para ajudar a explicar uma peculiaridade do caso brasileiro, que é o papel que a ANEEL vem exercendo junto às agências estaduais, e que está relacionado com a própria intenção de descentralização de atividades. Conforme pode ser verificado no Caderno Temático da Aneel, sobre a descentralização de atividades:

“Para que um estado ou o Distrito Federal receba delegação da ANEEL para a execução de atividades passíveis de descentralização, a unidade da Federação interessada deve dispor de uma Agência ou Órgão Regulador, criado por lei estadual ou distrital, conforme o caso, com autonomia administrativa, patrimonial, financeira e de gestão, e independência decisória nos moldes da ANEEL.” (ANEEL, 2005, p.14. Grifo meu)

Cabe destacar que essa prerrogativa, ou seja, a capacidade de estabelecer condições para que haja a descentralização, é parte da Lei de Criação da ANEEL – a lei nº 9.427/1996 – que fora alterada pela lei nº 12.111/2009, conforme § 2º do Art. 20:

“A delegação de que trata este Capítulo será conferida desde que o Distrito Federal ou o Estado interessado possua serviços técnicos e administrativos competentes, devidamente organizados e aparelhados para execução das respectivas atividades, conforme condições estabelecidas em regulamento da Aneel.”

Assim, na prática, estados que ainda não possuem agências reguladoras devem criá-las caso queiram ter algum poder sobre as distribuidoras de energia, e estados que já as possuem devem se adequar aos requerimentos da ANEEL, como pode ser verificado na introdução ao projeto de lei estadual nº124/2007 – que busca alterar a lei de criação da AGEAC:

“A Agência Reguladora dos Serviços Públicos do Estado do Acre - AGEAC, criada por meio da Lei nº 1.480/2003, foi concebida com a finalidade de controlar, regular e fiscalizar os serviços públicos delegados, nas áreas de distribuição de gás canalizado, energia elétrica, telecomunicações e água. No entanto, para que possamos firmar convênios com as Agências Nacionais, foi constatada a necessidade de sua alteração.”

Nesse contexto, para que os entes da federação tenham algum poder regulador na área de energia elétrica, devem se adequar às regras impostas pela ANEEL, que, por seu turno, refletem a sua própria estrutura organizacional. A descentralização das atividades da ANEEL, além de

aproximar governo estadual e a sociedade local – e, assim, possivelmente beneficiar os consumidores-eleitores –, reestabelece o poder dos governadores locais, uma vez que, embora fosse competência do governo federal a privatização do setor de distribuição de energia, a sua aprovação dependia, em grande medida, do aval dos governadores, que estariam perdendo a sua influência sobre as empresas estatais (OLIVIERI, 2006). Com a descentralização, os governos estaduais conseguiram, de certa forma, manter o controle sobre o setor, sem onerar o tesouro estadual – uma vez que a ANEEL repassa os recursos necessários à execução das atividades – mas, em troca, tiveram que estabelecer reguladores estaduais com níveis aceitáveis de governança.

Atualmente, das cerca de trinta agências reguladoras estaduais, dez possuem convênio com a ANEEL: ARCON/PA, ARCE/CE, ARSEP/RN, ARPB/PB, ARPE/PE, ARSESP/SP, AGERGS/RS, AGR/GO, AGER/MT e AGEPAN/MS¹⁴. Dos 26 estados brasileiros, 16 ainda não possuem convênio com a agência federal, dentre eles estados importantes, em termos econômicos, como Rio de Janeiro, Minas Gerais e Bahia, por exemplo.

A ausência de convenio entre esse estados e a ANEEL é bastante curiosa, notadamente no caso do Rio de Janeiro. A agência fluminense reguladora de energia, desse modo, somente responde pela fiscalização e acompanhamento da distribuição de gás canalizado. A ausência de descentralização das atividades da ANEEL para a AGENERSA baseia-se no argumento de que a reguladora estadual não possui níveis de governança adequados. Essa afirmativa, todavia, merece ser melhor analisada, uma vez que agências como a ARPB, que tem já teve como presidente ex-prefeito e ex-deputado estadual e ainda não realizou seu primeiro concurso público até o momento, é conveniada desde de 2002.

Essa ausência de competência sobre o setor de energia elétrica ganhou destaque com a tragédia das recorrentes explosões de bueiros na cidade do Rio. Naquele momento, a falta de um convênio com a ANEEL foi apontada como um limitador para a fiscalização da concessionária de distribuição de energia, a Light¹⁵. A responsabilidade pela explosão dos bueiros acabou recaindo sobre as concessionárias de gás e de distribuição de energia elétrica, a CEG e a Light¹⁶. A AGENERSA, reguladora da CEG, assumiu o acompanhamento da inspeção das caixas

¹⁴ Disponível em <http://www.aneel.gov.br/area.cfm?idArea=215&idPerfil=4> [último acesso em 31.08.2012]

¹⁵ Ver também <http://www.ces.fgvsp.br/index.php?r=noticias/view&id=217049>

¹⁶ As duas empresas acabaram assinando termos de ajustamento de conduta (TAC) por conta do episódio, sendo multadas em 100 mil reais por cada explosão e tendo cinco dias para apresentar sua defesa. Ver <http://oab-rj.jusbrasil.com.br/noticias/2788508/ceg-e-light-serao-multadas-em-r-100-mil-sempre-que-bueiro-explodir>

subterrâneas da Light feito pela CEG, além de receber, juntamente com a prefeitura do Rio e a ANEEL, relatórios semanais da CEG e da Light sobre as inspeções.

Quando indagados sobre a ausência de convênio com a agência federal, os entrevistados apresentaram explicações diversas, e assumiram não saber o porquê. Um deles acreditava de fato tratar-se de uma desconfiança com relação à boa governança da AGENERSA por parte da ANEEL, e o outro entendia tratar-se de pressões, por parte de grupos de interesse no estado, a fim de não perderem sua influência no setor. Uma terceira explicação, mais contundente e verossímil, foi apresentada por um dos entrevistados. De acordo com ele, não era interessante, para o Estado, firmar um convenio com a agência federal. Isso porque, como não faltam recursos nas agências do estado¹⁷, ou seja, uma vez que a descentralização de recursos da ANEEL não é imprescindível, e os poderes reguladores que a agência federal transfere são bastante limitados, os benefícios de regular as distribuidoras estaduais são inferiores aos custos associados. Assim, quando ocorrem episódios trágicos, como a explosão dos bueiros no município do Rio de Janeiro, a governo do estado pode intimar a ANEEL, atribuindo à agência a culpa pelas explosões.

4.4.3 *O caso da ANCINE*

A criação de uma agência de fomento – função esta que antecede a reguladora, especialmente no momento da criação desta agência – para o cinema, no formato de agência independente reforça a tese de ‘convergência divergente’. Diferentemente das demais agências reguladoras federais, que podem ser explicadas basicamente pela atuação de mecanismos de natureza política, a ANCINE se apresenta como uma curiosa mistura de mecanismos horizontais e variáveis contextuais, como a atuação de atores setoriais.

Deve ser observado, inicialmente, que são algumas as particularidades da ANCINE, que tornam a análise do seu caso bastante pertinente. Alvarenga (2010) menciona três delas: (i) o fato de ser oriunda de demandas do setor, e não do Estado, (ii) a indefinição quanto ao Ministério que deveria ser vinculada e (iii) seu status de agência reguladora independente. Acrescenta-se a isso o fato de, em princípio, não englobar o audiovisual como um todo, conjugar as atividades de fomento e regulação e ter sido criada por medida provisória, única dentre as federais instituída

¹⁷ As duas agências compartilham sua receita, de modo que a AGENERSA acaba por sustentar a AGETRANSP.

por este instrumento. Neste trabalho, contudo, somente será analisado o porquê da criação de uma agência reguladora independente para o cinema.

A ANCINE foi criada pela Medida Provisória nº 2.228-1/2001, ainda no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, do PSDB, como um “órgão de fomento, regulação e fiscalização da indústria cinematográfica e videofonográfica, dotada de autonomia administrativa e financeira”. A MP que estabeleceu a agência foi resultado de um ano de trabalho do Grupo Executivo de Desenvolvimento da Indústria do Cinema (GEDIC), que, por sua vez, fora criado logo após 3º Congresso Brasileiro de Cinema (CBC), em 2000.

As primeiras (re)articulações¹⁸ dos atores setoriais, ou “povo do cinema”^{19,20}, todavia, ocorreram no final da década de 1990, e foram capitaneadas por Gustavo Dahl, possivelmente o ator mais importante no processo de criação da ANCINE²¹. É importante destacar, nesse sentido, que, como apontou um dos entrevistados, “*toda política cinematográfica, durante os vários anos, foi conduzida pelo setor. Ela não era uma coisa conduzida do governo para o setor, e sim era o setor que sempre propôs para o governo*”, o que demonstra uma prática diferenciada de pressão de movimentos setoriais. De forma resumida, os principais acontecimentos que antecederam e marcaram a rearticulação do setor em torno de uma política de Estado foram a Carta ao Ministro da Cultura²², o XXXI Festival de Brasília, a instauração da Subcomissão do Cinema Brasileiro, o 3º Congresso Brasileiro de Cinema e a criação do GEDIC.

Até o XXXI Festival de Brasília, as demandas setoriais contemplavam a necessidade de “criação de um órgão governamental de caráter supra-ministerial”, como um “Conselho Nacional de Política Audiovisual” e a “criação de uma Organização Social, por meio da transformação de

¹⁸ Embora o setor tenha sido, historicamente, bastante politizado, ele foi desestruturado com a extinção da Embrafilme, do Concine e da Fundação do Cinema Brasileiro, e com as leis de incentivo fiscal, que não foram acompanhadas de uma política setorial clara e integrada. Como ressaltado por um dos entrevistados, “*nesse período, até por conta das leis de incentivo, houve uma despolitização total do setor. Então, as pessoas ficavam batalhando recursos para dar conta dos seus projetos nas empresas, etc*”.

¹⁹ Essa denominação foi dada pelo relator da Subcomissão de Cinema do Senado, Senador Francelino Pereira – “*esse segmento, que chamo de “o povo do cinema”, [...] os exibidores, os investidores, os cineastas, os roteiristas [...]*” – e será utilizada neste trabalho como referência aos atores setoriais.

²⁰ BRASIL. Senado Federal. Comissão de Educação. *Subcomissão do Cinema Brasileiro*. Ata da 1ª Reunião Ordinária da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 51ª Legislatura. Notas Taquigráficas. Depoimento de Francelino Ferreira. 29 jun. 1999. p. 4.

²¹ Gustavo Dahl foi coordenador do XXXI Festival de Brasília do Cinema Brasileiro (juntamente com Augusto Sevá), autor da Carta endereçada ao ministro da cultura Francisco Weffort, presidente do III Congresso Brasileiro de Cinema, membro do GEDIC e primeiro presidente da Ancine.

²² A Carta ao Ministro da Cultura, de 24 de janeiro de 1997, foi uma resposta de Gustavo Dahl à solicitação do ministro de um “parecer sobre o filme brasileiro no exterior e uma política de qualidade” (CBC, 2011, pp.139-141).

unidades já existentes” (CBC, 2011, p.170), uma vez que o diagnóstico do setor apontava para a ausência de uma “política sistêmica e permanente de desenvolvimento da atividade cinematográfica” (idem, p.169).

A Carta de Brasília²³, de 1998, também falava da necessidade do Estado assumir “sua função de agente regulador da atividade econômica” e que, para exercer essa função, impunha-se ao governo “uma atuação integrada de variadas instâncias ministeriais, bem como sua coordenação” (idem, p. 177). Essa ação integrada, como destaca um dos entrevistados, seria contemplada com a criação de um Conselho – no caso o Conselho Superior de Cinema:

No início, o que se pensava não era na criação de nenhum órgão. Na verdade, o que se pensava num primeiro momento era a criação de um Conselho, que é o Conselho Superior de Cinema, e que – isso era principalmente o pensamento do Gustavo (Dahl) – a partir desse Conselho, se encontraria a melhor forma de lidar com a política pública: o que que a gente precisaria para efetivamente construir uma política pública para o setor, o que que era necessário se criar, etc. Era uma tentativa de não ter pressa na construção disso.

É importante destacar que as manifestações dos atores setoriais encontravam eco no Executivo à época. O Ministro Francisco Weffort, além de procurar Gustavo Dahl no final de 1996, solicitando “um parecer sobre o filme brasileiro no exterior e uma política de qualidade” (idem, p.139), também apoiara a criação da Subcomissão de Cinema no Senado, conforme destaca seu relator:

Conversando com o Ministro da Cultura, Francisco Weffort, [...]S. Ex^a aplaudiu imediatamente a nossa iniciativa e disse o porquê: porque o Ministério da Cultura tem uma comissão especial, tem um Ministro vivamente interessado na cultura cinematográfica, tem um Secretário de Audiovisual que também é interessado nesse assunto, mas a verdade é que eles ficam numa redoma, dentro de um círculo, porque não podem estabelecer um debate que possa provocar um atrito dentro da própria estrutura de Governo. Ele disse assim: criem a comissão imediatamente, porque o Congresso é uma Casa aberta, em que todos entram, divergem, discutem, até que, afinal, terminemos com uma solução consensual, que são as leis ou as decisões tomadas pelo Congresso, no voto secreto ou não²⁴.

²³ A Carta de Brasília representou o documento final do seminário “Cinema Brasileiro Hoje”, no XXXI Festival de Brasília do Cinema Brasileiro, realizado em outubro de 1998.

²⁴ BRASIL. Senado Federal. Comissão de Educação. *Subcomissão do Cinema Brasileiro*. Ata da 3ª Reunião Ordinária da 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 51ª Legislatura. Notas Taquigráficas. Depoimento de Francelino Pereira. 08 jun. 2000. p. 38.

A Subcomissão de Cinema do Senado encerrou suas reuniões em dezembro de 2000, momento em que já havia ocorrido o 3º Congresso Brasileiro de Cinema e o GEDIC já estava criado. Embora o relatório final do 3º CBC não falasse em agência reguladora²⁵, a ideia de criação da agência parece ter surgido em meados de 2000, na Subcomissão de Cinema, o que pode ser observado no depoimento de Cacá Diegues:

A própria estrutura do Ministério não permite que exista a **agilidade**, a velocidade que a agenda cinematográfica obrigaria a ter. A médio prazo, em um horizonte relativamente curto, **vamos precisar ter um agência** ou uma secretaria de audiovisual ligada à Presidência da República de administração horizontal. **Não falo daquela velha forma de administração vertical**, daquela grande empresa, de uma autarquia. **Falo de administração horizontal – como a da Agência Nacional de Energia, a da Agência Nacional de Petróleo –, capaz de articular as necessidades do cinema em diversos setores do Executivo:** na Receita Federal, no Ministério das Relações Exteriores, no BNDES, no Banco do Brasil e também no Ministério da Cultura, que deve continuar sendo o responsável pela política cultural do cinema, pelo financiamento de filmes a fundo perdido, etc²⁶.

Cabe notar que, no depoimento de Cacá Diegues, é clara a associação entre a criação de um órgão ágil, responsivo, e as agências reguladoras independentes, que estavam sendo criadas naquele momento pelo governo federal, o que indica, possivelmente, a presença de certa confusão entre flexibilidade administrativa e regulação.

Gustavo Dahl, em entrevista à Marcus Alvarenga, confirma que a ideia de uma agência reguladora saiu de uma de suas conversas com Cacá Diegues (ALVARENGA, 2010, p.132):

Da minha ideia da ONG passou para o Conselho e ele me falou que tinha de ser uma agência. E depois, no governo, **era o momento das agências**, havia reclamações de gente achando que era um absurdo uma agência para o cinema. Porque agência era para serviços públicos, mas a agência para o cinema era defendida na base de que o cinema é um bem público (Grifo meu).

²⁵ [Em relação à organização do Estado] Criar, no âmbito governamental, **um órgão gestor** da atividade cinematográfica no Brasil, com participação efetiva do setor e com finalidades amplas de ação como agente formulador de políticas e de informação, agente regulador e fiscalizador de toda a atividade e agente financeiro. (Relatório Final do 3º CBC. Grifo meu)

²⁶ BRASIL. Senado Federal. Comissão de Educação. *Subcomissão do Cinema Brasileiro*. Ata da 3a Reunião Ordinária da 2a Sessão Legislativa Ordinária da 51a Legislatura. Notas Taquigráficas. Depoimento de Carlos Diegues. 08 jun. 2000. p. 25.

Assim, das articulações do povo do cinema, saíram ideias que foram desde a criação de uma ONG, OS²⁷ e Conselho até o modelo de agência reguladora, que, de acordo com os entrevistados, estava na moda naquele momento:

A opinião que eu tenho é que, naquele momento, **o governo fazia agências regulatórias**. Quer dizer, tinha decidido adotar o modelo das agências regulatórias que é o modelo adotado em vários países, sobretudo nos EUA.

[...] se eu tivesse desembarcando de Marte hoje, ia dizer “acho estranhíssimo”. Que diabos, uma agência? Agência reguladora? Estranhíssimo. Agências reguladoras, normalmente, existem para regular concessões feitas pelo Estado para exploração de serviços públicos, como agência de eletricidade, gás, disso e daquilo. [...] Mas, na época, **tava na moda criar agências**. [...] Criar um órgão público a essa altura do campeonato, quando a postura pública do governo era diminuir o Estado, pegava mal. **As agências estavam sendo criadas, então mais uma era mais fácil**. Acho que o modelo da agência foi o que viabilizou a ideia que tinha na cabeça dos cineastas de que tinha que ter um órgão exclusivamente dedicado ao cinema.

Na época **tava em moda** essa questão das agências reguladoras, pensava-se uma agência reguladora que pudesse abarcar todo o audiovisual [...]

Então a ideia de agência realmente surge em 2000 com o GEDIC. Agora não me lembro mais em que momento foi. [...] Foi uma ideia do Executivo, não foi uma ideia do setor não. Eu acho que era por conta disso, porque **as agências estavam...na moda**. Que, na verdade, acabou que se mostrou eficiente de uma certa forma.

A partir dos trechos acima, pode-se entender que a ANCINE nasce das necessidades por parte dos atores setoriais de uma política para o cinema, e que o momento em que os atores se rearticulam e conseguem levar suas demandas ao Executivo é justamente o “*momento das agências*” no governo federal, ou seja, o momento no qual “*o governo fazia agências reguladoras*”. Era a forma legítima de organização pública na época. Como menciona Assunção Hernandez, o objetivo do 3º CBC teria sido alcançado “*com a criação de uma autarquia que quis o governo federal de então denominar “Agência”*”²⁸.

Ao mesmo tempo em que as agências estavam “na moda” – em setembro de 2001, cerca de 26 agências reguladoras tinham sido estabelecidas no Brasil, entre federais, estaduais e

²⁷ Vera Zaverucha apresentou uma proposta de criação de uma Organização Social, durante o XXXI Festival de Brasília do Cinema Brasileiro.

²⁸ Os primeiros desafios do CBC. Artigo de Assunção Hernandez, publicado na Edição Especial da Revista de Cinema. Disponível em: <http://blogs.utopia.org.br/cbc/2010/09/02/os-primeiros-desafios-do-cbc/> [Último acesso em 31.08.2012]

municipais – é interessante notar que um dos entrevistados aponta para o fato de “pegar mal” a criação de um órgão, em um momento em que a redução do tamanho do Estado era um dos pilares centrais da política da então administração.

Além da presença de mecanismos horizontais e da pressão dos atores setoriais, o desejo por uma maior flexibilização da gestão pode também ter atuado no caso da ANCINE, como pode ser percebido no comentário de Cacá Diegues na Subcomissão de Cinema.

Bresser-Pereira (2006 *apud* FORNAZARI 2007) parece ratificar essa hipótese, ao afirmar que:

Provavelmente, houve uma expansão do modelo de agências reguladoras em função de que perceberam a possibilidade de superar os entraves burocráticos da administração direta, fora das restrições normativas da administração direta. Se a ANCINE fomenta a produção e o Ministério da Cultura também fomenta – por meio da Secretaria do Audiovisual – não faz o menor sentido, em tese, a criação de uma agência reguladora.

Nessa mesma direção, o deputado Narcio Rodrigues, do PSDB de Minas Gerais, membro da Comissão Mista que analisou a MP 2.228-1, menciona como maior mérito da MP o estabelecimento da ANCINE, que teria como inspiração a experiência bem-sucedida das demais agências já criadas. Em seu depoimento, fica clara a confusão entre flexibilidade de gestão e o modelo de agência reguladora:

A Agência é um dispositivo **moderno, ágil** e que **permite a maior participação dos agentes envolvidos no setor**. O governo começa, assim, a descobrir que é possível montar mecanismos perenes de estímulo à indústria do cinema, sem apelar para o velho paternalismo do Estado que foi, no fundo, o que estragou a Embrafilme (AGÊNCIA SENADO²⁹)

A criação de uma agência reguladora independente para o cinema esteve intimamente relacionada ao momento pelo qual passava o Estado brasileiro, de revisão de seu modo de atuação e do seu tamanho. As críticas ao tamanho do Estado e o sucesso na implementação de agências reguladoras como órgãos com “a cara” desse novo Estado, tornaram imediata a associação entre as duas coisas. A afirmativa de um dos entrevistados de que “*criar um órgão público a essa altura do campeonato, quando a postura pública do governo era diminuir o*

²⁹Disponível em <http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2001/10/26/freitas-neto-considera-acertada-criacao-da-ancine>. Acesso em 27/08/2012.

Estado, pegava mal”, ratifica, de certa forma, que o modelo de agência apresentava-se como a única forma de gerir adequadamente a coisa pública.

Assim, a criação de uma agência reguladora independente para o cinema – nas palavras de um dos entrevistados “uma jabuticaba, é único no mundo” – é resultado de uma mistura da atuação de mecanismos horizontais e de duas variáveis setoriais: a confusão entre flexibilidade administrativa e regulação e a pressão de atores setoriais, influenciados por um processo mimético que conferia maior legitimidade a esta “nova” forma organizacional.

4.4.4 O Caso da ASEP

A primeira agência reguladora criada no estado do Rio de Janeiro foi a ASEP, pela lei estadual nº 2686/1997. O estado do Rio era, à época, governado por Marcello Alencar, do PSDB. A agência fora criada como multissetorial, com o objetivo de fiscalizar e controlar “as concessões e permissões de serviços públicos nos quais o Estado figure [...] como Poder Concedente ou Permitente” (RIO DE JANEIRO, 1997).

Em um de seus discursos do procurador do Estado e ex-conselheiro da ASEP/RJ³⁰, Sergio Nelson Mannheimer argumenta em favor da criação da agência com base na privatização dos serviços públicos no Rio de Janeiro, e no potencial do estado como regulador:

”[...] podemos ver que não é pequena a possibilidade da regulação dos serviços públicos estaduais. Além do gás canalizado, cuja empresa CEG já foi privatizada, temos as possibilidades envolvendo o transporte ferroviário, quando não é da competência da União, e aqui se inclui o transporte metroviário, cuja privatização já está em fase adiantada; o transporte rodoviário intermunicipal, inclusive a questão de pedágios, nas rodovias em que essa atividade é terceirizada; o transporte aquaviário; e a distribuição de água e saneamento básico. [...] Além disso, o Estado pode 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. Já se tem notícias de que há intenção da União de delegar aos Estados parcelas significativas dessa fiscalização.”

30

<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/taqalerj2006.nsf/5d50d39bd976391b83256536006a2502/1dc479d0c4c9070003256554007f9a74?OpenDocument>

Sergio Nelson (*apud* Souto, 2000), em parecer, afirma 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. Como pode ser verificado no Programa Estadual de Desestatização (PED), instituído pela lei estadual nº 2.470/1995, um dos objetivos desse processo no estado era a redução da dívida pública e saneamento das finanças. No mesmo programa, fica facultado ao estado a criação de um ente com poder regulador com a “finalidade de planejar, 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, dentre outros. A ideia de autonomia e a tão falada necessidade de equidistância entre ente regulador, consumidores e concessionárias permearam a criação desta agência. Os principais *rationales* para a sua criação parecem ser a necessidade do estado em assumir algum papel frente ao quase inevitável processo de privatização, ou concessão, e a legitimidade do modelo de agência reguladora independente.

Cabe destacar que, nesse momento, foi significativo o estímulo da União ao processo de privatização e agencificação nos estados. Como mostra Além (1998), foi expressivo o total de desembolso do BNDES no ano de 1997, com um crescimento real de 81% com relação ao ano anterior. Esse crescimento acentuado é, em grande medida, explicado pelo apoio da União ao processo de privatização dos estados, por meio de antecipações de recursos financeiros. Como bem destaca a autora, “*o BNDES não apenas foi o responsável pelo PND, como também apoiou, financeira e tecnicamente, os processos estaduais de desestatização*” (op.cit., p. 12).

O papel da União também foi destacado pelos entrevistados. Um deles, quando perguntando sobre a influência do governo federal no processo de privatização do estado, que, por seu turno, levou à criação da ASEP, ratifica a importância da União:

O governo federal incentivou muito as privatizações. O governo federal estava fazendo o programa de reestruturação fiscal junto aos estados, que culminou com a renegociação das dívidas. A desmobilização de ativos foi considerada na negociação das dívidas, São Paulo deu um monte de ativos para a União em troca da redução da dívida.

O segundo entrevistado também destacou a importância do problema fiscal dos estados nesse processo:

O estado optou por uma solução de descentralização. [...]. Ele optou por isso, basicamente, para ter um alívio do seu problema fiscal. [...] E, nesse sentido, você tinha facilidades, que vinham da União e de organismos de fomento internacional que promoviam ajudas, empréstimos, para poder facilitar esse tipo de solução.

Então havia uma certa simpatia, vamos chamar assim [...]. Não que obrigavam, não havia determinação, até porque o ente federativo tem soberania constitucional. Mas você tinha, certamente, uma simpatia para que soluções desse tipo viessem.

Além do papel da União, o estado do Rio também contou com o apoio do Banco Mundial, como menciona um dos entrevistados:

No RJ nós tivemos uma ajuda muito forte do Banco Mundial, não só nos dando a experiência internacional do que foi essa reestruturação, como [...] nós recebemos de bônus, a fundo perdido, 200 milhões de dólares, além do financiamento de outros projetos. Então, foi importante o nosso contrato com o Banco Mundial aqui no RJ. Outros estados não tiveram, mas o RJ teve essa ajuda do Banco Mundial. Então andou tudo junto.

Mais adiante, quando indagados sobre possíveis influências no desenho institucional da ASEP, um dos entrevistados menciona novamente a questão fiscal, dando ênfase também à importância das agências já criadas, bem como da experiência internacional:

[...] E, nós, num fragmento de 4 anos em 200, resolvemos pensar em agenciamento. E notadamente por uma questão fiscal, e não por uma questão de eficácia de administração pública. O modelo foi inspirado naquilo que existia. Esse modelo deveria ser diferente, sobretudo no que tange a governança do processo. Então, se criou a ASEP na ocasião, e a ASEP – ao contrário do governo federal, que tinha agências para cada setor econômico – conjugava todos os serviços juntos.

A criação da ASEP, bem como a escolha de seu desenho institucional, parece ter ocorrido como consequência natural do processo de privatização do estado, que, por sua vez, refletia o que acontecia em âmbito federal e em boa parte dos demais estados da federação. A privatização do setor de energia elétrica, por exemplo, dependia fortemente da anuência dos governadores, uma vez que, embora a distribuição seja competência da União, esse serviço era controlado pelos

estados, por meio de concessão às estatais estaduais (OLIVIERI, 2006). E 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).

A par da necessidade real de privatizar, ou conceder, serviços públicos prestados pelo estado, dado o sucateamento de boa parte das empresas estaduais e sua capacidade nula de realizar investimentos, havia também uma crença, na época, um viés ideológico, de que esses serviços seriam melhor administrados pela iniciativa privada. Nas palavras de um dos entrevistados, *“tudo andou junto, não eram compartimentos lacrados nem eram grupos diferentes”*.

Foi por uma questão ideológica mesmo. O PSDB, naquele momento, acreditava que alguns serviços tinham que ser concedidos porque o poder público não tem condições de arcar. E não tem.

Então, entre financiamento da dívida, reestruturação do estado, etc, uma das coisas foram as concessões. Por dois motivos. Um viés que o serviço não podia ficar mais com a gente, dava prejuízo, [...] e que o valor de venda era um valor que precisávamos para fazer reforço de caixa.

É claro que, à ocasião, existia uma forte crença de que esses serviços todos seriam mais bem administrados, e que pouparia recursos do estado se eles fossem executados por terceiros, sobretudo sobre o regime de concessão e/ou privatização.

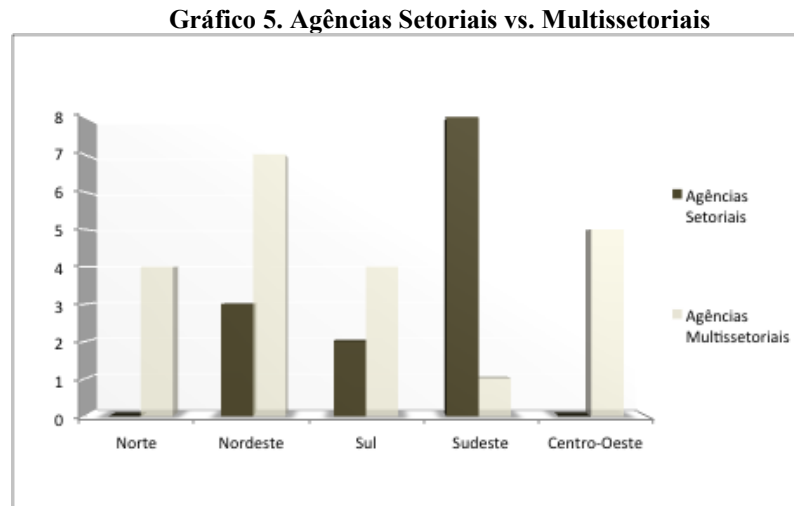
Quanto à escolha pelo modelo multissetorial, esta parece ter sido motivada tanto pela ausência de modelos distintos em nível estadual – uma vez que somente a AGERGS havia sido criada – como pela ausência de capital, notadamente o humano, como observado por Melo (op.cit.) e mencionado por um dos entrevistados:

O estado do Rio de Janeiro [...] tinha baixo know-how técnico, até no nível operacional, para tocar o sistema de transporte, saneamento e tudo o mais. E tinha zero know-how regulatório. Por isso que eu acho que foi um erro desfazer a ASEP. Por que você criou uma agência para sete concessões de três ou quatro indústrias diferentes? Você não tinha massa crítica para criar duas, três agências. Essa é a minha interpretação. E continuava não tendo.

Acho até que foi um raciocínio pragmático. Para que eu vou criar duas, três agências, se não tenho pessoal, não tenho know-how, não tenho conhecimento da matéria. O estado do Rio de Janeiro nunca regulou concessão dessa maneira,

através de um ente autônomo. Cria uma e vê o que que dá. Gera massa crítica e vê o que que dá.

Cabe notar, brevemente, que predominam, na região sudeste, agências setoriais, enquanto no restante do Brasil as agências atuam nos mais diversos setores, como, no caso da ARPE, em loterias e organizações do terceiro setor³¹:



Elaboração Própria

A ASEP, todavia, teve curta duração. No ano de 2005 esta agência foi extinta dando lugar a duas outras, a AGETRANSP e a AGENERSA. A AGETRANSP, criada pela Lei Estadual nº 4.555/2005, foi, oficialmente, a sucessora da ASEP, no que concerne suas atribuições estabelecidas em leis, decretos, contratos ou convênios, e é o atual ente regulador dos serviços concedidos de transportes aquaviários, ferroviários e metroviários e de rodovias do estado do Rio. A AGENERSA, instituída pela Lei Estadual 4.556/2005, é responsável pela regulação da distribuição de gás canalizado e de abastecimento de água e coleta e tratamento de esgoto.

Aparentemente, a criação destas duas agências não resulta do mesmo mecanismo de difusão responsável pela ASEP. As duas agências foram criadas em 2005, no governo de Rosinha Garotinho, do PR, após oito anos de [mal] funcionamento da ASEP. O estado do Rio já possuía um ente regulador nos moldes das demais agências criadas no restante do país. Conforme

³¹ Uma das possíveis explicações para a reduzida participação de agências setoriais, com exceção da região sudeste, pode ser a necessidade de economias de escala, escassez de recursos humanos e redução de custos (MELO, 2002). Ou ainda uma maior proximidade com os cidadãos, reduzido risco de influência das concessionárias e facilidade no aprendizado (PECI & CAVALCANTI, 2000).

mencionado pelos entrevistados, os governos que sucederam o governador Marcelo Allencar não eram nenhum pouco simpáticos à ASEP:

A ASEP era toda constituída por cargos comissionados. O que que o Garotinho fez? Pegou aqueles cargos comissionados todos, exonerou todo mundo, que era de livre nomeação, tirou da ASEP, e construiu um monte de secretaria disso e daquilo outro para os aliados dele [...]. Porque eram cargos de nomenclatura alta, hierarquia alta, tudo de DG pra cima. Dava para fazer umas três secretarias com aqueles cargos. E mandou todo mundo embora, a agência ficou acéfala durante nove meses.

Não precisa nem dizer, o Garotinho só não destruiu a ASEP porque ele não podia rasgar o contrato de concessão. [...] ele desmontou a ASEP inteira, deixou ela operando sem a menor estrutura.

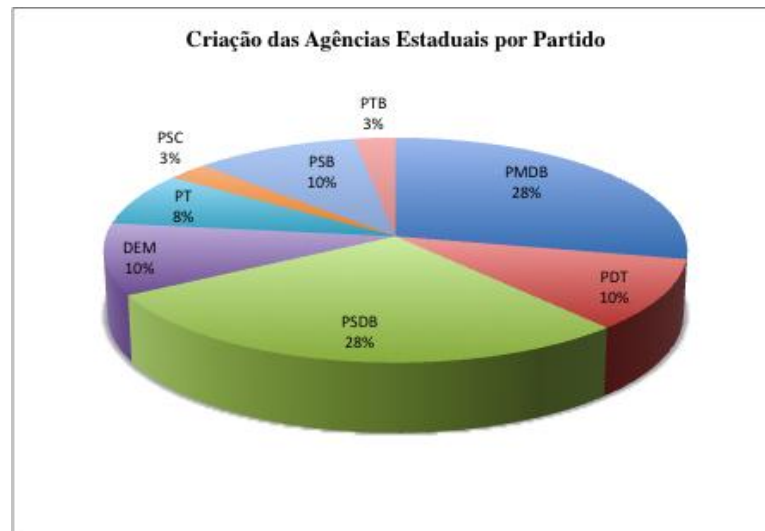
O Garotinho assumiu em 1999 e fechou a agência. Fechou. Exonerou todo mundo que estava lá [...]. Basta te dizer que os contratos de concessão sumiram. Até que no segundo semestre de 2000, o governador Garotinho, (estava) em uma viagem internacional para captar recursos [...], e os organismos internacionais disseram que, sem uma agência reguladora funcionando, não tinha como.

Nesse sentido, destaca-se que o processo de privatização no Brasil foi marcado pela falta de consenso na sociedade³² que, aliada as mudanças significativas no governo a partir de 2002, fez com que os governos seguintes fossem extremamente hostis às agências reguladoras³³, o que pode ter contribuído tanto para as mudanças observadas como para o fato de algumas agências nunca terem sido implementadas.

Como pode ser verificado, boa parte das agências foram criadas em governos do PSBD e PMDB. Apenas 8% das agências estaduais foram criadas pelo governo do PT, que substituiu o governo do PSDB em âmbito federal.

³² Um indicador dessa falta de consenso é o elevado número de ações judiciais perpetradas. De 63 empresas federais privatizadas entre os anos de 1991-1998, 53 foram questionadas judicialmente quanto à sua legalidade ou constitucionalidade (OLIVEIRA, 2005).

³³ Além da exoneração e desmonte da ASEP/RJ no governo de Antony Garotinho, outro exemplo clássico de hostilidade às agências foi o pedido da ADIN 1949, pelo governo de Olívio Dutra, do PT, questionando a estabilidade dos mandatos dos conselheiros da AGERGS (MELO, 2002).

Gráfico 6. Criação de Agências Reguladoras por Partido Político

Elaboração Própria

Ainda assim, curiosamente, a lei que criou o quadro de pessoal efetivo da agência, Lei N° 3.739, foi enviado ao legislativo do estado em 2001, no governo de Anthony Garotinho. Nota-se que esse foi o único concurso público realizado para as agências reguladoras do Rio até o momento, uma vez que AGETRANSP e AGENERSA ainda não realizaram concursos públicos. De acordo com um dos entrevistados, isso foi possível graças a um funcionário público de estima do governador que o teria convencido da necessidade de estabelecer um corpo técnico qualificado:

A ASEP não tinha estrutura, não tinha previsão de estrutura, e nós, os conselheiros, que conseguimos, durante o governo Garotinho, através de um colega nosso, [...] que conseguiu convencer o Garotinho de mandar para a Assembléia um projeto de lei criando o quadro da ASEP. Mas de lá pra cá também não se fez mais concurso. Tem mais de dez anos, não se fez mais concurso, os salários nunca foram reajustados. (Entrevistado 2)

Ele (Garotinho) colocou um presidente muito bom [...], um cara com muita experiência, que acreditava naquilo e quis fazer funcionar, e tinha prestígio também. Esse presidente que estava lá tinha sonhos, queria fazer um concurso público [...]. (Entrevistado 4)

Ainda que tenha sido uma importante mudança no ambiente regulatório do Rio de Janeiro, a extinção da ASEP, e a subsequente criação da AGETRANSP e da AGENERSA,

permanecem pouquíssimo exploradas. Um dos entrevistados, inclusive, menciona que não conhece ninguém que, de fato, saiba o porquê da mudança:

Não sei, não sei. [...] Não havia nada, a meu ver, que justificasse. Também não foi falado para ninguém o porquê. Eu não conheço ninguém que saiba dessa decisão da governadora, que nos foi comunicada de uma forma fria, não por ela, mas por seu secretário de governo, Anthony Garotinho.

Uma primeira intuição quanto ao porquê da mudança no ambiente regulatório do Rio de Janeiro reside na principal, senão única, alteração observada na prática, que é a passagem do modelo multissetorial para o setorial. Dessa maneira, a busca por maior eficiência regulatória, ou seja, a crença que o modelo setorial, por ser mais especializado, também seria mais efetivo, estando a agência melhor preparada para lidar com as concessionárias, seria uma primeira explicação para a mudança em 2005. Embora predominem, em âmbito estadual, agências multissetoriais, notadamente pela escassez de capital, financeiro e humano, estados que precisam lidar com maior número de concessionárias, em tese, demandariam órgãos mais especializados³⁴.

E essa parece ser a “justificativa oficial” para o desmembramento da ASEP, de acordo com dois dos entrevistados:

Já que ela é multissetorial, ela é obrigada a entender de tudo, e é impossível ela fazer isso, ela vai se fragilizar. Ela vai discutir uma revisão tarifária muito mais despreparada do que o próprio agente, que tá pleiteando a revisão tarifária.

Assim, na opinião deste entrevistado, o processo de desagregação da ASEP deve-se, principalmente, ao fato dela ter sido inicialmente criada como multissetorial:

Falando de maneira politicamente correta, aconteceu basicamente porque uma agência mais setorializada poderia fornecer condições melhores de regulação. Esse é o discurso oficial. Repara que, nas concessões do estado do Rio, a única que sustenta economicamente uma agência é a distribuição de gás canalizado. As concessões, no modelo original, presumiam que as agências fossem autossustentáveis. Por que? Porque a taxa de regulação sustentaria a agência. Então, hoje se tem uma taxa de regulação muito boa no Rio, que é a taxa de distribuição de gás canalizado. E sustenta quase o orçamento de uma agência.

³⁴ Melo (2002), nesse sentido, argumenta que a escolha pelo modelo setorial feita por São Paulo deve-se à amplitude do processo de privatização do setor de energia elétrica, e, por conseguinte, a necessidade em regular as 14 concessionárias que operam no estado.

Por isso que o modelo multissetorial também era mais factível, porque ela sustentava todo mundo.

Dois dos entrevistados, em contrapartida, não acreditam que o desmembramento da ASEP possa ser justificado por razões técnicas:

Não posso afirmar, mas desconfio que por razões de varejo político, criação de cargos. Acho que não tinha nenhuma justificativa técnica, gerencial, que justificasse acabar com a ASEP. Não tinha um amadurecimento da regulação, a necessidade de cada área ir para o seu nicho, não tinha o amadurecimento. É, acho que foi uma otimização da oportunidade. Teve um ex-prefeito da baixada que foi até presidente da Agetransp, um português. E nem ele aguentava alguns colegas que ele tinha: “É tudo maluco, é tudo maluco”

Tava indo tudo bem. Você não pode alegar que houvesse excesso de trabalho, que houvesse uma sobrecarga dos conselheiros, nem dos funcionários. Não havia nada, a meu ver, que justificasse. [...] E a história era até pior, em 3. Seriam 3. Não há necessidade de ser, porque...A agência tava bem, nós tínhamos vencido desafios do começo do saneamento, nós acabamos a conversão, estávamos fazendo grandes investimentos, trocamos toda a rede urbana de gás, estávamos com o crescimento da rede na baixada, indo para o interior [...] O saneamento com excelentes experiências, nós estávamos começando a resolver as questões do Metrô, começando a resolver, enfrentamos questões como a outorga da Siqueira Campos. Vencemos o desafio da revisão quinquenal.

Embora dois dos entrevistados tenham frisado a “justificativa oficial”, ou seja, que a mudança no ambiente regulatório do Rio de Janeiro teria sido motivada por uma preocupação com a qualidade regulatória do estado, todos os entrevistados, com exceção de um³⁵, mencionaram a criação de cargos como a justificativa *de facto* para o desmembramento da ASEP.

Dessa forma, tem-se, ao mesmo tempo, a aparente preocupação com a governança regulatória do estado, e a “descoberta” do uso de cargos de dirigentes da agência como efetivas moedas de troca com o legislativo do estado:

[...] e já no governo da Rosinha e da Benedita se descobriu que a agência pode ser um instrumento de negociação com o legislativo na governança do estado. E daí você joga um novo fator problemático na relação, que deveria ser técnica, e politiza ela demais, utilizando a agência como instrumento de governança de

³⁵ Embora não tenha mencionado diretamente, em um momento da entrevista destaca que “*E você recebe uma notícia que ela seria dividida, entre transporte, Agetransp, que é a sucessora da ASEP e Agenersa, com gás e saneamento. E o dinheiro. Para resolver esse problema se cria um fundo.[...] E cria, ao invés de cinco, dez conselheiros, dois prédios.*”. O entrevistado também menciona que alguns dos conselheiros não poderiam ser reconduzidos, o que, poderia ter ajudado na decisão pela divisão.

estado, usando o cargo de conselheiro regulatório para ter maioria parlamentar. Aí outros problemas que não existiam passam a estar presentes.

A respeito de uma possível preocupação com aspectos técnicos, que teria nortado o desmembramento da ASEP, cabe, inicialmente, indagar se houve melhoria nos níveis de governança regulatória com a mudança. Novamente, todos os entrevistados foram questionados sobre possíveis melhorias nos níveis de governança com a mudança, e todos compartilham da impressão de que isso não ocorreu.

Interessante notar que a AGETRANSP foi destacada por dois dos entrevistados – mesmo sem serem questionados especificamente sobre isso – como tendo níveis ainda mais baixos de governança que a AGENERSA. Não à toa, enquanto a AGENERSA já disponibiliza em seu sítio da internet informações sobre a estrutura de cargos da agência, inclusive o quantitativo dos cargos de comissão, a AGETRANSP se recusou a fornecer esta informação mesmo após solicitada³⁶. A diferença nos níveis de governança foi também destacada em sessão ordinária na Alerj³⁷:

E aí o Governador Cabral permite que tenhamos duas agências reguladoras: uma para saneamento, que funciona regularmente e a de transportes, que não funciona. Os apadrinhados políticos - indicados sei lá por quem - não gostam de trabalhar. E há anos que a Agência de Transportes não funciona. (Depoimento do deputado Luiz Paulo Correa da Rocha)

Numa relação contratual regida por uma Agência que não tem compromisso com o Estado. Essa agência, responsável em regrar os contratos públicos no Estado do Rio de Janeiro na área de transportes, não tem compromisso; os seus componentes não têm compromisso com a coisa pública, os seus componentes não têm nenhum tipo de zelo pela transparência do que lá se decide. [...] Uma Agência que não tem fiscais, uma Agência que nunca fez concurso público para fiscais! Quem faz a fiscalização de Barcas são os funcionários estatutários do Metrô, que foram cedidos à Agência. A Agência nunca fez concurso público para fiscal. (Depoimento do deputado Comte Bittencourt)

³⁶ Durante a pesquisa, foi tentado um contato telefônico com a Agetransp para solicitar informações acerca do quadro de funcionários da agência, conforme prevê a lei de acesso à informação 12.527/2011. A agência, na pessoa do sr. Neivaldo do RH se recusou a fornecer esta informação. Diante disso, uma reclamação foi oficializada na ouvidoria da agência. Todavia, em desacordo com o § 2º do Art. 10., que diz que “*Os órgãos e entidades do poder público devem viabilizar alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sítios oficiais na internet.*”, a resposta à reclamação foi que deveria ser impresso o pedido de informação no site e entregue pessoalmente na agência.

³⁷ Ata da 111ª Sessão Ordinária da Alerj, realizada em 08.12.2011. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/diarios/33047023/aoerj-poder-legislativo-09-12-2011-pg-12> [Último acesso em 31/08/2012]

Quanto à autonomia *de facto* das agências, que pode ser verificada por meio da legislação pertinente, verifica-se que esta não sofreu mudança significativa. Características centrais da ASEP – como o fato de ser uma autarquia com autonomia financeira, técnica e administrativa, com regras (aparentemente) rígidas para nomeação de seus dirigentes, dirigentes estes que possuem mandatos fixos e não estão sujeitos à perda dos mesmos *ad nutum*, nomeados pelo governador e aprovados pelo Legislativo – foram mantidas nas legislações que criaram AGETRANSP e AGENERSA.

Outro indicador de melhoria nos níveis de governança seria o fortalecimento do corpo técnico, por meio da realização de concursos públicos para a formação do quadro das agências, o que não ocorreu. Passados mais de quinze anos do estabelecimento da primeira agência reguladora do estado, apenas um concurso público foi realizado³⁸, ainda durante o governo de Anthony Garotinho.

Ainda nesse sentido, deve-se observar que o aparente baixo nível de governança do Rio de Janeiro teria inclusive suscitado um debate sobre a reunificação das agências. O deputado Luiz Paulo, do PSDB do RJ, apresentou um Projeto de Lei em 2009 (PL Nº 2750/2009) que recria a ASEP, a partir da *“fusão das duas Agências AGETRANSP e AGENERSA, sem qualquer despesa e possibilitando, seguramente, uma maior efetividade na fiscalização dos Serviços Públicos concedidos”*³⁹.

A dificuldade em observar uma melhora nos níveis de governança do estado com o desmembramento da ASEP reforçam a justificativa alternativa apontada pelos entrevistados, qual seja, que a criação de duas agências no lugar da multissetorial ASEP está relacionada com fatores políticos, como a possibilidade de aumentar as moedas de troca do governo com a assembleia legislativa.

Como boa parte das privatizações e, por conseguinte, da criação de agências reguladoras, ocorreu impulsionada por incentivos da União é natural que, com o passar do tempo, os governadores, que são historicamente os mais importantes atores em nível estadual (PÓ & ABRUCIO, 2007), alterem o modelo inicialmente adotado de acordo com seus interesses políticos. Como apontado por Verschuere e Barbieri (2009), embora seja mais comum a

³⁸ De acordo com um dos entrevistados, os salários ainda não foram reajustados desde então e apenas 27 funcionários teriam sido convocados. Com o desmembramento, eles teriam sido divididos entre as duas agências.

³⁹ Disponível em

<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/scpro0711.nsf/18c1dd68f96be3e7832566ec0018d833/ded9ea200dcb6b338325767b00627880?OpenDocument&Start=1&Count=200&Collapse=1.1&ExpandSection=-1> [Último acesso em 31/08/2012]

introdução das reformas da NPM por partidos mais conservadores, suas ideias também foram rapidamente abraçadas por partidos de ideologia oposta. No caso do Rio de Janeiro, a hostilidade inicial dos governos que sucederam o governo Marcelo Allencar foi substituída por uma “preocupação” com a qualidade regulatória do estado, dando ensejo à substituição do modelo multissetorial pelo setorial.

Cabe notar que o uso de moedas de troca – como cargos nos primeiro e segundo escalões do governo – tem sido efetivo em preservar a governabilidade em países multipartidários, como o Brasil (PEREIRA, SINGH & MUELLER, 2011). De acordo com Pereira e Melo (2012), o ‘surpreendente sucesso’ do presidencialismo multipartidário brasileiro pode ser explicado, basicamente, por três fatores: (i) o poder conferido ao Presidente da República, (ii) a existência de moedas de troca entre Executivo e Legislativo e (iii) limitações ao poder discricionário do Executivo, com o fortalecimento de instituições capazes de ‘frear’ esse poder.

O exemplo do Rio de Janeiro é extremamente curioso, visto que pode-se observar a atuação de mecanismos de natureza política e verticais, além de variáveis contextuais. Isso porque a agência foi criada como uma consequência natural das privatizações no estado do Rio, com inspiração na experiência internacional, notadamente as *utilities commissions*, e com o incentivo e a simpatia da União e do Banco Mundial, conforme destacado pelos entrevistados e verificado nos documentos disponíveis. Destaca-se que estes mecanismos, nesse caso, estão intimamente correlacionados. Contudo, a mudança observada em 2005, ou seja, a criação de duas agências no lugar da multissetorial ASEP, parece unicamente influenciada por fatores contextuais, como a crescente importância no uso de moedas de troca no sistema político multipartidário brasileiro.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS E PESQUISAS FUTURAS

O presente trabalho teve como objetivo analisar, de maneira horizontal, o processo de difusão das agências reguladoras brasileiras, nas diferentes esferas de governo, de modo a contribuir para o debate divergência vs. convergência, que permeia a literatura sobre o fenômeno da agencificação. A análise do fenômeno da agencificação sob uma perspectiva de convergência tem como foco, basicamente, entender como políticas similares ou idênticas são desenvolvidas em diferentes localidades ao longo do tempo (KNILL, 2005). Já estudos que utilizam uma perspectiva de divergência têm implícito que valores institucionais e culturais do aparato político-

administrativo local e especificidades internas do processo de tomada de decisão moldam a adoção de políticas, de forma que cada localidade apresenta um arranjo institucional distinto.

Partiu-se da premissa que o fenômeno da agencificação pode ser observado em contextos bastante distintos em função da ambiguidade subjacente às ideias da Nova Gestão Pública. Quanto mais genérica se apresentar uma ideia, maior é o espaço para sua reinterpretação de acordo com o contexto local. É justamente a possibilidade em moldar uma política segundo os interesses locais que permite a sua difusão em localidades distintas.

O nível de divergência do fenômeno da agencificação foi considerado, neste trabalho, como resultado da mistura entre diferentes mecanismos de atuação, ou seja, diferentes *rationales* para a criação das agências reguladoras, e variáveis contextuais. Assim, ‘anomalias’ no processo de difusão das agências podem ser atribuídas tanto as diferentes lógicas que justificam a adoção de uma agência, como à forma como o contexto local se apropria do modelo de agência.

No Brasil, estão presentes os três mecanismos de difusão apontados pela literatura: os mecanismos de natureza política, mecanismos verticais e mecanismos horizontais. De maneira geral, os dois primeiros estão bastante correlacionados. Isso porque o Programa de Ajuste Fiscal, os processos de privatização e a necessidade de credibilidade caminharam juntos. Estados que tiveram suas dívidas renegociadas também deram início ao seu processo de privatização e, como consequência quase natural desse processo, criaram suas primeiras agências reguladoras.

A presença de mecanismos horizontais pôde ser observada no caso da ANCINE, analisada separadamente neste trabalho. O caso da ANCINE é bastante peculiar uma vez que esta agência, além de conjugar as funções de regulação e fomento, foi criada exclusivamente para o cinema. Ou seja, a despeito da experiência internacional, em que pode-se observar agências independentes para o audiovisual⁴⁰, a ANCINE, em um primeiro momento⁴¹, dedica-se apenas aos setores cinematográfico e videofonográfico⁴².

⁴⁰ Um exemplo sempre mencionado é a *Federal Communications Commission*, criada em 1934 pelo Communications Act, e que possui o formato de agência independente, sendo supervisionada pelo Congresso. A agência possui cinco dirigentes indicados pelo Executivo e sabatinados no Senado, e é responsável pela regulação interestadual e internacional das comunicações por rádio, televisão, rede, satélite e cabo.

⁴¹ Com a lei 12.485/2011, a ANCINE passa também a regular, ainda que de forma tímida, a televisão por assinatura.

⁴² É importante mencionar que a ANCINE foi pensada como ANCINAV, desde sempre. Ou seja, a agência deveria abarcar o audiovisual como um todo. É esse, inclusive, o seu nome até sete dias antes da promulgação da MP 2228-1/2001. Em um episódio denominado por Orlando Senna de “Noite do Delete”, “alguém” teria descido de um helicóptero e falado diretamente com o FHC, o que fez com o que o próprio Pedro Parente

Como variáveis contextuais foram identificadas (i) a aparente confusão feita entre flexibilidade de gestão e regulação, (ii) o federalismo regulatório, especialmente presente no setor de energia elétrica, (iii) a presença de atores setoriais fortemente articulados, como o “povo do cinema”, e, por fim, (iv) a importância das moedas de troca no presidencialismo multipartidário brasileiro.

A ANCINE também ilustra essa confusão entre flexibilidade de gestão e regulação. Além da presença de mecanismos horizontais, características como descentralização e agilidade foram mencionadas como atrativos para a escolha de uma agência reguladora para o cinema. Ao mesmo tempo em que seria “mais fácil” criar uma agência, já que “era o momento das agências”, características como a capacidade de responder rápido às demandas do setor encontraram simpatia nos atores setoriais.

O federalismo regulatório é também um aspecto curioso do caso brasileiro. Isso porque, caso fossem os estados obrigados a firmar convênio com a ANEEL, poderia se caracterizar como um mecanismo vertical. No entanto, não são todos os estados brasileiros que possuem convênio com esta agência. Se a descentralização das atividades tinha como objetivo agradar aos governadores, que estariam perdendo poder na área de energia elétrica, uma vez privatizadas as suas distribuidoras, por que então estados com um dos maiores PIBs do Brasil, como Rio de Janeiro e Minas Gerais, ainda não tem convênio com a ANEEL? Essa dinâmica do federalismo brasileiro merece ser melhor estudada. Uma hipótese levantada ao longo dessa pesquisa é que, para estados que não precisam da descentralização de recursos financeiros, os custos de firmar o convênio superam os benefícios, ao menos num curto prazo, enquanto a estratégia de *blame shifting* for uma opção. O caso das explosões de bueiros no Rio de Janeiro ilustra esse argumento. Como o estado não precisa de verba da ANEEL para manter as suas agências, foi uma boa estratégia política não ter acordo, uma vez que pôde transferir a responsabilidade pelas explosões para a ANEEL, incapaz de fiscalizar adequadamente a Light.

Outra variável contextual importante no processo brasileiro de agencificação foi a atuação de atores setoriais na criação da ANCINE. A agência, embora seja explicada também pela atuação de mecanismos horizontais e pela associação entre flexibilidade de gestão e regulação, não teria sido criada se não fossem as pressões do “povo do cinema”. São esses atores que, historicamente,

começasse a “deletar” tudo na MP que se referia à televisão (CBC, 2011, p.538). Esse episódio foi narrado por um dos entrevistados que, ressaltou, porém, tratar-se de um aviãozinho mesmo, e não um helicóptero.

propõem as políticas para o setor, e não o governo, como destacado nas entrevistas. Esse fato pode explicar as recentes propostas do setor para uma separação entre as funções de regulação e fomento. Com o fortalecimento do fundo setorial com a lei 12.485/2011, que passa a contar com uma verba nunca antes disponibilizada ao setor, e com um diagnóstico de “eliminar os gargalos burocráticos dos órgãos governamentais”, os atores setoriais já se mobilizam no sentido de retirar da ANCINE a função de fomento – a agência passaria a atuar de forma unificada com a ANATEL, se deslocando para o Ministério das Comunicações – propondo a transformação do fundo setorial em um órgão autônomo de fomento⁴³. Isso está alinhado com a afirmação feita por um dos entrevistados, de que “uma das fontes das crises permanentes dos órgãos de cinema ao longo da história” é que “os cineastas sempre quiseram órgãos de Estado dedicados ao cinema, desde que fossem dirigidos pelos próprios cineastas”. Verifica-se assim que, para a análise do caso da ANCINE, é imprescindível o estudo dos atores envolvidos.

Por fim, a quarta variável contextual levantada foi a importância das moedas de troca no sistema presidencialista multipartidário brasileiro. Como foi visto neste trabalho, uma das características marcantes do processo de agencificação 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. Acredita-se que cada mudança pode ter uma motivação distinta, ou seja, pode trazer uma variável contextual importante. Neste trabalho, optou-se por analisar as mudanças no ambiente regulatório do Rio de Janeiro, mais precisamente a decisão pelo desmembramento da ASEP entre a AGETRANSP e a AGENERSA. Os resultados das entrevistas foram complementados por pesquisa documental e, aparentemente, a decisão pela criação das duas agências foi motivada pela possibilidade de nomeação de mais dirigentes e, assim, pelo maior poder de barganha que o executivo teria com a assembleia legislativa. Uma hipótese alternativa foi explorada, qual seja, uma provável preocupação com aspectos técnicos, uma vez que uma agência multissetorial poderia possuir maior dificuldade em fiscalizar as diferentes concessões. Contudo, não foi observada melhora nos níveis de governança dos reguladores 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, como mencionado nas entrevistas.

⁴³ Esses pontos foram destacados do Plano Diretor para o Cinema Brasileiro, apresentado por Luiz Carlos Barreto e Nelson Pereira dos Santos no XXIV Fórum Nacional, em maio de 2012. Disponível em: <http://www.forumnacional.org.br/pub/ep/EP0423.pdf> [Último acesso em 31.08.2012]

Dessa maneira, entende-se que o processo brasileiro de agencificação pode ser caracterizado por uma difusão sem convergência ou convergência divergente, na medida em que, de fato, o Brasil experimentou uma “explosão” de agências reguladoras, mas que foram modeladas de acordo com as necessidades locais e especificidades do contexto nacional.

Este trabalho representou uma primeira tentativa de análise do processo brasileiro de agencificação. Pesquisas futuras podem explorar de forma mais aprofundada características do contexto local e de que forma elas atuam na adaptação de iniciativas políticas. Certamente uma análise mais extensa também encontrará diversas outras variáveis contextuais importantes. É interessante notar que, tanto no caso da ANCINE, como no do Rio de Janeiro, as mudanças ainda estão acontecendo. A ANCINE, além de ampliar suas funções de reguladora e fomentadora com a lei 12.485/2011, começa a ser questionada sobre a concentração das duas atividades. No Rio de Janeiro, em especial por conta dos baixos níveis de governança da AGETRANSP, o debate sobre a reunificação das agências, materializado no PL 2750/2009, retornará com força, de acordo com um dos entrevistados, no final de 2013, quando acabam os mandatos dos atuais conselheiros da AGETRANSP. Assim, um maior entendimento dos mecanismos de atuação e das variáveis contextuais associadas a estas agências pode contribuir para evitar desenhos mal pensados em um futuro próximo.

6 REFERÊNCIAS

ACRE (Estado). Projeto de Lei Estadual nº 124, de 2007. Altera dispositivos da Lei nº 1.480, de 15 de janeiro de 2003, que cria a Agência Reguladora dos Serviços Públicos do Estado do Acre – AGEAC.

ALÉM, A.C. O desempenho do BNDES no período recente e as metas da política econômica. Texto para Discussão número 65, BNDES, julho, 1998.

ALVARENGA, Marcus Vinícius T. Cineastas e a Formação da ANCINE (1999-2003). Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de São Carlos, 141 f. São Carlos : UFSCar, 2010.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. Cadernos Temáticos ANEEL: Descentralização de Atividades. 50p. Brasília: ANEEL, 2005. Disponível em: <http://www.aneel.gov.br/arquivos/pdf/caderno1capa.pdf> [Último Acesso em 31.08.2012]

BATISTA, Mariana. Mensurando a Independência das Agências Brasileiras. **Planejamento e Políticas Públicas – PPP**, n. 36, jan./jun, IPEA, 2011.

BEBLAVY, M. ‘Understanding the Waves of Agencification and the Governance Problems They Have Raised in Central and Eastern Europe’, **OECD Journal on Budgeting**, 2, 121–39, 2002.

BRASIL. Lei n.º 9.427, de 26 de dezembro de 1996. Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 dez. 1996.

_____. Lei n.º 9.491, de 9 de setembro de 1997. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei n.º 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 09 set. 1997.

_____. Lei n.º 9.496, de 11 de setembro de 1997. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 09 set. 1997.

_____. Lei n.º 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, 18 jul. 2000.

_____. Medida Provisória nº 2228-1, de 6 de setembro de 2001. Estabelece princípios gerais da Política Nacional do Cinema, cria o Conselho Superior do Cinema e a Agência Nacional do Cinema - ANCINE, institui o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional - PRODECINE, autoriza a criação de Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional - FUNCINES, altera a legislação sobre a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 6 set. 2001.

_____. Lei n.º 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis n.º 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 n.º 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 jan. 2007.

_____. Lei n.º 12.111, de 9 de dezembro de 2009. Dispõe sobre os serviços de energia elétrica nos Sistemas Isolados; altera as Leis nos 9.991, de 24 de julho de 2000, 9.074, de 7 de julho de 1995, 9.427, de 26 de dezembro de 1996, e 10.848, de 15 de março de 2004; revoga dispositivos das Leis nos 8.631, de 4 de março de 1993, 9.648, de 27 de maio de 1998, e 10.833, de 29 de dezembro de 2003; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 dez. 2009.

_____. Lei n.º 12.485, de 12 de setembro de 2011. Dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado; altera a Medida Provisória n.º 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e as Leis n.ºs 11.437, de 28 de dezembro de 2006, 5.070, de 7 de julho de 1966, 8.977, de 6 de janeiro de 1995, e 9.472, de 16 de julho de 1997; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 set. 2011.

_____. Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n.º 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n.º 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 nov. 2011.

_____. Projeto de Lei Complementar n. 7, de 2011. Modifica o parágrafo 2o. do art. 9o. da Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília, 2011.

Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=492008> [Último acesso em 31.08.2012]

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. “A Reforma do Estado nos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle”. **Cadernos MARE n.º 1**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

_____. “Os primeiros passos da reforma gerencial do Estado de 1995”. In: D’INCAO, Maria Ângela e MARTINS, Hermínio. (orgs.) **Democracia, crise e reforma: estudos sobre a Era Fernando Henrique Cardoso**. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

CONGRESSO BRASILEIRO DE CINEMA. **CBC: Reflexões e Anotações para a História**. Organizador: Rosemberg Cariry – Brasília, DF: CBC Edições, 572p.; v.1, 2011.

COSTA, Valeriano Mendes F. O Novo Enfoque do Banco Mundial sobre o Estado. **Lua Nova** 44:5-26, 1998.

_____. A dinâmica institucional da reforma do Estado: um balanço do período FHC. In: ABRUCIO, F.; LOUREIRO, M. R. (Orgs.). **O Estado numa era de reformas: os anos FHC**. Brasília: Seges-MP, 2002.

CHRISTENSEN, T.; LAEGREID, P. Regulatory Reforms and Agencification, Stein Rokkan Centre for Social Studies, Universitetsforskning Bergen (UNIFOB AS), Working Paper 6 - 2005, November 2005.

_____. Competing principles of agency organization – the reorganization of a reform. Paper presented at the EGPA Conference, Bucharest 7-9 September 2011.

DAHL, G. Construindo a ANCINE. Relatório de Atividades: 5 anos. Disponível em: http://www.ancine.gov.br/sites/default/files/outros-relatorios/versao_final_Relat_5_anos.pdf [último acesso em 01/05/2012].

DE FIGUEIREDO, Rui J. P. “Electoral Competition, Political Uncertainty, and Policy Insulation”, **American Political Science Review**, 96(2): 321-333. 2002.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. **American Sociological Review**, Vol. 48, No. 2, pp. 147-160, Apr., 1983.

EPSTEIN, David e O’HALLORAN, Sharyn. **Delegating powers: a transaction cost politics approach to policy-making under separate powers**. Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

FARIAS, P.C.L; RIBEIRO, S.M.R. ‘Regulação e os Novos Modelos de Gestão no Brasil’, **Revista do Serviço Público**, 53(3), Jul-Sep, pp. 79-94, 2002.

FIORINA, Morris P. Legislative Choice of Regulatory Forms: Legal Process or Administrative Process?. **Public Choice**, 39(1): 33–66. 47, 1982.

FORNAZARI, F.K. Instituições do Estado e Políticas de Regulação e Incentivo ao Cinema no Brasil: o caso Ancine e Ancinav. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, Ago 2006, vol. 40, no4, p.647-677.

_____. O LUGAR DA IMAGEM: ANCINE, ANCINAV e o Desafio da Regulação do Audiovisual no Brasil. Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. 50 f. São Paulo: EAESP, 2007.

FREDERICKSON, H.G. Toward a New Public Administration. In Frank E. Marini (ed.) **Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective**. Scranton, PA: Chandler, 1971.

GATTI, André Piero. Embrafilme e o cinema brasileiro [recurso eletrônico] / André Piero Gatti - São Paulo: Centro Cultural São Paulo, 2007. 113 p. em PDF - (cadernos de pesquisa; v. 6)

GILARDI, Fabrizio. Policy credibility and delegation to independent regulatory agencies: a comparative empirical analysis. **Journal of European Public Policy** 9(6): 873–893, 2002.

_____. “The Formal Independence of Regulators: A Comparison of 17 Countries and 7 Sectors.” **Swiss Political Science Review** 11(4): 139–167, 2005a.

_____. “The Institutional Foundations of Regulatory Capitalism: The Diffusion of Independent Regulatory Agencies in Western Europe. **Annals of the American Academy of Political and Social Science** 598:84–101, 2005b.

GOODNOW, Frank J. **Politics and Administration – A Study in Government**. The MacMillan Company, London. 1900.

GREUNING, G. Origin and Theoretical Basis of New Public Management. **International Management Public Journal**, Vol. 4, pp. 1-25, 2001.

KETTL, D.F. The Global Public Management Revolution. A Report on the Transformation of Governance. Brookings Institution Press, 2000.

KNILL, Christopher. Introduction: Cross-National Policy Convergence: Concepts, Approaches and Explanatory Factors. **Journal of European Public Policy**, 12 (5): 764-774, 2005.

KYDLAND, Finn; PRESCOTT, Edward. “Rules rather than discretion: The inconsistency of optimal plans, **Journal of Political Economy**, 85: 473-490. 1977.

JORDANA, Jacint; LEVI-FAUR, David. The diffusion of regulatory capitalism in Latin America: Sectoral and national channels in the making of new order. **Annals of the American Academy of Political and Social Sciences**, 598, 102-124. 2005.

JORDANA, Jacint; LEVI-FAUR, David; FERNANDEZ MARÍN, Xavier. The Global Diffusion of Regulatory Agencies: Channels of Transfer and Stages of Diffusion. **IBEI Working Papers** 2009/28, December 1, 2011.

LEVY, Brian; SPILLER, Pablo T. The Institutional Foundations of Regulatory Commitment: a Comparative Analysis of Telecommunications Regulation. **Journal of Law Economics and Organisation** 10 (2), 201–246, 1994.

_____. **Regulations, Institutions, and Commitment. Comparative Studies of Telecommunications**. Cambridge University Press, 1996.

LIMONGI, Fernando. A Democracia no Brasil: Presidencialismo, Coalizão Partidária e processo decisório. **Novos Estudos Cebrap**. São Paulo, n. 76, p. 17-41, 2006.

LODGE, M.; GILL, D. Toward a New Era of Administrative Reform? The Myth of Post-NPM in New Zealand, **Governance**, 24, 1, 141–66, 2011.

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

MAJONE, Giandomenico. “Two Logics of Delegation: Agency and Fiduciary Relations in EU Governance”. **European Union Politics**, February 2001 2: 103-122, 2001.

MELO, Marcus André. A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 116, n. 46, p. 55-68, 2001.

_____. As agências regulatórias: gênese, desenho institucional e governança. In: ABRUCIO, F.; LOUREIRO, M. R. **O Estado numa era de reformas: os anos FHC**. São Paulo: Annablume, 2002.

MELO, Marcus André; PEREIRA, Carlos and WERNECK, Heitor. Delegation Dilemmas: Coalition Size, Electoral Risk, and Regulatory Design in New Democracies (October 6, 2009). **Legislative Studies Quarterly**, 2010.

MINAS GERAIS (Estado). Lei n.º 13.869, de 31 de maio de 2001. Dispõe sobre o desmembramento da Secretaria de Estado da Casa Civil e Comunicação Social e sobre o Sistema Estadual de Planejamento e dá outras providências. Diário Oficial do Estado de Minas Gerais, Minas Gerais, 31 maio 2001. Disponível em: http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao_tributaria/leis/113869_2001.htm

MOE, Terry M. Political institutions: The neglected side of the story. **Journal of Law, Economics, and Organization** 6 (special issue): 213-53, 1990.

_____. The politics of structural choice: Toward a theory of public bureaucracy. In **Organization theory: From Chester Barnard to the present and beyond**, ed. O. E. Williamson. Oxford: Oxford University Press, 1995.

MOYNIHAN, D.P., ‘Ambiguity in Policy Lessons: the Agencification Experience’, **Public Administration**, vol. 84, no. 4, pp. 1029-1050, 2006.

MUELLER, Bernardo P.; PEREIRA, Carlos. Credibility and the design of regulatory agencies in Brazil. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 22, n. 3, p. 87, July/Sept. 2002.

NAKANO, K. Cross-national transfer of policy ideas: Agencification in Britain and Japan. **Governance**, 17(2), 169–188, 2004.

OLIVEIRA, Vanessa E. Judiciário e Privatizações no Brasil: Existe uma Judicialização da Política? **Dados**, vol. 48, no 3, pp. 559-587, 2005.

OLIVIERI, Cecília. Agências Reguladoras e Federalismo: a gestão Descentralizada da Regulação no Setor de Energia. **RAP – Revista de Administração Pública**, 40 (4), pp 567-614, Jul/Ago. Rio de Janeiro. 2006.

OLSEN, J.P. Citizens, Public Administration and the Search for Theoretical Foundations, The 17th Annual John Gaus Lecture, **Political Science and Politics**, 37 (1):69–79, 2004.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T.. **Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector**. New York: Addison-Wesley Publishing Company. 1992.

PACHECO, R. S. Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle. **Revista de Administração Pública – RAP**. Rio de Janeiro 40 (4): 523-43, Jul./Ago. 2006.

PARANÁ (Estado). Lei Complementar nº 94, de 23 de julho de 2002. Cria a Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Infraestrutura do Paraná.. Diário Oficial do Estado do Paraná, Paraná, 23 jul. 2002. Disponível em: <http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&codAto=11335&codItemAto=122648> [Último acesso em 31.08.2012]

_____. Projeto de Lei Complementar nº 361, de 28 de março de 2011. Altera a Lei Complementar nº 94, de 23 de julho de 2002, que criou a Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Infraestrutura do Paraná e adota outras providências. Diário Oficial do Estado do Paraná, Paraná, 28 mar. 2011. Disponível em: http://www.alep.pr.gov.br/sc_integras/projetos/PLC2011000361.htm [Último acesso em 31.08.2012]

PIRES, J. C. L. Desafios da reestruturação do setor de energia elétrica brasileiro. Rio de Janeiro. **Textos para discussão BNDES**, n. 76. Rio de Janeiro, BNDES, 2000.

PECI, A. Reforma regulatória brasileira dos anos 90 à luz do modelo de Kleber Nascimento. **Revista de administração contemporânea**. 11 (1), 11-30, 2007.

PECI, A., CAVANCANTI, B. “Reflexões sobre a Autonomia do Órgão Regulador: Análise das Agências Reguladoras Estaduais”, In: **Revista da Administração Pública**, v. 34, n. 5 (Set/Out), pp. 99-118, 2000.

PEREIRA, C. ; MELO, Marcus . The Surprising Success of Multiparty Presidentialism. **Journal of Democracy**, v. 23, p. 156-170, 2012.

PEREIRA, C.; SINGH, Shane; MUELLER, Bernardo. Political Institutions, Policymaking, and Policy Stability in Latin America. **Latin American Politics and Society**, v. 53, p. 59-89, 2011.

PÓ, M. V.; ABRUCIO, F. L. Mimetismo e reforma incompleta do Estado: o caso das agências reguladoras sob a égide do ultrapresidencialismo estadual. Paper apresentado na XXXI Enanpad. Rio de Janeiro, 2007.

POLLITT, C.; BATHGATE, K.; CAULFIELD, J.; SMULLEN, A.; and TALBOT, C. “Agency Fever? Analysis of an International Fashion”, **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice** 3: 271–90. 2001.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **Public Management Reform**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

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.

RIGOLON, F., GIAMBIAGI, F. Renegociação das dívidas estaduais e o regime fiscal dos Estados. In: Giambiagi, F. & Moreira, M.M. (org) **A Economia Brasileira nos Anos 90**, BNDES, RJ, 1999.

RIO DE JANEIRO (Estado). Lei n.º 2.470, de 28 de novembro de 1995. Institui o Programa Estadual de Desestatização, e dá outras Providências. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 30 nov. 1995.

_____. Lei n.º 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, Rio de Janeiro, 13 fev. 1997.

_____. Lei n.º 3.739, de 20 de dezembro de 2001. Cria o quadro de pessoal efetivo da agência reguladora de serviços públicos concedidos do Estado do Rio de Janeiro – ASEP – e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 20 dez. 2001. Disponível em: http://www.agenersa.rj.gov.br/agenersa_site/documentos/Legislacoes/LEI37392001.pdf

_____. Lei n.º 4.555, de 06 de junho de 2005. Extingue a Agência Reguladora de Serviços Públicos concedidos do Estado do Rio de Janeiro – ASEP – RJ, cria a Agência reguladora dos 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, Rio de Janeiro, 06 jun. 2005.

_____. Lei n.º 4.556, de 06 de junho de 2005. Cria, estrutura, dispõe sobre o funcionamento da Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 06 jun. 2005.

_____. Projeto de Lei n.º 2.750, de 1 de dezembro de 2009. 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, Rio de Janeiro, 1 dez. 2009. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/scpro0711.nsf/18c1dd68f96be3e7832566ec0018d833/ded9ea200dcb6b338325767b00627880?OpenDocument&Start=1&Count=200&Collapse=1.1&ExpandSection=-1>

SALGADO, L. H. Agências reguladoras na experiência brasileira: um panorama do atual desenho institucional. Rio de Janeiro: Ipea, 2003. (Texto para discussão n. 241).

SMULLEN, A. Translating agency reform through durable rhetorical styles: comparing official agency talk across consensus and adversarial contexts. **Public Administration**, Vol 88:4, pp.943-959, 2010.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. Agências Reguladoras. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Edição n. 01 de 2000 – ano XVIII. Disponível em: http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/2000/01/-sumario?next=1 [Último Acesso em 31.08.2012]

TABELLINI, Guido. "Finn Kydland and Edward Prescott's Contribution to the Theory of Macroeconomic Policy". **The Scandinavian Journal of Economics**, June 2005, 107 (2), pg. 203-216, 2005.

TENBUCKEN, M.; SCHNEIDER, V. Divergent convergence: structures and functions of national regulatory agencies in the telecommunications sector.» In J. Jordana and D. Levi-Faur (eds): **The Politics of Regulation**. Cheltenham: Edward Elgar, 2004.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Auditoria de Natureza Operacional. Grupo I – Classe II – Plenário. TC 012.693/2009-9. Secretaria de Fiscalização de Desestatização e Regulação – 1 (SEFID – 1). Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.regulacao.gov.br/publicacoes/artigos/auditoria-de-natureza-operacional-governanca-regulatoria-no-ambito-das-agencias-reguladoras-de-infraestrutura> [Último Acesso em 31.08.12]

VERHOEST, Koen; LAEGREID, P. Organizing Public Sector Agencies: Challenges and Reflections. In: Laegreid P., Verhoest K. (Eds.), **Governance of public sector organizations: proliferation, autonomy and performance** (pp. 275-297). Hampshire: Palgrave Macmillan, 2010.

VERSCHUERE, Bram; BARBIERI, Dario. Investigating the 'NPM-ness' of agencies in Italy and Flanders, **Public Management Review**, 11:3, 345-373, 2009.

YESILKAGIT, K. & CHRISTENSEN, J.G. Institutional Design and Formal Autonomy: Political versus Historical and Cultural Explanations. **Journal of Public Administration Research and Theory**, 29, pp. 53-74, 2009.

WALDO, Dwight. **O estudo da administração pública**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1964.

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

7 APÊNDICES: ROTEIROS DAS ENTREVISTAS

Roteiro da Entrevista sobre a ASEP, AGETRANSP e AGENERSA

Tópico 1: Criação da ASEP

- 1) Na sua opinião, que fator foi determinante na escolha do desenho institucional da ASEP?
- 2) Quais outros fatores também contribuíram?
- 3) Em que medida a importância da renegociação das dívidas dos estados afetou a criação e a escolha do desenho institucional da ASEP?
- 4) Em que medida o fato do estado ter um governo do PSDB afetou as condições de renegociação da dívida e/ou o desenho e criação da ASEP?
- 5) Em que medida a difusão do modelo de agência reguladora no Brasil à época afetou o desenho da ASEP?
- 6) Por que a agência foi criada como multissetorial?
- 7) Quais as maiores dificuldades enfrentadas pela agência? (orçamento, pessoal, autonomia, etc.)
- 8) Como os governos subsequentes (Garotinho e Benedita) encaravam a ASEP?
- 9) Por que a ASEP foi extinta?

Tópico 2: Extinção da ASEP e Criação da AGETRANSP E AGENERSA

- 10) Por que a criação de duas agências setoriais?
- 11) De que forma a mudança de governo influenciou esta mudança?
- 12) Em que medida a criação das duas agências “solucionou” problemas identificados com a ASEP?
- 13) Quantos concursos tiveram a ASEP, Agetransp e Agenersa?
- 14) Por que AGETRANSP e AGENERSA ainda não realizaram concursos públicos?
- 15) Na sua opinião, existiu alguma melhora nos níveis de governança regulatória com a extinção da ASEP e criação da AGETRANSP e AGENERSA?
- 16) Por que a AGENERSA não possui convênio com a ANEEL?
- 17) Existe ou existiu algum debate sobre a reunificação das agências?

Roteiro da Entrevista sobre a ANCINE

Tópico 1: Criação da ANCINE

- 1) Por que a ANCINE foi criada por medida provisória?
- 2) Isso de alguma forma afetou o funcionamento da agência nos primeiros anos?
- 3) O que, na sua opinião, foi fundamental na escolha do desenho institucional da ANCINE?
- 4) O que, na sua opinião, justifica que a ANCINE tenha desenho similar ao da Aneel e Anatel, por exemplo?
- 5) Em que medida a necessidade de atrair investimentos para o setor afetou o desenho institucional da ANCINE?
- 6) Em que medida a difusão do modelo de agência reguladora no Brasil à época afetou o desenho da ANCINE?
- 7) Em que medida o desenho da ANCINE foi inspirado em agências similares, em âmbito internacional, na época de sua criação?
- 8) Em que medida a importância da flexibilidade administrativa e os obstáculos associados à implementação de agências executivas afetou o desenho institucional da ANCINE?
- 9) A ANCINE sofre de problemas similares à algumas das agências reguladoras, como intervenção direta do Ministério correspondente, contingenciamento de recursos, demora na indicação de diretores, indicação de cargos com necessidade de expertise técnica para políticos, etc?
- 10) O que, na sua opinião, mais afeta o bom funcionamento da agência?

Tópico 2: Mudanças na Lei

- 1) Quais foram as mudanças mais significativas na legislação da ANCINE desde a sua criação?
- 2) O que motivou a proposta de projeto de lei que estabelecia a criação da ANCINAV e extinção da ANCINE?
- 3) Por que a necessidade de se criar uma nova agência na época?
- 4) Por que a proposta de criação da ANCINAV não foi adiante?
- 5) Quais os aspectos mais significativos da lei 12.485/2011?
- 6) Essa nova lei, de alguma forma, afeta o desenho da agência ou a sua capacidade de governança?