
Implicações administrativas da natureza jurídica das agências reguladoras e executivas

Ivan Antônio Pinheiro
Paulo Cesar Delayti Motta

RESUMO

Apresentado na forma de um ensaio crítico e analítico, este artigo traz ao debate a seguinte questão: as Agências Reguladoras (ARs) possuem as necessárias independência e autonomia para o pleno exercício das suas atividades? Uma tentativa de resposta surge a partir da análise e da discussão dos elementos da arquitetura (a natureza jurídica, a designação e atuação do corpo dirigente, a questão orçamentária e os contratos de gestão) que os autores acreditam configurarem a condição de **autarquia sob regime especial** que identifica as Agências Reguladoras com atuação no âmbito nacional. O estudo demonstra que são múltiplos os desenhos abrigados sob a denominação genérica de **autarquia sob regime especial**, impedindo, assim, qualquer tentativa de inferência generalizada quanto à eficiência, à eficácia e à efetividade das ARs, seja quanto à qualidade da gestão interna, seja no que se refere à atuação externa dessas entidades. Por um lado, a forma de designação e de atuação da equipe dirigente das ARs, considerando a sua estabilidade e a não-coincidência de mandatos, pode ser vista como um instrumento efetivo de suavização das transições políticas. Por outro lado, quando o foco de atenção recai sobre a questão orçamentária, verifica-se que não há entre as ARs um padrão uniforme tanto em relação à origem quanto aos graus de liberdade para utilizar os seus recursos financeiros.

Palavras-chave: administração pública brasileira, autarquias sob regime especial, Agências Reguladoras, Agências Executivas.

1. INTRODUÇÃO

A designação **autarquia** traz na sua raiz as expressões *autós* (próprio) e *arquia* (comando, governo), caracterizando, assim, na denominação, a independência que a essas entidades, por lei, é (ou deveria ser) conferida. Foram, pois, como autarquias criadas todas as Agências Reguladoras (ARs), uma vez que delas se espera grande independência e liberdade de ação, condições ne-

Recebido em 07/janeiro/2002
Aprovado em 30/junho/2003

Ivan Antônio Pinheiro é Professor Adjunto no Programa de Pós-Graduação em Administração da Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (CEP 90010-460 — Porto Alegre/RS, Brasil).
E-mail: iapinho@ea.ufrgs.br
Endereço:
Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Escola de Administração
Rua Washington Luiz, 855 — Sala 434
90010-460 — Porto Alegre — RS

Paulo Cesar Delayti Motta é Professor Adjunto no Programa de Pós-Graduação em Administração da Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (CEP 90010-460 — Porto Alegre/RS, Brasil).
E-mail: pcdmotta@ea.ufrgs.br

cessárias, se não indispensáveis, ao pleno exercício das suas competências. Entre essas se alinham, por exemplo, a mediação, na esfera administrativa, de interesses conflitantes que têm como protagonistas o Governo, entidade com a qual as ARs devem manter certo alinhamento, os prestadores de serviços públicos, ou concessionários, que são organizações cuja continuidade e qualidade das operações as ARs devem assegurar, e os usuários, cidadãos e clientes, cujos interesses e necessidades são apontados como a causa primeira e a justificativa para a existência do próprio aparelho do Estado. Além disso, não deve ser esquecido que todos esses atores são dotados de enorme densidade e influência política. Num outro plano, as ARs devem ainda, com frequência, administrar conflitos que têm na variável tempo um dos principais intervenientes, uma vez que, muitas vezes, os seus dirigentes têm de assumir decisões que têm como certo algum sacrifício no presente em troca de benefícios incertos no futuro.

Invariavelmente, as decisões das ARs podem ser vistas, e são apontadas pelos interesses contrariados, como parciais e facciosas, quando não se levantam contra elas suspeitas de comprometimento, como se tivessem sido capturadas por um dos atores. A imparcialidade respaldada na boa técnica e na independência política constitui-se, pois, em fator de legitimidade e, por conseguinte, da institucionalização e da aceitação social das Agências Reguladoras.

A questão que ora se levanta é: as Agências Reguladoras têm, de fato, a necessária independência para o pleno exercício das suas atividades? A questão é relevante, pois, conforme destaca Moraes (2002, p.25), “a grande novidade das Agências Reguladoras consiste em sua maior independência em relação ao Poder Executivo, apesar de fazer parte da Administração Pública Indireta”. Por outro lado, não obstante Araújo, E. (2002, p.46) afirmar que “realmente, quando se fala em autonomia, não se pode ampliar esse conceito para equipará-lo a soberania, independência ou outros sentidos inadequados para caracterizar o regime jurídico das autarquias”, na maior parte dos textos as expressões autonomia e independência intercalam-se como se fossem sinônimas.

Neste artigo, tem-se como foco as ARs federais, e defende-se a tese de que as ARs não gozam da independência pressuposta na sua denominação — a propósito, questionamentos semelhantes têm sido desenvolvidos por outros autores, a exemplo de Araújo, E. (2002), Ferreira Filho (2002), bem como de Menezello (2002). Mais ainda, sequer é possível falar da existência de um modelo institucional que caracterize as ARs federais. Por isso, acredita-se que essas condições tenham profundos impactos na qualidade da ação dessas entidades. Para demonstrar a sua tese, os autores analisaram criticamente os elementos, tal como descritos na legislação, que acreditam sejam indispensáveis à construção dessa independência: a natureza jurídica das Agências Reguladoras; a designação e a atuação do corpo diretivo; a questão orçamentária; e a possibilidade de as ARs atuarem como Agências Executivas (AEs).

No tópico a seguir é feita uma breve contextualização do ambiente e do momento que marcam o surgimento das Agências Reguladoras no País. Na seqüência é discutido, também brevemente, o entendimento atribuído à expressão **serviços públicos**, bem como o da responsabilidade e das formas da sua prestação no ambiente da Reforma do Aparelho do Estado. No quarto tópico, são apresentadas as ARs já criadas, bem como são referenciados alguns dos estudos já realizados sobre o tema a partir da experiência brasileira. Dando início à prova que se pretende, desdobra-se esse tópico em três subitens: a natureza jurídica das agências reguladoras, a designação e a atuação do corpo diretivo das ARs, e a questão orçamentária. Ao trazer ao texto a condição das Agências Executivas (AEs), bem como estabelecer os vínculos que mantêm com as ARs, questão central à tese, os autores concluem, na quinta seção, a demonstração pretendida. Considerando que, ao longo do texto, o argumento foi sendo construído passo a passo, no último tópico é feito um resumo conclusivo do trabalho.

2. O CENÁRIO

Se os anos 1980 se destacam pelas profundas e amplas mudanças ocorridas no quadro político e institucional brasileiro, a década de 1990 não é menos expressiva, tendo-se verificado mudanças estruturais no ambiente econômico, sem que, no entanto, se possa afirmar que tenham sido finalizadas as iniciativas na esfera do marco político-institucional.

À época, como de sorte ainda hoje, constava da agenda dos debates o questionamento acerca do papel do Estado e dos governos diante do novo contexto que, circunscrito pelo movimento de expansão do capitalismo industrial e financeiro, sobretudo este último — difundido como globalização —, observa também a disseminação de políticas públicas identificadas como neoliberais. No seio dessas políticas surgiram iniciativas que, no conjunto, têm sido referenciadas como Consenso de Washington, e cujos objetivos são o equilíbrio fiscal e o rígido controle inflacionário. Nesse contexto, o câmbio flutuante, a oferta ilimitada de moeda forte aos demandantes internos, a abertura dos mercados à concorrência externa, a flexibilização dos contratos trabalhistas, as privatizações e o estabelecimento de um novo marco regulador surgem como estratégias para atingir aqueles objetivos, o que significou, para muitos, a redução do **tamanho** do Estado.

Importa destacar, como salientam Vizentini & Carrion (1998), Pereira (1998) e Pereira & Spink (1999), que o processo de reorientação do papel do Estado ante a Sociedade Civil não ocorre exclusivamente no Brasil. Ademais, o clássico de Osborne & Gaebler (1998), focado na realidade norte-americana, também chama a atenção para o fato de que o repensar sobre o papel e as formas de atuação do governo não está circunscrito às economias emergentes. Forjaz (2000) promove uma interessante análise dos elementos da Crise do Estado Moderno que, se não é exclusiva para o Estado brasileiro, a ele tam-

bém se aplica, devendo, nesse caso, serem consideradas as suas singularidades, a exemplo da concomitância do processo de redemocratização.

A análise desses fenômenos, bem como das relações que mantêm, está amplamente documentada (KLIKSBERG, 1992; JESUS, 1998; RAUSP, 1999) e, apesar dos vínculos que mantêm com o tema deste artigo, escapa ao seu foco, já que pretende avançar em considerações sobre os desdobramentos desse processo, ou seja, a Reforma do Estado Brasileiro e, em particular, a institucionalização de uma das suas novas entidades: as Agências Reguladoras (ARs), algumas também Agências Executivas (BRASIL, 1997a; 1998c; 1998d).

Entretanto, antes das considerações sobre as ARs, importa destacar o contexto específico do seu surgimento: o processo de privatização que teve início com a eleição do Presidente Fernando Collor de Melo. Além das condições de fundo já mencionadas, a crise (falência) fiscal do Estado é também apontada como um dos principais motivos que levaram os governos da União e dos estados-membros a se desfazerem dos seus ativos, total ou parcialmente. Eis que, além do reconhecido déficit social acumulado até aquele momento, o Estado, até então o acionista majoritário das empresas provedoras de infraestrutura (comunicações, energia, entre outras), não apresentava, também, condições de realizar os investimentos indispensáveis à manutenção, à modernização e à ampliação do parque instalado, condições sem as quais a economia do País não poderia apresentar as taxas de crescimento necessárias à sustentabilidade da geração de emprego e renda demandados pela sociedade. Assim, o parque instalado apresentava-se como um duplo óbice: porque obsoleto, pressionava a matriz de custos, reduzindo a competitividade e, por conseqüência, a maior inserção do País na economia internacional, um dos objetivos do governo federal; e porque sem condições de ser ampliado, limitava o próprio crescimento econômico. Em face desse quadro, o Programa Nacional de Desestatização, criado pela Lei Federal nº 8.031/90 (BRASIL, 1990) e modificado pela Lei Federal nº 9.491/97 (BRASIL, 1997d), afigurava-se, por outro lado, como uma dupla solução: contribuía para reduzir as pressões sobre a questão fiscal interna e atendia às recomendações do Consenso de Washington.

Na primeira fase da privatização, dentre as vendidas, algumas empresas não resistiriam a qualquer questionamento contra o fato de estarem sob o controle estatal. Afinal, quem defenderia a tese de que um pequeno comércio ou até mesmo um motel deveria ser propriedade estatal? Na maioria dos casos, essa situação ocorreu como conseqüência do encontro de contas promovido entre antigos devedores e o credor estatal representado por empresas públicas ou de economia mista, notadamente os bancos estatais estaduais que, após terem sido federalizados e saneados, foram também privatizados (BNDES, 2001).

Essas são, pois, as condições de fundo que circunscrevem a reconfiguração da prestação dos serviços públicos no Brasil e o surgimento das Agências Reguladoras.

3. A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

De acordo com Alves, F. (2000), não há na doutrina qualquer conceituação precisa e uniforme do que sejam serviços públicos. O autor busca auxílio em Gasparini (*apud* ALVES, F., 2000, p.107) para ressaltar que: “Essa dificuldade mais se acentua na medida em que os serviços variam segundo as necessidades e contingências políticas, sociais e culturais de cada comunidade e época. Os serviços religiosos já foram tidos como públicos, e os serviços de exploração de cassinos são, em certos países, serviços públicos, a exemplo do que ocorre em Mônaco. No Brasil, os serviços de loterias (loteria federal, esportiva, sena e loto) são públicos”.

Contudo, define serviço público “como sendo toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade fruível preponderantemente pelos administrados, prestada pela Administração Pública ou por quem lhe faça às vezes” (ALVES, F., 2000, p.107). Ampla, a definição abarca o oferecimento de utilidades materiais (energia elétrica, telecomunicações), jurídicas (serviços cartoriais), serviços de usufruto direto (coleta de lixo, transporte coletivo), ou indireto, a exemplo da segurança pública.

O Art. 175 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) estabelece que:

- “Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo Único. A lei disporá sobre:

I – o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;...”

Assim, por opção, ou por falta de condições, o Estado pode cumprir, delegando para terceiros, as suas funções constitucionais de prestação de serviços públicos.

Em 13 de fevereiro de 1995 foi promulgada a Lei Federal nº 8.987/95 (BRASIL, 1995c), conhecida como Lei de Concessão dos Serviços Públicos. Ainda no mesmo ano, em julho, foi promulgada a Lei Federal nº 9.074 (BRASIL, 1995d) que “estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências”. Estavam, pois, criadas as condições de fundo para a concretização da segunda etapa do processo de privatização da economia brasileira. Outros instrumentos legais viriam juntar-se a esses, a exemplo da Emenda Constitucional nº 8 (BRASIL, 1995b) que estabeleceu o atual sistema jurídico que regulamenta a prestação e a concessão de serviços públicos no Brasil.

Assim, tendo repassado ao setor privado os ativos e as atividades dedicadas à produção de bens e serviços contra os quais não havia questionamentos quanto à sua transferência, dado que regulados com eficácia pelo mercado, teve início a priva-

tização da prestação de serviços públicos. Alguns, até então mantidos sob o monopólio do Estado, a exemplo do suprimimento dos serviços de telecomunicações de longa distância, de energia elétrica e da manutenção de rodovias, enquanto outros já há tempo o setor público compartilhava com o setor privado, como é o caso dos transportes coletivos e urbanos.

A privatização total ou parcial, sobretudo a última, porque o Estado continua atuando como ofertante, sendo, portanto, mais um competidor no mercado, deu origem a uma situação que, senão de todo inusitada, porquanto pré-existente, é indesejável porque, se ampliada, colocará em xeque o funcionamento do novo arranjo funcional e institucional iniciado à época. É o caso dos efeitos nocivos que resultam a médio e a longo prazos, para a sociedade, da convergência, em um mesmo ente estatal, de funções que, para as melhores eficácia e eficiência do sistema, devem ser distribuídas por entre instituições públicas e privadas, a exemplo do exercício do poder concedente, da ação reguladora, da oferta dos serviços, das atividades de fiscalização, bem como do planejamento das necessidades, das condições de oferta, entre outras. São funções que, se reunidas em uma mesma entidade, se tem como certo que serão grandes as possibilidades de surgirem conflitos que poderão, no limite, desequilibrar as relações e, por consequência, as estruturas industriais. Tome-se, por exemplo, a possibilidade de a organização ofertante (uma empresa pública), porque mais próxima do círculo de decisões governamentais, ter acesso a informações privilegiadas quando da discussão, ainda interna, sobre mudanças nas disposições reguladoras. Da mesma forma, sobre o ente governamental responsável pela fiscalização pode ser levantado questionamento quanto ao tratamento isonômico conferido às organizações fiscalizadas, se independente ou não da titularidade, pública ou privada, da organização. A histórica administração das tarifas públicas, ora condicionada aos resultados da política econômica (sintetizada no índice de inflação), ora submetida ao calendário eleitoral, era também questão que deveria, institucionalmente, ser afastada na origem. Esses, entre outros, se alinham como motivos para o surgimento de uma nova entidade no quadro institucional do setor público brasileiro: a Agência Reguladora. Igualmente relevante e motivo de preocupação, tendo em vista a desestruturação e as assimetrias que poderia trazer ao mercado, seria a transformação, em razão do Programa de Desestatização, dos monopólios estatais em oligopólios privados.

Por fim, para uma análise mais ampla e profunda sobre as transformações no quadro de referência da prestação de serviços públicos, iniciado no Brasil nos anos 1990, sugere-se a leitura do documento “Infra-estrutura: perspectivas de reorganização”, coordenado por Rezende & Paula (1997).

4. AS AGÊNCIAS REGULADORAS

Antes de tecer considerações sobre as Agências Reguladoras (ARs), faz-se oportuno resgatar a clássica estrutura da ad-

ministração pública, dividida entre os órgãos da administração direta e as entidades da administração indireta, da qual fazem parte as autarquias, as fundações, as empresas públicas e as sociedades de economia mista, conforme estabelecido pelo Decreto-Lei nº 200/67 (BRASIL, 1967). Enquanto a administração direta formula, decide e coordena as políticas públicas, a administração indireta implementa-as, cabendo ainda à administração direta, durante e após a implementação dos programas e projetos governamentais, a sua supervisão e fiscalização, fechando, assim, o também clássico ciclo de gestão: planejamento, organização, direção, coordenação e controle.

Ao já mencionado conflito funcional (regulação, oferta e fiscalização), mais evidenciado na segunda etapa do Programa de Desestatização, devem ser acrescidas as dificuldades de a administração indireta atender adequadamente a todas as demandas da sociedade. Entre outras, devem ser sublinhadas como causas dessas dificuldades:

- o rápido e desordenado crescimento dessas entidades, fazendo com que os custos e as disfunções da burocracia superassem, com larga margem, as suas vantagens;
- a autonomia adquirida por algumas entidades que, ao longo dos anos, passaram da condição de meio para atingir os fins desejados, no caso o interesse público, para a condição de entidades voltadas para si, com finalidades autônomas, nem sempre consoantes com as expectativas da hierarquia superior. É notório o poder paralelo, no passado, exercido pelas estatais brasileiras;
- o uso dessas entidades como moeda política nos acordos e alianças partidárias, notadamente pela oferta de cargos de direção e de assessoramento superior, bem como na condução da execução orçamentária. Tal prática trouxe grandes desgastes à imagem dessas entidades, assim como à classe política e ao setor público em geral; e,
- a rigidez dos estatutos legais que regulamentam as questões referentes à gestão dos recursos humanos e do processo de compras (via licitações), mormente após a Constituição Federal de 1988 que, se não impedia, dificultava as ações, tornando lentas as modificações entendidas como necessárias para aumentar a eficiência e a eficácia da atuação dessas entidades.

Castor & José (1998, p.3), em análise retrospectiva sobre a administração indireta, especificamente sobre as autarquias, caracterizam a transfiguração dos objetivos e do funcionamento desses órgãos. Segundo os autores:

- “Pagando salários generosos e operando com grande flexibilidade, as autarquias logo atraíram uma elite intelectual e se transformaram em centros de excelência e emprestaram ao Estado uma agilidade que a máquina administrativa tradicional não era capaz de promover. Porém, encantados pela facilidade com que passaram a gerir o Estado, os governantes multiplicaram as organizações dotadas de autonomia finan-

ceira e operacional de maneira indiscriminada. Como subproduto quase que inevitável da liberdade operacional sem controle de que desfrutavam, as autarquias e outros órgãos autônomos rapidamente se transformaram em cabides de empregos e alvo da cobiça clientelística dos políticos.”

Portanto, as entidades que viessem a surgir no processo de Reforma do Estado deveriam ser dotadas de instrumentos que, se não impedissem, pelo menos dificultassem a ocorrência daqueles desvios apontados por Castor & José (1998).

À estrutura e ao breve histórico do aparelho do Estado cabe acrescentar uma expressão que, embora não seja nova, é cada vez mais freqüente na prática e no estudo do setor público brasileiro: a **regulação** que, de acordo com Krause (2001, p.19), corresponde ao

- “... somatório de atos contínuos referentes à prestação dos serviços públicos delegados que se suportam numa relação contratual entre delegante e delegatário, bem como na aproximação de todas as partes envolvidas, buscando o conhecimento, a convivência e a conciliação. Distanciando-se, porém, quando exaurida a mediação, para decidir com absoluta autonomia, isenção e equidistância. A regulação não é tão somente um ato econômico ou jurídico. Está no seu cerne o equilíbrio dos contratos, a qualidade dos serviços prestados e a conseqüente satisfação dos usuários”.

Conforme se percebe, três agentes integram a definição de Krause (2001): o delegante, com maior freqüência denominada de poder concedente; o delegatário, também identificado como concessionário; e o usuário do serviço concedido e regulado. Depreende-se, ainda, da definição do autor, um sentido dinâmico e de continuidade da atividade reguladora que não se exaure em um ato regulamentar. Portanto, o papel precípua das entidades reguladoras deve ser a conciliação entre os interesses desses agentes, não raro conflitantes, requerendo da entidade uma postura independente, técnica, isenta e de perspectiva de longo prazo.

Surgem, pois, na década de 1990, as Agências Reguladoras no quadro institucional brasileiro (MORAES, 2002). No âmbito federal foram criadas agências cuja área de competência abrange todo o território nacional, a exemplo da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) e da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), que se caracterizam pela atuação unissetorial, especializada. Já nas unidades federadas predominam as agências cujas competências são limitadas às suas fronteiras, e que são caracterizadas pela atuação multissetorial, a exemplo da Agência Estadual de Regu-

lação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS), devendo-se registrar, por exceção, o “caso da CSPE, constituída no Estado de São Paulo, responsável pela regulação do setor de energia e gás canalizado” (PECI, 1999, p.8). Se há similaridades que aproximam as Agências Reguladoras federais das estaduais, há também diferenças, algumas substantivas, cuja análise, todavia, foge ao escopo deste trabalho. Ademais, as diferenças, tanto nas estruturas industriais **pré-regulação** quanto nas estruturas projetadas pelo governo, são determinantes para que os respectivos marcos reguladores sejam também diferentes, não cabendo aqui ser exaurido o tema.

No quadro 1 constam as ARs de âmbito federal criadas até este momento, ainda que nem todas tenham sido instituídas.

Desde a criação da ANEEL em 1996, o papel e a repercussão das ARs no quadro institucional do setor público têm sido objeto de vários estudos, como foi o caso da edição de um número especial da Revista de Administração da Universidade de São Paulo (RAUSP, 1999), em que todos os sete trabalhos abordam as diversas perspectivas e instrumentos para a Reforma do Estado, assim como o já mencionado relatório coordenado por Rezende & Paula (1997), entre outros.

Peci (1999) faz uma retrospectiva da formação econômica do Brasil no século XX para justificar o surgimento das ARs no curso do processo de privatização ocorrido no final do período. A autora, considerando as condições de estruturação das ARs e com amparo teórico no conflito que se estabelece entre o *agent* (identificado com a burocracia dirigente da autarquia) e o *principal* (o cidadão), alerta para o risco do retorno da autonomia plena. Discute, ainda, o surgimento das primeiras agências federais (ANEEL, ANATEL e ANP) e de algumas das estaduais, analisando os seus recursos, as restrições, os espaços de competências, bem como os conflitos estabelecidos a partir do surgimento dessas entidades. Em trabalho posterior, Peci & Cavalcanti (2001) analisam o papel, até o momento negligenciado, de um dos vértices do triângulo da regulação: o cidadão-usuário, um dos principais *stakeholders*. A atenção dos autores concentra-se, a partir dessa constatação, em como envolver esse cidadão-usuário no processo, respeitando os seus

Quadro 1
Agências Reguladoras no Âmbito Federal

Denominação	Sigla	Lei de Criação
Agência Nacional de Energia Elétrica	ANEEL	Lei nº 9.427, de 26/12/1996
Agência Nacional de Telecomunicações	ANATEL	Lei nº 9.472, de 16/07/1997
Agência Nacional do Petróleo	ANP	Lei nº 9.478, de 06/08/1997
Agência Nacional de Vigilância Sanitária	ANVISA	Lei nº 9.782, de 26/01/1999
Agência Nacional de Saúde Suplementar	ANS	Lei nº 9.961, de 28/01/2000
Agência Nacional de Água	ANA	Lei nº 9.984, de 17/07/2000
Agência Nacional de Transportes Terrestres	ANTT	Lei nº 10.233, de 05/06/2001
Agência Nacional de Transportes Aquaviários	ANTAQ	Lei nº 10.233, de 05/06/2001

direitos de consumidor e de cidadão diante das dificuldades e da complexidade que envolvem o tema.

Basso & Silva (1999), reconhecendo que o tema da regulação é uma novidade no Brasil, abordam os aspectos econômicos da regulação, apresentando os setores classicamente identificados como **monopólios naturais** (questão que, alertam, não aglutina a unanimidade dos estudiosos) e discutindo as suas características em termos de altos custos fixos e de ganhos de escala. Os autores ressaltam, ainda, o papel da mudança tecnológica ao modificar os padrões técnicos que historicamente amparavam os setores regulados, as formas de intervenção governamental, e discutem os principais vetores críticos à regulação: a crítica de Demsetz, a Teoria dos Mercados Contestáveis e a Teoria da Captura. A análise de Vinhaes (1999) também combina aspectos de políticas públicas com a abordagem econômica da regulação. A autora inicia observando que têm ocorrido freqüentes **confusões conceituais**, a exemplo do emprego, sem distinção, das expressões regulação e regulamentação, bem como dos seus correlatos re-regulamentação e (des)regulamentação, para expressar certas práticas governamentais contemporâneas. Finalmente, Vinhaes resgata, contrasta e esclarece os posicionamentos de diferentes autores sobre o tema, a exemplo dos representantes das escolas Francesa e Americana.

Enquanto Alves, B. (2000) discute a abertura e a regulação do setor de petróleo e de gás natural no Brasil, e tem como foco a criação da Agência Nacional do Petróleo (ANP), suas principais funções, desafios, obstáculos e limites, e Cavalcante (1999) analisa o processo de privatização do setor de telecomunicações, Fachin (1998) e Pinheiro, Aguzzoli & Monteggia (2000) centram a sua análise exclusivamente na criação, nas características, nas dificuldades etc. da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS), tendo os últimos acrescentado as questões políticas às dimensões estudadas pelo primeiro, bem como os entendimentos que perpassam a escolha do corpo diretivo da agência. Entre as análises setoriais, cabe, igualmente, menção a de Filardi (2000), focalizada sobre o setor de energia elétrica e tendo como objeto de estudo o caso da Light Serviços de Eletricidade.

Silva, Guimarães & Souza (2001), após entrevistarem onze representantes distribuídos entre o Poder Executivo Federal, o Tribunal de Contas da União e o Congresso Nacional, cujas atividades se relacionam com os setores de energia elétrica e de telecomunicações, concluem que: o processo de privatização dos setores estudados foi realizado de forma

precipitada, com reduzido diálogo entre os poderes Executivo e Legislativo; a política de regulação carece de aperfeiçoamentos, em especial quanto aos critérios para a criação e o funcionamento das ARs; e, embora existam vícios na execução, as agências possuem um modelo de gestão adequado. Por outro lado, a maioria dos entrevistados é de opinião que as agências reguladoras dos setores estudados têm atuado com imparcialidade.

Conforme visto, pela complexidade da sua natureza, o tema comporta múltiplos enfoques, exigindo que as análises perpassem vários domínios do conhecimento, como Economia, Direito, Ciência Política e Administração.

Na seqüência, esta análise privilegiará, em particular, o aspecto administrativo no que se refere à estrutura e ao funcionamento das ARs federais. Em vista das limitações intrínsecas aos trabalhos desta natureza, o estudo tem o seu foco dirigido para quatro elementos da arquitetura das ARs que se acredita possam vir a contribuir para melhorar a qualidade da gestão pública: a natureza jurídica das novas entidades; a designação e a atuação do corpo diretivo; a questão orçamentária; e a possibilidade de as ARs adquirirem a condição de Agências Executivas (AEs).

4.1. A natureza jurídica das agências reguladoras

Quanto à natureza jurídica, todas as ARs integram a estrutura da Administração Indireta na condição de autarquias sob regime especial e vinculadas a um ministério supervisor. No quadro 2 mostra-se o regime jurídico e as respectivas vinculações à Administração Direta.

Enquanto Di Pietro (2000, p.354), para esclarecer sobre a sua natureza constitutiva, conceitua a autarquia como uma “pes-

Quadro 2

A Personalidade Jurídica das Agências Reguladoras e o Ministério de Vinculação

Agência	Lei Federal nº	Descrição do Artigo
ANEEL	9.427/96	Art 1º- ... autarquia sob regime especial vinculada ao MME
ANATEL	9.472/97	Art 8º- ... submetida a regime autárquico especial vinculada ao MC
ANP	9.478/97	Art 7º- ... submetida a regime autárquico especial vinculada ao MME
ANVISA	9.782/99	Art 3º- ... autarquia sob regime especial vinculada ao MS
ANS	9.961/00	Art 1º- ... autarquia sob regime especial vinculada ao MS
ANA	9.984/00	Art 3º- ... autarquia sob regime especial vinculada ao MMA
ANTT	10.233/01	Art 21- ... submetida ao regime autárquico especial vinculada ao MT
ANTAQ	10.233/01	Art 21- ... submetida ao regime autárquico especial vinculada ao MT

Legenda: MME = Ministério das Minas e Energia
 MC = Ministério das Comunicações
 MS = Ministério da Saúde
 MMA = Ministério do Meio Ambiente
 MT = Ministério dos Transportes

soa jurídica de direito público, criada por lei, com capacidade de auto-administração, para o desempenho de serviço público descentralizado, mediante controle administrativo exercido nos limites da lei”, Alves, F. (2000, p.44) esclarece a conceituação ao mostrar que “diz a boa doutrina que o que posiciona a autarquia de regime especial são as regalias que a lei criadora lhe outorga, para o pleno desempenho de suas finalidades específicas”. Com efeito, a título de exemplo, o §2º, do Art. 8º, da Lei nº 9.472/97 (BRASIL, 1997b), que criou a ANATEL, estabelece que “a natureza autárquica especial conferida à Agência é caracterizada por independência administrativa, ausência de subordinação hierárquica, mandato fixo e estabilidade de seus dirigentes e autonomia financeira”. Redação análoga têm o § Único do Art. 3º da Lei nº 9.782/99 (BRASIL, 1999) que criou a ANVISA, o § Único do Art. 1º da Lei nº 9.961/00 (BRASIL, 2000a) que criou a ANS, bem como o § 2º do Art. 21 da Lei nº 10.233/01 (BRASIL, 2001a) que criou a ANTT e a ANTAQ. Contudo, afirmativas tão explícitas não são encontradas na Lei nº 9.427/96 (BRASIL, 1996) que criou a ANEEL, na Lei nº 9.478/97 (BRASIL, 1997c) que criou a ANP, nem tampouco na Lei nº 9.984/00 (BRASIL, 2000b) que criou a ANA. Assim, em que pese o fato de todas as ARs serem **autarquias sob regime especial**, permanecem, por iniciativa do proponente e endosso do legislador, a falta de homogeneidade e, portanto, a de clareza conceitual que até hoje envolvem a expressão.

Não obstante as raízes etimológicas de **autarquia** (*autós* = próprio + *arquia* = comando, governo, direção), a prática configura uma situação que, se por um lado é contraditória, por outro é também lógica, pois, como acentua Alves, F. (2000, p.41), “a faculdade de autogoverno de que desfruta a autarquia não a promove à categoria de ente autenticamente autônomo”, uma vez que deve observar as políticas e determinações da entidade supervisora que lhe deu origem. Já sobre a questão da autonomia, Ferreira Filho (2002, p.140) aponta “... que se trata de instituto anômalo (...) não é fácil conciliar tudo isso com o Direito Constitucional e, sobretudo, com o Direito Administrativo brasileiro”.

Ademais, sem o amparo de fontes de recursos e orçamentos próprios, é reduzida a eficácia do estatuto da autonomia, sendo sabido que a posse da **chave do cofre** para a liberação financeira, em que pese existir autorização orçamentária (econômica), é um dos mais eficazes mecanismos de controle na administração, independentemente se a organização é pública ou não.

Além desses aspectos, a possibilidade de demissão *ad nutum* dos dirigentes públicos é mais um elemento que condiciona e submete a gestão e os rumos da entidade autárquica aos desígnios da hierarquia supervisora. Cabe ressaltar que, nesse caso, se configura o problema oposto ao da autonomização, qual seja, o da falta de autonomia. A referência clássica é o Banco Central do Brasil, *latu sensu* também uma AR, que, em que pese a sua condição de autarquia especial, é alvo de freqüentes pro-

postas que visam atribuir a ele maior autonomia em relação ao Governo ou, mais apropriadamente falando, ao Poder Executivo.

Isso posto, não estaria o legislador, ao instituir as ARs como entidades autárquicas especiais, favorecendo as condições de reprodução dos mesmos erros do passado? À primeira vista, a resposta é não. Ciente dos desvios cometidos no passado, o legislador, ao atribuir às ARs tal personalidade, ao mesmo tempo que elevou ao limite o exercício da autonomia, procurou cercar-se de instrumentos que, se não impedissem, pelo menos dificultassem a reprodução dos erros cometidos no passado. Contudo, uma análise mais detalhada pode levar a outros entendimentos. Em defesa do argumentado, será agora analisado o segundo elemento da arquitetura das ARs: a designação e a atuação do corpo diretivo.

4.2. A designação e a atuação do corpo diretivo das agências reguladoras

Ao contrário do que se verificou no tópico anterior, a análise comparada da legislação permite identificar mais pontos em comum do que divergências no que tange à designação e à atuação do corpo diretivo das ARs, o que leva a crer que essa estruturação reflete uma estratégia deliberada do proponente, endossada pelo legislador, ainda que sejam constatadas variações entre os respectivos textos legais. Em relação à designação e à atuação do corpo diretivo, regra geral (a ANA, por exemplo, apresenta exceções), a legislação pertinente determina que:

- a nomeação dos dirigentes, de três a cinco, feita pelo Presidente da República, seja antecedida da prévia aprovação pelo Senado;
- os mandatários, após os quatro meses iniciais de gestão, terão assegurado a estabilidade durante o período (de três a cinco anos) para o qual foram nomeados;
- os mandatos dos dirigentes da AR não são coincidentes, isto é, iniciam e terminam em datas diferentes;
- a recondução, quando permitida, é limitada a um período de gestão;
- a Direção será exercida em regime de colegiado.

Quais as implicações dessas características da arquitetura das ARs para a melhoria da qualidade da gestão interna e, por extensão, da própria prestação do serviço público que regula e fiscaliza?

O quadro 3 apresenta e contrasta algumas expectativas formuladas a partir das características do desenho institucional no que se refere à designação e à atuação do corpo diretivo das Agências Reguladoras.

Desnecessário enfatizar que as possibilidades enumeradas no quadro 3 não são condições intrínsecas ao desenho institucional, não se auto-impõem, necessitando, antes, de atitudes e comportamentos dos seus dirigentes. Assim, para que seja criada a memória técnica institucional, tão ou mais importante do

Quadro 3

Expectativas Acerca do Funcionamento das Agências Reguladoras a Partir dos seus Elementos Estruturais

Elementos	Expectativas Resultantes do Desenho Institucional	
	Positivas	Negativas
Forma de nomeação dos dirigentes	<ul style="list-style-type: none"> • Redução do voluntarismo da hierarquia superior. • Estímulo à negociação e busca do consenso entre os Poderes. • Tendência a prevalecer, na escolha dos dirigentes, o critério técnico sobre o político e o doutrinário. • Possibilidade de redução de divergências quando do encaminhamento de proposições da AR para a apreciação do Congresso. 	<ul style="list-style-type: none"> • Possibilidades de impasses, imobilismo e eventual acefalia institucional. • Dependência da agenda política (prioridades de pauta, eleições, barganhas etc.).
Estabilidade	<ul style="list-style-type: none"> • Maior capacitação e construção da memória técnica institucional. • Melhores condições para a continuidade das ações e planejamento de longo prazo. • Redução do poder de coação da hierarquia sobre os dirigentes da AR. • Maior distanciamento das crises políticas e de natureza conjuntural. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tendência à manutenção da inércia, independentemente se boa ou ruim, isto é, se convergente ou não com o interesse público. • Possibilidade de afluência do corporativismo. • Risco de endogenia. • Eventual desestímulo à inovação e à melhoria continuada.
Mandatos não-coincidentes	<ul style="list-style-type: none"> • Renovação controlada (arejamento institucional). • Continuidade de gestão. • Ponte entre governos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Redução temporária e cíclica do ritmo (produtividade) dos trabalhos.
Recondução limitada	<ul style="list-style-type: none"> • Renovação continuada da gestão. • Rompimento da inércia interna. • Redução da possibilidade de captura. 	<ul style="list-style-type: none"> • Eventual perda de lideranças fortes e significativas para a Agência.
Direção colegiada	<ul style="list-style-type: none"> • Redução da possibilidade de captura do dirigente. • Decisões consideradas a partir de múltiplos enfoques. • Maior transparência. 	<ul style="list-style-type: none"> • Eventuais impasses diante de decisões relevantes. • Vazamento acerca das divisões internas, com possibilidade de fragilizar a atuação da AR.

que a intenção do legislador é a vontade dos dirigentes e o emprego de ferramentas de gestão, como o trabalho em equipe, o rodízio funcional, a transparência nas informações etc., que conduzam ao fim pretendido; da mesma forma, o estatuto da estabilidade perde significado diante da possibilidade de renúncia que, embora apresentada como motivada por questões pessoais, pode encobrir compromissos não explicitados, quando não enfaticamente negados, envolvendo as coligações partidárias.

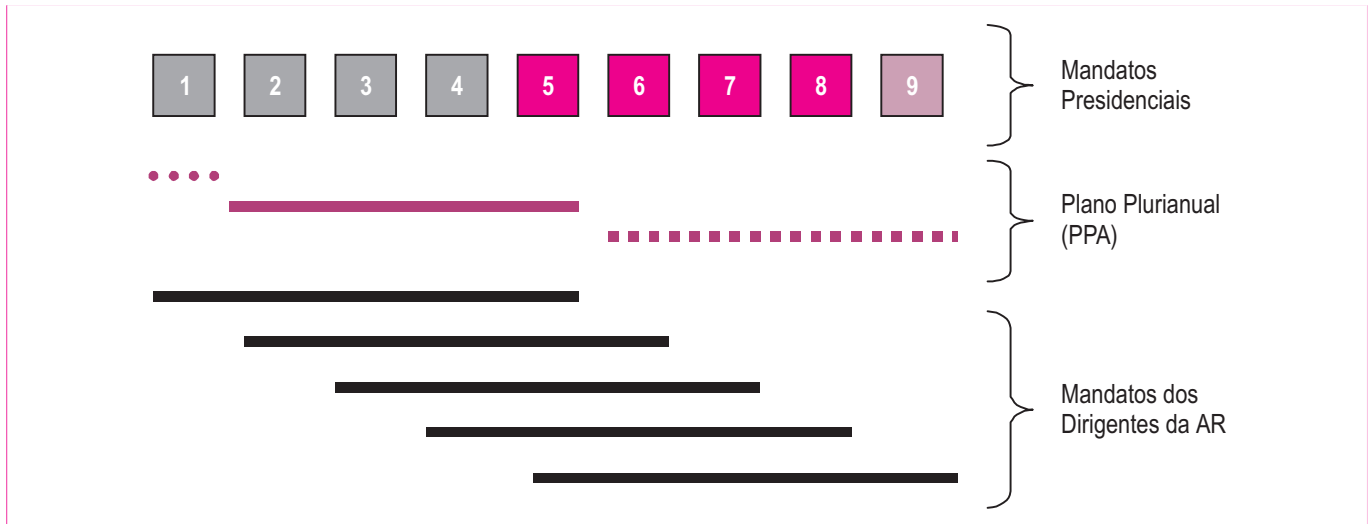
Na figura da página seguinte toma-se como exemplo o caso da ANATEL para destacar o efeito resultante da combinação entre a estabilidade e a não-coincidência dos mandatos dos dirigentes.

A ilustração chama a atenção para o fato de que a maioria dos dirigentes da AR trabalhará sob a orientação de políticas públicas formuladas por dois governos, atuando, assim, como elo de integração, desenvolvimento, implementação e, por consequência, de melhoria dos respectivos Planos Plurianuais

(PPAs), que são os documentos de maior hierarquia legal e aglutinadores das iniciativas governamentais. Sem dúvida, a coordenação interna, bem como a externa, com os demais atores (governos estaduais, concessionários, entre outros), ficam também fortalecidas.

Se os olhares se voltarem para a possibilidade de a cada eleição serem alteradas as bancadas no Congresso, a estabilidade do corpo diretivo e a não-coincidência de mandatos podem ser vistas como instrumentos de suavização das transições políticas. Essa situação, se não elimina, pelo menos reduz os impactos negativos, a exemplo do imobilismo, da descontinuidade e do realinhamento doutrinário muitas vezes identificado na raiz das mudanças nas prioridades, bem como nos procedimentos internos das instituições, entre outros aspectos que há muito caracterizam a gestão pública brasileira.

Cabe esclarecer que a crítica à reorientação doutrinária não traz, em si, um juízo de valor absoluto. Antes, justifica-se pelas dificuldades que, observa-se, emergem das condições de governa-



Os Períodos de Mandatos e o PPA

bilidade e governança no Brasil, resultado de um sistema presidencialista com múltiplos partidos políticos, o que torna instável a base de sustentação governamental e obriga a freqüentes barganhas e realinhamentos, bem como a existência de uma legislação partidária que não obriga à fidelidade e tampouco penaliza os partidos políticos com a perda da representação em decorrência das infrações cometidas pelos seus filiados. Essas características, entre outras, algumas com elementos regionais, outras eivadas de casuísmos, outras ainda só entendidas enquanto partes de um processo histórico, não raro conspiram para reduzir a eficácia e a efetividade de qualquer arquitetura institucional planejada para atingir as finalidades últimas do Estado (BAQUERO, 1995; TAVARES, 1998; ARAÚJO, V., 2002).

Finalmente, a análise volta-se para a questão dos recursos financeiros que tornam possível às ARs executar as atribuições que lhes são imputadas.

4.3. A questão orçamentária

Conforme já mencionado, um dos principais obstáculos à efetiva autonomia das autarquias é a ausência de uma fonte de recursos da qual seus dirigentes possam lançar mão para o pleno desempenho institucional. Como essa questão foi tratada no âmbito das ARs?

No caso da ANEEL, o tema é considerado no Capítulo II da Lei nº 9.427/96 que a instituiu^(*) (BRASIL, 1996). Entre

outras fontes, como doações, convênios, rendimentos de operações financeiras, recursos ordinários do Tesouro Nacional, consignados no Orçamento Fiscal da União, merece ser destacada a Taxa de Fiscalização de Serviços de Energia Elétrica recolhida diretamente à Agência. A Lei nº 9.472/97 criadora da ANATEL (BRASIL, 1997b) tratou do assunto no Título V — Das Receitas, ficando estabelecido que o produto da arrecadação das taxas de fiscalização de instalação e de funcionamento será destinado ao Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (FISTEL), em parte aplicado para o “atendimento de outras despesas correntes e de capital por ela [a Agência] realizadas no exercício de sua competência” (Art. 51). O custeio das atividades da ANP (Lei nº 9.478/97 — BRASIL, 1997c) será financiado com os recursos recebidos em “pagamento pela ocupação ou retenção de área” (Art. 45). O Capítulo V — Do Patrimônio e Receitas, da Lei nº 9.782/99 que criou a ANVISA (BRASIL, 1999), define que, entre outras fontes, cabem à Agência os recursos oriundos da Taxa de Fiscalização de Vigilância Sanitária, recolhida em conta bancária a ela vinculada. Ao criar a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) (Lei nº 9.961/00 — BRASIL, 2000a), o legislador instituiu também a Taxa de Saúde Suplementar “cujo fato gerador é o exercício, pela ANS, do poder de polícia que lhe é legalmente atribuído” (Art. 18). Finalmente, o Art. 21 da Lei nº 9.984/00 (BRASIL, 2000b) que criou a Agência Nacional de Águas (ANA) estabelece que “as receitas provenientes

* O leitor mais atento observará que ora é utilizado o verbo criar, ora o verbo instituir, para expressar o surgimento das Agências Reguladoras. Ainda que regra geral possam ser utilizados como sinônimos, na dinâmica do setor público é freqüente corresponderem a dois momentos: primeiro, o da efetiva criação da entidade que se dá por ocasião da promulgação da Lei que lhe dá origem; e segundo, o da sua instituição, que ocorre quando a entidade é dotada da estrutura e dos recursos necessários e indispensáveis para dar, efetivamente, início às suas atividades, em geral por ato formalizado por um Decreto da autoridade competente. Tendo firmado esse entendimento, vale dizer que nem todas as Agências criadas foram, de fato, instituídas. Contudo, conforme pode ser observado nas Referências Bibliográficas, o próprio legislador não observou a boa norma, padronizando os procedimentos, pelo que neste documento, para se manter fiel aos textos legais citados, também se alterna a utilização dos verbos criar e instituir como se fossem sinônimos.

da cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União serão mantidas à disposição da ANA, na Conta Única do Tesouro Nacional, enquanto não forem destinadas para as respectivas programações”.

Tem-se, pois, que a ANEEL, a ANATEL, a ANP, a ANS, a ANVISA, assim como a ANA, reúnem as condições *sine qua non* para serem caracterizadas como autarquias sob regime especial por terem estabilidade do corpo diretivo e recursos específicos que não podem ser deslocados para aplicação em outra atividade estatal. Contudo, mesmo nesse grupo, há diferenças que podem refletir-se na eficiência, na eficácia e na efetividade da gestão, como é o caso, por exemplo, da Taxa de Fiscalização de Serviços de Energia Elétrica que é recolhida diretamente à ANEEL (Art. 13), enquanto os da ANP ficam depositados na Conta Única do Tesouro Nacional até serem transferidos para as respectivas programações (§ 2º do Art. 45).

E quais são os procedimentos relativos à ANTT e à ANTAQ? Sobre esse aspecto a Lei Federal nº 10.233/01 (BRASIL, 2001a) é omissa, subentendendo-se que os recolhimentos serão à Conta Única do Tesouro e, posteriormente, transferidos para as respectivas Agências.

Tais circunstâncias induzem ao estabelecimento de uma hierarquia baseada nos graus de liberdade das autarquias; as mais autônomas seriam a ANATEL, a ANVISA e a ANS; em um segundo plano situam-se a ANTT e a ANTAQ e, por fim, a ANEEL, seguida da ANP e da ANA; ratificando o que afirma, em tese, Araújo, E. (2002, p. 45): “no entanto, essa autonomia (...) mesmo que tratemos dos campos gerencial, orçamentário e financeiro na Carta referidos, é bastante relativa”.

Assim, tomando-se o passado como exemplo, os dirigentes de algumas ARs têm, pelo menos em tese, os seus raios de atuação mais limitados, seja porque não dispõem da **chave do cofre**, seja porque a lei não explicita e, portanto, não autoriza o efetivo e pleno exercício da condição de autarquia sob regime especial. Verifica-se, ainda, que se há um modelo básico de configuração das ARs, há também variações de fundo que se admite terão impacto na qualidade da gestão, não autorizando, portanto, a generalização de expectativas, sejam otimistas, sejam pessimistas.

Ainda no âmbito das ARs, há uma que merece atenção especial e destacada por causa das circunstâncias distintas que deram origem à sua forma de funcionamento: a Agência Nacional do Cinema (ANCINE).

Criada em 06 de setembro de 2001 (Medida Provisória nº 2.228-1 — BRASIL, 2001b), a ANCINE é também uma AR e, em vários dos aspectos aqui considerados, semelhante às demais Agências: é uma autarquia especial e vinculada a um Ministério, o de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; sua Direção é colegiada, sendo os membros escolhidos pelo Presidente e, após a aprovação do Senado, por ele nomeados; e possui, além das dotações consignadas no Orçamento Geral da União, fontes próprias, a exemplo da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacio-

nal, daí, também, a sua condição de autônoma administrativa e financeiramente. Por outro lado, há também grandes diferenças:

- o quadro de referência para o surgimento da ANCINE é diverso do que deu origem às demais Agências; enquanto as primeiras, conforme visto, surgiram no curso da privatização das provedoras de serviços públicos até então sob o monopólio do Estado, a última sob todos os aspectos mantém-se à distância desse contexto. Portanto, à luz das justificativas enumeradas, não haveria **razão de ser** dessa Agência que, não obstante, também é denominada de reguladora;
- a criação da ANCINE não ocorreu pela via de uma lei, mas por uma Medida Provisória (MP), a de nº 2.228-1, de 06/09/2001 (BRASIL, 2001b), portanto, por um ato específico do Poder Executivo em termos de uma política de governo, traduzindo, mais especificamente, uma opção de fomento setorial. Chama a atenção, por exemplo, que enquanto nas leis que deram origem às demais ARs as expressões “regular” e “regulação” alternam-se enquanto competência primeira da entidade criada, no caso da ANCINE, de acordo com o Art. 5º da MP, trata-se de um “órgão de fomento, regulação e fiscalização da indústria...”. Coerentemente, na seqüência, todos os incisos do Art. 6º iniciam com verbos que acentuam a característica de fomento da Agência, a exemplo de “promover”, “aumentar”, “estimular”, “garantir”, para somente no Art. 7º ser feita menção à função regulatória da Agência: “aplicar” e “regular”;
- o corpo diretivo não possui a estabilidade conferida às suas **congêneres**, e tampouco há a previsão, porque desnecessário, por razões que adiante ficarão mais claras, de a Agência firmar Contrato de Gestão, adquirindo, também, a condição de Agência Executiva.

O caso da ANCINE é ilustrativo de outras iniciativas em andamento e que têm por objetivo a criação de novas Agências Reguladoras com atuação nacional: a de Fiscalização das Instituições Financeiras, a Postal, a Espacial Brasileira e a de Aviação Civil (ANAC). Trata-se aqui, na visão dos autores, do uso equivocado de uma expressão — Agência de Regulação Nacional —, que só vem a contribuir para a falta de clareza conceitual já mencionada, posto que tanto as condições de contorno quanto a finalidade precípua dessas agências não são a regulação, mas o fomento. Daí, melhor seria se fossem denominadas de Agências de Desenvolvimento Setorial, análogas às de Desenvolvimento Regional que, a exemplo da ANCINE, também foram criadas por Medidas Provisórias. Observa-se que mais relevantes do que a denominação de Agências Reguladoras são as características reunidas por essas entidades, algumas aqui sequer mencionadas, mas que configuram um todo consistente com as diretrizes firmadas no Projeto de Reforma do Estado, a saber, entre outras, a flexibilização das relações contratuais com o quadro de pessoal (os novos contratos são firmados sob o regime da CLT) e a criação de fontes de recur-

tos que, por serem específicas e vinculadas, a exemplo das taxas e dos Fundos, não são de pronto transferidas para os estados e municípios, circunstância só verificada em resposta a editais, após a elaboração de projetos e a assinatura de convênios e contratos.

Finalmente, na seqüência, são tecidas considerações sobre o último tópico deste estudo: a condição de Agência Executiva.

5. AS AGÊNCIAS EXECUTIVAS

O Projeto Agências Executivas (AEs) tem seu escopo definido pelo **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado** (BRASIL, 1995a) que estabelece e distingue as duas funções primordiais do Estado: formular e avaliar diretrizes e políticas públicas; e implementar as políticas formuladas. Se primordiais, a execução das ações correspondentes deve ser exclusiva do aparelho do Estado, não podendo ser delegada. Entre essas funções se encontram a “arrecadação de impostos, segurança pública, regulamentação e regulação de mercados e fiscalização do cumprimento de determinações legais” (BRASIL, 1997a, p.8), estando, portanto, inclusas no rol das atividades exclusivas de Estado as competências das ARs.

“A denominação Agência Executiva é uma qualificação a ser concedida, por decreto presidencial específico, a autarquias e fundações públicas, responsáveis por atividades e serviços exclusivos do Estado” (BRASIL, 1997a, p.7). A Lei Federal nº 9.649/98 (BRASIL, 1998b) estabelece no seu Art. 51 os requisitos para que as fundações e autarquias recebam a qualificação de Agência Especial. Para isso, elas precisam:

- “I – ter um plano estratégico de reestruturação e de desenvolvimento institucional em andamento;
- II – ter celebrado Contrato de Gestão com o respectivo Ministério supervisor.
- § 2º O Poder Executivo editará medidas de organização administrativa específicas para as Agências Executivas, visando assegurar a sua autonomia de gestão, bem como a disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros para o cumprimento dos objetivos e metas definidos nos Contratos de Gestão”.

Posteriormente, dois outros documentos regulamentaram o funcionamento das Agências Executivas no âmbito federal: o Decreto nº 2.487/98 (BRASIL, 1998c) e o Decreto nº 2.488/98 (BRASIL, 1998d).

Como visto, o que se destaca na legislação referente às Agências Executivas é a obrigatoriedade de haver um Contrato de Gestão em vigor. Contudo, o que vem a ser um Contrato de Gestão?

André (1999, p.43) define o Contrato de Gestão (CG) como “... um instrumento de compromisso administrativo interno ao Estado, firmado entre o poder executivo e a diretoria de instituições de direito público e empresas estatais”. Esse compro-

misso é com uma administração pública por objetivos orientada para a qualidade de serviços e a eficiência das instituições que os produzem. A autora ressalta, todavia, que a aplicabilidade dos Contratos de Gestão vem sendo estendida também a instituições de direito privado.

Alves, F. (2000, p.202-203), cuja análise do CG é focada sobre as Organizações Sociais, esclarece que ele “deverá especificar o plano de trabalho, estipular as metas a serem atingidas, os respectivos prazos de execução, e os critérios objetivos de avaliação de desempenho, inclusive mediante indicadores de qualidade e produtividade”. Também Martins (2000) avalia o contexto e descreve o surgimento histórico dos CGs no mundo e no Brasil, analisando as causas, as vantagens e as desvantagens, bem como a experiência, ainda incipiente, da gestão pública brasileira na utilização dos Contratos de Gestão.

Mesmo estando à margem das inúmeras questões e contravérsias que permeiam os Contratos de Gestão, conforme já analisado por André (1999), Alves, F. (2000) e Martins (2000), entre outros, deseja-se enfatizar que o CG é o instrumento para a implementação do que veio a ser denominado de Modelo de Administração Gerencial (BRASIL, 1997a, p.12) e é “caracterizado por decisões e ações orientadas para resultados, tendo como foco as demandas dos clientes e usuários da instituição, baseadas no planejamento permanente e executadas de forma descentralizada e transparente”.

Tem-se, agora, então, as condições para estabelecer os vínculos que ligam as ARs às AEs. Conforme se depreende da legislação citada, toda AR, desde que preencha os pré-requisitos, dada a sua condição de autarquia, pode ser qualificada como AE; porém, nem toda AE é uma AR. Assim, de acordo com o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (BRASIL, 1997a), a administração pública federal vem desenvolvendo, estando em diferentes estágios de implementação, Contratos de Gestão com as seguintes instituições: Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (INMETRO), Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (FIBGE) e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Há, no entanto, pontos que precisam ser destacados, como é o caso da existência de artigos nas leis que criaram/instituíram as Agências Reguladoras que dispõem sobre a possibilidade de essas virem a assinar Contratos de Gestão com o ministério supervisor cujo descumprimento injustificado é causa suficiente para a demissão do corpo diretivo. Ora, em que pese o rol dos aspectos positivos enumerados pelos seus defensores, os Contratos de Gestão, combinados à cláusula de demissão, revelam, também, uma condição (intenção) de possibilidade de intromissão na gestão interna das autarquias. Apesar de ser um contrato de adesão, o plano de reestruturação e as metas, entre outros elementos do CG, serão, sobretudo, definidos a partir das diretrizes e dos objetivos do ministério

supervisor, o que, no entendimento destes autores, compromete os graus de liberdade da gestão da equipe dirigente da autarquia.

Se, por um lado, o mandato e a estabilidade dos dirigentes das AR atuam como uma blindagem protetora contra o assalto político aos cargos diretivos, tão típicos do nosso presidencialismo, por outro, impõe também reconhecer que dificultam a unidade e a necessária coordenação que deve haver entre as entidades que atuam na área objeto da atenção, em particular o ministério supervisor e a agência reguladora. Assim, se o Contrato de Gestão é um instrumento de articulação, ele não deixa de ser, também, com as ressalvas que a situação requer, um instrumento de intervenção.

A questão, sem dúvida, não escapa à controvérsia, sendo mesmo polêmica, conforme assinalam Teixeira, Camargo & Salomão (1999). Martins (2000, p.14), por exemplo, ao analisar essa situação, argumenta que:

- “O ideal seria um regime contratual de gestão baseado na idéia de *waiver*, na dispensa de cumprimento e obediência a preceitos hierárquicos e normativos tendo em vista, como reciprocidade, o comprometimento bilateral, com finalidades e condições pré-estabelecidas. Do ponto de vista do direito administrativo, isto representa uma quebra inaceitável de paradigmas na medida em que torna-se explícita a necessidade de se quebrar leis para se obter resultados, em vez de se fazer novas leis, que se burocratizam num emaranhado legal indissolúvel.”

É importante que não se perca de vista o fato de a AR ser, antes de tudo, uma instituição de Estado e, a exemplo de outras instituições do nosso presidencialismo ou, utilizando a expressão de Araújo, V. (2002), “presidencialismo misto”, já se observa, possui um comportamento pendular: por vezes alinhado

com as diretrizes do Executivo, e outras acentuando a sua independência.

Os objetivos que levam o Executivo (ministério supervisor) a assinar um CG, alçando a AR também à condição de Executiva, já foram evidenciados. E a Agência Reguladora? Que interesses a motivariam a perder, na avaliação destes autores, determinados graus de liberdade de gestão? A resposta, de acordo com o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE — BRASIL, 1998a, p.26), estaria na obtenção de maior autonomia, sobretudo no que tange à “gestão dos recursos colocados à disposição das instituições, em relação a três áreas: (1) orçamento e finanças; (2) gestão de recursos humanos; e, (3) serviços gerais e contratação de bens e serviços”; tese que estes autores, a exemplo de Araújo, E. (2002), contestam. Não obstante, é de se reconhecer que a partir da publicação da Lei nº 9.648/98 (BRASIL, 1998b) a hipótese de dispensa de licitação, tratada no Art. 24 da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993), no caso das autarquias e fundações qualificadas como Agências Executivas, é mais elástica.

Finalmente, observa-se que não há uniformização no modelo de AR/AE utilizado pela administração pública brasileira, como consta no quadro 4.

Como se vê, há multiplicidade de aspectos, nem sempre convergentes, que caracterizam, bem como distinguem, as estruturas e o funcionamento da administração pública brasileira, no caso em tela, no âmbito do Executivo Federal. Nesse contexto, as únicas afirmativas que não cabem são as generalizantes, pois essas serão, necessariamente, simplificadoras da realidade. Se, por um lado, contar com estruturas distintas e específicas para tratar de problemas também distintos e específicos se apresenta como a situação ideal para o gestor, que ganha em flexibilidade, por outro, a falta de padronização tende a favorecer a emergência do caos conceitual, institucional e operacional, tornando-se mais difíceis, à medida que se sobe a hie-

Quadro 4

Alguns Elementos Estruturais das AR/AE

Agência	Tem explícita, na lei instituidora, a forma de exercício da autonomia	Trânsito dos Recursos Exclusivos		Traz explícita, na lei instituidora, a possibilidade de assinar Contrato de Gestão
		Fonte exclusiva recolhida em conta própria	Fonte exclusiva recolhida à Conta Única do Tesouro Nacional	
ANEEL		✓		✓
ANATEL	✓	✓		
ANP			✓	
ANVISA	✓	✓		✓
ANS	✓	✓		✓
ANA			✓	
ANTT	✓		✓	
ANTAQ	✓		✓	

Nota: Todas as Agências, além dos recursos exclusivos, contam também com recursos do Tesouro Nacional, devendo, portanto, enfrentar a competição de outras prioridades.

arquia, as atividades de planejamento, coordenação e controle. Em ambientes assemelhados aumenta o risco da gestão, comprometendo a eficiência, a eficácia e a efetividade das políticas públicas; por isso, sobreposições ou vácuos de competências não são possibilidades remotas. Conforme visto, para ficar apenas em um exemplo, não há, hoje, sentido prático na expressão **administração indireta**, tamanha é a diversidade das entidades que abrange, ainda que se restrinja, sucessivamente, o subconjunto de análise, considerando as autarquias, ou até mesmo o das autarquias especiais.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, teve-se por objetivo discutir alguns elementos que definem o desenho básico de uma das novas entidades que compõem a estrutura da administração pública brasileira: as Agências Reguladoras. O fato de as Agências até agora instituídas no âmbito federal serem dotadas de direitos e deveres atribuídos às autarquias sob regime especial sugere, à primeira vista, um novo modelo institucional, um padrão estrutural que autorizaria considerações quanto às possibilidades e aos alcances da ação gerencial. Entretanto, conforme demonstrado, são múltiplas as estruturas abrigadas sob a denominação genérica de **autarquia sob regime especial**, impedindo qualquer tentativa de inferência generalizada quanto à eficiência, à eficácia e à efetividade das ARs a partir dos elementos da arquitetura. Ademais, conforme trazido à evidência, a denominação de Agên-

cia Reguladora encobre competências típicas de Agências de Desenvolvimento, a exemplo das atividades de fomento.

Até que ponto a estabilidade dos dirigentes, a consignação de uma fonte exclusiva e do acesso direto aos recursos asseguram, de fato, autonomia às Agências Reguladoras? Essa é uma questão ainda em aberto, cuja resposta sairá da agenda das pesquisas que o tema, novo na administração pública brasileira, tem suscitado. Historicamente, o Executivo sempre identificou as autarquias, sob regime especial ou não, como entidades sempre prontas, pois **de confiança** eram os dirigentes, a operacionalizar as suas políticas. Se, por um lado, há indícios de que os tempos mudaram, acentuando o papel institucional das organizações, por outro, a crise no setor elétrico brasileiro, a questão da determinação dos preços dos combustíveis derivados do petróleo, assim como as primeiras iniciativas do Governo Lula na área da regulação, expressas nas declarações da Ministra das Minas e Energia, Dilma Rousseff, sugerem que o modelo, apesar de novo, em breve sofrerá alterações. A rigor, as supostamente novas estruturas configuradas no binômio AR/AE não são tão novas assim; contudo, não terão um novo papel se mantidas as velhas atitudes: as dos dirigentes que, embora proclamem a descentralização e a autonomia, operam no sentido oposto. Não fossem públicos os recursos e a importância das Agências na (re)configuração das estruturas industriais que definirão o ritmo e a qualidade dos desenvolvimentos regional e setorial, não se estaria aqui a levantar essas questões. ♦

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Bianca. A Agência Nacional do Petróleo e o setor de petróleo e gás natural no contexto da reforma do Estado. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO (EnANPAD), 24., 2000, Florianópolis. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPAD, 2000. 1 CD-ROM.

ALVES, Francisco de Assis. *Fundações, organizações sociais, agências executivas*. São Paulo: LTr, 2000.

ANDRÉ, Maristela Afonso de. A efetividade dos contratos de gestão na reforma do Estado. *Revista de Administração de Empresas (RAE-FGV)*, São Paulo, v.39, n.3, p.42-52, jul./set. 1999.

ARAÚJO, Edmir Netto de. A aparente autonomia das agências reguladoras. In: MORAES, Alexandre de (Org.). *Agências reguladoras*. São Paulo: Atlas, 2002.

ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. *A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do estado e do seu aparelho*. Brasília: ENAP, 2002. Texto para Discussão nº 45.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

E SOCIAL (BNDES). *Privatização, resultados gerais*. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/pndnew>>. Acesso em: 05 nov. 2001.

BAQUERO, Marcello (Org.). *Transição, eleições e opinião pública*. Porto Alegre: UFRGS, 1995.

BASSO, Leonardo F.C.; SILVA, Marcelo R. da. Cuidados com a regulamentação. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO (EnANPAD), 23., 1999, Foz do Iguaçu. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPAD, 1999. 1 CD-ROM.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil e Emendas Posteriores. [1988]. Disponível em: <<http://wwwt.senado.gov.br/legbras.htm>>. Acesso em: 10 nov. 2001.

_____. Emenda Constitucional nº 8, de 15 de agosto de 1995. Altera o inciso XI e a alínea "a" do inciso XII do art. 21 da Constituição Federal. [1995b]. Disponível em: <<http://wwwt.senado.gov.br/legbras.htm>>. Acesso em: 17 nov. 2001.

_____. Decreto nº 2.487, de 2 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre a qualificação de autarquias e fundações como Agências Executivas, estabelece critérios e procedimentos

- para a elaboração, acompanhamento e avaliação dos contratos de gestão e dos planos estratégicos de reestruturação e de desenvolvimento institucional das entidades qualificadas e dá outras providências. [1998c]. Disponível em: <<http://wwwt.senado.gov.br/legbras/>>. Acesso em: 10 nov. 2001.
- _____. Decreto nº 2.488, de 2 de fevereiro de 1998. Define medidas de organização administrativa específicas para as autarquias e fundações qualificadas como Agências Executivas e dá outras providências. [1998d]. Disponível em: <<http://wwwt.senado.gov.br/legbras/>>. Acesso em: 10 nov. 2001.
- _____. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da administração federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências. [1967]. Disponível em: <<http://wwwt.senado.gov.br/legbras/>>. Acesso em: 17 nov. 2001.
- _____. Lei Federal nº 8.031, de 12 de abril de 1990. Cria o Programa Nacional de desestatização, e dá outras providências. [1990]. Disponível em: <<http://wwwt.senado.gov.br/legbras/>>. Acesso em: 03 nov. 2001.
- _____. Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. [1993]. Disponível em: <<http://wwwt.senado.gov.br/legbras/>>. Acesso em: 17 nov. 2001.
- _____. Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da CF, e dá outras providências. [1995c]. Disponível em: <<http://wwwt.senado.gov.br/legbras/>>. Acesso em: 17 nov. 2001.
- _____. Lei Federal nº 9.074, de 07 de julho de 1995. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. [1995d]. Disponível em: <<http://wwwt.senado.gov.br/legbras/>>. Acesso em: 17 nov. 2001.
- _____. Lei Federal nº 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. [1996]. Disponível em: <<http://wwwt.senado.gov.br/legbras/>>. Acesso em: 18 nov. 2001.
- _____. Lei Federal nº 9.472, de 16 de julho de 1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da EC nº 8, de 1995. [1997b]. Disponível em: <<http://wwwt.senado.gov.br/legbras/>>. Acesso em: 16 nov. 2001.
- BRASIL. Lei Federal nº 9.478, de 06 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. [1997c]. Disponível em: <<http://wwwt.senado.gov.br/legbras/>>. Acesso em: 18 nov. 2001.
- _____. Lei Federal nº 9.491, de 09 de setembro de 1997. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a lei 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. [1997d]. Disponível em: <<http://wwwt.senado.gov.br/legbras/>>. Acesso em: 18 nov. 2001.
- _____. Lei Federal nº 9.648, de 27 de maio de 1998. Altera dispositivos das Leis nº 3.890-A, de 25 de abril de 1961, nº 8.666, de 21 de junho de 1993, nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, nº 9.074, de 7 de julho de 1995, nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, e autoriza o Poder Executivo a promover a reestruturação da Centrais Elétricas Brasileiras — ELETROBRÁS e de suas subsidiárias e dá outras providências. [1998a]. Disponível em: <<http://wwwt.senado.gov.br/legbras/>>. Acesso em: 18 nov. 2001.
- _____. Lei Federal nº 9.649, de 27 de maio de 1998. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. [1998b]. Disponível em: <<http://wwwt.senado.gov.br/legbras/>>. Acesso em: 10 nov. 2001.
- _____. Lei Federal nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999. Define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências. [1999]. Disponível em: <<http://wwwt.senado.gov.br/legbras/>>. Acesso em: 10 nov. 2001.
- _____. Lei Federal nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000. Cria a Agência Nacional de Saúde Suplementar — ANS e dá outras providências. [2000a]. Disponível em: <<http://wwwt.senado.gov.br/legbras/>>. Acesso em: 17 nov. 2001.
- _____. Lei Federal nº 9.984, de 17 de julho de 2000. Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas — ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências. [2000b]. Disponível em: <<http://wwwt.senado.gov.br/legbras/>>. Acesso em: 16 nov. 2001.
- _____. Lei Federal nº 10.233, de 05 de junho de 2001. Reestrutura o Sistema Viário Multimodal. Cria duas autarquias especiais, atuando de forma multissetorial, exercendo as funções de poder concedente e regulador, com competências delegatórias, dotadas de diretoria colegiada com mandato. [2001a]. Disponível em: <<http://wwwt.senado.gov.br/legbras/>>. Acesso em: 10 nov. 2001.
- _____. Medida Provisória nº 2.228-1, de 06 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 do 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. [2001c]. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legbras.htm>>. Acesso em: 10 nov. 2001.
- BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). Agências executivas. *Cadernos MARE da Reforma do Estado*, Brasília, MARE, n.9, 1997a.
- _____. Presidência da República. *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Brasília: Câmara da Reforma do Aparelho do Estado, MARE, 1995a.
- CASTOR, Belmiro V.J.; JOSÉ, Herbert Antonio F. Reforma e contra-reforma: a perversa dinâmica da administração pública brasileira. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO (EnANPAD), 22., 1998, Foz do Iguaçu. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPAD, 1998. 1 CD-ROM.
- CAVALCANTE, André B. O processo de privatização do setor de telecomunicações brasileiro: novas linhas de atuação. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO (EnANPAD), 23., 1999, Foz do Iguaçu. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPAD, 1999. 1 CD-ROM.
- DI PIETRO, Maria S.Z. *Direito administrativo*. 12.ed. São Paulo: Atlas, 2000.
- FACHIN, Roberto C. Reforma do Estado e agências de regulação: o caso do Rio Grande do Sul. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL — REESTRUTURAÇÃO E REFORMA DO ESTADO: BRASIL E AMÉRICA LATINA NO PROCESSO DE GLOBALIZAÇÃO, 1998, São Paulo. *Anais...* São Paulo: FEA/FIA-USP, 1998. 1 CD-ROM.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Reforma do Estado: o papel das agências reguladoras e fiscalizadoras. In: MORAES, Alexandre de (Org.). *Agências reguladoras*. São Paulo: Atlas, 2002.
- FILARDI, F. Os primeiros resultados do novo modelo de regulação do setor elétrico. A experiência da Light Serviços de Eletricidade. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO (EnANPAD), 24., 2000, Florianópolis. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPAD, 2000. 1 CD-ROM.
- FORJAZ, Maria C.S. Globalização e crise do Estado Nacional. *Revista de Administração de Empresas (RAE-FGV)*, São Paulo, v.40, n.2, p.38-50, abr./jun. 2000.
- JESUS, Jorge W. Pereira de. A reforma do aparelho de Estado. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO (EnANPAD), 22., 1998, Foz do Iguaçu. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPAD, 1998. 1 CD-ROM.
- KLIKSBERG, Bernardo. *Como transformar o Estado — para além de mitos e dogmas*. Brasília: ENAP, 1992.
- KRAUSE, Eduardo B. *Agências de regulação — conceito, legislação e prática no Brasil*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 2001.
- MARTINS, Humberto Falcão. Em busca de um regime contratual de gestão: a recente implementação de contratos de gestão na administração pública brasileira. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO (EnANPAD), 24., 2000, Florianópolis. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPAD, 2000. 1 CD-ROM.
- MENEZELLO, Maria D'Assunção Costa. *Agências reguladoras e o direito brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2002.
- MORAES, Alexandre de. Agências reguladoras. In: MORAES, Alexandre de (Org.). *Agências reguladoras*. São Paulo: Atlas, 2002.
- OSBORNE, D.; GAEBLER, T. *Reinventando o governo*. 10.ed. Brasília: MH Comunicação, 1998.
- PECI, Alketa. Novo marco regulatório para o Brasil da pós-privatização: o papel das agências reguladoras em questão. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO (EnANPAD), 23., 1999, Foz do Iguaçu. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPAD, 1999. 1 CD-ROM.
- PECI, Alketa; CAVALCANTI, Bianor S. A outra face da regulação: o cidadão-usuário de serviços públicos no novo modelo regulatório brasileiro. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO (EnANPAD), 25., 2001, Campinas. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPAD, 2001. 1 CD-ROM.
- PEREIRA, Luiz C.B. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998.
- PEREIRA, Luiz C.B.; SPINK, Peter K. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- PINHEIRO, I. Antônio; AGUZZOLI, Roberta L.; MONTEGGIA, Ediane G. Agências autônomas de regulação: mudanças à vista no relacionamento Estado x setor privado x sociedade. A experiência da Light Serviços de Eletricidade. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO (EnANPAD), 24., 2000, Florianópolis. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPAD, 2000. 1 CD-ROM.

REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO DA UNIVERSIDADE SÃO PAULO (RAUSP). São Paulo: Departamento de Administração da FEA-USP, v.34, n.1, jan./mar. 1999.

REZENDE, Fernando; PAULA, Tomás Bruginski de (Coords.). *Infra-estrutura: perspectivas de reorganização*. Brasília: IPEA, 1997. Vol. Regulação.

SILVA, Eduardo R.F. da; GUIMARÃES, Tomas de Aquino; SOUZA, Eda Castro de. A política de regulação para os setores elétrico e de telecomunicações: uma percepção de representantes dos poderes executivo e legislativo. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO (EnANPAD), 25., 2001, Campinas. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPAD, 2001. 1 CD-ROM.

TAVARES, José Antônio Giusti. *Reforma política e retrocesso democrático* — agenda para reformas pontuais no sistema

eleitoral e partidário brasileiro. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1998.

TEIXEIRA, Hélio J.; CAMARGO, Ricardo L.; SALOMÃO, Sérgio Mattoso. Reconstrução da administração pública: aspectos do caso brasileiro. *Revista de Administração da Universidade de São Paulo (RAUSP)*, São Paulo, v.34, n.1, p.53-60, jan./mar. 1999.

VINHAES, Elbia. O novo papel do Estado nos setores de infraestrutura: reflexões sobre regulação e regulamentação. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO (EnANPAD), 23., 1999, Foz do Iguaçu. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPAD, 1999. 1 CD-ROM.

VIZENTINI, Paulo F.; CARRION, Raul. *Século XXI: barbárie ou solidariedade?* Porto Alegre: UFRGS, 1998.

Administrative implications of the regulatory and executive agencies juridic nature

Presented as a critical and analytical essay, this study brings forth to the debate the following question: Do the Regulatory Agencies (RAs) have the necessary independence and autonomy to exercise their activities with plenitude? A tentative answer comes from the analysis and discussion of their design elements (their juridical nature, the designation of their directors, the budgetary situation, and the Management Contracts) which the authors believe establish their condition as “autarchies under special regime” that identifies the existing Regulatory Agencies (RAs) acting at the national level. The study demonstrates that there are multiple designs under the generic caption “autarchies under special regime”, thus making it impossible to infer about the RAs’ efficiency, efficacy, and effectiveness, be it regarding the quality of their internal management, be it in relation to the external actions of these entities. The way of their Appointment and how the board of directors act, taking into account their stability and that their mandates do not overlap, may be seen as an effective instrument to make the political transitions less traumatic to the organization. On the other hand, when the budgetary aspects are put under the spot, it is shown that, among the RAs, there is no uniform pattern either concerning the origin of their moneys or the degrees of liberty for their use.

Uniterms: Brazilian public administration, autarchies under special regime, regulatory agencies, executive agencies.

Implicaciones administrativas de la naturaleza jurídica de las agencias reguladoras y ejecutivas

Presentado como un ensayo crítico y analítico, este artículo trae al debate la siguiente cuestión: ¿Las Agencias Reguladoras (ARs) poseen las necesarias independencia y autonomía para el pleno ejercicio de sus actividades? Un intento de respuesta surge a partir del análisis y de la discusión de los elementos de la arquitectura (la naturaleza jurídica, la designación y actuación del cuerpo dirigente, la cuestión presupuestaria y los contratos de gestión) que los autores creen configurar la condición de autarquía bajo régimen especial que identifica las Agencias Reguladoras con actuación en el ámbito nacional. El estudio demuestra que son múltiples los diseños abrigados bajo la designación genérica de autarquía bajo régimen especial, impidiendo, así, cualquier tentativa de inferencia generalizada en cuanto a la eficiencia, a la eficacia y a la efectividad de las ARs, sea en cuanto a la calidad de la gestión interna, sea en lo que se refiere a la actuación externa de esas entidades. Por un lado, la forma de designación y de actuación del equipo dirigente de las ARs, considerando su estabilidad y la no coincidencia de mandatos, puede ser vista como un instrumento efectivo de suavización de las transiciones políticas. Por otro lado, cuando el foco de atención recae sobre la cuestión presupuestaria, se verifica que no hay entre las ARs un modelo uniforme tanto con respecto al origen como a los grados de libertad para utilizar sus recursos financieros.

Palabras clave: administración pública brasileña, autarquías bajo régimen especial, Agencias Reguladoras, Agencias Ejecutivas.