

Controles gerenciais e práticas de custos em agências reguladoras estaduais multissetoriais

Josiany Melo Negreiros (UFC) - josianymn@yahoo.com.br

Sandra Maria dos Santos (UFC) - smsantos@ufc.br

Augusto César Aquino Cabral (UFC) - cabral@ufc.br

Alceu de Castro Galvão Junior (ARCE) - alceugalvao@uol.com.br

Maria Naiula Monteiro Pessoa (UFC) - naiula@ufc.br

Resumo:

O âmbito reformista da Nova Gestão Pública (NGP) trouxe à discussão dois relevantes temas: a instituição das agências reguladoras independentes e a necessidade de implantação de controles gerenciais na administração pública, nos moldes utilizados pela iniciativa privada. Às agências reguladoras, coube o papel de fiscalizar e regular os serviços públicos outrora executados pela própria administração pública e que foram descentralizados para a iniciativa privada em função do enxugamento do Estado implementado pela Reforma Gerencial, decorrência da NGP. Para assegurar o cumprimento dessa missão, as agências deveriam ser dotadas de autonomia administrativa e financeira, eximindo-se, portanto, de ingerência política em suas atividades. Considerado o pressuposto de que a NGP, além de não implementar as ferramentas gerenciais a que se propunha, ainda aumentou os controles existentes, o presente estudo objetiva verificar como são controlados os recursos financeiros das agências reguladoras estaduais. Para esta análise, foi utilizada pesquisa bibliográfica, documental e de campo, com a aplicação de survey em 19 agências estaduais. Após agrupados, resumidos e comparados com a literatura aplicada, os resultados da pesquisa identificaram a frequência de controles realizados pelos Governos Estaduais sobre os recursos financeiros de suas agências, independentemente de haver ou não dependência de recursos. Ademais, observou-se, também, que, mesmo de forma incipiente, todas as agências reguladoras estaduais adotam mecanismos para monitoramento de seus gastos

Palavras-chave: *Agências reguladoras estaduais. Controles gerenciais. Custos no setor público.*

Área temática: *Custos aplicados ao setor público*

Controles gerenciais e práticas de custos em agências reguladoras estaduais multissetoriais

Resumo

O âmbito reformista da Nova Gestão Pública (NGP) trouxe à discussão dois relevantes temas: a instituição das agências reguladoras independentes e a necessidade de implantação de controles gerenciais na administração pública, nos moldes utilizados pela iniciativa privada. Às agências reguladoras, coube o papel de fiscalizar e regular os serviços públicos outrora executados pela própria administração pública e que foram descentralizados para a iniciativa privada em função do enxugamento do Estado implementado pela Reforma Gerencial, decorrência da NGP. Para assegurar o cumprimento dessa missão, as agências deveriam ser dotadas de autonomia administrativa e financeira, eximindo-se, portanto, de ingerência política em suas atividades. Considerado o pressuposto de que a NGP, além de não implementar as ferramentas gerenciais a que se propunha, ainda aumentou os controles existentes, o presente estudo objetiva verificar como são controlados os recursos financeiros das agências reguladoras estaduais. Para esta análise, foi utilizada pesquisa bibliográfica, documental e de campo, com a aplicação de *survey* em 19 agências estaduais. Após agrupados, resumidos e comparados com a literatura aplicada, os resultados da pesquisa identificaram a frequência de controles realizados pelos Governos Estaduais sobre os recursos financeiros de suas agências, independentemente de haver ou não dependência de recursos. Ademais, observou-se, também, que, mesmo de forma incipiente, todas as agências reguladoras estaduais adotam mecanismos para monitoramento de seus gastos.

Palavras-chave: Agências reguladoras estaduais. Controles gerenciais. Custos no setor público.

Área Temática: Custos aplicados ao setor público.

1 Introdução

As agências reguladoras foram criadas no Brasil na década de 1990, com a finalidade de regulamentar e fiscalizar os serviços públicos delegados à iniciativa privada por ocasião da Reforma Gerencial à administração pública, fruto de um movimento internacional conhecido por Nova Gestão Pública (NGP).

Para tal fim, deveriam ser dotadas de autonomia administrativa e financeira, com corpo técnico especializado, de forma que pudessem atuar sem interferências políticas. Com isso, assegurariam a qualidade dos serviços públicos regulados independentemente dos planos de Governo (CONFORTO, 1998; PECI; CAVALCANTI, 2000; CUÉLLAR, 2008; MARQUES NETO, 2009; RAMALHO; 2009).

O contexto em que surgiram estava voltado a uma administração pública mais gerencial, assemelhada à gestão privada, em meio ao que se discutiam temáticas como a adoção de mecanismos de controle voltados direcionados para resultados, evidenciação de custos, qualidade do gasto, dentre outros. Contudo, à luz das constatações de Christensen e Laegreid (2005), Cárdenas (2011) e Motta (2013), a Reforma Gerencial, além de não ter implementado as ferramentas gerenciais a que se propunha, ainda aumentou os controles já existentes, dando lugar a uma burocracia mais complexa.

Com base nesse pressuposto teórico, surgiu a necessidade de verificar os controles aplicados às agências reguladoras, tendo-se dado enfoque às questões financeiras. Considerando que as agências estaduais, em sua maioria, regulam e fiscalizam mais de um

serviço público privatizado – muitas vezes compartilhando competências próprias das agências federais e municipais – e que sua estruturação permite um acompanhamento dos serviços melhor alinhados às necessidades regionais, mas com ganho de escala comparativamente às agências municipais, foram escolhidas como objeto de estudo desta pesquisa. A justificativa do presente trabalho encontra fundamento na escassez de estudos sobre a temática.

Diante do exposto, o presente trabalho desenvolveu-se a partir do seguinte questionamento: como são controlados os recursos financeiros das agências reguladoras estaduais?

Assim, o trabalho tem como objetivo geral verificar como são controlados os recursos financeiros das agências reguladoras estaduais. Para o alcance desse objetivo, foram traçados como objetivos específicos: (1) analisar os dados financeiros das agências reguladoras estaduais no período de 2010 a 2013; (2) verificar os controles realizados por seus Governos Estaduais sobre os recursos próprios das agências e (3) averiguar os controles gerenciais desenvolvidos pelas agências para a gestão de seus recursos.

O trabalho foi desenvolvido em cinco seções, incluindo a presente introdução. Na segunda seção, são abordados assuntos referentes ao gerencialismo na administração pública e às agências reguladoras brasileiras; a terceira, expõe a metodologia utilizada para o desenvolvimento da pesquisa, bem como a seleção da amostra para a análise dos dados; na quarta seção, foi desenvolvido o objetivo central do trabalho, que é verificar os controles aplicados aos recursos financeiros das agências reguladoras estaduais, apresentando-se uma análise consolidada dos resultados encontrados; por fim, na quinta seção, foram destacadas as conclusões do trabalho.

2 Referencial Teórico

2.1 Gerencialismo na administração pública e surgimento das agências reguladoras

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

O papel do Estado foi redefinido, e ele deixou de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços para se adequar a sua nova função gerencial. Assim, “a reforma do Estado priorizou a transferência para o setor privado das atividades que podem ser controladas pelo mercado” (MATIAS PEREIRA, 2003, p. 43).

Nesse contexto, as instituições públicas passaram a buscar o desenvolvimento de práticas típicas do setor privado, incorporando mecanismos de gestão que auxiliassem seus gestores no aperfeiçoamento de suas capacidades gerenciais (MARTINEZ; ALVES FILHO, 2010; REZENDE; CUNHA; BEVILACQUA, 2010; SUZART, 2010; CHING; SILVEIRA; FREIRE, 2011). Vislumbrava-se uma transformação qualitativa da gestão pública, nos moldes do que vinha sendo trabalhado no contexto internacional, culminando na elaboração de instrumentos voltados para a mensuração e avaliação do desempenho do setor público nas suas mais diversas esferas.

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

BORBA; FLORES, 2009; HOLANDA; LATTMAN-WELTMAN; GUIMARÃES, 2010; REZENDE; CUNHA; CARDOSO, 2010).

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

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

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

As agências reguladoras foram instituições que ganharam notoriedade num momento histórico em que a administração pública recuperava ideais do liberalismo clássico – especialmente no enfoque à redução do aparelho estatal – para defender uma atuação voltada ao direcionamento dos serviços públicos, sem executá-los diretamente (MOTTA, 2013). Sua função primordial seria fiscalizar e regular os serviços públicos outrora executados pela própria administração pública e que foram delegados para a iniciativa privada.

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

Sobre autonomia administrativa, Trindade (2012) definiu-a como o conjunto de aspectos administrativos que envolvem a gestão das agências, tendo a finalidade de produzir condições de trabalho que assegurem independência decisória a seus dirigentes, além de um conjunto de decisões de caráter técnico que possibilitem o alcance dos objetivos para os quais a agência reguladora foi criada. Por autonomia financeira, entenda-se “a capacidade do ente regulador de enfrentar os compromissos assumidos e objetivos para os quais foi criado, por meio do uso de seus recursos próprios, ou seja, daquele que possui ou tem a capacidade de gerar” (TRINDADE, 2012, p. 635).

Em abordagem sobre a autonomia financeira das agências, Justen Filho (2008) observou que tal instituto permitiria a manutenção da infraestrutura e do funcionamento das agências sem interveniência de disputas políticas sobre a distribuição de recursos orçamentários. Afirma, contudo, referido autor, que essa característica depende das circunstâncias em que a agência atua, nem sempre sendo possível sua existência.

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

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

Apesar disso, boa parte das reformulações políticas implementadas para adoção do gerencialismo no Brasil permaneceram e outras até evoluíram para adequação a novas necessidades do setor público. A instituição de agências reguladoras para controle dos serviços públicos então privatizados, por exemplo, persistiu e ainda está em evolução, observando-se ainda nos dias atuais a criação de novas autarquias neste formato.

2.2 Agências reguladoras brasileiras

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

Dada a distribuição federativa do Brasil (União, Estados e municípios), verificam-se, neste país, três categorias de agências reguladoras: federais, estaduais e municipais. Essencialmente, o que direciona para cada uma dessas categorias é a titularidade do serviço público ou a competência administrativa/legislativa (CUÉLLAR, 2008). Contudo, essa associação nem sempre é direta, havendo algumas especificidades que direcionam para a regulação de um serviço que compete a uma esfera em outro ente federativo.

Desta forma, tem-se que, via de regra, o objeto de regulação das agências federais está relacionado tanto a atividades econômicas de relevância a nível nacional ou regional como a atividades expressamente delineadas na Constituição Federal como de competência da União, na forma de seus artigos 21, 22, 23 e 24 (BRASIL, 1988). Para as municipais, a Constituição Federal, em seu art. 30, I, atribui competências de interesse local, como é o caso da prestação de serviços de transporte rodoviário e metroviário urbano, esgotamento sanitário e distribuição domiciliar de água (CUÉLLAR, 2008). Já às agências estaduais, cabe a competência remanescente adicionada dos casos de competência concorrente, expressos no art. 24 da Carta Magna.

Entretanto, conforme já exposto, esta regra não é definitiva e comporta exceções. É o caso, por exemplo, da gestão compartilhada dos serviços de saneamento – entre Estado e municípios – para regiões metropolitanas e pela titularidade municipal nos casos de municípios isolados, deliberada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em 2013. O Tribunal entendeu que “a função pública do saneamento básico frequentemente extrapola o interesse local e passa

a ter natureza de interesse comum no caso de instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões” (STF, 2013).

Ademais, há ainda os casos em que União e municípios delegam aos Estados a atuação regulatória em serviços de titularidade, respectivamente, federal e municipal. Isso ocorre através de parcerias, formalizadas por meio de consórcios públicos ou convênios de cooperação, desde que haja comum acordo entre as partes. Ressalte-se, para este caso, a possibilidade de atuação descentralizada da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), a qual, ao iniciar suas atividades em 1998, celebrou convênios de cooperação com os Estados que já possuíam agência reguladora instalada com comprovada capacidade técnica para execução das atividades delegadas (RAMALHO, 2003).

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

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

3 Metodologia

Esta pesquisa classifica-se, quanto aos fins, como uma pesquisa exploratório-descritiva. O caráter exploratório tem seu fundamento na existência de pouco conhecimento prévio da questão a ser estudada (AAKER; DAY; KUMAR, 2004; SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2006). Já o caráter descritivo embasa-se na intenção da pesquisa de descrever situações e fornecer informações contextuais que poderão servir de base para pesquisas explicativas mais aprofundadas (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2006). Quanto aos meios, a pesquisa pode ainda ser classificada como bibliográfica, documental e de levantamento, dada a aplicação de *survey* (questionários autoaplicáveis), contendo perguntas abertas e fechadas, nas agências reguladoras estaduais que constituem a amostra desta pesquisa.

As agências objeto deste estudo constituem o grupo mais representativo de agências regionais (a página institucional da Associação Brasileira de Agências de Regulação conta com 27 agências associadas na categoria de agências reguladoras estaduais). No Brasil, há mais de 50 agências reguladoras, entre federais, estaduais e municipais (ABAR, 2014).

Para facilitar os parâmetros de comparabilidade, foram excluídas da amostra as agências unissetoriais (atuam em apenas um serviço público regulado), razão por que as agências dos Estados de Minas Gerais e Paraná não foram pesquisadas. Assim, passaram a constituir a base amostral deste trabalho as agências reguladoras estaduais multissetoriais (atuam em mais de um serviço público regulado). Outrossim, foram desconsiderados os Estados do Piauí, Maranhão, Rondônia, Roraima e Amapá: os dois primeiros, pela criação recente; os três últimos, pela indisponibilidade de informações precisas sobre suas agências (não possuíam página institucional na *internet* nem forma de contato). Ressalte-se que algumas agências foram instituídas mas não estão em atividade, o que pode ser o caso de algumas dessas cinco agências.

Diante do exposto, limitou-se o universo da pesquisa à listagem das agências reguladoras estaduais multissetoriais associadas à Associação Brasileira de Agências de Regulação (ABAR) arroladas no Quadro 1.

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

- Informações baseadas em Cuéllar (2008) e Pro-Reg (2013).

Quadro 1 – Agências reguladoras estaduais brasileiras multissetoriais

Para atender ao objetivo da pesquisa – voltado a verificar os controles aplicados aos recursos financeiros das agências reguladoras estaduais – foi elaborado questionário misto (perguntas abertas e fechadas), contendo 11 questões relacionadas aos objetivos da pesquisa. Além disso, foi realizada pesquisa documental, com consulta às páginas institucionais de todas as agências componentes da base amostral, tendo por fim verificar a disponibilização de relatórios gerenciais pelas agências.

A escolha do questionário como instrumento de coleta fundamentou-se na necessidade de conhecer aspectos relacionados à gestão interna das agências para responder à questão central da pesquisa. Segundo Hair Jr. *et al.* (2005), este é o método mais adequado quando a informação não está disponível em dados secundários nem pode ser obtida através de observação, o que corresponde ao caso em análise.

Previamente à sua aplicação, o questionário foi submetido a teste piloto, a fim de identificar a viabilidade do instrumento e as melhorias necessárias. Uma agência foi utilizada para o teste, e as melhorias propostas foram incorporadas ao instrumento de coleta. O questionário foi elaborado em planilha Excel e aplicado ao método de *survey*, natureza de questionário preenchida pelos próprios participantes da pesquisa, tendo eles a ciência do

propósito de suas respostas (MAY, 2004; HAIR JR. *et al*, 2005). O roteiro de questões enviado foi acompanhado das instruções de preenchimento, como forma de facilitar a interpretação dos temas.

A coleta foi realizada através de *e-mail*, tendo como respondentes os Gerentes/Coordenadores Administrativo-Financeiros (ou pessoas por eles indicadas) das agências que compõem a amostra da pesquisa. Nas agências em que foi possível identificar o contato do responsável financeiro através do sítio institucional, o *e-mail* foi encaminhado com cópia para este, mas endereçado ao dirigente máximo. Quando não identificado o responsável financeiro, o questionário foi enviado apenas ao dirigente, com cópia aos assessores de gabinete. Todas as agências foram previamente contatadas por telefone para apresentação da pesquisa e confirmação dos dados dos respondentes, como tentativa de aumentar as taxas de retorno dos questionários. Também foi realizado acompanhamento periódico para lembrete da pesquisa.

4 Análise dos dados e resultados

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

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

Em alguns casos, foram construídos gráficos, como forma de facilitar a apresentação. Nas questões abertas, os termos comuns foram destacados e quantificados, método formal conhecido como análise de conteúdo. As demais questões também foram analisadas pelo percentual de escolha às opções de resposta. Foi resguardado o sigilo dos respondentes, para evitar omissões de respostas.

4.1 Finanças das agências estaduais e controles dos Governos

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

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

Em relação às aplicações dos recursos das agências reguladoras estaduais multissetoriais, o montante total das despesas anuais apresentadas variou de R\$361 mil a R\$34 milhões, com média anual de R\$11 milhões para as três agências com execução de despesa mais aproximada.

Comparando a despesa executada com a receita recolhida pelas agências reguladoras estaduais, verificou-se ser preponderante, no quadriênio 2010-2013, a situação superavitária das agências, ou seja, seus ingressos superam seus dispêndios, conforme Figura 1. Em 50% das agências, houve superávit nos quatro anos consecutivos. Nas Agências 1 e 4, os déficits apresentados parecem ser decorrentes de dispêndios voltados à execução de recursos não gastos em exercícios anteriores.

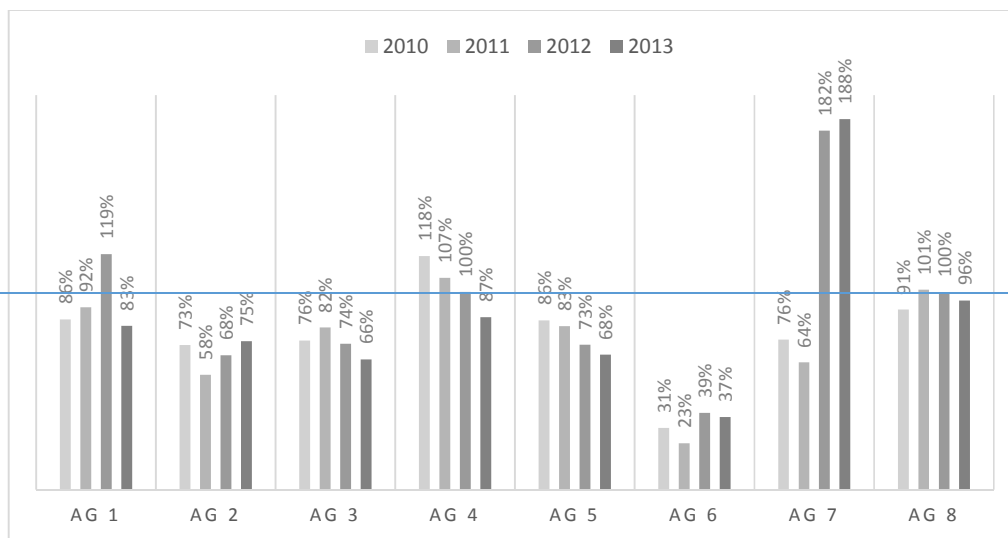


Figura 1 – Execução financeira percentual das agências reguladoras estaduais no período 2010-2013

Em uma segunda análise, quando comparada a despesa executada com a receita recolhida – mas desconsiderando as transferências dos Erários Estaduais – observou-se que ainda há forte dependência financeira das Agências 1, 3, 4 e 8 de recurso de seus governos, ou seja, 50% da amostra não seria financeiramente sustentável com seus próprios recursos. Para a Agência 8, no triênio 2010-2012, houve total dependência financeira do Governo de seu Estado, conforme apontado na Figura 2.

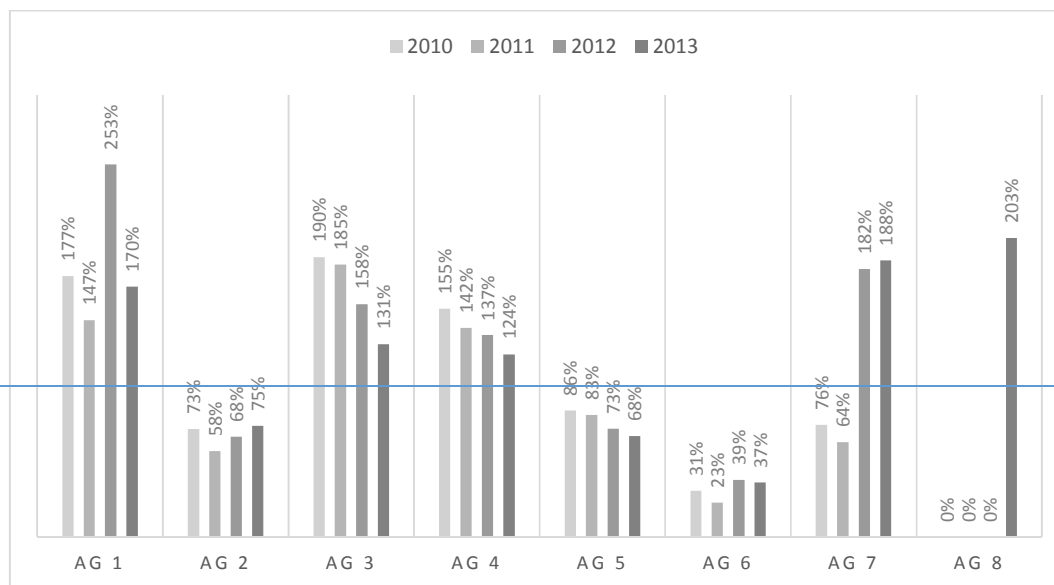


Figura 2 – Execução financeira percentual das agências reguladoras estaduais no período 2010-2013, desconsiderado o repasse dos Tesouros Estaduais

Constatada a relação de dependência financeira em 50% das agências, passou-se a observar os mecanismos de controle de suas finanças pelos Governos Estaduais.

Em relação à arrecadação de receitas, apenas uma agência destacou especificidade da gestão de seu Estado, relacionada à existência de um sistema de administração de caixa, através do qual as receitas são liberadas, mediante pedido, conforme a necessidade do órgão.

Três agências (38%) – duas das quais recebem transferências intragovernamentais – informaram que suas taxas primeiramente ingressam os cofres do Erário Estadual para então serem recolhidas às suas contas, sendo que, para uma delas, foi apontado que o seu repasse, pelo Tesouro Estadual, não é imediato, e os superávits devem ser devolvidos ao Erário. Para esta agência, também foi apontado o contingenciamento de suas taxas – bem como da transferência intragovernamental realizada pela Fazenda do Estado – em todo o período analisado (2010 a 2013). As outras duas destacaram que o Tesouro é apenas o agente arrecadador, não interferindo no valor a repassar.

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

A necessidade de aprovação de despesas pelo Governo Estadual previamente à sua execução foi relatada por 50% das agências: em três delas, somente para os investimentos; e em uma delas, para qualquer natureza de despesa. Observe-se que esta última agência não depende financeiramente de seu Estado e, dentre as três anteriores, apenas uma depende.

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

Assim, considerados todos estes aspectos, verificou-se que, mesmo quando a agência não depende de recursos financeiros de seu Estado, sofre algum tipo de controle pelo Governo Estadual, conforme demonstra o Quadro 2.

Agência	Recebe recurso do Tesouro Estadual?	Sofre algum controle pelo Governo Estadual?
AG 1	Sim	Sim
AG 2	Não	Sim
AG 3	Sim	Sim
AG 4	Sim	Sim
AG 5	Não	Não
AG 6	Não	Sim
AG 7	Não	Sim
AG 8	Sim	Não

Fonte: Elaborado pela autora

Quadro 2 – Dependência de recursos versus controles dos Governos Estaduais sobre suas agências reguladoras

Essa afirmação corrobora com a linha de pensamento de Christensen e Laegreid (2005), Cárdenas (2011) e Motta (2013), ao observarem o aumento de controles pós Reforma Gerencial e consequente aumento da burocracia.

4.2 Controles gerenciais dos recursos

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

Esta informação, contudo, não exclui a existência de controles internos realizados pelas agências, o que foi objeto de três questões do instrumento de coleta, voltadas à verificação do uso de ferramentas gerenciais, pelas agências reguladoras estaduais, para controle de seus recursos.

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

Sobre a apuração, sete das oito agências informaram realizar controle orçamentário de seus gastos, duas têm controle de suas despesas por unidade administrativa de sua estrutura hierárquica, três detalham seus gastos por atividade regulada, duas têm controle dos custos de seus produtos finais (fiscalização, atendimento de ouvidoria etc.) e outras duas acrescentaram o monitoramento de suas despesas por fonte de recursos, conforme ilustrado na Figura 3.

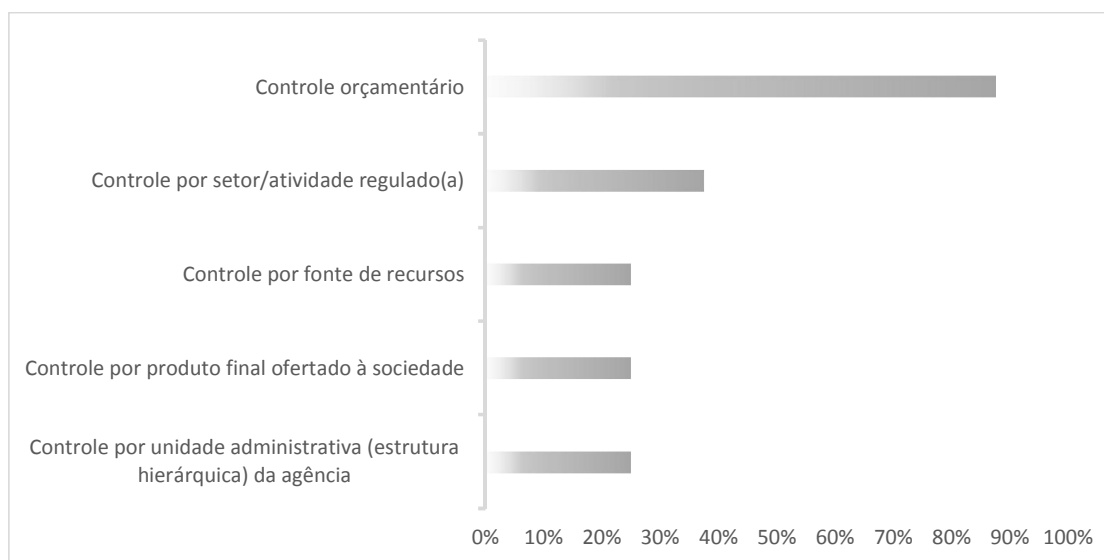


Figura 3 – Detalhamento de gastos das agências reguladoras estaduais

Assim, conclui-se que, mesmo de forma incipiente, as agências reguladoras estaduais adotam mecanismos para monitoramento de seus gastos. Contudo, cabe ressaltar que, em sua maioria, os controles são ainda simplórios, com o que se verifica parcialmente o exposto por Christensen e Laegreid (2005), Cárdenas (2011) e Motta (2013), que tinham como pressuposto

a pouca evolução das instituições públicas em termos de controles gerenciais efetivos, na forma apregoada pela Reforma Gerencial para buscar uma gestão que se assemelhasse ao modelo utilizado pela iniciativa privada.

5 Conclusão

O presente trabalho teve como objetivo verificar os controles aplicados aos recursos financeiros das agências reguladoras estaduais. A temática desenvolveu-se em torno dos debates sobre gerencialismo na administração pública, surgimento das agências reguladoras e formato de agências adotado no Brasil.

Para atender ao objetivo deste estudo, foi realizada pesquisa documental nas páginas institucionais das agências reguladoras estaduais componentes da amostra pesquisada – tendo por fim verificar a disponibilização de relatórios gerenciais pelas agências, bem como aplicado questionário, ao método *survey*, em 19 agências reguladoras estaduais.

Os resultados apontaram a frequência de controles realizados pelos Governos Estaduais sobre os recursos financeiros de suas agências, independentemente de haver ou não dependência de recursos, confirmando as constatações de Christensen e Laegreid (2005), Cárdenas (2011) e Motta (2013). Assim, os dados parecem sugerir a forte presença da burocracia na gestão das agências estaduais, conforme preconizado por estes autores ao associarem à Reforma Gerencial aumento de controles e burocracia mais complexa.

Outro fator observado foi a adoção, por todas as agências estaduais, de mecanismos para controle de seus gastos, mesmo que simplórios. Com isso, verificou-se parcialmente o exposto pelos autores em comentário, que defendiam ainda a pouca evolução das instituições públicas em termos de controles gerenciais efetivos.

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

Essa poderia ser uma possível explicação para a ausência de participação popular na construção dos orçamentos das agências. Cumpre ainda observar que as agências reguladoras são ainda pouco conhecidas pela população em geral, o que também poderia justificar a ausência de orçamento participativo. Uma terceira explicação poderia estar relacionada ao caráter eminentemente técnico das atividades regulatórias, o que afastaria a sociedade desta natureza de debates. Pesquisas futuras poderiam aprofundar esta temática e certificar as suposições ora levantadas.

Esta pesquisa apresentou dados originais, com referencial teórico alinhado ao seu objeto, podendo gerar novos debates sobre a temática abordada. Espera-se que este estudo contribua para novas linhas de pesquisa, que permitam um maior conhecimento das agências reguladoras brasileiras.

Referências

AAKER, D.A.; DAY, G.S.; KUMAR, V. **Pesquisa de Marketing**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 92-122.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS AGÊNCIAS DE REGULAÇÃO (ABAR). **Agências associadas**. Disponível em: <<http://www.abar.org.br>>. Acesso em: 14 ago. 2014.

ALMEIDA, A.G.; BORBA, J.A.; FLORES, L.C.S. A utilização das informações de custos na gestão de saúde pública: um estudo preliminar em secretarias municipais de saúde do estado de Santa Catarina. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 3, Rio de Janeiro, p. 579-607, maio/jun 2009.

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

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

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

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

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

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

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

BERCHESI, B.; GUARIGLIA, G.; SCHIAVI, P. El control de las unidades reguladoras. **Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo**, v. 8, p. 21-62, 2009.

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

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

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

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

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

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

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

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

HAIR JR., J. F. *et al.* **Fundamentos de métodos de pesquisa em administração**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

HOLANDA, V. B.; LATTMAN-WELTMAN, F.; GUIMARÃES, F. **Sistema de informação de custos na administração pública federal**: uma política de Estado. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de Direito Administrativo**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008, cap. X.

LAGUNA, M.I.D. La literatura comparada sobre reformas administrativas: desarrollos, limitaciones y posibilidades. **Gestión y Política Pública**, vol. XVIII, n. 2, p. 439-495, 2009.

MARQUES NETO, F.A. **Agências reguladoras independentes**: fundamentos e seu regime jurídico. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

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

MATIAS PEREIRA, J. Reforma do Estado e controle da corrupção no Brasil. **Revista de Administração Mackenzie**, ano 4, n. 1, p. 39-58, 2003.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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