

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GOVERNANÇA E
DESENVOLVIMENTO**

**COORDENAÇÃO FEDERATIVA DE POLÍTICAS DE
REGULAÇÃO DE INFRAESTRUTURA NO BRASIL: A
DESCENTRALIZAÇÃO DE ATIVIDADES DA AGÊNCIA
NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL).**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

LAURO BORGES PEREIRA

BRASÍLIA

2020

**COORDENAÇÃO FEDERATIVA DE POLÍTICAS DE
REGULAÇÃO DE INFRAESTRUTURA NO BRASIL: A
DESCENTRALIZAÇÃO DE ATIVIDADES DA AGÊNCIA
NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL).**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Aluno: Lauro Borges Pereira

Orientador: Prof. Dr. Pedro Lucas de Moura Palotti

BRASÍLIA

2020

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca
Graciliano Ramos da Enap

P4361c Pereira, Lauro Borges
Coordenação federativa de políticas de regulação de infraestrutura
no Brasil: a descentralização de atividades da Agência Nacional de
Energia Elétrica (ANEEL) / Lauro Borges Pereira --. Brasília, 2020.
156 f. : il.

Dissertação (Mestrado -- Programa de Mestrado Profissional em
Governança e Desenvolvimento) -- Escola Nacional de Administração
Pública, 2020.

Orientação: Prof. Dr. Pedro Lucas de Moura Palotti.

1. Regulação. 2. Administração Pública Estadual. 3. Agência
Reguladora. 4. Políticas de Infraestrutura. 5. Descentralização
Administrativa. 6. Relações Intergovernamentais. 7. Agência Nacional
de Energia Elétrica. I. Palotti, Pedro Lucas de Moura orient. II. Título.

CDU 35.073.55(81)

**COORDENAÇÃO FEDERATIVA DE POLÍTICAS DE REGULAÇÃO DE
INFRAESTRUTURA NO BRASIL: A DESCENTRALIZAÇÃO DE
ATIVIDADES DA AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA
(ANEEL).**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Defendida em 22 de maio de 2020.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Pedro Lucas de Moura Palotti, Orientador – ENAP

Prof. Dr. Mauro Santos Silva – ENAP

Prof. Dr. José Angelo Machado – UFMG

AGRADECIMENTOS

À minha família e amigos, em especial ao Leonardo Cardoso, pelo carinho e incentivo.

À ANEEL, onde trabalho desde 2006 e objeto da presente pesquisa.

À ENAP, por incentivar a reflexão e o aperfeiçoamento da Administração Pública.

Ao orientador, pelo grande apoio na construção do presente trabalho.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ACERI	Assessoria de Cerimonial e Relações Institucionais da ANEEL
AGENERSA	Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro
AGEPAN	Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Mato Grosso do Sul
AGER	Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado do Mato Grosso
AGERGS	Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul
AGR	Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos
AID	Assessoria Institucional da Diretoria da ANEEL
ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANM	Agência Nacional de Mineração
ANP	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
ARCE	Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará
ARCON	Agência de Regulação e Controle de Serviços Públicos do Estado do Pará
ARPB	Agência de Regulação do Estado da Paraíba
ARPE	Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco
ARSAL	Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Alagoas
ARSEP	Agência Reguladora de Serviços Públicos do Rio Grande do Norte
ARSESP	Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo
ASEP	A Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado do Rio Grande do Norte
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CCEE	Câmara de Comercialização de Energia Elétrica
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria-Geral da União
CHESF	Companhia Hidrelétrica do São Francisco
CMBEU	Comissão Mista Brasil-EUA
CMSE	Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico
CNPE	Conselho Nacional de Política Energética
CRC	Conta de Resultados à Compensar
CSPE	Comissão de Serviços Públicos de Energia de São Paulo
Dasp	Departamento Administrativo do Serviço Público
DNAEE	Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica
EA	Entrevistado lotado na ANEEL
EC	Emenda Constitucional
EE	Entrevistado lotado em agência estadual
EPE	Empresa de Pesquisa Energética
IQA	Índice de Qualidade da Agência
IQP	Índice de Qualidade do Produto
MAE	Mercado Atacadista de Energia Elétrica
ME	Ministério da Economia
MME	Ministério de Minas e Energia
MPV	Medida Provisória
ONS	Operador Nacional do Sistema Elétrico
PAEG	Plano de Ação Econômica do Governo
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
REN	Resolução Normativa
RGG	Reserva Global de Garantia
RGR	Reserva Global de Reversão
SFE	Superintendência de Fiscalização dos Serviços de Eletricidade
SFF	Superintendência de Fiscalização Econômica e Financeira
SFG	Superintendência de Fiscalização dos Serviços de Geração
SLC	Superintendência de Licitações e Controle de Contratos e Convênios
SMA	Superintendência de Mediação Administrativa, Ouvidoria Setorial e Participação Pública
SPE	Sociedade de Propósito Específico

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Relação de entrevistas realizadas _____	49
Quadro 2: Estados classificadas conforme relacionamento com a ANEEL _____	51
Quadro 3: Codificação utilizada no software Atlas.ti _____	53
Quadro 4: Instrumentos de contratualização da ANEEL _____	60
Quadro 5: Motivos diversos da descentralização _____	64
Quadro 6: Percepção de servidores sobre a determinação da Diretoria da ANEEL para descentralizar _____	66
Quadro 7: Falta de estratégia e coordenação _____	69
Quadro 8: Opinião sobre a existência de um contrato para cada unidade organizacional descentralizadora _____	70
Quadro 9: Critérios apontados pelas unidades organizacionais para o exercício da delegação _____	71
Quadro 10: Subfinanciamento das agências estaduais _____	76
Quadro 11: Data de aprovação do limite financeiro da descentralização _____	76
Quadro 12: Instabilidade orçamentária dos repasses da ANEEL às agências estaduais _____	77
Quadro 13: Benefícios inerentes à descentralização de atividades da ANEEL _____	82
Quadro 14: Comentários de entrevistados da ANEEL sobre o repasse financeiro _____	85
Quadro 15: Comentários de entrevistados das agências estaduais sobre a suficiência dos repasses financeiros _____	85
Quadro 16: Percepção sobre os critérios de adesão _____	87
Quadro 17: Percepção sobre os critérios de adesão _____	88
Quadro 18: Problemas de agência no relacionamento ANEEL-Agência Estadual _____	91
Quadro 19: Agências estaduais são cobradas pela sociedade local _____	92
Quadro 20: Servidores de agências estaduais clamam por mais autonomia _____	93
Quadro 21: Percepção sobre as capacidades e qualificação das agências estaduais _____	96
Quadro 22: ANEEL investe na melhoria da qualificação das agências estaduais _____	98
Quadro 23: Razões para a descontinuação de contratos _____	101
Quadro 24: Opinião das lideranças da ANEEL sobre a parceria com as agências estaduais _____	102
Quadro 25: Opinião dos servidores da ANEEL sobre a parceria com as agências estaduais _____	103
Quadro 26: Opinião dos servidores das agências estaduais sobre a parceria com a ANEEL _____	104
Quadro 27: Participação das agências estaduais em atividades de apoio à regulação _____	106
Quadro 28: Interesse das agências estaduais em ampliar a descentralização _____	107
Quadro 29: A relevância da ARSESP para a ANEEL _____	115

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Potência Elétrica Instalada no Brasil vs. Energia Vendida pela Light São Paulo _ 32

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Estrutura de governança do setor elétrico brasileiro _____ 45

Figura 2: Rede de relações do código “Critérios de adesão/permanência” _____ 54

Figura 3: Organograma da descentralização de atividades da ANEEL _____ 68

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Valores contratados com as agências estaduais (em R\$ milhões) _____ 62

Gráfico 2: Avaliação das agências estaduais em 2016 _____ 97

Gráfico 3: Avaliação das agências estaduais em 2017 _____ 98

Gráfico 4: Comparativo do valor do homem-hora de nível superior _____ 99

Gráfico 5: Comparativo da idade e tempo de exercício médios _____ 100

Gráfico 6: Quantitativo de fiscalizações presenciais e remotas _____ 110

Gráfico 7: Fiscalizações realizadas com pessoal próprio (ação direta) ou com pessoal das agências estaduais (ação descentralizada) _____ 111

RESUMO

A dissertação analisa o relacionamento entre a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) e agências de regulação constituídas por governos estaduais. A ANEEL descentraliza parte de suas atribuições e dispõe de uma estrutura de incentivos para assegurar a adesão e permanência das agências estaduais em seu programa, além de ser necessário coordenar e uniformizar a atuação do parceiro estadual. Assim, a partir da análise do arranjo institucional e da estrutura de incentivos postos pela ANEEL, buscou-se compreender por que os níveis de adesão ao programa federal são relativamente baixos. Para tanto, a pesquisa foi conduzida na forma de um estudo de caso, apoiado em pesquisa documental e bibliográfica, além de 26 entrevistas semiestruturadas com diversos atores da ANEEL e das agências estaduais. Técnicas de análise de conteúdo foram empregadas para descrever e interpretar os dados coletados. Constatou-se que os incentivos desenhados pela ANEEL nem sempre são suficientes para superar os obstáculos à descentralização e induzir a adesão de governos estaduais, principalmente quando se consideram os requisitos para adesão postos pela ANEEL, que somente celebra convênio com estados dotados de agências de regulação estruturadas e autônomas. Além disso, a ANEEL não assegura repasses financeiros estáveis às agências estaduais. Conclui-se que a despeito da celebração de convênios de cooperação supor a predominância de cooperação mútua e de compartilhamento de responsabilidades, o arranjo induz as agências estaduais a atuarem com *agents* da ANEEL, que exerce o papel de *principal*. A Agência Federal concentra os recursos e a competência legal que a possibilitam centralizar as decisões sobre assuntos regulatórios e fiscalizatórios, conferindo reduzida liberdade de atuação às agências estaduais.

PALAVRAS-CHAVE: Regulação; agências estaduais; federalismo; descentralização; relações intergovernamentais; coordenação; ANEEL.

ABSTRACT

The thesis analyzes the relationship between the Brazilian Electricity Regulatory Agency (ANEEL) and regulatory agencies from state governments. ANEEL decentralizes part of its duties and keeps a structure of incentives to ensure the accession and continuity of state agencies in the program. In addition, ANEEL must coordinate and standardize the performance of the state partner. Thus, from the analysis of the institutional arrangement and incentive structure put in place by ANEEL, we sought to understand why the levels of affiliation to the federal program are relatively low. To this end, we conducted the research as a case study, supported by documentary research and literature review, in addition to 26 semi-structured interviews with several actors from ANEEL and state agencies. We used content analysis techniques to describe and comprehend the data collected. We found that the incentives designed by ANEEL are not always enough to overcome the constraints to the decentralization and to foster the accession of state governments, especially considering the requirements established by ANEEL. The federal agency only concludes agreements with states that have structured and independent regulatory agencies. Besides that, ANEEL does not ensure reliable funding to state agencies. We concluded that, despite the bringing about of agreements supposes the predominance of cooperation and shared responsibilities, the institutional arrangement induces state agencies to work as *agents* of ANEEL, that plays the role of a *principal*. The Federal Agency has the resources and the legal competence that enable it to centralize decisions on regulatory and inspection matters, granting narrow freedom of action to state agencies.

KEYWORDS: Regulation; state agencies; federalism; decentralization; intergovernmental relations; coordination; ANEEL.

SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	6
LISTA DE QUADROS	8
LISTA DE TABELAS	9
LISTA DE FIGURAS	9
LISTA DE GRÁFICOS.....	9
RESUMO	10
ABSTRACT	11
1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....	14
2. FEDERALISMO, POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFRAESTRUTURA E TEORIA DA AGÊNCIA NO SETOR PÚBLICO.....	19
2.1 Coordenação federativa e descentralização de políticas públicas.....	19
2.2 Teoria da Agência.....	26
2.3 Políticas públicas de infraestrutura de energia elétrica em perspectiva histórica: do início da energia elétrica no Brasil no final do século XIX às reformas que deram origem à ANEEL	30
2.3.1 Do final do século XIX a 1930: estruturação do setor elétrico	30
2.3.2 De 1930 a 1945: as primeiras regulamentações do setor elétrico.....	31
2.3.3 De 1945 a 1964: o Estado se fortalece	32
2.3.4 De 1964 a 1988: O Estado empresário	35
2.3.5 De 1988 em diante: crise e construção do Estado regulador.....	37
3. METODOLOGIA DE PESQUISA.....	47
3.1 Abordagem qualitativa de pesquisa	47
3.2 Estratégias de obtenção de dados.....	48
3.3 Estratégia de análise de dados qualitativos.....	52
4. O RELACIONAMENTO DA ANEEL COM AS AGÊNCIAS ESTADUAIS CONVENIADAS: A CONSTRUÇÃO DE UM MODELO SINGULAR DE DESCENTRALIZAÇÃO, OS AVANÇOS E OS DESAFIOS	55
4.1 O caminho até a Resolução 417/2010.....	55
4.2 Motivação e Gestão da Descentralização na ANEEL.....	64
4.2.1 Propósito e Motivação da Agência Federal ao descentralizar.....	64
4.2.2 Estratégia e gestão da descentralização na ANEEL	65
4.2.3 O modelo de remuneração e avaliação	72
4.2.4 Formas de supervisão das agências estaduais	77
4.3 Incentivos e Barreiras à Adesão de Agências Estaduais.....	80

4.3.1	Benefícios esperados, incentivos e barreiras à adesão dos estados	80
4.3.2	Critérios para celebração do Convênio de Cooperação.....	86
4.3.3	A autonomia das agências estaduais.....	89
4.4	A desconfiança com relação às capacidades das agências estaduais.....	95
4.4.1	Capacitação e infraestrutura das agências estaduais.....	95
4.4.2	Cooperação entre entes federados ou simples prestação de serviços?	102
4.4.3	A extensão das atividades delegáveis	104
4.5	A mudança dos modelos de fiscalização e ouvidoria setorial	108
4.5.1	A Fiscalização dos Serviços de Energia Elétrica.....	108
4.5.2	A Ouvidoria Setorial.....	111
4.6	Um caso de sucesso (SP) e outro de hesitação (RJ).....	113
4.6.1	São Paulo	113
4.6.2	Rio de Janeiro	116
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS E SUGESTÕES PARA APERFEIÇOAMENTO DO PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO DA ANEEL.....	120
6.	REFERÊNCIAS	128
	APÊNDICE A: AGÊNCIAS ESTADUAIS DE REGULAÇÃO	137
	APÊNDICE B: ATUAÇÃO DESCENTRALIZADA DA ANEEL.....	145
	APÊNDICE C: DIMENSÕES ANALÍTICAS POR TIPO DE ENTREVISTADO	147
	APÊNDICE D: ROTEIROS DE ENTREVISTA.....	149
	APÊNDICE E: RELAÇÃO DE ENTREVISTADOS	156

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A implantação das agências reguladoras no Brasil ocorreu num contexto de crise fiscal e de transformação do papel do Estado. A partir do final dos anos 1990, o Estado brasileiro passou a reduzir sua participação no provimento de bens e serviços, para se focar nas funções de regulação, fiscalização e fomento. Por meio de privatizações e concessões, atividades antes exercidas pelo poder público passaram a ser desempenhadas pela iniciativa privada. Em contrapartida, foram criadas diversas agências reguladoras.

As agências reguladoras independentes inauguraram um novo padrão de intervenção estatal na economia. A ação estatal assumiu um caráter regulatório e facilitador, abandonando suas funções produtivas. O Governo FHC deu impulso à transferência de ativos públicos para agentes privados, associada a uma reforma administrativa. Portanto, a criação das agências reguladoras não constitui fenômeno isolado, mas se insere num contexto amplo de reformas econômicas e do aparelho do Estado (MELO, 2002, p. 247).

Nesse contexto, entre 1996 e 2001, foram instituídas nove agências reguladoras federais com o objetivo de regular setores diversos, como telecomunicações (ANATEL), combustíveis (ANP) e energia elétrica (ANEEL). Posteriormente foram criadas ainda outras agências, nos setores de aviação civil (ANAC - 2005) e mineração (ANM - 2017).

A ANEEL foi a primeira agência reguladora (autarquia em regime especial) a ser definida em lei federal. A ANEEL é vinculada ao Ministério de Minas e Energia (MME) e foi estabelecida por meio da Lei nº 9.427/1996 e do Decreto nº 2.335/1997 com o propósito de regular e fiscalizar o setor elétrico brasileiro. Apesar da incumbência de regular um mercado com enorme extensão territorial e com características tão diversas, a ANEEL não possui unidades regionais, estando sediada exclusivamente em Brasília-DF. Em linhas gerais, suas atribuições são¹:

- Regular a geração, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica;
- Fiscalizar as concessões, as permissões e os serviços de energia elétrica;
- Implementar as políticas e diretrizes do governo federal relativas à exploração da energia elétrica e ao aproveitamento dos potenciais hidráulicos;
- Definir tarifas;

¹ Fonte: ANEEL, Agência Nacional de Energia Elétrica. Disponível em <<http://www.aneel.gov.br/a-aneel>> acesso em 16/04/2020.

- Solucionar as divergências, na esfera administrativa, entre os agentes e entre esses agentes e os consumidores, e
- Promover as outorgas de concessão, permissão e autorização de empreendimentos e serviços de energia elétrica, por delegação do Governo Federal.

Diferentemente das outras agências reguladoras federais, sequer há previsão legal para estabelecimento de escritórios regionais². No caso da ANEEL, a opção do legislador foi pela descentralização (transferência de atribuições para outra pessoa jurídica, sem relação de hierarquia), em vez da desconcentração (distribuição de atividades dentro da mesma pessoa jurídica, com manutenção da hierarquia).

Nos estados e no DF as agências reguladoras surgiram no mesmo contexto das agências nacionais e se dedicam à regulação e fiscalização de serviços concedidos ou delegados. Além de cuidar de concessões estaduais, como a distribuição de gás canalizado, as agências reguladoras estaduais podem firmar convênios com agências federais, caso da ANEEL, ou mesmo com entidades municipais. Municípios frequentemente delegam às agências estaduais a regulação dos serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, por exemplo. Ademais, agências estaduais em geral são multitemáticas, tratando de serviços tão distintos quanto transporte intermunicipal e saneamento, enquanto as agências federais têm atuação especializada.

Desde sua criação, a ANEEL procurou se associar a agências estaduais. O primeiro convênio, com a então Comissão de Serviços Públicos de Energia do Estado de São Paulo (CSPE) data de abril de 1998. Olivieri (2006, p. 579) ressalta que nenhuma outra agência reguladora federal tem nível de descentralização de atividades semelhante ao da ANEEL. Segundo a autora, a opção do legislador pela descentralização de atividades da ANEEL não decorre de uma estratégia para facilitar a fiscalização em um país de dimensões continentais, mas principalmente da articulação dos estados e das empresas de energia estaduais, que desejavam manter parte do controle sobre o serviço de energia elétrica à época da privatização do setor e do estabelecimento da ANEEL.

Em 1995, empresas estaduais controlavam cerca de 80% da distribuição de energia elétrica, sendo o restante controlado por empresas federais. Em face da crise fiscal dos Estados e da situação deficitária das empresas de energia, a União capitaneou um amplo processo de

² A Agência Nacional de Águas (ANA), embora tenha autorização legislativa (parágrafo único do artigo 3º da Lei 9.984/2.000), não possui unidades regionais. Todas as demais agências federais possuem escritórios regionais.

privatização do setor, começando pelas distribuidoras. O controle estatal das distribuidoras afastava potenciais investidores para a privatização do setor de geração, em razão do histórico de calotes das distribuidoras estaduais, portanto era necessário que o processo de privatização começasse por elas (OLIVIERI, 2006, p. 575).

Assim, ainda de acordo com Olivieri (2006), a lei de criação da ANEEL (9.427/1996) sofreu alterações durante sua tramitação e incorporou a possibilidade de descentralização, da União para os Estados e Distrito Federal, de atividades complementares de regulação, controle e fiscalização dos serviços e instalações de energia elétrica.

A descentralização da ANEEL é um mecanismo facultativo de delegação de parte de suas competências por meio de convênios de cooperação celebrados com as agências estaduais de regulação. Segundo o decreto de constituição da ANEEL (nº 2.335/1997), a descentralização tem por objetivo: (i) aproximar a ação reguladora dos agentes, consumidores e demais envolvidos do setor de energia elétrica; (ii) tornar mais ágil e presente a ação reguladora e; (iii) adaptar as ações de regulação, controle e fiscalização às circunstâncias locais.

Atualmente a ANEEL mantém de acordo de interesses com três estados (AC, RJ e TO) e convênio de cooperação com agências de dez estados (AL, CE, GO, MS, MT, PB, PE, RN, RS e SP). Ademais, a celebração de convênio com a Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Sergipe (AGRESE) foi aprovada em abril de 2020, pendente apenas a consumação. Os outros doze estados e o DF não possuem, na presente data, nenhum tipo de vínculo com a ANEEL. Um panorama das agências estaduais e sua relação com a ANEEL pode ser observado nos APÊNDICES A e B.

Nesse contexto, o objetivo geral da pesquisa é analisar o arranjo institucional utilizado na delegação de competências da ANEEL para agências de regulação constituídas por governos estaduais. Pretende-se responder à seguinte questão: por que a estrutura para descentralização de atividades da ANEEL tem se mostrado insuficiente para produzir uma maior adesão dos governos estaduais?

A hipótese de trabalho é que, a despeito da celebração de convênios de cooperação supor a predominância de cooperação mútua e de compartilhamento de responsabilidades, o arranjo atual induz as agências estaduais a atuarem com *agents* da ANEEL, que exerce o papel de *principal*. Ademais, os incentivos postos pela ANEEL não são suficientes para superar os obstáculos à descentralização de competências e induzir uma maior adesão de governos

estaduais. Essas características ajudam a explicar a não celebração de convênios de cooperação pelas demais agências estaduais que teriam condições de fazê-lo.

Nesse contexto, foi necessário visitar a Teoria da Agência, que procura analisar situações em que um *agent* atua em favor ou como representante de um *principal*. O principal detém algum tipo de poder para manipular incentivos e induzir o comportamento do agente, que, por sua vez, possui informações privilegiadas sobre as atividades sob sua responsabilidade. Assim, problemas de agência surgem quando o agente persegue seus interesses em detrimento dos do principal.

O presente trabalho também buscou os seguintes objetivos específicos:

- Analisar a estrutura de indução / incentivos oferecidos pela ANEEL para estimular a adesão;
- Analisar as razões que levam a ANEEL a descentralizar apenas uma pequena parcela das atividades passíveis de delegação, a despeito da ampla previsão legal;
- Analisar as formas de controle e fiscalização existentes no arranjo para descentralização de competências da ANEEL (*police patrol versus fire alarms*);
- Entender as razões que levam diversos estados a não celebrarem contrato com a ANEEL.

Ademais, outro objetivo da presente pesquisa é propor melhorias à estrutura de descentralização da ANEEL. Assim, embora destine-se a analisar tão somente ao caso da ANEEL, e ainda que a pesquisa não almeje nenhum tipo de generalização estatística, pretende-se fazer recomendações que possam ser adaptadas a outras realidades, por meio de generalizações analíticas – “resultados generalizáveis e lições aprendidas” (YIN, 2001). Essa generalização adquiriu especial relevância após a edição da lei 13.848/2019, que facultou a todas as agências reguladoras federais celebrar acordos de cooperação com estados e municípios e descentralizar atividades fiscalizatórias, sancionatórias e arbitrais.

A presente pesquisa recorreu à literatura sobre o federalismo brasileiro e descentralização de políticas públicas. Muitos autores se dedicaram a demonstrar como no federalismo brasileiro, marcado pela autonomia dos entes subnacionais, a implementação de políticas nacionais frequentemente depende da coordenação vertical da União e da sua capacidade de estabelecer incentivos para que os governos estaduais e municipais executem as políticas formuladas e financiadas pelo governo nacional.

Nessa seara, estudos sobre descentralização de políticas públicas de autores como Arretche (1999 e 2012), Lotta e Oliveira (2014), Machado (2014 e 2018) e Machado e Palotti (2015) auxiliaram na compreensão da dinâmica das relações entre entes federados e forneceram parte fundamental da base teórica do presente trabalho.

Além disso, foi delineado um breve histórico das políticas de infraestrutura de energia elétrica no Brasil, que possibilita entender a trajetória do setor elétrico até a criação e consolidação da ANEEL. Dessa forma, o referencial teórico que deu suporte à presente pesquisa encontra-se detalhado em três seções: (i) Federalismo e descentralização de políticas públicas; (ii) Teoria da Agência e; (iii) Políticas Públicas de Infraestrutura de Energia Elétrica em Perspectiva Histórica.

A dissertação está dividida em cinco capítulos: o primeiro, já apresentado, consiste na seção introdutória e na apresentação do problema e dos objetivos da pesquisa. O segundo capítulo trata do referencial teórico e o terceiro apresenta brevemente a metodologia de pesquisa, contemplando as formas de obtenção e análise de dados. O quarto capítulo apresenta os resultados e está dividido em seis seções: (i) O caminho até a Resolução 417/2010; (ii) Motivação e Gestão da Descentralização na ANEEL; (iii) Incentivos e Barreiras à Adesão de Agências Estaduais; (iv) A Desconfiança com Relação às Capacidades das Agências Estaduais; (v) A Mudança dos Modelos de Fiscalização e Ouvidoria Setorial e; (vi) Um Caso de Sucesso (SP) e outro de Hesitação (RJ). Por fim foi apresentado um capítulo contendo considerações finais e sugestões para aperfeiçoamento do processo de descentralização da ANEEL.

2. FEDERALISMO, POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFRAESTRUTURA E TEORIA DA AGÊNCIA NO SETOR PÚBLICO

A presente pesquisa se inspirou no trabalho de Arretche (1999), que estudou a descentralização de políticas sociais no Brasil, para analisar a natureza das atividades descentralizadas pela ANEEL, as estratégias de indução e os níveis de adesão de governos estaduais ao modelo de descentralização desenhado pela ANEEL. Apesar de a descentralização da ANEEL não ser formalmente um programa governamental, mas uma gestão associada dos serviços públicos de regulação e fiscalização do setor elétrico, as estratégias de indução do governo central e a adesão do ente subnacional seguem a lógica semelhante.³

Em complemento à literatura sobre coordenação e descentralização de políticas públicas e, uma vez constatado que a parceria entre a ANEEL e as agências estaduais apresenta diversas características de relações do tipo principal-agente, recorreu-se à Teoria da Agência. Ademais, uma breve contextualização do setor elétrico e sua estrutura de governança também fazem parte da fundamentação teórica do presente trabalho.

2.1 Coordenação federativa e descentralização de políticas públicas

Uma federação é caracterizada pelo compartilhamento da autoridade entre o governo central e governos subnacionais. O princípio da autoridade compartilhada deve assegurar a autonomia dos governos, mas preservar a interdependência entre eles (Abrucio, 2002).

Conforme Machado e Soares (2018), do ponto de vista formal, o federalismo pode ser entendido como uma forma de organização do poder político do Estado nacional, com dupla autonomia territorial. Dessa forma, coexistem dois níveis territoriais autônomos: um central (governo nacional) e outro descentralizado (governos subnacionais), cujas competências são definidas no pacto federativo.

O federalismo, enquanto forma de Estado ou organização territorial do poder, ocupa posição intermediária entre uma confederação e um Estado unitário. Numa confederação os Estados membros preservam sua soberania política frente à comunidade internacional, e a adesão à União é voluntária. Ademais, os Estados têm o direito de secessão, ou seja, podem

³ Pires e Gomide (2016, p. 122) anotam que o conceito de políticas públicas é amplo e impreciso, mas que as definições clássicas convergem para indicar que “uma política pública exprime um curso de ação visando determinados resultados a partir de um conjunto de escolhas ou decisões tomadas por um governo”. Isto posto, não há embaraço em classificar a descentralização de atividades da ANEEL também como uma política pública.

deixar de fazer parte da União. Em função disso, a confederação é uma forma mais frágil de organização territorial.

Abrucio (2002) destaca ainda uma quarta forma de organização político-territorial, ainda mais centrífuga: a Associação de Estados, que estabelecem parceria voluntária sem grandes compromissos de compartilhamento de poder, podendo se dar inclusive entre Estados nacionais sem contiguidade territorial.

Já o Estado unitário é caracterizado pela centralização política, não havendo autonomia política subnacional. Nesse caso, as unidades territoriais subnacionais estão subordinadas ao poder central. Assim, ainda que exista descentralização político-administrativa, a relação hierárquica permanece.

O federalismo implica necessariamente algum nível de descentralização territorial (MACHADO E SOARES, 2018). No Estado unitário, a descentralização também pode existir, mas sem garantias institucionais, dada a relação de subordinação dos governos subnacionais ao nacional. A descentralização territorial, por sua vez, implica em compartilhamento de responsabilidades entre as esferas de governo e, conseqüentemente, exige uma cooperação intergovernamental mais complexa para que as políticas públicas possam ter maior chance de sucesso.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 transferiu um conjunto expressivo de atribuições e competências, além de beneficiar os níveis subnacionais de governo com a descentralização de recursos fiscais. Parte da literatura associa o movimento de descentralização das políticas públicas no Brasil à luta pela democracia, em oposição à centralização característica do período militar (LOTTA, GONÇALVES E BITELMAN, 2014).

No entanto, Lotta e Oliveira (2019) indicam que a instabilidade econômica que se seguiu ao processo de redemocratização comprometeu o financiamento sistemático das políticas públicas. Além disso, foram percebidos diversos problemas associados ao processo de descentralização posto pela Constituição: baixa qualificação das burocracias locais; falta de clareza quanto à definição de competências entre os níveis de governo; descentralização de recursos sem necessidade de geração de receitas próprias, entre outros (MELO, 1996).

Nesse contexto, segundo Gomes (2009), parte da literatura apontava que o federalismo tendia a limitar a capacidade de coordenação da União e a aumentar os custos da negociação política, levando a uma fragmentação das ações governamentais em razão da autonomia e do poder de veto de estados e municípios. Para Abrucio (2005) as relações intergovernamentais

pós-1988 apresentavam características predatórias e não cooperativas. Assim, haveria mais forças centrífugas no federalismo brasileiro do que cooperação.

Por outro lado, autores como Gomes (2009) e Arretche (2009) hoje assinalam que o governo federal dispõe de meios para contornar eventuais efeitos dispersivos do federalismo com vistas a produzir políticas de alcance nacional. Assim, no caso brasileiro, pode-se dizer muitos dos dilemas de coordenação intergovernamental apontadas por Abrucio (2005) foram superados.

Arretche (2009) sustenta que a Constituição de 1988 conferiu ampla autoridade jurisdicional à União juntamente com limitadas oportunidades institucionais de veto aos governos subnacionais. Para a autora, algumas interpretações sobre a CF 88 maximizaram seus aspectos descentralizadores e ignoraram princípios que preservaram na União decisões sobre políticas públicas, receitas e gastos de entes subnacionais.

Ainda que a Constituição tenha descentralizado a execução de várias políticas, manteve na União a competência normativa para discipliná-las. Assim, Arretche (2012) reitera que o governo federal tem autoridade regulatória para influir decisivamente na agenda política dos entes subnacionais. A autora também destaca que a CF 88 descentralizou a execução de diversas políticas públicas (*policy making*), mas a capacidade decisória sobre estas políticas (*policy making*) permaneceu no governo federal.

Nessa linha, a presente pesquisa constatou que no caso da ANEEL e das agências estaduais também se configura um padrão de descentralização em que se utiliza da capacidade dos governos estaduais de executar serviços formulados pelo governo federal, com reduzida possibilidade de interferência ou colaboração dos órgãos estaduais no desenho das atividades descentralizadas.

Arretche (2005) também sustenta que, embora a CF de 1988 tenha incentivado a transferência de recursos da União para Estados e Municípios, frequentemente sem definição clara das obrigações de cada ente, esse ímpeto descentralizador foi revertido a partir da segunda metade dos anos 1990. Além de Arretche (2005), autores como Lotta e Oliveira (2019), Monteiro Neto (2014) e Machado e Palotti (2015) são unânimes em apontar que o governo federal aumentou progressivamente sua capacidade de arrecadação e a regulamentação das decisões de gastos dos governos subnacionais.

Lotta e Oliveira (2019) e Machado e Palotti (2015) indicam que esse processo de centralização decisória, ainda que associado à transferência da execução de políticas públicas,

se intensificou com a aprovação de um conjunto de leis e emendas constitucionais que restringiram a autonomia de estados e municípios e concederam mais poderes decisórios ao governo central. Essas reformas legislativas ocorreram no bojo do processo de saneamento das contas públicas e estabilização econômica nos anos 1990.

Monteiro Neto (2014) concorda com os autores mencionados acima ao apontar que a partir de 1995 foram adotadas normas que restringem a liberdade de gasto de governos subnacionais, como a definição de gastos mínimos em setores como educação e saúde, e a imposição de limites à expansão dos gastos e do endividamento. Segundo o autor, nos anos 1990 esse processo ocorreu sob a justificativa de promover a estabilização macroeconômica, enquanto nos anos 2000 a motivação foi levar adiante a agenda social. Uma consequência da centralização fiscal e das restrições impostas aos governos subnacionais é a ampliação da capacidade de coordenação da União (Machado e Palotti, 2015), muito embora permaneçam desequilíbrios e tensões nas relações federativas (Monteiro Neto, 2014).

Machado e Palotti (2015), no mesmo sentido que Lotta e Oliveira (2019) e Monteiro Neto (2014), apontam que constrangimentos legais e constitucionais impactam decisivamente na capacidade dos governos subnacionais implementarem políticas públicas. Machado e Palotti (2015) também destacam que os efeitos das normas que restringem a liberdade de gastos, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, foram assimétricos. O governo central foi mais bem-sucedido em relaxar algumas das suas obrigações, a exemplo das emendas constitucionais que desvincularam parte das receitas da União. Além disso, o governo federal reforçou seu caixa por meio de contribuições que, diferentemente de outros tributos, não precisam ser repartidas com Estados e Municípios, como a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), que vigeu até 2007; a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); e a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide).

Ao analisarem as políticas sociais no Brasil pós-1988, Machado e Palotti (2015) indicam que a União concentra receitas e recursos institucionais para o exercício da coordenação federativa, com várias características de federalismo centralizado, a despeito de coexistirem elementos cooperativos em determinadas políticas, como as comissões intergestores (arenas institucionalizadas para deliberações relativas à implementação de algumas políticas sociais com participação paritária dos entes federados).

Arretche (2012) indica que a descentralização não resulta em esvaziamento das funções do governo federal, reduzindo seu espaço de atuação. Ao contrário, o sucesso da descentralização depende justamente da coordenação do governo central. De forma semelhante,

Lotta, Gonçalves e Bitelman (2014) indicam que o processo iniciado em 1994 não se trata propriamente de um processo de recentralização, mas de um movimento de fortalecimento do governo federal no sentido de coordenar políticas nacionais implementadas pelos estados e municípios, padronizando ações e repasses de recursos, e elaborando incentivos para a adesão dos entes às políticas desenhadas e coordenadas em nível federal.

O compartilhamento de responsabilidades determinado pela constituição não induz naturalmente a cooperação. Ao contrário, a cooperação para produção de políticas públicas é tarefa complexa, que exige grande esforço de coordenação. Conforme Machado e Palotti (2015), a coordenação pode ser resultado de constrangimento legais, incentivos financeiros ou parcerias que produzam convergências de interesses entre os entes federados.

A descentralização de competências da ANEEL não decorre de constrangimentos legais, mas de um misto de incentivos financeiros e convergência de interesses. Ainda que o Decreto nº 2.335/1997 determine que a ANEEL identifique e estimule oportunidades de delegação, a descentralização é tratada como um instrumento discricionário que busca aproximar a agência federal das realidades regionais, além de ampliar o alcance da Agência Federal.

Machado (2018) indica que na implementação de políticas públicas são utilizados diferentes mecanismos de coordenação intergovernamental. Além dos constrangimentos constitucionais ou legais e eventualmente da constituição de espaços deliberativos como as comissões intergestores, outro instrumento frequente são as transferências de recursos para governos subnacionais, geralmente por meio da adesão a programas estruturados pelo governo federal.

Gomes (2010) indica que os repasses entre os entes federados buscam redistribuir receitas e reduzir desigualdades regionais, assim como o aproveitamento da estrutura administrativa do ente descentralizado. Segundo o autor, do ponto de vista do orçamento cedente, as transferências podem ser classificadas em legais ou automáticas (os critérios para transferências de recursos estão expressos em lei ou na Constituição) e discricionárias ou voluntárias (o ente que descentraliza estabelece os critérios). Outra classificação comum dada às transferências intergovernamentais é de acordo com a legislação que as originaram: constitucionais, legais e conveniadas.

As transferências realizadas pela ANEEL são conveniadas, dependem da celebração de convênios de cooperação e contratos de metas. No entanto, conforme se detalhará na seção “O caminho até a resolução 417/2010”, do capítulo 4, a ANEEL opera sua descentralização por

meio do instituto da gestão associada de serviço público, não se tratando de simples convênios de repasse. Ademais, trata-se de transferências voluntárias, uma vez que a ANEEL não está obrigada a fazê-las.

Nesse contexto, também pode-se afirmar que as transferências da ANEEL são condicionadas porque a Agência Federal estabelece as condições de habilitação e vincula os pagamentos à realização de determinadas atividades pelas agências estaduais. No entanto, há uma particularidade que diferencia as transferências realizadas pela ANEEL das transferências condicionadas e conveniadas típicas: a ANEEL exige somente a apresentação dos produtos contratados, não se preocupando com a forma de aplicação dos recursos, nem exige que as agências prestem contas dos valores recebidos.

Desse modo, as transferências condicionadas são um importante instrumento de coordenação intergovernamental ao possibilitar combinar a descentralização de competências e recursos com a definição de responsabilidades pelo governo central, o qual mantém o controle das políticas (MACHADO, 2014).

Segundo Arretche (1999), no federalismo brasileiro, governos subnacionais – dotados de autonomia – podem assumir novas funções na gestão de políticas públicas por três vias: (i) iniciativa própria, (ii) expressa imposição constitucional ou (iii) por adesão a programas estruturados por níveis de governo mais abrangentes. A descentralização bem-sucedida depende de ação política deliberada e eficiente nesse sentido, uma vez que raramente decorre da simples descentralização fiscal ou de constrangimentos legais.

Dessa forma, “a transferência de atribuições entre níveis de governo supõe a **adesão** do nível de governo que passará a desempenhar as funções que se pretende que sejam transferidas” (Arretche, 1999, p. 114). Na descentralização de políticas sociais, a opção predominante tem sido a adesão a programas do governo federal, que busca condicionar a descentralização de recursos federais à descentralização de funções de gestão (Machado, 2014).

Gomes (2009) destaca também que a partir de meados dos anos 1990, o governo federal passou a estabelecer incentivos para que os governos subnacionais assumam a provisão de certas políticas. Assim, o governo frequentemente passou a vincular repasses de recursos ao cumprimento de contrapartidas, a exemplo da política nacional de saúde nos anos 1990.

Segundo Arretche (1999), no caso brasileiro, um Estado federado marcado por expressivas desigualdades regionais, os atributos estruturais dos governos subnacionais influenciam a descentralização. Portanto, a capacidade fiscal e administrativa de estados e

municípios, por exemplo, certamente tem grande importância na transferência de atribuições de um nível de governo a outro. No entanto, a autora destaca que tais fatores não são determinantes em si: seu peso e importância variam conforme os requisitos institucionais postos pelas políticas públicas a serem descentralizadas, a legislação e a própria engenharia operacional da política.⁴

Dessa forma, Arretche (1999) destaca que as estratégias de indução devem ser eficientemente desenhadas de forma a compensar os obstáculos à descentralização derivados daqueles atributos estruturais ou institucionais, de forma a incentivar a adesão dos níveis de governos locais à política. A adesão – voluntária – é necessária porque, no federalismo brasileiro, estados e municípios são entes autônomos dentro da sua esfera de competências.

No entanto, numa democracia, a competição eleitoral pode levar a barganhas federativas, pelas quais um nível de governo pretende transferir para outro nível os custos políticos e financeiros da gestão de políticas públicas, reservando para si os benefícios. Os custos de gestão da política pública são proporcionais aos recursos exigidos pela engenharia operacional da política (Arretche 1999, p. 115).

Como consequência, a descentralização somente será efetiva na medida em que as administrações locais avaliem poder auferir ganhos a partir da assunção de novas atribuições. Assim, a adesão de governos locais depende diretamente de um cálculo no qual são considerados os custos de benefícios fiscais e políticos de assumir a gestão de uma política, e ainda os próprios recursos fiscais e administrativos que a administração local dispõe (Arretche, 1999, p. 115).

Arretche (1999) também destaca que o sucesso de um programa de descentralização está diretamente associado à implantação de regras de operação que efetivamente incentivem a adesão dos outros níveis de governo, reduzindo os custos envolvidos na assunção das novas atribuições, sejam custos de gestão ou em termos de instalação de nova infraestrutura. Os recursos transferidos devem compensar as condições adversas derivadas da natureza da política e dos atributos estruturais de estados e municípios.

Machado (2014) sustenta que no arranjo federativo brasileiro as políticas públicas descentralizadas estão situadas entre dois tipos polares e ideias de arranjo: num extremo, a

⁴ Além dos atributos estruturais dos entes subnacionais, da legislação e das características institucionais e operacionais da política pública a ser descentralizada, Arretche considera outros fatores em sua análise, como legado das políticas prévias (anteriores ao programa de descentralização) ou ainda a extensão legal do escopo de beneficiários da política.

gestão compartilhada, baseada em teorias sobre sistemas de decisão conjunta e, no outro, uma relação baseada na teoria da agência. Assim, as políticas incorporam elementos tanto de uma gestão compartilhada entre as esferas de governo, quanto características de uma relação de agência, quando os governos subnacionais atuam como *agents* da União.

O presente trabalho sustenta que, embora visem uma gestão associada de serviços públicos, nos convênios celebrados pela ANEEL com as agências estaduais de regulação predominam características de uma relação do tipo principal-agente, razão pela qual também se buscou o suporte da Teoria da Agência.

2.2 Teoria da Agência

A Teoria da Agência pressupõe a existência de uma relação entre um *agente* que atua em favor ou como representante de um *principal*. Segundo Oliveira e Fontes Filho (2017), a base da Teoria da Agência é o estabelecimento de um contrato por meio do qual o principal encarrega o agente de atuar em seu nome, ou seja, o principal delega certo nível de autoridade para a tomada de decisões pelo agente. Essa relação contratual é denominada de relação de agência.

A teoria foi impulsionada por estudos de governança corporativa com o objetivo de lidar com problemas decorrentes da separação entre propriedade e gestão. No entanto, a Teoria da Agência pode ser utilizada em diferentes contextos, inclusive nas relações internas e externas do poder público. Relações entre parlamentares e burocratas, entre eleitores e políticos, ou mesmo entre organizações públicas, como é caso do presente trabalho, comportam arranjos contratuais em que uma parte delega atividades (principal) e outra parte as executa em nome do delegante (agente).

Przeworski (2003), por exemplo, tratou das relações de agência presentes no âmbito do Estado, constatando que burocratas não necessariamente possuem objetivos coincidentes com políticos e cidadãos. Esse desalinhamento de metas entre principal e agente pode constituir um clássico problema de agência.

Gailmard (2009), ao analisar as relações de agência existentes entre legisladores e burocratas, sugere que em arranjos com múltiplos principais podem ocorrer problemas de ação coletiva, levando a uma supervisão ineficiente dos agentes. Tal situação poderia se dar mesmo na ausência de conflitos entre os principais. Situação semelhante pode ser verificada na

descentralização de competências da ANEEL, uma vez que as agências estaduais seguem vinculadas ao Executivo de cada estado, ainda que gozem de autonomia formal.

Ainda sob a ótica da relação entre legisladores e burocratas, McCubbins e Schwartz (1984) contrapõem duas formas de fiscalização ou controle legislativo: *police-patrol e fire-alarms*. A supervisão na forma de patrulha policial é proativa, centralizada, normalmente conduzida por um órgão de auditoria, encarregado de analisar os gastos e políticas de determinada agência governamental, com o objetivo de localizar e sanar infrações. Embora tenda a ser eficaz, exige muitos recursos, o que pode inviabilizar sua utilização em grande escala.

Desta feita, uma alternativa são os alarmes de incêndio, que representam uma forma de fiscalização reativa, indireta e descentralizada. Essa forma de controle supõe a existência de agentes capazes de detectar quando ocorrem problemas e disparar o alarme, levando, agora sim, a uma apuração mais acurada e à correção de rumos. Se por um lado essa forma de controle é mais barata, por outro, é evidente que podem ocorrer alarmes falsos ou outras falhas na detecção dos problemas. O presente trabalho identificou que predominam características de patrulha policial na relação da ANEEL as agências estaduais.

Outro assunto abordado pela literatura diz respeito ao principal deter algum tipo de poder para manipular incentivos e induzir o comportamento do agente, que, por sua vez, possui informações privilegiadas sobre as atividades sob sua responsabilidade. Portanto, a relação principal-agente é uma relação assimétrica: a autoridade está alocada de um lado e a vantagem informacional de outro (MILLER, 2005).

A existência de assimetria de informação dentro das organizações é umas das premissas da Teoria da Agência e tem como consequência problemas de credibilidade das informações trocadas entre principal e agente. Tais assimetrias criam condições para que o agente apresente dados incompletos ou tendenciosos (OLIVEIRA E FONTES FILHO, 2017). Assim, a assimetria de informação pode desencadear comportamentos oportunistas do agente, tanto na fase pré-contratual quanto após a pactuação.

O oportunismo pré-contratual é conhecido como “seleção adversa” e diz respeito à impossibilidade de se conhecer todas as habilidades e competências do agente no momento da contratação ou mesmo durante a execução do trabalho. Assim, a seleção adversa se refere à baixa capacidade do agente em produzir aquilo com que ele se comprometeu (EISENHARDT, 2015). O oportunismo pós-contratual frequentemente é caracterizado como “risco moral” e está

relacionado à dificuldade do principal em monitorar o comportamento do agente. Para Eisenhardt (2015), o agente pode simplesmente não se esforçar para cumprir o acordado e fugir de suas responsabilidades em razão do monitoramento imperfeito realizado pelo principal.

Jensen e Meckling (1976) abordam a problemática da agência como uma relação entre atores nas trocas econômicas, em que o principal tem poder sobre o comportamento do agente, e este, por sua vez, toma decisões que podem influenciar o bem-estar do principal. Nesse contexto, o bem-estar do principal pode não ser maximizado se principal e agente possuem objetivos diferentes. Dessa forma, a Teoria da Agência busca identificar situações conflitantes e propor mecanismos de governança que reduzam as divergências.

Agente e principal são sujeitos com funções de utilidade próprias, e cada um buscará manipular os meios para produzir os resultados de sua preferência (ROSS, 1973). O agente, enquanto representante do principal, pode não agir na mesma direção ou com a mesma intensidade com que o principal agiria. Assim, problemas de agência surgem quando o agente atua de acordo com seus interesses em detrimento dos do principal. Desse modo, o principal deve incorrer em custos para minimizar esses problemas.

A Teoria da Agência é inspirada nas teorias de escolha racional, que pressupõem que os indivíduos têm preferências estáveis e ordenáveis hierarquicamente e, num leque de ações possíveis, escolhem racionalmente aquilo que maximiza seu bem-estar. Assim, a Teoria da Agência parte da premissa de que principal e agente adotam comportamento racional e são motivados por interesses próprios. Sem adentrar nas limitações dessa teoria, a escolha deliberada e racional é um pressuposto teórico útil para se entender que os indivíduos, nos limites da informação ou mesmo capacidade intelectual disponíveis, tendem a eleger uma linha de ação mais eficaz para conseguir seus objetivos. Portanto, dado o comportamento maximizador do auto-interesse característico dos indivíduos, são necessários instrumentos contratuais para equilibrar a relação.

O contrato rege a relação principal-agente. Por meio desse instrumento uma parte delega certo nível de autoridade e estabelece recompensas e punições. O foco da literatura principal-agente está em determinar o contrato ótimo (EISENHARDT, 2015, p. 9). Conforme é possível observar na seção “O caminho até a Resolução 417/2010”, no capítulo 4, a ANEEL buscou aperfeiçoar seus instrumentos contratuais na expectativa de melhor alinhar seus interesses com os das agências estaduais.

Oliveira e Fontes Filho (2017) assim resumem as premissas básicas da Teoria da Agência: se as partes em um relacionamento principal-agente buscam maximizar sua função utilidade, nem sempre o agente vai buscar o melhor interesse do principal. Desse modo, na relação contratual, o principal deve dispor de uma estrutura de incentivos de forma a induzir o comportamento do agente. Essa estrutura de incentivos tem custos, os chamados custos de agência, que envolvem ainda recursos para o desenho do contrato, o monitoramento de seu cumprimento e a aplicação de penalidades em caso de descumprimento, além do próprio custo da dependência do agente. Dessa forma, o risco de o agente não agir no interesse do principal é um problema a ser contornado pelo contrato.

No presente trabalho a ANEEL foi percebida como um ator que delega parcela de sua autoridade, elabora os contratos que regem o relacionamento com as agências estaduais, define a forma de remuneração e a correção de eventuais desvios. Já as agências estaduais atuam em nome da ANEEL e certamente controlam informações importantes para a Agência Federal.

Embora os estudiosos da Teoria da Agência usem o termo contrato de forma ampla, como uma metáfora para ilustrar acordos tácitos ou explícitos entre principal e agente (OLIVEIRA E FONTES FILHO, 2017, p. 599), recorreremos também ao conceito de arranjo institucional para melhor explicar o contexto de uma relação complexa como a descentralização de atividades da ANEEL.

Fiani (2011) define arranjos institucionais como as regras e formas particulares como um sistema econômico coordena um conjunto específico de atividades econômicas. Segundo Fiani (2011), o conceito de arranjo institucional coincide com o conceito de “estrutura de governança” de Williamson (1985), ou seja, a matriz institucional dentro da qual as transações são negociadas e executadas. Dessa forma, os arranjos institucionais e os mecanismos de coordenação decorrentes desses arranjos precisam promover a cooperação e evitar o conflito. Assim, o estudo do arranjo no qual a ANEEL e as agências estaduais se inserem também foi objeto do presente trabalho.

2.3 Políticas públicas de infraestrutura de energia elétrica em perspectiva histórica: do início da energia elétrica no Brasil no final do século XIX às reformas que deram origem à ANEEL

2.3.1 Do final do século XIX a 1930: estruturação do setor elétrico

A energia elétrica surgiu no Brasil com iniciativas dispersas de empreendedores privados e governos locais. Em 1879, foi inaugurada a iluminação na Estação Central da Estrada de Ferro Dom Pedro II (Central do Brasil), no Rio de Janeiro. O município de Campos, também no Rio de Janeiro, foi a primeira cidade da América do Sul a oferecer iluminação pública, por meio de uma central termelétrica, em 1883.⁵ No mesmo ano, foi instalada a primeira central hidrelétrica do Brasil em Diamantina – MG, conectada a cerca de 2 km de linhas de transmissão, para atender à mineração de diamantes. Em 1889, entrou em operação a Usina Hidrelétrica Marmelos-Zero, a primeira de maior porte do Brasil com 250 kW de potência, sendo expandida para 375 kW em 1892 (JANNUZZI, 2007).

No final do século XIX e início do século XX, houve a instalação de diversas pequenas usinas, em geral termelétricas, para atender às demandas da iluminação pública e indústrias, entre outros. Essas usinas pertenciam a concessionárias privadas ou governos locais, e a autoprodutores, como indústrias têxteis e mineradoras.

No entanto, a indústria elétrica como atividade organizada ganhou força no Brasil no início do século XX com a chegada de investidores internacionais, que adquiriram boa parte das empresas privadas e municipais de energia então existentes. Segundo Gonçalves Júnior (2007, p. 188), a indústria elétrica brasileira ficou concentrada nos grandes centros de carga, com predomínio de grandes empresas estrangeiras. Nas regiões pouco atrativas economicamente a expansão ocorria de maneira descentralizada em numerosas pequenas empresas.

A canadense Light (*Holdings Brazilian Traction, Light and Power Co. Ltd*) passou a controlar a geração, transmissão e distribuição de energia nos municípios de Rio de Janeiro e São Paulo. Já a americana AMFORP (*American Share Foreign Power Company*), controlava o fornecimento de energia no interior dos estados de São Paulo e Rio de Janeiro, em Porto Alegre, Pelotas, Salvador, Recife, Natal e Vitória. Os grupos Light e da AMFORP se expandiram de tal modo que sua participação no parque gerador nacional superava os 50% no início da década de 1930, quando a matriz energética já era predominantemente hidráulica (LANDI, 2006).

⁵ Antes disso a iluminação pública era realizada com lampiões a gás ou óleo combustível.

2.3.2 De 1930 a 1945: as primeiras regulamentações do setor elétrico

O predomínio das empresas multinacionais começou a ser alterado com a chegada de Vargas ao poder. Num cenário de crise do modelo agroexportador, o governo Vargas desejava diversificar a estrutura produtiva e incentivar a indústria nacional. Assim, o intervencionismo na economia se fez notar também no setor elétrico: foram suspensas autorizações de novos aproveitamentos hidráulicos e extinta a cláusula-ouro, que garantia às empresas o reajuste das tarifas pela cotação do ouro (GONÇALVES JÚNIOR, 2007).

Por fim, o Código de Águas de 1934 deu à União a competência para legislar e outorgar concessões de serviços públicos de energia, atribuição que antes pertencia à alçada de estados e municípios. Também estabeleceu que autorizações ou concessões somente seriam conferidas a brasileiros ou a empresas organizadas no Brasil. Além da regulação dos recursos hídricos e energéticos, a visão intervencionista se fez notar em outras áreas, com a edição de códigos legais para os setores de minas, ar e radiocomunicações.

O Governo Vargas também procurou estruturar o Estado com a criação de diversos órgãos ligados à infraestrutura, como o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) em 1934, o Conselho Nacional do Petróleo em 1938, o Conselho de Águas e Energia Elétrica em 1939, o Conselho Nacional de Minas e Metalurgia em 1940, a Comissão Nacional de Ferrovia em 1941, e a Comissão da Indústria de Material Elétrico em 1944 (ALVES *et al.*, 2017).

Também do ponto de vista do aparelho do Estado, o Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp) representou um marco na organização da administração pública e na constituição de uma burocracia comprometida com uma agenda de reformas de construção das capacidades estatais. Entre 1938 e 1945, o Dasp passou a centralizar as funções administrativas do governo federal, exercendo papel de normatizador, formulador de políticas e de supervisor sobre o conjunto da administração federal e estaduais, cujos governos foram conduzidos por interventores apontados por Vargas. No entanto, com o fim do Estado Novo, o Dasp perdeu grande parte do seu protagonismo (ALVES *et al.*, 2017).

O controle sobre a indústria de energia era parte de uma estratégia ampla de industrialização e desenvolvimento nacional. Ademais, as tensões do período entreguerras serviam de incentivo para a adoção de projetos de desenvolvimento ligados aos interesses do capital nacional. Nas palavras do próprio Getúlio, em fevereiro de 1931:

“... não sou exclusivista nem cometeria o erro de aconselhar o repúdio ao capital estrangeiro a empregar-se no desenvolvimento da indústria brasileira, sob a forma de empréstimos, no arrendamento de serviços, concessões provisórias, ou em múltiplas aplicações equivalentes... Mas quando se trata da indústria de ferro...; do aproveitamento das quedas d’água, transformada na energia que nos ilumina e alimenta as indústria de guerra e de paz, das redes ferroviárias de comunicação interna...; quando se trata – repito – da exploração de serviços de tal natureza, de maneira tão íntima ligado ao amplo e complexo problema da defesa nacional, não podemos aliená-los, concedendo a estranhos, e cumpre-nos previamente manter sobre eles o direito de propriedade e de domínio.”⁶

De toda sorte, Light e AMFORP seguiram exercendo grande influência no setor. No entanto, o ambiente desfavorável aos grupos internacionais, juntamente com as restrições ao fluxo internacional de capitais e às importações de máquinas e equipamentos durante a Segunda Guerra Mundial, reduziram o ritmo de expansão da capacidade instalada, em descompasso com o aumento da demanda provocado pelo processo de urbanização e industrialização.

Tabela 1: Potência Elétrica Instalada no Brasil vs. Energia Vendida pela Light São Paulo

Ano	Térmica (MW)	Hidráulica (MW)	Total (MW)	Variação %	Energia vendida Light - SP (MWh)	Variação %
1930	149	630	779	-	243.004	-
1935	173	677	850	9%	423.174	74,14%
1940	235	1009	1244	46%	809.712	91,34%
1945	262	1080	1342	8%	1.463.768	80,78%

Fonte: Gonçalves Júnior, 2007, p. 191, com adaptações

Embora a tabela acima relacione a potência instalada no Brasil com a energia comercializada em São Paulo, a comparação é pertinente para demonstrar o gargalo que se formou no sistema elétrico, que resultou em racionamentos. Ademais, São Paulo respondia por mais de 40% do consumo de eletricidade no país.

2.3.3 De 1945 a 1964: o Estado se fortalece

Conforme Araújo (2001), os conflitos sobre regras tarifárias estabelecidas pelo Código de Águas de 1934 resultaram em subinvestimentos dos grupos estrangeiros, levando a frequentes apagões e quedas de tensão. Para fazer frente a esse cenário, o Estado começou a investir diretamente na produção de energia. Em 1945, foi criada a Companhia Hidroelétrica do São Francisco (Chesf), primeira empresa federal de geração, para aproveitamento do

⁶ LIMA, José Luiz. Políticas de governo e desenvolvimento do setor de energia elétrica: do Código de Águas à crise dos anos 80 (1934-1984). Edição memórias da eletricidade, 1995, p. 20 *apud* Gonçalves Júnior, 2007, p. 191.

potencial hidroelétrico do rio São Francisco. Além disso, o governo federal começou um processo gradual de nacionalização e centralização do sistema elétrico.

Nos anos 1950, ao final do Governo Dutra, foi constituída a CMBEU (Comissão Mista Brasil-EUA) com o intuito de formular e financiar projetos de infraestrutura que obstavam o crescimento econômico do Brasil. Os Estados Unidos, com a intenção de preservar sua influência na América Latina, se comprometeram a financiar parte das obras de infraestrutura por meio do Eximbank (Banco de Exportação e Importação) e do Bird (Banco Interamericano de Desenvolvimento).

A cooperação no âmbito da CMBEU produziu diversos diagnósticos e estudos sobre o desenvolvimento do país, mas não conseguiu alavancar investimentos no país e, em 1953 o governo americano suspendeu as atividades da Comissão. Nesse contexto, o Governo Vargas encaminhou ao Congresso propostas para criação de fundos setoriais para financiar projetos de infraestrutura. Foi idealizada ainda a criação da Eletrobrás, que funcionaria como *holding* das empresas federais de energia elétrica (GONÇALVES JÚNIOR, 2007).

Ainda em 1952 foi instituído o BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico), que passou a desempenhar as funções de agente de financeiro governamental e de agente do Tesouro na oferta de garantias a operações de crédito externas. A instituição de estatais financeiras e não financeiras deixa claro que a estratégia orientada ao desenvolvimento econômico fomentado pelo Estado prevaleceu sobre outra de perfil mais liberal, alinhada aos estudos da CMBEU (ALVES *et al.*, 2017).

Com a desmobilização da CMBEU, o Governo Vargas buscou um novo arranjo, por meio da criação do Grupo Misto BNDE-CEPAL⁷, orientado para o desenvolvimento de capacidades estatais em áreas estratégicas, em especial política industrial e infraestrutura. O processo de qualificação da burocracia iniciada por Vargas logrou estabelecer corpos técnicos qualificados nas áreas consideradas estratégicas, em geral nas empresas públicas financeiras (BNDE e Banco do Brasil) e não financeiras como a Petrobrás e, posteriormente, a Eletrobrás (ALVES *et al.*, 2017).

Conforme Gomes e Vieira (2009), o governo Kubitschek foi marcado por um crescimento acelerado, com construção de várias hidrelétricas, fundação da segunda empresa federal do segmento de geração (Furnas), e criação do Ministério de Minas e Energia (MME).

⁷ CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, vinculada às Nações Unidas, constituída com o propósito de contribuir para o desenvolvimento econômico da América Latina.

O BNDE passou a gerir os fundos do setor elétrico, como o Fundo Federal de Eletrificação, coordenando o financiamento da expansão do setor. O período também foi de expansão das empresas estaduais de energia, principalmente no Sul e Sudeste, como a CEMIG (Minas Gerais, 1952), a USELPA (São Paulo, 1953) e a COPEL (Paraná, 1954).

O Plano de Metas de JK colocou o Estado para intervir diretamente na produção não apenas no setor elétrico, mas em diversos outros setores intensivos em capital, como transporte, siderurgia e refino de petróleo. Segundo Alves *et al* (2017, p.83):

A grande empresa estatal e suas estruturas burocráticas passaram a exercer papel central na ação de governo na infraestrutura e indústria de base. Na infraestrutura, a Petrobras firmou sua atuação no setor petrolífero; a Chesf e Furnas, no setor elétrico; a Rede Ferroviária Federal, na área de ferrovias; e o Lloyd Brasileiro, na navegação de cabotagem. Na indústria de base, a Vale do Rio Doce, na mineração de ferro; e a CSN, Cosipa e Usiminas, na produção de aço. No setor financeiro, o BNDE, na oferta de crédito para a industrialização e infraestrutura, alimentado por fundos voltados a segmentos específicos, que vinculavam receitas tributárias ao financiamento; e o Banco do Brasil, na oferta de crédito para produção e exportação de produtos primários (café, cacau, pinho, mate, borracha etc.). Cada um desses setores foi dotado de uma autarquia que respondia pelas atividades de coordenação da produção e da comercialização.

O conjunto medidas para impulsionar a indústria nacional resultou numa profunda transformação na oferta de eletricidade no Brasil: a potência instalada saltou de 1985 MW em 1952, para 5729 MW em 1962, e a participação do setor público passou de 6,8% para 31,3% da capacidade instalada nesses dez anos. No mesmo período, a participação de capital privado caiu de 82,4% para 55,2%. O percentual restante corresponde aos autoprodutores (GONÇALVES JÚNIOR, 2007). Além disso, em 1957, por meio do Decreto nº 41.019 foi instituída a Conta de Reserva Geral de Reversão (RGR), encargo pago mensalmente pelas concessionárias de energia para financiar projetos de melhoria e expansão do setor energético.

Outro marco foi a criação das Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobrás), que passou a controlar Furnas e Chesf, além de outras empresas. O projeto de criação da Eletrobrás foi apresentado ao Congresso ainda no Governo Vargas, em 1954, e enfrentou forte resistência das empresas estrangeiras (Light e AMFORP). Ainda assim, o projeto foi aprovado no final do Governo JK e sancionado por Jânio Quadros em abril de 1961. Com o estabelecimento da Eletrobrás, juntamente com a definição de fontes de perenes de financiamento do setor, tem início um novo ciclo, com a gradual substituição do capital privado estrangeiro, por um arranjo que buscava integrar empresas federais de geração às concessionárias estaduais (GONÇALVES JÚNIOR, 2007).

Uma característica comum aos Governos Vargas e JK foi o estabelecimento de “burocracias paralelas”, mais qualificadas que as burocracias estatutárias tradicionais, para lidar com projetos em setores estratégicos, como indústria de base e infraestrutura. Essa “administração paralela” foi implantada a partir de órgãos como Banco de Brasil e BNDE, e por vezes se articulava com o setor privado em grupos executivos para avançar iniciativas setoriais. Em 1956 foi instituído o Conselho de Desenvolvimento, constituído pelos chefes dos gabinetes civil e militar, BNDE e Banco do Brasil, para coordenar as ações de governo, em especial sua “administração paralela (ALVES *et al*, 2017, p 85).

2.3.4 De 1964 a 1988: O Estado empresário

Durante o regime militar, ganhou força o processo de construção do Estado produtor de bens e serviços, que já vinha num crescente desde os anos 1950. Houve grande expansão das funções estatais, marcadamente nos setores de bens de capital e infraestrutura econômica. Do ponto de vista da organização da burocracia, os militares adotaram um modelo descentralizado, distante das concepções “daspeanas”. O Decreto-Lei nº 200, publicado em 1967 pelo Governo Castelo Branco, privilegiou um arranjo institucional descentralizado, baseado na desverticalização das atividades dos ministérios. Na área de infraestrutura, a expansão na oferta de bens e serviços ocorreu por meio de empresas públicas e sociedades de economia mista (Alves *et al*, 2017, p 89).

O planejamento estatal verticalizado se fortaleceu nos governos militares, com uma série de planos nacionais de desenvolvimento que refletiam o propósito de desenvolvimento nacional do regime. O Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) de 1964-1966, no Governo Castelo Branco, por exemplo, tinha por objetivo a estabilização da economia por meio de reformas que possibilitassem a retomada do crescimento econômico (ALVES *et al*, 2017, p 93).

Assim, no âmbito do PAEG foram implementadas medidas fiscais e tarifárias, como instituição da correção monetária, que possibilitaram a correção dos ativos das empresas, e o reajustamento das tarifas de serviços públicos. Dessa forma, a capacidade de autofinanciamento das estatais foi ampliada e, ao mesmo tempo, reduziu a necessidade de subsídios por parte do Tesouro. O caixa da Eletrobrás também foi reforçado com a transferência de recursos geridos pelo BNDE e pela administração de outras receitas extratarifárias (GONÇALVES JÚNIOR, 2007; GOMES E VIEIRA, 2009).

Ainda em 1964 a Eletrobrás adquiriu as empresas do grupo AMFORP. O processo de nacionalização foi concluído com a compra da Light, 1979, encerrando a participação das duas grandes empresas estrangeiras no setor elétrico brasileiro. Em seguida, as empresas que pertenciam à AMFORP e atuavam no âmbito estadual passaram ao controle dos estados (GOMES E VIEIRA, 2009).

Em 1968 o governo federal criou as Centrais Elétricas do Sul do Brasil (Eletrosul), e, em 1972, as Centrais Elétricas do Norte (Eletronorte), ambas com a missão de atuarem na geração de energia. A Lei de Itaipu, de 1973, além de criar Itaipu Binacional, transferiu o controle dessa hidrelétrica, da Eletrosul e da Eletronorte para a Eletrobrás, que já detinha Chesf e Furnas, se consolidando como agência de planejamento setorial, financiamento e *holding* de empresas federais do setor elétrico, com presença em todo território nacional. (GOMES E VIEIRA, 2009).

Dessa forma, a Eletrobrás se tornou responsável por coordenar e planejar a expansão e operação do sistema elétrico, sendo efetivamente a responsável pela execução da política federal de energia elétrica. Entre 1962 e 1979, a capacidade instalada no país cresceu 388%. Importante ressaltar que, mesmo com a centralização dos segmentos de transmissão e geração na Eletrobrás, a maior parte da distribuição permaneceu com os governos estaduais (LANDI, 2006; GOMES E VIEIRA, 2009).

Em paralelo à Eletrobrás, o Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE) assumiu as funções do poder concedente, ficando responsável por fiscalizar e normatizar o setor elétrico, conceder o aproveitamento de recursos hídricos, definir tarifas, entre outras atribuições. Esse arranjo básico Eletrobrás – Distribuidoras Estaduais – DNAEE permaneceu até a reestruturação do setor no governo FHC.

No final de 1974, o Governo Geisel estabeleceu a equalização tarifária em todo o território nacional por meio da criação da Reserva Global de Garantia (RGG). Esse instrumento transferia recursos das concessionárias superavitárias para as deficitárias, o que contrariou os governos estaduais que tinham empresas superavitárias. Ao recorrer à RGG, o governo planejava viabilizar o fornecimento de energia elétrica em regiões mais distantes e menos rentáveis, como Norte e Nordeste. Em paralelo à RGG, desde 1957 já fora regulamentada a Conta de Resultados à Compensar (CRC) que garantia à concessionária o direito a uma remuneração mínima de 10% e máxima de 12% sobre o capital investido. Quando a remuneração excedia 12%, a concessionária devia depositar o excedente numa conta gerida pelo DNAEE. Quando a remuneração era inferior, a empresa ficava com crédito contra a União.

Nos anos de 1970, já sob os efeitos do 1º choque do petróleo (1973), o Governo Geisel fez uma aposta arriscada e na contramão das políticas de ajuste fiscal que os países centrais adotaram: implementou o II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-79), um grande programa de investimentos em infraestrutura, indústria de base e bens de capital, baseado em forte endividamento externo. A ideia era aprofundar o processo de industrialização e sustentar o crescimento econômico para fazer frente às condições adversas do ambiente internacional (ALVES *et al*, 2017).

Com grande liquidez internacional graças à reciclagem de petrodólares, as empresas estatais tiveram acesso facilitado ao financiamento externo. Assim, houve uma gradual alteração da estrutura de financiamento do setor elétrico, que passou a se basear em capitais internacionais (LANDI, 2006).

No entanto, com as economias centrais em desaceleração e os juros internacionais em forte alta, o 2º choque do petróleo (1979) atingiu o Brasil em cheio, gerando elevados déficits no balanço de pagamentos, maxidesvalorizações do cruzeiro, aceleração inflacionária e quedas das reservas internacionais. Assim, o III PND (1980-85), no Governo de João Figueiredo, foi voltado para a estabilização da economia e o equilíbrio cambial e do balanço de pagamentos (ALVES *et al*, 2017).

De toda sorte, entre 1964 e 1979 o setor elétrico teve um período de expansão excepcional, conduzido pelo Estado, que desempenhou os papéis de planejador, formulador, financiador e executor das políticas setoriais. Entre 1973 e 1979 houve um acréscimo de 12.646 MW ou 82,5% na capacidade instalada. (LANDI, 2006).

Com a crise da dívida nos anos 1980, em especial a partir da moratória do México em 1982, o fluxo de empréstimos internacionais cessou. A crise do Estado desenvolvimentista era evidente. No setor elétrico, com empresas já endividadas para sustentar a expansão do setor, as tarifas foram fixadas artificialmente na tentativa de controlar a inflação, descapitalizando ainda mais as empresas. O equacionamento tarifário, por meio da RGG, também colaborou para agravar a crise, ao transferir recursos de empresas superavitárias para as deficitárias. Como resultado as empresas paralisaram obras, adiaram projetos e uma crise generalizada se instaurou no setor.

2.3.5 De 1988 em diante: crise e construção do Estado regulador

Segundo Alves *et al* (2017, p. 95-97), a crise do planejamento acompanhou a crise do Estado desenvolvimentista. Assim, as décadas de 1980 e 1990 foram marcadas pelo declínio

do planejamento e prevalência de planos de estabilização focalizados e conjunturais, a exemplo dos Planos Cruzado (1986), Bresser (1987), Verão (1989), Collor (1990) e Real (1994). A Constituição de 1988 e a reforma administrativa do Governo Sarney também trouxeram elementos que indicavam o reestabelecimento de uma administração pública centralizada, baseada numa burocracia weberiana, além de submeter as empresas estatais, autarquias e fundações ao controle hierárquico da administração direta.

A crise econômica, somada à abertura política e ao enfraquecimento do poder central, levou muitas empresas estaduais a adiar o pagamento de tributos federais e a acumular dívidas com as geradoras. Além disso, as concessionárias supridoras líquidas de RGG passaram a não efetuar os recolhimentos. Ademais, o controle artificial das tarifas multiplicava os créditos das concessionárias contra a União por meio da CRC. Assim, o setor elétrico no início dos anos 1990 estava em situação de insolvência. Ainda assim, entre 1979 e 1992 a capacidade instalada cresceu aproximadamente 120%, graças à entrada em operação de empreendimentos contratados antes do agravamento da crise, como Itaipu (LANDI, 2006; GOMES E VIEIRA, 2009).

Nesse momento estava claro que não seria possível administrar a crise do setor elétrico sem uma profunda alteração do modelo institucional. Num cenário internacional já dominado pelo Consenso de Washington, buscou-se um realinhamento liberal da política econômica. Nesse contexto, o governo Collor formulou o Programa Nacional de Desestatização (PND), além de iniciar um processo de recuperação das tarifas de serviços públicos, de forma a reduzir os aportes do Tesouro Nacional e sinalizar aos potenciais investidores a intenção de praticar “realismo tarifário” (LANDI, 2006).

Além disso, a solução da crise do setor elétrico também passava pela solução do conflito federativo. Nesse contexto, o governo Itamar promulgou a Lei 8.631/1993, que promoveu um grande acerto de contas no setor, suprimindo a equalização tarifária e criando condições para conciliar débitos e créditos existentes entre os agentes do setor. Para promover esse encontro contábil, o Tesouro Nacional absorveu cerca de US\$ 20 bilhões em dívidas das empresas. Além disso, a lei definiu a obrigatoriedade de se estabelecer contratos de suprimento de energia entre geradoras e distribuidoras (LANDI, 2006; PIRES, 2000).

Outra novidade foi a criação do Sistema Nacional de Transmissão de Energia Elétrica (Sintrel), por meio de Decreto 1.009/1993, que distingue as áreas de transmissão do sistema interligado nacional, sinalizando a necessidade de definir as condições de acesso e utilização do sistema de transmissão, num primeiro passo para a sua desverticalização (LANDI, 2006).

Apesar dos avanços, a nova legislação não impediu que a inadimplência entre distribuidoras e geradoras voltasse a ocorrer. Além disso, as tarifas continuaram sendo usadas como instrumento de política anti-inflacionária. O DNAEE não dispunha nem da autonomia nem da estrutura necessária para regular o setor.

Pires (2000, p. 10) fez o seguinte diagnóstico sobre a crise do modelo institucional do setor elétrico em fins dos anos 1980:

- Crise fiscal da União e dos Estados, inviabilizando a expansão da oferta de eletricidade e a manutenção das linhas de transmissão;
- Má-gestão das empresas de energia, em grande parte pela ausência de incentivos à eficiência produtiva e administrativa;
- Modelo regulatório inadequado: ausência de órgão regulador de fato, capaz de estabelecer tarifas e dirimir conflitos; regime tarifário baseado no custo do serviço e remuneração garantida.

Assim, medidas foram tomadas no sentido de avançar com o projeto de redução da presença do estado nos setores de infraestrutura, tanto em nível federal, com a inclusão dos ativos da Eletrobrás no PND, como em nível estadual, com a aprovação de Programas Estaduais de Desestatização (PED) pelas assembleias legislativas. Após a aprovação do PED, o BNDES⁸ antecipava os recursos financeiros a serem obtidos nos leilões, num claro incentivo aos governos estaduais. Além disso, papéis até então desempenhados pela Eletrobrás foram transferidos para outros órgãos: ao MME coube a função de planejamento setorial, e ao BNDES a função de órgão financiador do sistema.

Segundo Alves *et al* (2017, p. 99), a expansão das funções regulatórias do estado decorreu da agenda de privatização de empresas públicas, destacadamente prestadoras de serviços públicos, associada à liberalização da prestação de serviços e à abertura de mercados. A desestatização se completaria com a construção de um aparato regulatório para disciplinar os mercados e mediar a relação entre governo, cidadãos-usuários e provedores de serviços. Nesse contexto se insere a ANEEL e demais agências reguladoras criadas no fim dos anos 1990 e início dos anos 2000.

Outro marco foi a Lei de Concessões (Lei 8.987/95), que estabeleceu critérios para concessão de serviços públicos, exigindo que outorgas fossem precedidas de licitação. Em complemento à Lei de Concessões, o setor elétrico recebeu um tratamento específico dado pela

⁸ Em 1982, O BNDE passou a se chamar Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES.

Lei 9.074/1995, que dispõe sobre a licitação de concessões para projetos de geração e transmissão de energia elétrica, além de trazer a possibilidade de consumidores livres⁹ contratarem energia de produtores independentes¹⁰ ou mesmo de outras concessionárias, incentivando a concorrência.

Pires (2000) também reconhece que a introdução da competição nos segmentos de geração e comercialização, por meio do estímulo à entrada de novos geradores e a livre escolha do fornecimento de energia por parte de grandes consumidores, representou grande inovação e desafio. Ademais, a Lei 9.074/1995 prorrogou os prazos das concessões das empresas geradoras em até 20 anos. Por outro lado, a lei estabeleceu critérios de revogação concessões de obras não iniciadas ou paralisadas, abrindo caminho para novas licitações.

As privatizações começaram pela Escelsa, no Espírito Santo, em 1995, seguida pela Light e Cerj, no Rio de Janeiro, em 1996. Entre 1995 e 2000, 23 estatais do setor de energia elétrica foram privatizadas. Pires (2000) ressalta que o governo priorizou a venda das empresas de distribuição porque entendia que o risco de calote afastaria investidores do segmento de geração. Assim, até fevereiro de 2000 cerca de 65% das distribuidoras já haviam sido privatizadas.

Olivieri (2006) destaca que, não obstante o governo federal detivesse a competência de regular e operar o sistema elétrico, os estados tinham uma posição estratégica relevante porque controlavam a distribuição de energia. Em 1995, as empresas estaduais controlavam aproximadamente 80% da distribuição de energia elétrica, e o restante era controlado por empresas federais – Light (RJ) e Escelsa (ES).

Dessa forma, embora o poder concedente fosse a União, a privatização da distribuição demandava a anuência dos governadores. No entanto, conforme ressalta Olivieri (2006) o enorme endividamento dos estados e a situação deficitária das concessionárias enfraqueceu a posição dos estados. Ainda assim, o governo federal precisou fazer concessões, em especial na tramitação da Lei de Criação da ANEEL, que incluiu a possibilidade de descentralização para os Estados de atividades complementares de regulação, controle e fiscalização do setor elétrico. A Lei 9.427/1996 também autorizou a repartição da Taxa de Fiscalização arrecadada pela ANEEL com os estados que recebessem atividades delegadas.

⁹ A Lei de Concessões classifica os consumidores livres como todos aqueles que tenham carga igual ou superior a 10 MW e que sejam atendidos em tensão igual ou superior a 69 KV.

¹⁰ A Lei 9.074 regulamentou as atividades de produtor independente e autoprodutor de energia, garantindo a eles o acesso às redes de transmissão de distribuição existentes.

Importante observar que usinas de geração de interesse do sistema interligado, assim como as linhas de transmissão integrantes da rede básica foram excluídas das possibilidades de delegação. Tal fato é coerente com a arquitetura do sistema elétrico interligado, gerido pelo governo federal.

Em sintonia com o movimento de reestruturação do setor, em dezembro de 1996 a ANEEL foi criada por meio da Lei 9.427/96. Faria (2016, p. 20) alerta para o fato de grande parte das privatizações das distribuidoras ter ocorrido antes da estruturação de ANEEL, num cenário de fraca previsibilidade e alto risco regulatório. Pires (2000, p. 14) fez constatação semelhante, ao dizer que a afirmação da ANEEL no novo ambiente institucional foi dificultada pelo fato de o órgão ter sido criado após o início das reformas.

A ANEEL foi concebida como autarquia em regime especial, que deveria gozar de autonomia técnica e administrativa, em substituição ao DNAEE. Além de definir as atribuições do órgão regulador, a Lei 9.427/1996 deu um grande passo para a desverticalização do setor, definindo as áreas de negócio como entendidas hoje: geração (produção de energia), transmissão (transporte da energia da geradora à distribuidora), distribuição (garante o acesso do consumidor final ao sistema elétrico) e comercialização (compra e venda de energia elétrica, inclusive no varejo para o consumidor final) (LANDI, 2006).

Por meio da Lei 9.478/1997 e do Decreto 3.520/2000 foi estabelecido o Conselho Nacional de Política Energética – CNPE, órgão interministerial presidido pelo Ministro de Minas e Energia, responsável por assessorar a Presidência da República na formulação de políticas e diretrizes de energia.

Outra inovação de relevo foi o estabelecimento, pela Lei 9.648/1998, do Mercado Atacadista de Energia Elétrica (MAE), cuja função era intermediar a compra e venda de energia elétrica de cada um dos sistemas interligados. Assim, foram definidos quatro submercados *spot* regionais (Norte, Nordeste, Sudeste, Sul-Centro-Oeste). Esse Mercado deveria possibilitar a livre negociação da energia, com preços oscilando conforme as leis de mercado.

No entanto, esse mercado inicialmente ficaria limitado a uma pequena parcela da energia comercializada, havendo uma fase de transição em que seriam estabelecidos “contratos iniciais” entre geradores e compradores nos mesmos moldes dos contratos de suprimento já existentes. Segundo Pires (2000), essa opção decorre da constatação de que a entrada em vigor da livre negociação, sem um período de transição, provocaria um choque de preços de eletricidade no Brasil. Assim, após a fase de transição o segmento de geração deveria permanecer sob a livre

concorrência, ainda que o equilíbrio econômico-financeiro das concessionárias e a modicidade tarifária fossem preocupações constantes da ANEEL.

Já o segmento de transmissão, necessariamente monopolista, exigia um tratamento regulatório diferenciado para promover a eficiência do sistema e possibilitar o funcionamento adequado da geração e da distribuição. Para tanto foi criado o Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS), um operador independente, responsável pela programação, operação e despacho de carga no sistema interligado, garantido o acesso à rede de forma não discriminatória (PIRES, 2000; LANDI, 2006).

Com a entrada em operação do ONS e do MAE, a Eletrobrás perdeu também a função de controladora dos sistemas interligados e de planejadora integrada da geração, mas permaneceu como *holding* de empresas federais. Ademais, nos anos FHC, a estatal seguiu responsável por acompanhar programas federais, como o PROCEL (Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica) e o Luz no Campo (Programa Nacional de Eletrificação Rural).

Em resumo, a reforma do setor elétrico adotou uma estratégia que pretendia a um só tempo reduzir a dívida pública, ampliar a capacidade de investimento das empresas e melhorar a eficiência produtiva. No entanto, com grandes obras sobrestadas desde o final dos anos 1980 em razão da grave crise fiscal, com uma ampla reforma em andamento e com instituições criadas para gerir o setor ainda se estruturando, o país viveu as consequências da falta de planejamento e investimento.

Entre 1992 e 2002, a capacidade instalada cresceu apenas 36,17%. Esse descompasso, juntamente com um período de grande estiagem, que reduziu a capacidade de geração hidrelétrica, levou ao racionamento de energia no ano de 2001. Nesse ano foi estabelecida a Câmara de Gestão da Crise de Energia Elétrica (GCEE), que editou medidas de caráter emergencial com o intuito de reduzir a demanda. Foi criado também um Programa Emergencial de Contratação de Energia com o intuito de viabilizar a expansão da capacidade instalada e da oferta de energia no curto prazo, principalmente por meio de termelétricas, ainda que a custos elevados (GOMES E VIEIRA, 2009; LANDI, 2007).

Com o objetivo de ampliar a participação de fontes alternativas renováveis (pequenas centrais hidrelétricas, usinas eólicas e empreendimentos termelétricos a biomassa), as bases do Proinfa (Programa de Incentivo a Fontes Alternativas de Energia Elétrica) foram estabelecidas

pela Lei nº 10.438/2002, privilegiando produtores independentes, sem vínculos societários com concessionárias.

Em 2004, no Governo Lula, o setor elétrico sofreu uma nova reforma institucional, que vigora até os dias atuais. A reforma não representou um rompimento com o modelo anterior e foi orientada pelos seguintes objetivos: i. modicidade tarifária; ii. continuidade e qualidade na prestação do serviço; iii. justa remuneração do investidor, de modo a incentivá-lo a expandir o serviço e; iv. universalização do acesso e do uso dos serviços de energia elétrica (LANDI, 2007).

O novo modelo instaurou a Câmara de Comercialização de Energia Elétrica - CCEE, que sucedeu o Mercado Atacadista de Energia - MAE. Foram criados ainda o Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico – CMSE, com o objetivo de avaliar permanentemente a segurança do suprimento de energia elétrica no país; e a Empresa de Pesquisa Energética – EPE, responsável pelo planejamento do setor elétrico a longo prazo. O exercício do Poder Concedente foi outorgado ao Ministério de Minas e Energia - MME. Além disso, a comercialização de energia elétrica passou a contar com dois ambientes de negociação: o Ambiente de Contratação Regulada - ACR, com agentes de geração e de distribuição de energia e tarifas reguladas; e o Ambiente de Contratação Livre - ACL, com geradores, distribuidores, comercializadores, consumidores livres e especiais, com quantidades e tarifas negociadas livremente.¹¹

Outro marco relevante para o setor é a Lei 11.079/2004, marco legal das Parcerias Público-Privadas (PPPs). Não obstante as concessões sob o formato de PPP pouco tenham avançado em âmbito federal, desde a edição da referida Lei as Sociedades de Propósito Específico (SPE) passaram a ser o carro-chefe das grandes obras de infraestrutura do setor elétrico. As SPEs facilitam a captação de recursos, em geral na modalidade *project finance*. Além disso, as SPEs possibilitaram que Estado mantivesse participação minoritária em diversos empreendimentos concedidos, em geral por meio de empresas do grupo Eletrobrás, associadas a investidores privados. Ademais, o BNDES teve papel fundamental tanto no financiamento de concessões, quanto como acionista de SPEs.

Em especial a partir do segundo Governo Lula, observa-se uma retomada do ativismo estatal no investimento em infraestrutura, por meio do Programa de Aceleração do Crescimento

¹¹ Fonte: CCEE. Câmara de Comercialização de Energia Elétrica. <https://www.ccee.org.br/portal/faces/pages_publico/onde_atuamos?_adf.ctrl-state=11n69ulr4e_35&_afLoop=480893670381095#!>, acesso em 03/05/2020.

(PAC), que tinha a busca da autonomia energética como um dos eixos principais. O governo pretendia ampliar o investimento público em infraestrutura, direcionando parte do superávit primário para projetos de infraestrutura, juntamente com investimentos de empresas estatais, como Petrobrás e Eletrobrás. O PAC se beneficiou de um aumento das receitas do Estado, graças ao cenário externo favorável e ao *boom* das *commodities*, além da ampliação do espaço fiscal decorrente do tratamento diferenciado dado a projetos prioritários no regime de metas primárias (ALVES *et al*, 2017).

No Governo Dilma, com o objetivo de ampliar a participação da iniciativa privada, um grande projeto de concessões foi lançado por meio do Programa de Investimento em Logística (PIL). No entanto, o cenário econômico já era menos favorável que no Governo Lula, e o espaço fiscal menor. O governo acabou priorizando subsídios aos empreendimentos e desonerações tributárias em detrimento do investimento público. Tais medidas tiveram poucos resultados em termos de alavancagem do investimento privado, a despeito do elevado custo fiscal (GOMIDE, MACHADO e PIRES, 2018).

O Governo Dilma ficou marcado também pela tentativa frustrada de reduzir a tarifa de energia elétrica brasileira por meio da Medida Provisória 579/2012, convertida na Lei 12.783/2013. Além de reduzir encargos que oneravam a tarifa, o governo propôs a renovação antecipada de concessões que venceriam entre 2015 e 2017, em troca de redução dos preços da energia de 20% em média. A MPV 579 provocou forte impacto financeiro sobre as empresas de geração e transmissão detentoras de concessões com vencimento entre 2015 e 2017. Esse impacto foi imediatamente precificado pelo mercado de capitais: ao longo de 2013 as ações da Eletrobrás registraram baixa de 49,7%, as da CESP 40% e da CEMIG 33% (BRANDÃO *et al*, 2013).

Segundo Brandão *et al* (2013, p. 18) um dos resultados da MPV 579 foi a percepção de aumento do risco regulatório no setor elétrico, que até então era considerado um setor previsível, com marco regulatório estável e bem fundamentado. Além da instabilidade regulatória, fatores como a situação hidrológica desfavorável associada ao aumento da demanda provocaram fortes pressões tarifárias. A solução encontrada para não reajustar as tarifas foi realizar aportes bilionários do Tesouro e empréstimos de bancos públicos e privados para garantir a sustentação do setor. No entanto, já em meados de 2014, as tarifas médias retornaram aos valores de 2012, confirmando o fracasso da MPV 579.

Tradicionalmente as políticas de infraestrutura no Brasil dependem do protagonismo do investimento estatal. Há momentos em que o poder público promove ações para ampliar os

investimentos, alternado com momentos em que tais ações se retraem por dificuldades fiscais ou em virtude de posicionamentos político-ideológicos (GOMIDE, MACHADO e PIRES, 2017, p. 40). O setor elétrico não fugiu a essa regra, a despeito das tentativas de atrair o investimento privado a partir do final dos anos 1990. No presente, ampliar a participação do setor privado segue sendo um desafio, e a venda da Eletrobrás é um compromisso do atual governo.

Dessa forma, a presente revisão histórica de políticas de infraestrutura teve o intuito de apresentar, ainda que de forma sumária, o desenvolvimento do setor elétrico brasileiro. Essa trajetória culminou no atual arranjo, no qual se insere a ANEEL, apoiada pelas agências estaduais, conforme se observa pela Figura 1.

Figura 1: Estrutura de governança do setor elétrico brasileiro



Fonte: CCEE. Câmara de Comercialização de Energia Elétrica. <<http://www.mme.gov.br/documents/1138781/66357670/Evento+MME++15.03.2018.pptx/2c4b31a6-3323-42e2-a8b8-cc2b8cea30f2>>. Com adaptações.

Os atores na FIGURA 1 são responsáveis pela administração do setor elétrico brasileiro. Ao CNPE cabe a função de assessoramento do Presidente da República para formulação de políticas e diretrizes de energia, não apenas do setor elétrico, mas também de petróleo e gás, entre outros. O CMSE avalia permanentemente a continuidade e a segurança do suprimento

eletroenergético. Tanto o Conselho quanto o Comitê são presididos pelo Ministro de Estado de Minas e Energia.

O MME, por sua vez, representa a União como Poder Concedente e formulador de políticas públicas, bem como indutor e supervisor da implementação dessas políticas nos setores de combustíveis, mineração e energia elétrica, dentre outros. Para tanto, o MME conta com o apoio da EPE, empresa estatal que realiza estudos e pesquisas destinadas a subsidiar o planejamento do setor energético.

Diferentemente dos órgãos citados no parágrafo anterior, o ONS e a CCEE são entidades próprias do setor elétrico e regulados pela ANEEL. Ambos são pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos. O ONS é responsável pela coordenação da operação da geração e da transmissão de energia elétrica integrantes do Sistema Interligado Nacional (SIN), enquanto a CCEE opera a comercialização de energia elétrica do SIN.

À ANEEL, com o apoio das agências estaduais, cabe o importante papel de regular e fiscalizar as empresas do setor, definir tarifas, mediar conflitos na esfera administrativa, além de implementar as políticas e diretrizes do governo federal relativas à exploração da energia elétrica. Desse modo foi concebida a estrutura de governança do setor elétrico brasileiro.

Antes de detalharmos o relacionamento entre a Agência Federal e suas parceiras, apresentamos a seguir as estratégias metodológicas utilizadas na presente pesquisa.

3. METODOLOGIA DE PESQUISA

A pesquisa foi modelada como um estudo de caso realizado com a aplicação de métodos qualitativos. A coleta de dados foi conduzida por meio de pesquisa documental e bibliográfica, além de entrevistas semiestruturadas. Por fim, técnicas de análise de conteúdo ajudaram a conferir sentido aos dados coletados. Desse modo, este capítulo se destina a descrever os métodos e técnicas de pesquisa empregados.

3.1 Abordagem qualitativa de pesquisa

A pesquisa qualitativa aborda os significados que os indivíduos ou grupos atribuem a um problema social ou humano. Assim, o estudo qualitativo é adequado para investigar com profundidade fenômenos que envolvem seres humanos ou organizações, suas relações, percepções, intenções e comportamentos (CRESWELL, 2014).

A abordagem de pesquisa qualitativo-descritiva escolhida para o desenvolvimento do presente trabalho é o estudo de caso. Yin (2001, p 32) conceitua um estudo de caso como uma investigação empírica que: *(i) investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando (ii) os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos.*

Creswell (2014, p. 86), por sua vez, apresenta a seguinte definição:

(...) uma abordagem qualitativa na qual o investigador explora um sistema delimitado contemporâneo da vida real (um caso) ou múltiplos sistemas delimitados (casos) ao longo do tempo por meio da coleta de dados detalhada em profundidade envolvendo múltiplas fontes de informação (p. ex., observações, entrevistas, material audiovisual e documentos e relatórios) e relata uma descrição do caso e temas do caso.

O estudo de caso em questão aborda o relacionamento entre a ANEEL e as agências reguladoras estaduais conveniadas. Como existem diversas agências estaduais que celebraram convênio com a ANEEL, e outras tantas que não mantêm nenhum tipo de relacionamento com o regulador federal, trata-se de um estudo de casos múltiplos. O recorte temporal é desde o estabelecimento da ANEEL, em 1998, até os dias atuais. No entanto, a ênfase recai sobre os acordos celebrados sob os ditames da Resolução Normativa nº 417, de 23 de novembro de 2010, que define o formato atual da descentralização da ANEEL.

Não obstante os convênios sejam padronizados, existem diferenças consideráveis no relacionamento da ANEEL com as diversas agências estaduais, assim como no desempenho

dessas autarquias na execução dos contratos de metas, reforçando a necessidade de uma abordagem de casos múltiplos.

Creswell (2014) sustenta que os estudos de caso também podem ser agrupados conforme a intenção da análise. Segundo essa classificação, um caso intrínseco ocorre quando a pesquisa se destina a estudar um caso peculiar, que tem interesse científico por si só e precisa ser descrito e detalhado. Defendemos que o objeto da presente pesquisa é um caso intrínseco porque a despeito da enorme dispersão territorial, diversidade e evidente relevância do setor elétrico, a ANEEL é a única agência reguladora federal sem autorização legislativa para estabelecer escritórios regionais. Soma-se a esse fato a limitadíssima disponibilidade de estudos sobre descentralização em agências de regulação, em particular na área de infraestrutura.

3.2 Estratégias de obtenção de dados

Na presente pesquisa, recorreu-se, especialmente, a três técnicas de coleta de dados: pesquisa documental, revisão da literatura e entrevistas. A pesquisa documental se destinou a analisar documentos administrativos elaborados pela Agência Nacional de Energia Elétrica, tais como: Relatórios de Gestão (Prestação de Contas Anual), Notas Técnicas, Convênios, Contratos de Metas e Acordos de Interesse celebrados com os Estados ou com as agências estaduais, além de correspondências trocadas entre as autarquias.

Os documentos produzidos pela ANEEL ou pelas agências estaduais e endereçados à ANEEL foram referenciados em notas de rodapé ou na bibliografia segundo a norma ABNT NBR 6023:2018. No entanto, foi indicado também um número de protocolo do documento no sistema de gestão documental da ANEEL, composto por 17 algarismos, sempre iniciado por “485”. Com esse número, é possível acessar o documento no site <<https://www.aneel.gov.br/consulta-processual>>, bastando efetuar um cadastro.

Além disso, a revisão da legislação geral e específica sobre o tema foi fundamental. Na legislação geral, enquadram-se normas gerais sobre contratos, finanças públicas, convênios e transferências intergovernamentais. Na legislação específica, procedeu-se à análise da legislação que criou a ANEEL, assim como das resoluções normativas da agência que versam sobre descentralização e gestão associada do serviço público de energia elétrica.

A revisão bibliográfica teve por objetivo conhecer as publicações sobre convênios, descentralização e gestão associada de serviços públicos, transferências intergovernamentais e sobre a própria ANEEL, em especial quando estiveram associadas ao referencial teórico da

presente pesquisa: Teoria da Agência, Federalismo e Descentralização de Políticas Públicas e Políticas de Infraestrutura de Energia Elétrica em Perspectiva Histórica.

Foram conduzidas ainda entrevistas semiestruturadas com atores relevantes, identificados ao longo da pesquisa. Diferentemente da amostragem rigorosa e que visa a lógica da generalização usada em pesquisas quantitativas, a amostragem adotada foi flexível, sem descuidar de ouvir os diversos públicos envolvidos na descentralização de competências da ANEEL.

As agências estaduais e as unidades organizacionais da ANEEL foram distribuídas em grupos, cada um com questionário próprio para auxiliar na condução das entrevistas. Ao todo, foram realizadas 26 entrevistas, 15 delas com servidores públicos da Agência Federal, 11 delas com representantes das agências estaduais.

Quadro 1: Relação de entrevistas realizadas

Grupo	Público-alvo	Qtd. Entrevistas
1	Diretores	2
2	Unidades organizacionais que descentralizam ou dão suporte ao processo	11
3	Unidades organizacionais autorizadas a descentralizar, mas que não o fazem	2
4	Agências com relação sólida	4
5	Agências com relação interrompida	2
6	Agências com relação fraca ou ausente	5
Total		26

Fonte: Elaboração própria

Com o objetivo de identificar perguntas desnecessárias ou ambíguas, foram realizados pré-testes com representantes da Superintendência de Fiscalização dos Serviços de Geração (SFG), da Superintendência de Mediação Administrativa, Ouvidoria Setorial e Participação Pública (SMA) e da Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos (AGR). O teste indicou a necessidade de pequenos ajustes nos formulários de forma a dar maior fluidez às entrevistas. Esses ajustes não impediram que as entrevistas feitas em caráter experimental fossem aproveitadas e compusessem os resultados do presente trabalho.

Na ANEEL, a seleção dos entrevistados se baseou na portaria 5.564/2019¹² que criou a Comissão de Descentralização dos Serviços de Fiscalização e Apoio à Regulamentação. Essa

¹² ANEEL, Agência Nacional de Energia Elétrica. Portaria nº 5.564, de 22 de janeiro de 2019a. Disponível em <<http://www2.aneel.gov.br/cedoc/prt20195564.pdf>>. Acesso em 19/04/2020.

comissão tem por objetivo estabelecer a forma mais adequada de atuação da ANEEL em todo o território nacional. A portaria em questão listou todas as unidades organizacionais que devem participar da comissão. Admitimos que ali estão elencadas todas as áreas da ANEEL que de alguma forma participam do processo de descentralização, quais sejam:

- I. Diretoria da ANEEL;
- II. Assessoria da Diretoria;
- III. Unidades organizacionais da ANEEL que delegam atividades para as agências estaduais:
 - a) Superintendência de Fiscalização dos Serviços de Geração (SFG);
 - b) Superintendência de Fiscalização dos Serviços de Eletricidade (SFE);
 - c) Superintendência de Fiscalização Econômica e Financeira (SFF);
 - d) Superintendência de Mediação Administrativa, Ouvidoria Setorial e Participação Pública (SMA);
- IV. Unidades organizacionais que participam da gestão/governança do processo de descentralização ou fornecem apoio administrativo:
 - a) Assessoria institucional da Diretoria (AID), por meio da Assessoria de Cerimonial e Relações Institucionais (ACERI)¹³;
 - b) Superintendência de Licitações e Controle de Contratos e Convênios (SLC);
 - c) Superintendência de Administração e Finanças (SAF);
 - d) Procuradoria Federal junto à ANEEL (PF/ANEEL).

Além das unidades organizacionais que possuem representantes na Comissão de Descentralização, foram entrevistados representantes de unidades que, apesar da previsão legal, não delegam atividades para agências estaduais:

- a) Superintendência de Gestão Tarifária (SGT);
- b) Superintendência de Regulação dos Serviços de Distribuição (SRD);

Nas agências estaduais a seleção dos entrevistados ocorreu após a classificação dessas autarquias em quatro grupos. A partir do quadro constante no APÊNDICE B, as agências estaduais foram agrupadas segundo o relacionamento mantido com a ANEEL: (i) agências conveniadas na presente data com relação sólida (seis ou mais anos celebrando contrato de metas); (ii) agências conveniadas na presente data com relação breve (até cinco anos celebrando contrato de metas); (iii) agências que mantiveram contrato de metas com a ANEEL por pelo

¹³ A AID, além de participar da governança do processo, também celebra contratos de metas para descentralizar alguns produtos, embora pouco representativos.

menos seis anos e interromperam; (iv) agências conveniadas ou não na presente data, mas que nunca celebraram contrato de metas ou que celebraram por um período de até 5 anos.

Ressalta-se que a referência utilizada na classificação das agências estaduais foi a celebração de **contratos de metas**, que de fato resultam na realização de atividades delegadas. A simples manutenção de convênio ou acordo de interesses, sem a celebração de contratos de metas, levou à qualificação da relação como fraca, uma vez que não gera efeitos práticos em termos de descentralização de competências.

Os tipos indicados acima foram denominados: (i) relação sólida, (ii) relação breve, (iii) relação interrompida e, (iv) relação fraca.

Quadro 2: Estados classificadas conforme relacionamento com a ANEEL

Classificação	Estados	Estados Entrevistados	Qtd. Estados / Qtd. Estados Entrevistados
Relação sólida	CE, GO, MS, MT, PB, PE, RN, RS e SP	CE, GO, RS e SP	9 / 4
Relação breve	-	-	-
Relação interrompida	AL, BA, PA e SC	AL** e PA	4 / 2
Relação fraca	AC, AM, AP, DF, ES, MA, MG, PI, PR, RJ, RO, RR*, SE e TO	DF, ES, RJ, SE e TO	14 / 5
Total			27 / 11

* Roraima não possui agência estadual na presente data.

** Em 26/03/2020 a ARSAL/AL celebrou com a SFE o contrato de metas 36/2020, marcando a retomada da descentralização com o estado de Alagoas. Na presente pesquisa, contudo, a ARSAL permaneceu na condição de relação interrompida.

Fonte: Elaboração própria.

Assim, a presente pesquisa buscou entrevistar representantes de agências estaduais de cada um dos três tipos acima (“relação fraca”, “relação interrompida” e “relação sólida”). Nenhuma agência estadual se associou e passou a receber atividades delegadas recentemente, não havendo estados classificados como “relação breve”.

Com a realização de entrevistas associada à pesquisa documental e bibliográfica, procuramos seguir uma das mais importantes recomendações de Yin (2001) e Creswell (2014): o uso de diferentes fontes de evidências, possibilitando a triangulação de dados e o desenvolvimento de linhas convergentes de investigação.

3.3 Estratégia de análise de dados qualitativos

Recorreu-se à técnica de análise de conteúdo, que tem como principal expoente Bardin (1977). Na definição clássica, a análise de conteúdo aparece como *um conjunto de técnicas de análise das comunicações que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens* (BARDIN, 1977, p. 38). Atualmente, a análise de conteúdo pode ser entendida como um conjunto de instrumentos metodológicos para analisar diferentes fontes de conteúdo, verbais ou não, possibilitando uma interpretação dos dados que oscila entre a objetividade e a subjetividade (FOSSÁ e SILVA, 2015).

A análise de conteúdo foi empregada no presente trabalho para descrever e interpretar o conteúdo dos instrumentos usados para coleta de dados, em especial as entrevistas, já devidamente transcritas e submetidas à validação dos entrevistados, além de parte dos achados da pesquisa documental. Ao fazer uso dessa técnica, foi possível conferir significado aos dados coletados.

Bardin (1977) sustenta que é necessário rigor na condução da análise de conteúdo e, para tanto, é importante seguir determinadas etapas, notadamente: (i) pré-análise. (ii) exploração do material e (iii) tratamento dos resultados, inferência e interpretação. A pré-análise compreende a leitura e seleção dos documentos que compõem o *corpus* de análise, além da elaboração de indicadores que ajudam a interpretar as informações coletadas.

Na fase de exploração do material são elaboradas operações de codificação. O material coletado é recortado em unidades de registro e são definidas regras de classificação das informações em categorias de análise, sejam temáticas ou simbólicas. (FOSSÁ e SILVA, 2015). Na presente pesquisa, as perguntas do questionário semi-estruturado foram agrupadas previamente contemplando as dimensões de análise indicadas abaixo.

- a) Perfil;
- b) Estratégia e motivação para descentralizar ou receber delegação;
- c) Desenho dos contratos de descentralização;
- d) Relação da ANEEL com as agências estaduais;
- e) Prospecção da atuação da ANEEL.

Posteriormente, tais dimensões foram revisitadas e expandidas durante a fase de exploração. Para auxiliar na análise e codificação dos dados, recorreu-se ao software Atlas.ti, que facilita a estruturação de dados qualitativos e sua análise. Recortes dos documentos e das

entrevistas foram classificados nas categorias temáticas listadas abaixo. A magnitude indica quantas vezes o código foi utilizado pelo pesquisador.

Quadro 3: Codificação utilizada no software Atlas.ti

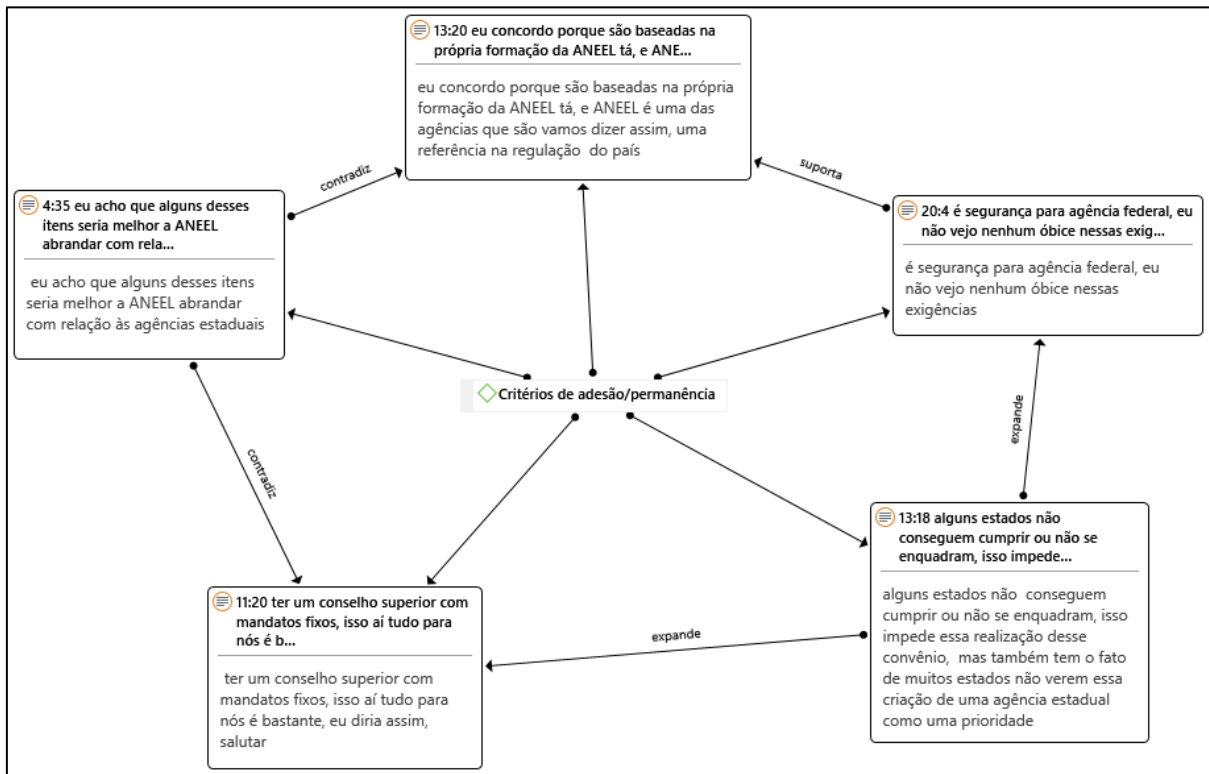
Código	Magnitude
Alternativas à descentralização	13
Autonomia	60
Avaliação/qualidade	76
Avanços e prospecção	34
Capacidades - Estados	58
Controle	30
Crítérios de adesão/permanência	56
Desenho/gestão/vigência do contrato	41
Estratégia - ANEEL	93
Estratégia - Estados	6
Heterogeneidade	15
Legislação/contexto/história	79
Limitações - ANEEL	21
Limitações - Estados	52
Limitações e problemas da descentralização	19
Motivação - ANEEL	55
Motivação - Estados	77
Planejamento/previsibilidade	35
Proposta de melhoria	83
Relacionamento/parceria	53
Remuneração/custos de ref./produtos	91

Fonte: Elaboração própria

O software Atlas.ti permite a descoberta de fenômenos complexos com grande vantagem em relação ao tratamento manual dos dados, possibilitando integrar unidades hermenêuticas entre si (QUEIROZ e CAVALCANTE, 2011). Ainda que o estabelecimento de redes complexas de significados e correlações não fossem indispensáveis para o alcance dos objetivos da presente pesquisa, o Atlas.ti facilitou a reflexão e estruturação dos resultados.

A Figura 2 demonstra uma das formas de estruturar os trechos codificados no Atlas.ti. No exemplo abaixo foram utilizadas as entrevistas de agências com relacionamento sólido, já devidamente transcritas e agrupadas, para avaliar as relações do código “Crítérios de adesão/permanência”:

Figura 2: Rede de relações do código “Critérios de adesão/permanência”



Fonte: Elaboração própria a partir das entrevistas com uso do software Atlas.ti

A fase de tratamento dos resultados, inferência e interpretação consiste em captar os conteúdos contidos no material coletado. Segundo Bardin (1977), o tratamento dos resultados gera dados significativos e válidos a partir dos quais o analista pode propor inferências e interpretações, quer seja sobre os objetivos previstos ou mesmo descobertas inesperadas. A inferência e a interpretação são facilitadas pela comparação e pelo agrupamento das categorias temáticas, com respaldo no referencial teórico. Dessa forma foram construídos os resultados da presente pesquisa.

4. O RELACIONAMENTO DA ANEEL COM AS AGÊNCIAS ESTADUAIS CONVENIADAS: A CONSTRUÇÃO DE UM MODELO SINGULAR DE DESCENTRALIZAÇÃO, OS AVANÇOS E OS DESAFIOS

O presente capítulo apresenta os resultados da pesquisa, trazendo uma breve contextualização da construção da Resolução 417/2010, assim como os aspectos mais relevantes dessa norma, a exemplo das formas de remuneração, supervisão e os critérios para adesão ao programa da ANEEL. Além disso, abordamos as estratégias adotadas pela Agência Federal, a gestão dos convênios, os incentivos postos pela ANEEL e as barreiras à celebração e manutenção dos acordos. Por fim foram apresentados dois casos – São Paulo e Rio de Janeiro – que ilustram a relação da ANEEL com os parceiros estaduais.

4.1 O caminho até a Resolução 417/2010

A Constituição Federal de 1988 seguiu o princípio da predominância do interesse ao repartir as competências entre os entes da Federação, ou seja, matérias de interesse geral foram reservadas para União, de interesse regional aos estados e DF, enquanto assuntos predominantemente locais foram reservados aos municípios. Na prática, contudo, há grande dificuldade na definição de qual interesse prepondera.

Assim, o complexo sistema de repartição de competências previsto na CF/1988 contempla desde competências exclusivas da União (art. 21 e 22) até competências comuns, que todos os entes federados podem exercer (art. 23), sem esquecer de competências concorrentes, que são matérias sobre as quais tanto União como estados podem legislar (art. 24). Há ainda competências remanescentes, atribuídas aos estados (art. 25, § 1º) e competências suplementares, atribuídas aos estados (art. 24, § 2º) e aos municípios (art. 30, II).

Tal sistema de repartição constitucional de competências impõe desafios ao governo federal para o exercício da coordenação entre entes federados na implementação de políticas públicas, podendo gerar efeitos nocivos como superposição de ações e desigualdades territoriais na provisão de serviços (LOTTA e FREITAS, 2019; ARRETICHE, 2004).

Grande parte da literatura brasileira sobre descentralização de políticas públicas aborda setores em que as competências dos entes federados são comuns ou concorrentes. No campo das políticas de assistência social, saúde, educação e saneamento, por exemplo, qualquer ente federativo está autorizado a implementar programas. Essa não é, contudo, a realidade do setor elétrico.

A CF/1988 atribuiu exclusivamente à União a competência para explorar os serviços e instalações de energia elétrica, seja diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão (art. 21, XII, b). Assim, diferentemente das políticas listadas no parágrafo anterior, não há alternativa aos estados que desejem participar da regulação e fiscalização do setor elétrico senão pela adesão ao programa da ANEEL.

Por outro lado, o detalhamento em lei, decreto e regimento interno deu visibilidade às possibilidades de delegação e contribuiu para consolidar o processo de descentralização da ANEEL. Segundo Olivieri (2006), foi um movimento dos estados que levou à previsão de amplas possibilidades de delegação na lei de criação da ANEEL. Assim, a mobilização dos governos estaduais foi determinante na formatação do desenho institucional da ANEEL que perdura até os dias atuais.

Ainda que a competência pela regulação dos serviços de energia elétrica seja da União, desafios relacionados à coordenação federativa e à adesão de governos estaduais também ocorrem, uma vez que a ANEEL precisa interagir com agências e governos estaduais quando delega parcela de suas atribuições.

Alguns estados, como Minas Gerais, embora não celebrem convênio com a ANEEL, ainda preservam importante participação acionária em concessionárias de serviço público de energia. De toda sorte, empresas estatais também estão sob jurisdição federal e sujeitas aos mesmos dispositivos regulatórios que qualquer outra empresa, à exceção de Itaipu, regida por tratado celebrado entre Brasil e Paraguai.

A cooperação entre a ANEEL e os estados foi prevista na Lei 9.427/1996, que reservou um capítulo inteiro (Capítulo IV) para tratar da descentralização de atividades, a qual deve ser formalizada por meio de convênio de cooperação celebrado entre a União, representada pela ANEEL, e os estados. Além disso, ao tratar das atribuições da ANEEL, a lei determinou que uma das competências da Agência seria a de “...fiscalizar, diretamente ou mediante convênios com órgãos estaduais, as concessões, as permissões e a prestação dos serviços de energia elétrica” (art. 3º, IV).

Interessante observar que muito antes do período de reformas anos 1990, no qual a criação da ANEEL está inserida, o Decreto-Lei 200/1967 positivou a descentralização da execução de atividades do direito administrativo brasileiro:

Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

§ 1º A descentralização será posta em prática em três planos principais:

(...)

b) da Administração Federal para a das unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio;

O Decreto nº 2.335/1997, por sua vez, determina que a ANEEL identifique e estimule as oportunidades de delegação (art. 19 § 1º), além de listar um rol não exaustivo de atividades delegáveis, dentre elas a fiscalização, a mediação entre agentes e consumidores (ouvidoria setorial) e o apoio à regulação (art. 19 § 2º). Além disso, o decreto prevê que “a Aneel orientará a execução de suas atividades finalísticas” observando, dentre outras, a diretriz de “promoção da execução indireta, mediante convênio, de atividades para as quais os setores públicos estaduais estejam devidamente capacitados” (art. 3º, VIII).

A partir do exposto na lei e no decreto, a ANEEL inicialmente disciplinou a descentralização de atividades por meio de Resolução 296/1998 e da Norma de Organização 3/2001. Tais dispositivos foram claramente inspirados nas normas de gestão de convênios administrativos tradicionais.

No ano de 2006 a ANEEL já havia identificado dificuldades no processo de descentralização e desejava reformular os instrumentos em vigor. Com a edição da Lei nº 11.107/2005, que cuida dos Consórcios Públicos e dos Convênios de Cooperação, a ANEEL vislumbrou a possibilidade de modernizar o arranjo para a descentralização de competências. Ademais, manifestou o desejo de ampliar a eficiência do processo, com foco nos resultados e não no controle de meios.¹⁴

A Lei 11.107/2005 regulamentou os instrumentos previstos no artigo nº 241 da Constituição Federal, cuja redação fora alterada pela Emenda Constitucional (EC) nº 19, de 04 de junho de 1.998, passando a prever expressamente a gestão associada de serviço público, que se daria por meio de consórcio público ou convênio de cooperação:

“Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.”

Nesse contexto, a ANEEL contratou uma consultoria jurídica, integrada pelo Professor Floriano Peixoto de Azevedo Marques Neto, para auxiliar no processo de reforma dos instrumentos de descentralização. Segundo a consultoria, por força do princípio da supremacia

¹⁴ Fonte: ANEEL, Agência Nacional de Energia Elétrica. Nota Técnica 8/2006-SRI/SPG-ANEEL, de 09 de agosto de 2006. Contratação de consultoria técnica de serviços especializados. (48558.015172/2006-00)

da Constituição, a partir da EC 19/1998, a cooperação federativa na gestão de serviços públicos deveria se materializar por meio do instituto da gestão associada.¹⁵

Ainda que anterior à EC 19/1998, a Lei 9.427/1997 já previa expressamente a celebração de convênios de cooperação, estando em perfeita harmonia com a nova redação do artigo 241 da CF/1988 e com a Lei 11.107/2005. Segundo Matos (2017, p. 538), o convênio de cooperação destina-se a concretizar a gestão associada de serviços públicos sem envolver o estabelecimento de entidade dotada de personalidade jurídica, como ocorre nos consórcios públicos. Assim, o convênio de cooperação é menos complexo e mais instável que o consórcio, portanto, mais indicado em casos de gestão associada de serviços públicos que envolvam parcerias breves ou pouco onerosas.

Segundo a consultoria supramencionada, as normas internas da ANEEL (Resolução 296/1998 e da Norma de Organização 3/2001) se assemelhavam às normas editadas pela Secretaria do Tesouro Nacional para tratar de convênios tradicionais, em especial a Instrução Normativa STN nº 1/1997, que disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos.

A consultoria defendeu que o convênio de cooperação não se confunde com o convênio tradicional de repasse, posto que, por força do artigo 241 da CF/1998, ocorre exclusivamente entre entes federados, enquanto os outros convênios podem se dar entre a Administração e outras pessoas de direito público ou privado. No entanto, parte da doutrina não reconhece tal distinção: “os dois institutos constituem negócios jurídicos bilaterais celebrados entre entidades estatais, no intuito de atender a interesses comuns” (Magalhães, 2012, p 30).

Cavalcante e Melo (2013, p.34) destacam que a gestão associada de serviços públicos vai muito além da simples transferência de receitas: um ente federativo pode participar na realização da atividade pública de atribuição de outro ente. Assim, a gestão associada pode envolver funções de planejamento, regulação, fiscalização e prestação de serviços públicos.

A natureza distinta do convênio de cooperação é tacitamente aceita pelo Ministério da Economia e por órgãos de controle, que não exigem da ANEEL o uso dos instrumentos federais de gestão de convênios, especialmente o SICONV (Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse), atualmente denominado Plataforma +BRASIL.

¹⁵ Manesco, Ramires, Perez, Azevedo Marques Advocacia. [Correspondência]. Destinatário: Maria Karla Batista, Superintendência de Relações Institucionais, Agência Nacional de Energia Elétrica. Brasília, 21 dez. 2006. (48512.042677/2006-00)

Embora previsto no mundo jurídico desde a EC 19/1998, o instituto da gestão associada foi definido somente pelo decreto 6.017/2007, que regulamentou a Lei 11.107/2005:

Art.2º, IX - gestão associada de serviços públicos: exercício das atividades de planejamento, regulação ou fiscalização de serviços públicos por meio de consórcio público ou de convênio de cooperação entre entes federados, acompanhadas ou não da prestação de serviços públicos ou da transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos; (grifamos)

Nesse contexto, a consultoria jurídica supracitada defendeu que a Resolução 296/1998 e a Norma de Organização 3/2001, ao disciplinar o convênio de cooperação e sua prestação de contas como se fosse convênio de repasse, afrontavam a nova redação do artigo 241 da CF e precisavam ser modificados. No novo paradigma, a ANEEL não deveria se preocupar com a gestão interna da entidade estadual, mas somente com a realização das atividades delegadas com eficiência, dentro de índices esperados de desempenho.

Dessa forma, a consultoria jurídica cravou que a gestão associada de serviços públicos, disciplinada por convênios de cooperação, era a alternativa constitucional e legalmente viável para a descentralização de competências da ANEEL. Assim, inspirada nas recomendações da consultoria, a ANEEL buscou reformular os normativos internos e externos de forma a se adequar ao instituto da gestão associada.

Durante a tramitação da Medida Provisória 466/2009, convertida na Lei 12.111/2009, que dispõe sobre os serviços de energia elétrica nos Sistemas Isolados, a Diretoria da ANEEL propôs ao relator da matéria na Câmara dos Deputados a inclusão de dispositivo alterando a lei de criação da Agência.¹⁶ Assim, a Lei 9.427/1997, com as alterações da Lei 12.111/2009, passou a prever expressamente a gestão associada de serviços públicos como formato de descentralização da ANEEL.

Outra inovação marcante foi a criação de um instrumento próprio da ANEEL, denominado contrato de metas, para disciplinar a gestão associada juntamente com o convênio de cooperação. Ao determinar que o contrato de metas seria regulamentado pela ANEEL, o legislador conferiu alto grau de liberdade à Agência Federal. Assim, no artigo 20, § 3º da Lei 9.427/1997 trouxe a seguinte redação:

§ 3º A execução pelos Estados e Distrito Federal das atividades delegadas será disciplinada por meio de contrato de metas firmado entre a Aneel e a Agência Estadual

¹⁶ ANEEL, Agência Nacional de Energia Elétrica. Ofício 10/2009-DR/ANEEL, de 1º de outubro de 2009. Justificativa de inclusão de anteprojeto para alteração da Lei nº 9.427/1996, que criou a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. (48514.000512/2009-00)

ou Distrital, conforme regulamentação da Aneel, que observará os seguintes parâmetros:

- I - controle de resultado voltado para a eficiência da gestão;
- II - contraprestação baseada em custos de referência;
- III - vinculação ao Convênio de Cooperação firmado por prazo indeterminado.

Como se observa, o contrato de metas deve primar pelo controle de resultados, ser baseado em custos de referência e vincular-se ao Convênio de Cooperação, o qual não se confunde, portanto, com os convênios de repasse. As formas de controle e remuneração serão mais bem detalhadas em seção específica.

A Controladoria-Geral da União resumiu as alterações normativas indicadas acima no Relatório de Auditoria Anual de Contas do exercício de 2013¹⁷:

O modelo de descentralização insculpido na REN n.º 296/98, de acordo com a ANEEL, apresentava diversas dificuldades operacionais e de gestão, especialmente vinculadas ao dispendioso processo de prestação de contas dos convênios firmados com as unidades da federação, bem como não privilegiava adequadamente o alcance dos resultados e era marcado por um descompasso entre as execuções física e financeira.

Diante do cenário exposto e considerando ainda o art. 241 da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional n.º 19, de 1998, e o teor dado pela Lei n.º 12.111/2009 ao art. 20 da Lei n.º 9.427/96, a Unidade Jurisdicionada procedeu à alteração do modelo de descentralização até então adotado, editando a Resolução Normativa n.º 417/2010. A descentralização da execução das atividades complementares de regulação, controle e fiscalização dos serviços e instalações de energia elétrica passa – a partir de então – a ser realizada sob a forma de gestão associada de serviços públicos.

Destarte, em 23/11/2010, a ANEEL editou a Resolução Normativa n.º 417, ainda em vigor, que traz as linhas gerais do arranjo institucional estabelecido entre a ANEEL e as agências estaduais de regulação, definindo os instrumentos de contratualização:

Quadro 4: Instrumentos de contratualização da ANEEL

Instrumento	Entes que celebram	Objetivo	Recursos financeiros	Vigência
Acordo de Interesses	ANEEL e estado	Transferência de conhecimentos e definição de procedimentos para habilitação da agência estadual	Não	Indeterminada
Convênio de Cooperação	União e estado	Autoriza a gestão associada de serviços públicos	Não	Indeterminada
Contrato de Metas	ANEEL e agência estadual	Estabelece as atividades a serem executadas pela agência estadual	Sim	12 meses prorrogáveis por mais 3

Fonte: Elaboração própria.

¹⁷ CGU, Controladoria-Geral da União. Relatório de Auditoria Anual de Contas. Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas de Minas e Energia. Brasília, 2014.

A título de exemplo, no ano de 2018 a ANEEL manteve Acordos de Interesses com três estados da federação e convênios com outros dez estados. Em decorrência dos convênios, foram firmados 34 Contratos de Metas com nove Agências Estaduais, envolvendo o repasse de aproximadamente R\$ 15,8 milhões. Os Contratos de Metas possuem vigência determinada e preveem repasse de recursos, diferentemente dos Convênios, que possuem vigência indeterminada e não envolvem recursos financeiros.¹⁸

Até a edição da Lei 13.848, de 25 de junho de 2019, conhecida como Marco Geral das Agências Reguladoras, os repasses financeiros às agências estaduais eram disciplinados apenas pela própria lei de criação da ANEEL, que autorizava que parcela da Taxa de Fiscalização – receita própria da ANEEL – fosse transferida como contraprestação pelos serviços delegados (art. 22 da Lei 9.427/1996).

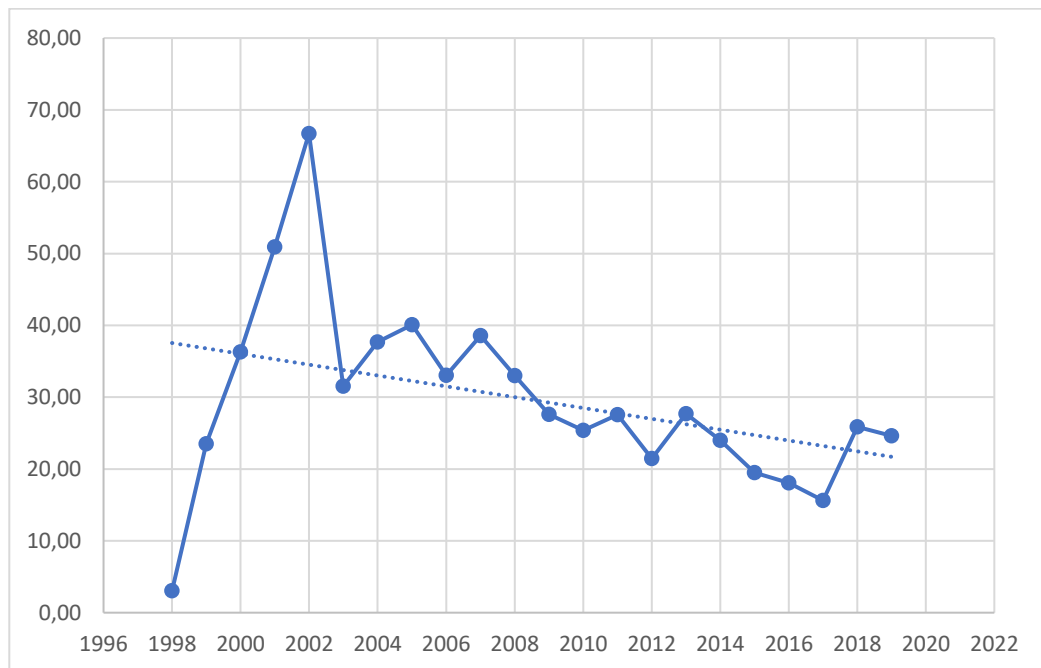
A lei 13.848/2019 facultou a todas as agências reguladoras federais celebrar acordos de cooperação com vistas a descentralizar atividades fiscalizatórias, sancionatórias e arbitrais, além de autorizar a transferência de recursos. No caso particular da ANEEL, a grande inovação foi a autorização para descentralizar não somente para órgãos estaduais ou distritais, mas também para municipais. Não há, contudo, qualquer indicativo de que a ANEEL deseja celebrar acordos com entidades municipais.

No gráfico a seguir são listados os valores contratados entre 1998 e 2019 atualizados pelo IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo) até janeiro de 2020. Observa-se clara tendência de redução dos valores transferidos.¹⁹

¹⁸ Enquanto vigorou a Resolução 296/1998, os repasses eram realizados por meio dos próprios convênios, não existindo a figura do contrato de metas.

¹⁹ Os valores indicados no gráfico se referem aos valores contratados e empenhados em cada ano. O repasse efetivo para as agências estaduais depende da entrega dos produtos.

Gráfico 1: Valores contratados com as agências estaduais (em R\$ milhões)



Fonte: Processos de Contas da ANEEL (1998 - 2018) e SAF/ANEEL (2019). Elaboração própria

A resolução 417/2010, em seu artigo 39º, estabeleceu uma série de condições para a celebração do Convênio de Cooperação, tais como: agência estadual dotada de autonomia administrativa e financeira, dirigentes com mandatos fixos, corpo técnico constituído e instalações físicas adequadas. A resolução anterior também apresentava requisitos semelhantes de capacitação técnica e administrativa do órgão delegatário, mas com menor grau de detalhamento, o que resultava em exigências mais flexíveis. As exigências para celebração de convênio serão abordadas em seção específica.

Por fim a resolução 417/2010 traz uma lista ampla de competências delegáveis, inspirada no artigo 19º do decreto 2.335/1997, contemplando atividades de fiscalização, ouvidoria, apoio à regulação e formulação de padrões regionais de qualidade; além de estudo, análise e acompanhamento de projetos e obras. Fica evidente que as possibilidades de descentralização previstas em norma são bastante amplas, facultando à ANEEL delegar grande parte de seu *core business*. No entanto, constatou-se que, salvo pequenas exceções, somente atividades relacionadas à fiscalização e à ouvidoria têm sido delegadas. Tal assunto também será abordado em seção específica.

Em um Caderno Temático²⁰ sobre a descentralização de atividades publicado em 2005 e reeditado em 2013, a ANEEL deixou claro tratar-se de mecanismo facultativo, mas nem por isso menos importante:

(...) considerando a dimensão e a extensão do território nacional e do sistema elétrico brasileiro, a ANEEL, valendo-se de prerrogativa que lhe foi conferida por lei, tomou a decisão estratégica de descentralizar suas atividades às Unidades da Federação, por meio do estabelecimento de parcerias com as Agências Estaduais de Regulação de Serviços Públicos.

Com essa estratégia, além de criar condições para um relacionamento sólido com os estados e o Distrito Federal, a ANEEL vem tornando mais ágil e presente a sua atuação nas unidades da Federação, aproximando-se da sociedade e facilitando a vida dos consumidores e dos agentes regulados.

Como se observa, a ANEEL empreendeu esforços para modernizar o arcabouço normativo que disciplina delegação de competências para as agências estaduais. Nesse contexto, a Teoria da Agência traz uma visão interessante. Sendo o contrato (em sentido amplo) o instrumento que rege a relação agente-principal, a teoria pretende indicar qual contrato é mais eficiente para administrar essa relação. O desenho de um contrato eficiente é especialmente complexo dadas as suposições que a teoria faz sobre indivíduos (ex.: racionalidade limitada e auto interesse) e sobre as organizações (ex.: metas conflitantes) (EISENHARDT, 2015).

No caso da ANEEL, o modelo baseado em remuneração por disponibilidade foi substituído por um baseado em produtos e custos de referência, ou seja, pelo menos em tese o novo modelo é mais orientado para resultados. Segundo Eisenhardt (2015, p. 7), um dos pressupostos da corrente positivista da Teoria da Agência é que contratos baseados em resultados tendem a ser mais eficazes em aproximar as preferências dos agentes com as do principal, uma vez que as recompensas de ambos dependem das mesmas ações. Contratos baseados no comportamento do agente seriam mais indicados somente em contextos em que o acesso à informação completa é possível e o principal tem condições de observar as ações do agente (EISENHARDT, 2015).

Nas seções a seguir será possível verificar como os novos contratos têm funcionado e em que medida a Agência Federal tem conseguido cumprir seus mandamentos legais no tocante à descentralização.

²⁰ ANEEL, Agência Nacional de Energia Elétrica. Descentralização de atividades. Cadernos Temáticos ANEEL, 1. Brasília: ANEEL, 2005. p. 9. Disponível em <https://www.aneel.gov.br/documents/656835/16505063/2005_CardenosTematicosANEEL1.pdf/a43c63f4-ba11-8b60-24e8-c01e5e0ab6b5> acesso em 29/01/2020.

4.2 Motivação e Gestão da Descentralização na ANEEL

4.2.1 Propósito e Motivação da Agência Federal ao descentralizar

Conforme detalhado na seção “O caminho até a Resolução 417/2010” do presente capítulo, a ANEEL conta com amplo arcabouço normativo que a autoriza delegar competências aos estados. O Decreto 2.335/1997 em particular, além de determinar que ANEEL identifique e estimule as oportunidades de delegação (art. 19 § 1º), apresenta os objetivos para o exercício da descentralização:

Art. 19. A ANEEL promoverá, em nome da União e nos termos dos arts. 20 a 22 da Lei nº 9.427, de 1996, a descentralização de suas atribuições, mediante delegação, aos Estados e ao Distrito Federal, de atividades complementares de regulação, controle e fiscalização dos serviços e instalações de energia elétrica, com o objetivo de:

- I. aproximar a ação reguladora dos agentes, consumidores e demais envolvidos do setor de energia elétrica;
- II. tornar mais ágil e presente a ação reguladora;
- III. adaptar as ações de regulação, controle e fiscalização às circunstâncias locais.

Com pequenas variações, os objetivos indicados no Decreto foram citados por diferentes entrevistados, de todos os níveis hierárquicos, dentro e fora da ANEEL. Como exemplo, três trechos foram transcritos abaixo. Os entrevistados que são servidores da ANEEL foram identificados pela sigla EA, enquanto os entrevistados das agências estaduais foram identificados pela sigla EE.

Quadro 5: Motivos diversos da descentralização

Entrevistado	Trecho
EA2	(...) é o grande ganho da descentralização: a proximidade e o conhecimento que [o órgão estadual] tem da região, do território do estado dele. E a capacidade de agir com muito mais rapidez...
EA14 (Diretor)	(...) o <i>locus</i> [da agência estadual] é a área de concessão. Então ela é que acompanha de perto a atividade das concessionárias, e ela que funciona como uma caixa de ressonância da sociedade local, e ela que vai poder (...) avaliar melhor a prestação de serviço da concessionária, claro que aderente às regras e políticas estabelecidas pela agência [federal].
EE1 (relação sólida)	Com a agência estadual, nós estamos mais perto tanto da distribuidora, como do consumidor, assim como do governo do estado. (...) Você tem um acompanhamento maior de toda a fiscalização que é feita na distribuidora por uma equipe local e que está presente constantemente dentro do estado.

Fonte: Elaboração própria a partir das entrevistas

Outro ponto destacado pelos entrevistados é que a descentralização representa a ampliação da força de trabalho de ANEEL, cuja estrutura é considerada modesta diante da atribuição de fiscalizar e regular os serviços de energia em todo o território nacional. Dez dos

treze servidores de unidades da ANEEL que descentralizam, que dão apoio ao processo ou que são membros da Diretoria Colegiada tiveram opinião semelhante, a exemplo do diretor EA14: “O formato da agência atual (...), principalmente na constituição dos cargos e também no quantitativo de servidores, não permite que a agência atue de forma intensiva fazendo fiscalizações, auditorias, diligências com pessoal próprio”.

Em auditoria sobre a qualidade da distribuição de energia elétrica, ao analisar a SFE (superintendência da ANEEL responsável por fiscalizar a transmissão e distribuição de energia no Brasil), o TCU apontou que “A reduzida quantidade de fiscais é evidente, considerando que há mais unidades da federação a serem fiscalizadas do que a própria quantidade de fiscais. O problema tem exigido um grande esforço da SFE no sentido de priorizar adequadamente quais fiscalizações serão realizadas.”²¹

Assim, percebe-se que embora a descentralização seja tratada como “um mecanismo facultativo de delegação das competências da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL aos Estados e ao Distrito Federal”²² ou ainda como uma “decisão estratégica”²³, a Agência Federal teria dificuldade em abandonar os convênios de cooperação sem comprometer a fiscalização do serviço de energia elétrica.

Machado (2014, p. 199) ressalta que estados e municípios são chamados a participar da execução de políticas públicas formatadas e supervisionadas pelo governo central na medida em que conferem capilaridade aos programas federais. Essa constatação também se aplica à descentralização da ANEEL, que convida governos estaduais a mobilizarem recursos no plano regional para contribuir com a fiscalização e regulação do setor elétrico.

Por fim, dois entrevistados apontaram possíveis fatores políticos que decorrem da descentralização e envolvem a aproximação da ANEEL de políticos locais ou bancadas estaduais que podem, por exemplo, colaborar na tramitação parlamentar de matérias de interesse da Agência Federal (EA1 e EA2).

4.2.2 Estratégia e gestão da descentralização na ANEEL

Sessenta por cento dos entrevistados de unidades da ANEEL que descentralizam, que dão apoio ao processo ou que são membros da Diretoria Colegiada indicaram que a atual

²¹ TCU, Tribunal de Contas da União. Relatório de Auditoria Operacional - Acórdão nº 651/2016 – TCU – Plenário, p. 11.

²² ANEEL, Agência Nacional de Energia Elétrica. Descentralização de Atividades. Disponível em <https://www.aneel.gov.br/descentralizacao-de-atividades>, acesso em 10/02/2020.

²³ ANEEL, 2005, p. 9.

direção da Agência Federal está comprometida em ampliar os convênios de cooperação com as agências estaduais, desde que respeitados os critérios de adesão previstos na Resolução 417/2010. Foi possível constatar que embora permeie a atuação da ANEEL desde sua origem, a importância atribuída à descentralização varia conforme muda o corpo diretivo da ANEEL.

Esse direcionamento da diretoria também consta de uma memória de reunião técnica ocorrida em 12/06/2019: “Descentralizar é uma determinação da Diretoria da ANEEL. Caso a Unidade Organizacional não queira delegar atividades a uma agência estadual, deverá justificar.”²⁴

Um indício de valorização das agências estaduais é a ampliação nos valores dos contratos de metas em período recente. O recorte de 2013 a 2019 das informações do GRÁFICO 1 sugere uma inflexão nos últimos dois anos. Todos os membros da atual diretoria da ANEEL iniciaram seus mandatos ao longo do ano de 2018.

A despeito do novo patamar de importância do processo de descentralização, foi possível constatar que a posição da diretoria precisa ser mais bem discutida com as unidades organizacionais, nem sempre convencidas da necessidade de ampliar os convênios. O entrevistado EA9 apontou um posicionamento arbitrário da Diretoria.

Quadro 6: Percepção de servidores sobre a determinação da Diretoria da ANEEL para descentralizar

Entrevistado	Trecho
EA9	(...) há um posicionamento tanto da diretoria como da assessoria institucional de que formando o convênio, as superintendências têm que descentralizar alguma coisa, tanto que existe a demanda de a gente desenvolver produtos para que sejam encaminhados às agências (...)
EA9	(...) haveria uma imposição para as superintendências fazerem, ou todas as superintendências fazerem com todos os estados. Eu acho que isso aí é um pouco complicado.
EA5	(...) todas as áreas vão descentralizar, a não ser que comprove a inviabilidade, essa é a ideia.
EA7	(...) o contrato em si é uma competência, embora tenha influência da diretoria, é uma competência dos superintendentes (...) Teve um convênio novo, eu acho que foi do Acre, que foi celebrado, ou seja, [o estado teve] aquele esforço de mudar a legislação e tal (...) e as áreas técnicas falaram que não tinham interesse de fazer o contrato.

Fonte: Elaboração própria a partir das entrevistas

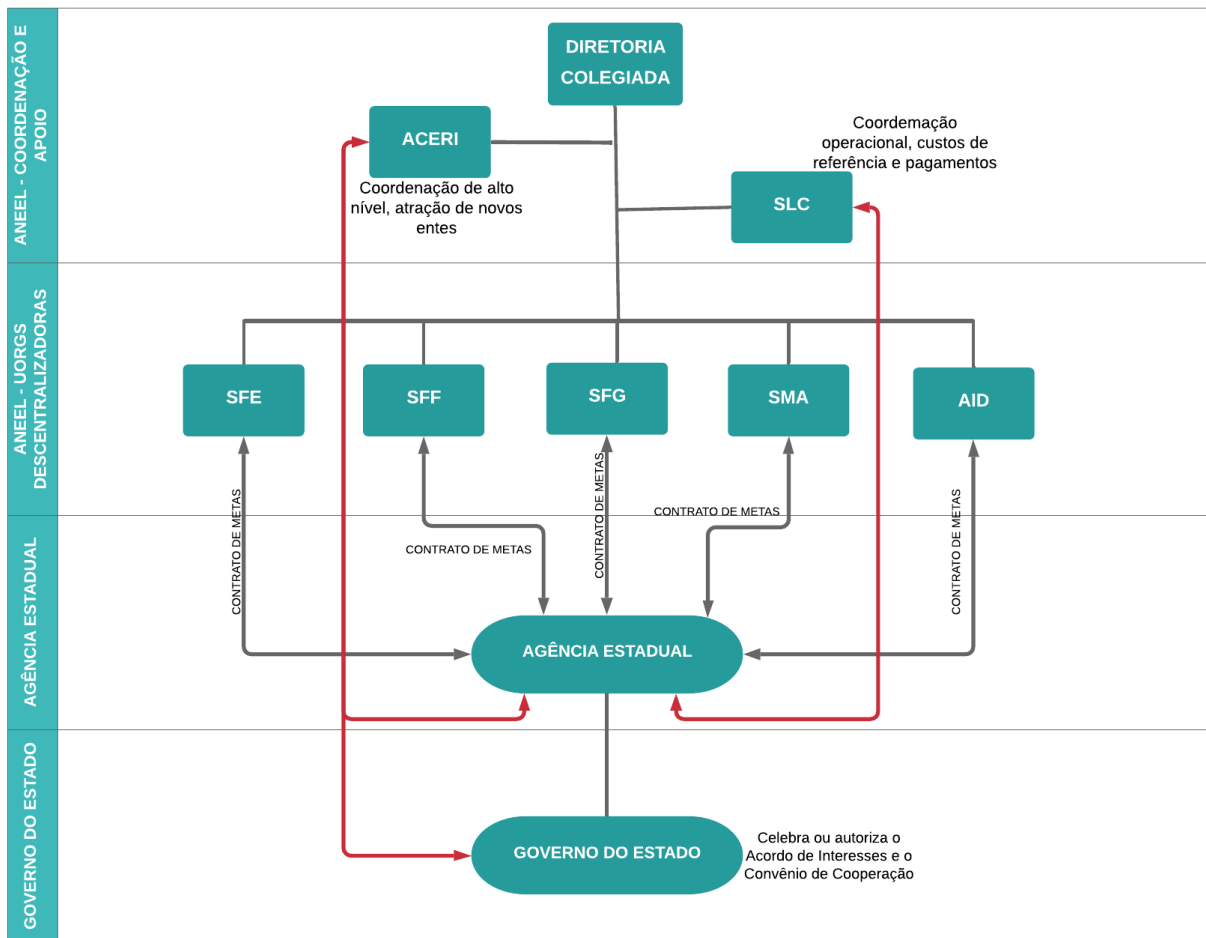
²⁴ANEEL, Agência Nacional de Energia Elétrica. Despacho nº. 3/2019-AID/ANEEL, de 18 de junho de 2019. Inclusão de documentos no processo, p. 2. (48585.000418/2019-00)

A falha no convencimento de alguns servidores certamente gera resistências, já notadas pelo Diretor-Geral da ANEEL:

A gente nota uma resistência do nosso corpo técnico em trabalhar de forma delegada. Tem algumas áreas que ainda precisam entender melhor o convênio e têm resistência a fazer o convênio. De certa forma isso contribui para que algumas possibilidades [de descentralização] que a gente já podia estar adotando, a gente não está avançando. Mas a nossa intenção é trabalhar internamente, e trabalhar com as agências conveniadas.

Ainda que a ampliação dos convênios de cooperação seja um objetivo da atual diretoria, foi constatado que a ANEEL não tem uma estratégia bem definida. Além disso, a unidade organizacional responsável pela governança da descentralização, e que deveria conferir coerência e uniformidade ao processo, na prática desempenha outra função: a de atração de novos entes e relacionamento institucional de alto nível com agências e governos estaduais. Essa unidade organizacional passou por várias reformulações: até 2012 era denominada Superintendência de Relações Institucionais, quando foi convertida em Superintendência de Comunicação e Relações Institucionais. Em 2019, foi fragmentada em várias Assessorias, cabendo atualmente à Assessoria de Cerimonial e Relações Institucionais (ACERI) tratar da celebração de convênios de cooperação e acordos de interesse, zelar pela aderência dos órgãos estaduais às diretrizes da ANEEL e cuidar da governança do processo em sentido amplo.

Figura 3: Organograma da descentralização de atividades da ANEEL



Fonte: Elaboração própria

A modelagem de produtos e a gestão dos contratos de metas seguem pulverizados entre diferentes unidades organizacionais, que contam com a assistência da Superintendência de Licitações e Controle de Contratos e Convênios para a definição de insumos, custos de referência dos produtos descentralizados e outros aspectos ligados à operacionalização dos contratos de metas. Assim, cria-se uma teia de relacionamentos que faz com que cada agência estadual tenha de celebrar até cinco contratos de metas todos os anos, um com cada unidade organizacional.

A falta de estratégia e a dificuldade de coordenação foram notadas em algumas entrevistas. Alguns entrevistados defendem a criação de uma unidade organizacional que de fato conduza o processo de descentralização.

Quadro 7: Falta de estratégia e coordenação

Entrevistado	Trecho
EA4	(...) outra dificuldade é falta de uma estratégia de longo prazo da ANEEL para estabelecer parâmetros de atuação das agências.
EA7	A ANEEL sempre teve uma posição difusa sobre isso, a ANEEL nunca teve uma posição nisso... o que ela quer para as agências estaduais[?]
EA7	Eu acho que [deveria] ter uma área aqui que coordene o processo, que coordene mesmo, que tenha a visão ANEEL, (...) uma visão do que ela quer de longo prazo com as agências.
EA5	(...) eu sugeriria a criação de uma superintendência, assessoria, núcleo, seja lá o que for de descentralização com mais gente envolvida para cuidar, para pôr isso para funcionar de forma mais efetiva.
EA14 (Diretor)	O ideal é que nós aqui na Agência [Federal] tivéssemos uma unidade que fizesse a gestão de toda a descentralização e fizesse a interação entre as unidades que fazem a descentralização, para permitir uma melhor e mais otimizada gestão desse instrumento.

Fonte: Elaboração própria a partir das entrevistas.

Um servidor estadual apontou que existe “uma certa não uniformidade na própria ANEEL, cada convênio com cada superintendência tem características próprias” (EE5). Embora a dificuldade na coordenação das atividades descentralizadas tenha sido apontada pelos entrevistados, nem todos concordam que a unificação dos contratos de metas seja a melhor saída. Um servidor da ANEEL discorda da unificação dos contratos, mas reconhece que “quem está do lado de lá na agência estadual parece que está trabalhando com duas instituições distintas” (EA8).

Quadro 8: Opinião sobre a existência de um contrato para cada unidade organizacional descentralizadora

Entrevistado	Trecho	A ANEEL deveria unificar os contratos?
EA7	[Ter vários contratos é] com certeza negativo, negativo, ineficiente, gera retrabalho, e gera pessoas separadamente fazendo processos administrativos. Eu acho que se fosse centralizado seria muito melhor.	Sim
EA14 (Diretor)	Então você tem cinco contratos apenas em uma agência estadual, e se nós pensarmos, extrapolarmos isso para todas as agências estaduais nós temos um custo administrativo que não é só nosso, é também da agência estadual e que poderia ser bastante simplificado se tivéssemos apenas um convênio/contrato.	Sim
EA1	(...) eu acho que manter separado é mais fácil de gerir do que manter todos eles juntos, embora dê mais trabalho um pouco porque são mais contratos para assinar, mas respeita cada área.	Não
EE3 (relação sólida)	(...) a segmentação em termos de atividade, acho que por superintendência, ela é melhor, até porque a gente consegue alocar melhor o recurso humano da equipe, o pessoal se especializar mais na distribuição ou mais na geração.	Não

Fonte: Elaboração própria a partir das entrevistas.

Ainda que a unificação dos contratos não seja consenso, um ponto merece destaque: dois servidores de agências estaduais com relacionamento sólido apontaram a necessidade de maior interação entre os contratos de ouvidoria setorial, sob responsabilidade da SMA, e de fiscalização da distribuição, sob responsabilidade da SFE. As duas superintendências responderam por 82% dos valores descentralizados pela ANEEL no triênio 2017-2019. Essa dificuldade foi reconhecida por uma liderança da ANEEL:

(...) temos uma intersecção muito grande com a fiscalização. Então a ouvidoria setorial da agência estadual evidenciou um problema. A unidade de relacionamento com o consumidor da agência evidenciou um problema. Precisamos subsidiar a fiscalização para ela atacar esse ponto que é crítico. Nossa, aí cai na burocracia: é outro contrato, outra área que gere. Então acho que temos que quebrar algumas barreiras e flexibilizar um pouco esse processo. (EA6 – Superintendente)

Conforme mencionado pelos entrevistados e pela própria ANEEL²⁵, as reclamações de consumidores registradas na ouvidoria setorial, após consolidadas e analisadas, são um dos principais insumos que devem orientar a ação fiscalizadora da Agência Federal. Ficou evidente

²⁵ ANEEL, Agência Nacional de Energia Elétrica. Orientações sobre a Ouvidoria Setorial da ANEEL. Disponível em < <https://www.aneel.gov.br/orientacoes-ouvidoria-setorial>>, acesso em 11/02/2020.

que há espaço para a ANEEL aprimorar a gestão e interação dos processos de descentralização de atividades de ouvidoria e fiscalização da distribuição.

As dificuldades reveladas pelos entrevistados com relação à coordenação da descentralização também foram notadas pela CGU durante o exame da prestação de contas da ANEEL do exercício de 2013. O órgão de controle interno constatou que “a ANEEL não realiza um acompanhamento centralizado dos Contratos de Metas e tampouco possui ferramentas capazes de fornecer uma visão gerencial do planejamento e da execução de tais contratos” (CGU, 2014, p.140).

A CGU destacou ainda que “A despeito de se reconhecer que, isoladamente, cada Superintendência envida seus melhores esforços no sentido de gerenciar a informação da descentralização e mitigar os riscos de desconformidades, a falta de uma visão centralizada se torna um ponto a ser revisitado pela Agência” (CGU, 2014, p. 143).

Apesar da carência de estratégia e da aparente ausência de critérios objetivos para a celebração de convênios de cooperação, as entrevistas indicaram que as unidades organizacionais descentralizadoras seguem alguns parâmetros. Embora não conste em nenhum regulamento, são feitas análises da escala dos serviços de energia no estado. Estados com poucas distribuidoras ou com parque gerador reduzido tendem a não serem vantajosos do ponto de vista da descentralização. Ter escala é especialmente importante porque, a despeito de demandar do estado a estruturação de um corpo técnico especializado, a ANEEL não remunera a agência estadual por disponibilidade, mas somente por produto realizado. O modelo de remuneração será abordado adiante.

Quadro 9: Critérios apontados pelas unidades organizacionais para o exercício da delegação

Entrevistado	Trecho
EA2	(...) acredito que um dos fatores, pelo menos para geração, é o tamanho do parque gerador. Porque, supondo, no Tocantins ou Acre, o parque gerador é pequeno. Não justifica um convênio.
EA6 (Superintendente)	No caso da SMA, fazemos uma avaliação do porte, do tamanho da concessão no estado, da relevância. A própria fiscalização [avalia] se vai ter demanda suficiente... A Fiscalização da Geração [avalia] se tem empreendimento de geração ou não. Se não tem empreendimento de geração num estado não faz sentido delegar esse tipo de atividade, falando de contrato de metas.
EA9	(...) a agência que tem só uma concessionária no estado não vai conseguir ter demanda de trabalho para todos os anos.

Fonte: Elaboração própria a partir das entrevistas.

Em síntese, foi possível constatar que a falta de uma estratégia bem definida para a descentralização e de uma estrutura de governança capaz de promover a coordenação entre as Unidades Organizacionais da ANEEL não apenas obstaculiza a atração e manutenção de parceiros, mas certamente leva a entregas aquém do potencial das agências estaduais.

4.2.3 O modelo de remuneração e avaliação

Com a Resolução Normativa 417/2010, a ANEEL passou a adotar um modelo de custos de referência para remunerar as agências estaduais. Segundo a Agência Federal²⁶, a metodologia de custos tem como premissa a uniformização dos produtos (quantitativo de homens-hora e demais insumos de cada produto não varia de um estado para outro) associada à variação dos custos unitários de acordo com especificidades regionais (custo da mão-de-obra e das instalações locais, por exemplo).

Além de custos diretamente associados a produtos (homem-hora, locação de veículos e diárias e passagens), há incidência de um percentual administrativo com objetivo de remunerar custos indiretos, associados à administração e coordenação do convênio. Assim, cada produto descentralizado (uma fiscalização ou uma elaboração de relatório, por exemplo) tem insumos com valores monetários associados. Se o modelo tem o mérito de capturar diferenças regionais de valor, certamente demanda esforço administrativo da ANEEL em manter preços diferenciados para cada agência.

Interessante notar que o modelo foi criticado tanto pelo excesso de particularidades (“Ele é completamente fulanizado”, segundo o entrevistado EA4), quanto por não captar a realidade de um estado como o Pará, que exige deslocamentos muito complexos para se fiscalizar determinadas usinas, segundo o entrevistado da ARCON/PA (EE10). Como os estados conveniados remuneraram seus servidores de maneira muito diversa, isso se reflete nos valores pagos às agências: “(...) tem agências hoje com o valor do homem-hora, por exemplo, a duzentos reais e tem agências com o valor de quarenta e dois, o que é uma disparidade muito grande porque respeita a individualidade da agência” (EA1).

Nesse contexto, mais de um servidor da ANEEL sugeriu o estabelecimento de um valor nacional de referência. No entanto, o esforço da ANEEL em manter valores regionais parece louvável e a padronização poderia levar governos estaduais que remuneram mal seus servidores

²⁶ ANEEL, Agência Nacional de Energia Elétrica. Memorando n°. 182/2013-SCR/ANEEL, de 24 de abril de 2013a. Comparativo entre o modelo de descentralização adotado pela ANEEL até a vigência dos atuais contratos de metas vigentes, introduzidos à luz da REN 417, de 2010. (48574.000724/2013-00)

a se apropriar dos valores transferidos pela Agência Federal, uma vez que não haveria correspondência entre o valor do homem-hora pago pela ANEEL e a remuneração do servidor estadual. Ademais, certamente haveria um desestímulo para agências cuja remuneração eventualmente fosse superior ao valor de referência.

Outra premissa do novo modelo é a vinculação do pagamento à apresentação dos produtos realizados pelas agências estaduais (ANEEL, 2013a). Assim, se antes os parceiros estaduais eram remunerados por disponibilidade, passaram a receber somente o valor de cada produto efetivamente entregue²⁷. Além disso, foi delineada uma avaliação dos produtos por meio do Índice de Qualidade do Produto – IQP, que afere prazo, forma e conteúdo dos produtos desenvolvidos pelas agências e pode ensejar descontos nos valores pagos. Posteriormente esse índice foi alterado e recebeu o nome de Índice de Qualidade da Agência – IQA. Com relação à avaliação das agências, a CGU declarou:

(...) o IQP tem o importante papel de mensurar o quanto o produto entregue pelas Agências Estaduais se adequa às necessidades da ANEEL. (...) a avaliação negativa da Agência Federal, além de motivar o desconto do valor a ser repassado, em virtude da aplicação do fator de pagamento, tem o condão de levar o órgão regulador federal a revisitar a adequabilidade da descentralização de suas atividades para determinado estado da federação (CGU, 2014, p. 151).

Em resposta a uma consulta pública sobre a metodologia de avaliação da gestão associada, a ARSESP, maior parceira estadual da ANEEL, manifestou contrariedade:

Existem discricionariedades nas avaliações dependendo do avaliador. A possibilidade de glosas a partir de certo índice foge ao espírito da gestão associada. Como a geração do IQA pressupõe análise dos produtos das agências estaduais, acredita-se que a gestão da descentralização pode se aperfeiçoar caso se institucionalize uma câmara recursal para que a agência justifique seu trabalho e não tenha seu pagamento suspenso unilateralmente. O instituto da glosa não se coaduna com um projeto de ampla colaboração entre as agências estaduais e a ANEEL)²⁸

Embora os argumentos da ARSESP não tenham sido acolhidos durante a consulta pública, meses depois as unidades organizacionais diretamente ligadas ao processo de descentralização propuseram uma nova sistemática de avaliação – ainda não deliberada pela Diretoria da ANEEL, com justificativas que corroboraram os apontamentos da Agência paulista:

²⁷ Observou-se que os contratos de metas celebrados no âmbito da ouvidoria setorial ainda preservam algumas características de remuneração por disponibilidade, diferentemente das atividades de fiscalização, cuja remuneração é exclusivamente por produto entregue.

²⁸ ANEEL, Agência Nacional de Energia Elétrica. Nota Técnica nº 59/2017–SCR/ANEEL, de 12 de junho de 2017a. Análise das contribuições referentes à Consulta Pública nº 013/2016 acerca da proposta de aprimoramento da metodologia de Avaliação da Gestão Associada de Serviços Públicos, p. 6. (48574.000903/2017-00)

(...) outro assunto polêmico e que não colabora para o sentimento almejado de parceria é a glosa financeira por insuficiência na nota global do trimestre. Pela regra atual, quando a média das notas em um dado trimestre é inferior à 86%, uma glosa imediata é realizada nos pagamentos subsequentes. Além de gerar atritos entre os servidores das agências estaduais e os da ANEEL, esta prática não nos parece ser adequada como meio de incentivo a melhorias e nem apropriada a ser aplicada em outros órgãos da administração pública.²⁹

A exemplo da ARSESP, um entrevistado de outra agência declarou que “às vezes a gente acaba nem nos manifestando [sobre a nota recebida], a gente engole em seco e deixa assim... as poucas vezes em que a gente consegue ainda rebater ou contra-argumentar, não é reconhecido.” (EE3) Outro entrevistado, contudo, apontou que houve evolução no relacionamento com a ANEEL: “(...) a gente perdia ponto por causa de uma vírgula, uma crase, não fazia muito sentido isso. (...) [Hoje] o produto é avaliado muito na questão do conteúdo técnico”. (EE1).

Além disso, ainda que tenham reservas pontuais, os quatro representantes das agências estaduais com relacionamento sólido consideram a avaliação necessária, a exemplo do entrevistado EE6: (...) eu entendo que a agência [federal] precisa ter metas pré-estabelecidas, qualidades pré-definidas para avaliar o produto, até para garantir o mínimo de qualidade, para garantir uma padronização”.

Interessante notar que nos primeiros anos de aplicação da nova metodologia a Diretoria Colegiada da ANEEL afastou³⁰ reiteradas vezes a aplicação de descontos nos repasses feitos às agências estaduais, motivando, inclusive, uma recomendação da CGU, que fez a seguinte constatação:

Ao não aplicar o fator de pagamento no cálculo do valor a ser repassado às Agências Estaduais, a ANEEL acaba desvirtuando o novo modelo de descentralização, especialmente quando se considera que um dos argumentos utilizados pelo órgão regulador para a adoção de tal modelo é a maior ênfase na eficiência e eficácia no alcance dos resultados pactuados (CGU, 2014, p.151).

Ao adotar a nova metodologia, tendo como base custos de referência e indicadores de qualidade, a ANEEL pretendeu dar ênfase ao controle de resultados em vez do controle de meios: “não cabe à ANEEL se preocupar, enquanto delegante, quanto à gestão administrativa e financeira do órgão ou entidade estadual delegada, mas, apenas, quanto aos resultados obtidos

²⁹ ANEEL, Agência Nacional de Energia Elétrica. Nota Técnica nº 174/2017–SFE/SFF/SFG/SMA/ SCR/ANEEL, de 15 de dezembro de 2017b. Aperfeiçoamento do rito de avaliação dos Contratos de Metas e respectivo pagamento previsto na Resolução Normativa nº 417/2010. (48534.005264/2017-00)

³⁰ Portarias n.º 1.968/2011 (art. 4º, parágrafo único), 2.458/2012 (art. 3º) e 2.886/2013 (art. 2º).

e se tais resultados atingiram os padrões de eficiência estabelecidos, dentro dos índices esperados de desempenho pactuados” (ANEEL, 2013a, p.2).

Esse desejo de priorizar o controle de resultados ficou patente durante toda a construção do atual modelo normativo da descentralização da ANEEL, conforme detalhado na seção “O caminho até a Resolução 417/2010”. Os dispositivos revogados pela REN 417/2010 previam, por exemplo, que o órgão delegado fornecesse relatórios de execução financeira e prestasse contas dos recursos recebidos, apresentando, inclusive, extratos bancários e demonstrativos de pagamentos (Resolução 296/1998 e Norma de Organização 3/2001).

Embora o aumento de efetividade da atuação das agências estaduais seja controverso, de fato a metodologia adotada pela ANEEL tem o inegável mérito de facilitar a mensuração das entregas das agências e aferição dos custos, reduzindo a necessidade de controles. O voto do diretor que relatou a deliberação da Resolução 417/2010 sustentou que:

A precificação de cada atividade descentralizada permite um controle e gestão mais apropriados dos recursos do orçamento da ANEEL. Permite, também, à agência estadual realizar a atividade com mais liberdade para gerir as despesas, desde que atendidos todos os requisitos técnicos exigidos. Assim, o parceiro estadual pode ser efetivo na realização do trabalho desenvolvido.³¹

Servidores da ANEEL e das agências estaduais também apontaram vantagens da metodologia em termos de facilitar o controle e mensuração de resultados, a exemplo do entrevistado EA4: “(...) você pagava basicamente por nota fiscal apresentada, era um inferno de papelada.” A opinião é compartilhada por outros, como o EE1: “Após a 417 houve uma evolução muito grande. (...) nós tínhamos um trabalho muito grande para fazer prestação de contas para a ANEEL. Tudo era através de nota fiscal. E todo ano a gente sofria uma auditoria, que gerava uma apreensão muito grande dentro da agência.”

A maioria dos entrevistados nas agências não questiona o valor dos produtos, mas o quantitativo de produtos delegados, que por vezes é considerado insuficiente para cobrir os custos fixos da agência estadual. Além disso, há baixa previsibilidade do que vai ser descentralizado a cada ano. Trata-se de questão controversa uma vez que, de um lado a ANEEL exige uma estrutura robusta e um corpo técnico qualificado, e de outro não assegura um financiamento perene. As agências estaduais são órgãos públicos, não sendo simples mobilizar e desmobilizar recursos humanos a depender dos repasses da ANEEL.

³¹ Agência Nacional de Energia Elétrica (Brasil). Voto proferido pelo diretor Romeu Donizete Rufino. Brasília, 23/11/2010. Disponível em < http://www2.aneel.gov.br/cedoc/aren2010417_1.pdf>. Acesso em 14/02/2020.

Quadro 10: Subfinanciamento das agências estaduais

Entrevistado	Trecho
EE1 (relação sólida)	Na origem, eu acho que os valores são coerentes..., mas as atividades que são descentralizadas muitas vezes não refletem o gasto que a agência tem com pessoal e com a parte administrativa para manter a atividade funcionando.
EE3 (relação sólida)	(...) são onze pessoas aqui que estão disponíveis para a ANEEL o ano inteiro, então teria que, assim, a ANEEL remunerar no mínimo o salário dessas pessoas, 100% do tempo...
EE6 (relação sólida)	(...) eu ficaria muito mais confortável se vocês pensassem numa forma de remuneração que garantisse pelo menos a folha de pagamento.

Fonte: Elaboração própria a partir das entrevistas.

Além disso, a vigência dos contratos é considerada limitada. Paradoxalmente, uma das principais mudanças da 417 foi a adoção de convênios com vigência indeterminada, justamente sob a justificativa de assegurar estabilidade³². No entanto, os recursos financeiros ficaram atrelados aos contratos de metas, que têm vigência de doze meses. Além disso, constatou-se que a ANEEL tem por padrão aprovar somente ao final de cada exercício o limite financeiro a ser descentralizado para cada agência no ano seguinte:

Quadro 11: Data de aprovação do limite financeiro da descentralização

Ano	Data da aprovação	Documento
2012	14/12/2011	48512.008005/2011-00
2013	21/12/2012	48512.000282/2013-00
2014	20/12/2013	48512.000105/2014-00
2015	19/12/2014	48512.006239/2014-00
2016	08/12/2015	48575.004287/2015-00
2017	29/11/2016	48575.007310/2016-00
2018	28/11/2017	48512.005176/2017-00
2019	27/11/2018	48512.005517/2018-00
2020	10/12/2019	48575.006997/2019-00

Fonte: Elaboração própria

Ademais, os valores repassados às agências estaduais fazem parte do orçamento discricionário da ANEEL e ficam sujeitos a contingenciamentos determinados pelo Governo Federal. Em 2016, por exemplo, um forte contingenciamento levou a ANEEL a suspender a execução de vários contratos de metas. Ainda que posteriormente o orçamento da ANEEL tenha sido recomposto e os convênios retomados, causou enorme insegurança às agências estaduais. A instabilidade orçamentária também é apontada pelas agências como um fator que dificulta a formação e manutenção da equipe.

³² Os convênios celebrados sob os ditames da Resolução 296/1998 tinham vigência de cinco anos.

Quadro 12: Instabilidade orçamentária dos repasses da ANEEL às agências estaduais

Entrevistado	Trecho
EA4	O melhor seria garantir a existência delas a longo prazo, com uma verba definida, determinada, garantida, que desse a possibilidade de melhor remuneração para eles, desse a possibilidade ou até exigisse a contratação de pessoal qualificado nos mesmos níveis daqui, por exemplo, e isso fosse feito a longo prazo.
EA6 (Super-intendente)	As agências precisam de segurança, estabilidade contratual, de repasse de recursos. A cada surpresa que temos de cortes [orçamentários] fica continuando e descontinuando agências, a gente perde muita gente.
EA7	(...) eles precisam de estabilidade financeira para ter uma equipe adequada. (...) se eu não der um sinal financeiro como é que ele vai fazer concurso para aumentar a equipe dele?
EE1 (relação sólida)	Se a gente tivesse um contrato de um tempo maior, vamos supor, dois ou três anos, eu acredito que você daria mais segurança para agência estadual, porque já iria trabalhar com uma visão de longo prazo. É diferente porque eu não sei como vai ficar o nosso orçamento para o ano que vem.
EE5 (relação sólida)	A gente precisa de uma estabilidade maior, de períodos superiores, porque nós já tivemos no passado quebra da continuidade desses contratos, né, e isso foi muito prejudicial para o trabalho da agência. Então você aumentar esse tempo daria mais estabilidade, mais tranquilidade e uma fluidez maior aos trabalhos, reduziria inclusive a burocracia de anualmente ter que rever esses contratos.
EE6 (relação sólida)	(...) a gente precisa avançar nessa discussão no sentido de garantir a estabilidade orçamentária da agência estadual.

Fonte: Elaboração própria a partir das entrevistas.

Como visto, a instabilidade orçamentária decorre tanto de causas sobre as quais a ANEEL tem domínio (aprovação tardia dos limites financeiros, vigência limitada do contrato de metas e demanda inconstante de produtos) como de razões que fogem do seu controle (contingenciamento orçamentário). De toda sorte, são fatores que fragilizam a parceria e desincentivam a celebração e manutenção de convênios.

Como bem destacou Arretche (1999, p. 112), “governos interessados em transferir atribuições de gestão de políticas públicas devem implementar estratégias bem-sucedidas de indução para obter a adesão dos governos locais”. As constatações da presente seção sugerem que existe amplo espaço de melhoria da estrutura de incentivos da ANEEL, de forma a possibilitar a atração e manutenção de parcerias com governos estaduais.

4.2.4 Formas de supervisão das agências estaduais

Segundo Noll, McCubbins e Weingast (1987), na falta de mecanismos de controle, as escolhas das burocracias podem refletir não as intenções dos políticos eleitos, mas preferências pessoais dos burocratas. Ao adaptar a teoria à realidade da ANEEL, pode-se dizer que sem

supervisão e controle efetivos, as agências estaduais poderiam seguir linha diversa da estabelecida pelo Órgão Federal. Apesar de não mais supervisionar os gastos das agências estaduais, como relatado anteriormente, a ANEEL ainda concentra diversos mecanismos de monitoramento e controle do processo de descentralização.

McCubbins e Shwartz (1984) analisaram a fiscalização e o controle exercidos por legisladores e definiram duas tipologias de supervisão parlamentar: “alarme de incêndio” e “patrulha policial”. A patrulha policial é exercida de forma centralizada e direta, com o objetivo de detectar se os objetivos legislativos são cumpridos pela burocracia. Eventuais desvios podem ser punidos e a trajetória da política em questão pode ser corrigida.

O controle realizado com base em denúncias oriundas da sociedade civil sobre a vinculação da ação das agências governamentais ao interesse público é exemplo de supervisão do tipo alarme de incêndio (MCCUBBINS & SCHWARTZ, 1984). Na atuação geral da ANEEL, o alarme de incêndio se efetiva por meio de instrumentos de controle social, como conselhos de consumidores, consultas e audiências públicas (SAMPAIO, 2016). Pode-se destacar ainda a Ouvidoria Institucional da ANEEL, que tem como atribuição analisar críticas, sugestões, reclamações e denúncias sobre a atuação da Agência Federal.³³

Na relação com as agências estaduais, constatou-se que o alarme de incêndio mais evidente é a possibilidade de recurso à ANEEL contra decisões dos órgãos estaduais. O Órgão Federal é a última instância administrativa em qualquer matéria relacionada à regulação ou fiscalização do setor elétrico e pode reformar decisões dos parceiros estaduais. O custo de monitoramento por meio de alarmes de incêndio é reduzido quando comparado à patrulha policial, uma vez que são os próprios cidadãos ou grupos de interesse que fazem “soar um alarme” caso o agente se comporte contra o interesse do principal.

Apesar da existência de mecanismos de supervisão do tipo alarme de incêndio, pode-se dizer que na relação da ANEEL com as agências estaduais predomina a patrulha policial. A REN 417/2010 atribuiu às agências estaduais algumas obrigações que evidenciam esse caráter, notadamente: “assegurar o livre acesso de servidores da ANEEL e dos órgãos de controle externo e interno aos documentos e instalações concernentes ao objeto do Contrato de Metas, a qualquer tempo, principalmente quando em missão de fiscalização ou auditoria (art. 63, XVII).

³³ A Ouvidoria Institucional não se confunde com a Ouvidoria Setorial, diversas vezes mencionada no presente trabalho, e que tem por função resolver controvérsias entre consumidores e distribuidoras de energia.

A sistemática de avaliação das agências estaduais, baseada na análise dos produtos e numa avaliação mais ampla da gestão associada, também indicam a existência de mecanismos de patrulha policial na ANEEL. A avaliação dos produtos é realizada por amostragem, e cada unidade organizacional define sua amostra. O resultado dessa avaliação é o já mencionado IQA, apurado trimestralmente, e que pode ensejar a aplicação de glosas financeiras nos pagamentos devidos às agências. Ressalta-se, contudo, que as superintendências descentralizadoras não consideram a sistemática satisfatória: “o IQA não reflete a qualidade da agência estadual em questão, uma vez que o atual procedimento de avaliação é pontual (amostral), de janela de tempo restrita (trimestre)” (ANEEL, 2017b, p. 4).

A avaliação ampla da gestão associada, por sua vez, destina-se a fornecer uma visão geral do processo. No entanto, embora a REN 417/2010 encarregue a Superintendência de Relações Institucionais (atualmente Assessoria de Cerimonial e Relações Institucionais) da condução dessa avaliação, não apresenta direções claras. O normativo é lacônico ao definir a avaliação como “o processo por meio do qual é apurado o resultado alcançado no âmbito da gestão associada de serviços públicos” (art. 1º VII), realizada “periodicamente” (art. 70º I), com o objetivo de “implementar melhorias nessa gestão [associada de serviços públicos]” (art. 88).

O fato é que houve uma única avaliação da gestão associada, realizada em 2015, que analisou a própria ANEEL em fatores como planejamento e custos de referência, e as agências estaduais em fatores como qualificação, desempenho, e manutenção das condições de habilitação previstas no artigo 39º da resolução. Os avaliadores apresentaram uma série de recomendações para a ANEEL, como intensificar as ações de capacitação, e para as agências, como reforçar o corpo técnico. Recomenda ainda que os parceiros interajam para identificar as causas dos problemas de desempenho.³⁴

Para Noll, McCubbins e Weingast (1987), também é possível promover a aderência das atividades burocráticas aos objetivos legislativos por meio de procedimentos administrativos e controles *ex-ante*. Conforme se notará ao longo das próximas seções, a descentralização de atividades de fiscalização da ANEEL, diferentemente de atividades de regulação, prosperou em parte graças ao estabelecimento de rotinas e manuais que facilitam a ação delegada.

³⁴ ANEEL, Agência Nacional de Energia Elétrica. Nota Técnica nº 51/2015–SCR/ANEEL, de 15 de maio de 2015. Apresenta Resultados da Avaliação da Gestão Associada de Serviços Públicos. Analisa os normativos e procedimentos adotados nas Agências Conveniadas em relação aos requisitos do art. 39 da REN 417/2010. Encaminha o Relatório da Avaliação da Gestão Associada para aprovação pela Diretoria da ANEEL. (48574.000962/2015-00)

A desconfiança das superintendências que descentralizam com relação à metodologia de avaliação dos produtos, aliada ao fato de ter ocorrido uma única avaliação geral ao longo de dez anos, podem sugerir que a ANEEL carece de mecanismos mais efetivos de controle. No entanto, conforme se notará nas próximas seções, a presente pesquisa apontou que o Órgão Federal concede reduzido espaço de atuação para seus parceiros. Dessa forma, como o grau de delegação e empoderamento dos órgãos estaduais é baixo, fica mais fácil para a ANEEL, na condição de *principal*, se assegurar que seus interesses são perseguidos pelos *agents*.

Curiosamente, na relação com as empresas de energia, que também pode ser analisada segundo a lógica do principal-agente, a ANEEL investe pesadamente em indicadores e outros instrumentos de monitoramento, prevalecendo características de controle do tipo alarmes de incêndio. O monitoramento das empresas reguladas pela ANEEL foi retratado na seção “A mudança dos modelos de fiscalização e ouvidoria setorial”, no presente capítulo.

4.3 Incentivos e Barreiras à Adesão de Agências Estaduais

4.3.1 Benefícios esperados, incentivos e barreiras à adesão dos estados

As relações verticais na federação brasileira são marcadas pela independência dos entes federativos. Como estados e municípios são autônomos, podem adotar agendas políticas próprias, independente da agenda do Executivo federal (ARRETCHE, 2004). No entanto, o governo federal concentra recursos financeiros e outros recursos institucionais que o possibilitam induzir o comportamento dos entes federados subnacionais (ARRETCHE, 2012; MACHADO, 2014; MACHADO e PALOTTI, 2015; MACHADO, 2018).

Dessa forma, em estados federativos, governos subnacionais assumem a gestão de políticas públicas em geral por três vias: iniciativa própria, expressa imposição constitucional ou por adesão a programas estruturados por níveis de governo mais abrangentes. Tal adesão está diretamente associada à estrutura de incentivos oferecida pelo nível de governo interessado na transferência de atribuições (ARRETCHE, 1999, p. 114). No caso específico da regulação do setor elétrico, de competência da União, a transferência de atribuições requer a adesão dos estados.

A adesão de governos subnacionais depende ainda de um cálculo no qual são considerados os custos e benefícios fiscais e políticos de assumir a gestão de uma política, e ainda os próprios recursos fiscais e administrativos que a gestão local dispõe (ARRETCHE,

1999, p. 115). Nessa linha, serão abordados alguns desses custos e benefícios relacionados à descentralização de atividades da ANEEL.

No Caderno Temático sobre a descentralização de atividades, a ANEEL listou uma série de benefícios esperados da descentralização, que se fariam notar pelos consumidores, agentes regulados e estados que aderissem ao convênio. Os ganhos para aos consumidores e agentes regulados decorrem da proximidade e agilidade com que podem encaminhar demandas ou reclamações, resolver divergências e obter informações. Além disso, consumidores e agentes podem ser mais bem compreendidos em suas demandas por um agente regulador local.

Em outra ocasião, de forma muito semelhante, a ANEEL declarou que a descentralização almeja os seguintes benefícios (ANEEL, 2013a):

- i. Agilizar o processo e o fluxo local de informações;
- ii. Adaptar as ações às circunstâncias locais;
- iii. Minimizar problemas: agentes versus consumidores;
- iv. Maior efetividade e celeridade na prestação de serviços;
- v. Maior aproximação da sociedade, dos consumidores e dos agentes regulados;
- vi. Fortalecimento da cidadania.

De modo geral, os benefícios indicados pela ANEEL nada mais são que uma tradução do art. 19º Decreto 2.335/1997, já detalhado na seção “4.2.1. Propósito e Motivação da Agência Federal ao descentralizar”. Com relação aos estados e ao DF, a ANEEL declarou que “ao criar e implantar as suas Agências Reguladoras, os Estados e o Distrito Federal passam a contribuir para a melhoria na prestação dos serviços públicos locais, cumprindo o seu papel constitucional e fortalecendo a sua imagem perante os cidadãos.” (ANEEL, 2005, p. 16).

Sendo a gestão da energia elétrica uma atribuição federal, a possibilidade de o estado acompanhar e fiscalizar localmente a prestação dos serviços e os benefícios associados em termos de visibilidade e percepção da população também foram mencionados em diversas entrevistas, tanto por funcionários da ANEEL, quanto de agências estaduais. Tais benefícios podem ser considerados como inerentes ao processo de descentralização da ANEEL.

Quadro 13: Benefícios inerentes à descentralização de atividades da ANEEL

Entrevistado	Trecho
EA5	(...) a possibilidade de você falar em nome da ANEEL na fiscalização, na ouvidoria, dar essa assistência, se tornar um canal de acesso do consumidor para falar de energia elétrica...
EA6 (Super-intendente)	(...) o incentivo é o estado receber uma delegação que é da União, da ANEEL, para eles atuarem na ponta. E qual a vantagem disso? É uma resposta que o estado pode dar aos consumidores daquele local, daquela área de concessão.
EA13 (Diretor-Geral)	(...) o próprio poder público estadual tem um interesse em ter a agência estadual para melhor acompanhar a atuação dos concessionários de energia elétrica instalados na localidade, então, assim, incentivo maior que desse não há.
EE1 (relação sólida)	(...) nós temos um benefício que vem justamente do acompanhamento da prestação do serviço da distribuidora para o consumidor. Isso reflete para o governo um certo controle da situação, da prestação [do serviço de energia elétrica] no estado. Então isso pra gente é importante. E também é importante para o consumidor.
EE2 (relação interrompida)	(...) com convênio é outra coisa, o estado já vê com outros olhos, a própria população mesmo, a distribuidora...
EE4 (relação fraca)	(...) mais uma atribuição para a agência, né, maior visibilidade.
EE5 (relação sólida)	[a agência] chama para si uma responsabilidade que a sociedade exige dela, cobra da agência local uma atuação em relação à empresa que está sendo regulada.
EE6 (relação sólida)	(...) o setor de energia elétrica não é competência do estado, então a partir da descentralização ele também se torna partícipe dessa regulação, dessa fiscalização, então ele tem possibilidades de atuar diretamente na prestação, na qualidade da prestação desse serviço... E para o usuário sobretudo, né, em ter a agência tão próxima, ele poder fazer contato com a ANEEL a partir da agência estadual, (...) é bom para todo o mundo.

Fonte: Elaboração própria a partir das entrevistas.

A Agência Federal frequentemente promove ações de capacitações e *workshops*, que são percebidos como um incentivo aos parceiros estaduais. O objetivo da ANEEL é nivelar os conhecimentos e procedimentos das agências estaduais, especialmente no tocante às atividades de fiscalização. A disseminação de conhecimento e a assistência às agências estaduais são obrigações da ANEEL previstas na Resolução Normativa 417/2010:

Art. 30. São compromissos da ANEEL:

I - disseminar o conhecimento sobre suas competências e sobre o setor elétrico, por meio de reuniões técnicas, treinamentos e capacitação do corpo técnico da AGÊNCIA;

II - prestar apoio ao Estado-membro na orientação aos servidores da AGÊNCIA sobre os procedimentos a serem adotados na execução das atividades descentralizadas;

Nas entrevistas houve referências não apenas à capacitação, mas também a possíveis externalidades positivas que decorrem do relacionamento com a ANEEL, considerada por muitos uma agência reguladora gabaritada. Assim, a formação de um corpo técnico qualificado nos estados e o compartilhamento de boas práticas são percebidos como um incentivo associado à descentralização: “(...) a ANEEL acaba sendo referência regulatória, acaba contribuindo para a melhoria da estrutura da agência” (EE10).

Cabe ressaltar, contudo, que um entrevistado apontou que a ANEEL direciona excessivamente a capacitação. “[a ANEEL] abriu a possibilidade de a gente se capacitar (...) mas de certo modo ela direcionou: a capacitação tem que ser na área da NR 10³⁵.” (EE1). Na verdade, as possibilidades de capacitação incentivadas pela ANEEL são restritas às ministradas pela própria Agência Federal, com poucas exceções.

O custeio de atividades de capacitação mais amplas não está expressamente previsto na REN 417/2010. Em tese, para celebrar contrato de metas, a agência estadual já deve contar com pessoal qualificado, comprovado por meio de Declaração de Capacitação Técnica submetida periodicamente à unidade organizacional descentralizadora. A formação de corpo técnico qualificado é considerada obrigação prévia: “(...)a descentralização estimula a formação de um corpo técnico qualificado por parte dos Estados, requisito indispensável para que haja a delegação da ANEEL.”³⁶ No entanto, em documento produzido pelas unidades organizacionais afetas à descentralização, apontou-se que a avaliação da capacitação técnica é mera análise curricular que não necessariamente se traduz em desempenho satisfatório (ANEEL, 2017b).

No documento supramencionado, foi sugerido que a ANEEL passe a apoiar a participação de funcionários das agências estaduais em seminários de regulação, congressos científicos, treinamentos específicos e cursos de especialização, mestrado e doutorado. Essa proposta ainda não foi deliberada pela Diretoria Colegiada da ANEEL. A capacitação é um assunto estratégico porque, conforme se detalhará em capítulos subsequentes, a baixa qualidade dos produtos elaborados pelas agências estaduais é queixa recorrente entre os servidores da ANEEL.

³⁵ NR 10: Norma Regulamentadora 10, expedida pelo então Ministério do Trabalho, que versa sobre Segurança em Instalações e Serviços em Eletricidade.

³⁶ Agência Nacional de Energia Elétrica (Brasil). Descentralização das atividades. Cadernos Temáticos ANEEL, Brasília: ANEEL, 2013b. Disponível em < <https://www.aneel.gov.br/documents/656835/14876406/caderno-tematico-descentralizacao-IWPIB5Zl.pdf/077794da-32c6-4367-aa60-c139dd2f8587>> acesso em 29/01/2020.

Além de constatada em algumas entrevistas, a percepção da ANEEL como um órgão de referência também foi apontada num trabalho acadêmico cujo objeto de estudo foi a ARSESP (LORINI e MANTOVANI, 2018, p. 87):

Outra referência de agência reguladora, segundo mais de um entrevistado, é a ANEEL. Tendo sido uma das primeiras, no Brasil, a Agência passou por um período de consolidação em sua primeira década de existência e hoje possui, por exemplo, um plano de cargos e salários e número de funcionários suficientes para estabelecer-se como referência em regulação no país. Um dos destaques, por exemplo, é a transparência de processos decisórios, “provavelmente uma das mais transparentes no Brasil, inclusive com transmissão ao vivo em vídeo de suas reuniões de diretoria”, com aponta um diretor da ARSESP. (DIRETOR Nº 14, 2017)

Se por um lado a associação com a ANEEL auxilia no aprimoramento e capacitação da agência estadual, por outro a necessidade de se estruturar previamente ao recebimento de atividades delegadas representa um pesado custo de adesão que certamente afasta alguns estados.

Outro incentivo que merece destaque é o repasse de recursos da ANEEL para os estados. A transferência de recursos oriundos da Taxa de Fiscalização arrecadada pela ANEEL estava prevista expressamente na Lei 9.427/1997 (art. 22º) mas passou a ser disciplinada pelo novo marco legal das agências reguladoras (Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019), em seu artigo 35º. A nova norma tem redação semelhante à anterior e não implicou em qualquer mudança prática.

Nesse sentido, a Agência Federal declarou que “Quando se tornam delegadas da ANEEL, as Agências Estaduais de Regulação não oneram o tesouro estadual, pois a Agência federal repassa os recursos necessários à execução das atividades descentralizadas” (ANEEL, 2005, p. 17). Esse tema também apareceu recorrentemente nas entrevistas, tanto de funcionários da ANEEL quanto das agências estaduais. Contudo, não é um tema consensual, nem mesmo dentro da ANEEL:

Quadro 14: Comentários de entrevistados da ANEEL sobre o repasse financeiro

Entrevistado	Trecho	O repasse financeiro constitui um incentivo?
EA1	(...) um recurso federal para o estado seria um incentivo...	Sim
EA6 (Super-intendente)	Para a agência delegada creio que [há um incentivo financeiro] sim. O fato de ter a delegação e ter o repasse, acho que é de certa forma um incentivo, dada até a situação [fiscal] dos estados.	Sim
EA4	(...) o que a ANEEL paga não é interessante.	Não
EA2	(...) em termos de transferência financeira o que a ANEEL transfere para os estados é muito baixo, muito baixo frente um orçamento de um estado como um todo.	Não

Fonte: Elaboração própria a partir das entrevistas.

Ainda sobre a questão financeira, preocupações diversas das agências estaduais se fizeram presentes, conforme se nota nos QUADROS 10, 12 e abaixo. Além da aflição sobre a suficiência dos recursos, dois servidores estaduais manifestaram preocupação sobre o risco de um “financiamento cruzado” em agências multisetoriais. Diferentemente das agências reguladoras federais, que são especializadas, as agências estaduais, em regra, são multitemáticas. Uma só agência pode regular setores diversos, como transportes, gás canalizado e saneamento. Nesse contexto, há o temor de o setor de energia onerar outros setores da agência estadual.

Quadro 15: Comentários de entrevistados das agências estaduais sobre a suficiência dos repasses financeiros

Entrevistado	Trecho
EE1 (relação sólida)	(...) um fator que leva as agências a não "descentralizar" seria a questão financeira. Porque hoje o modelo do convênio é praticamente uma contraprestação de serviços e, normalmente esses serviços, em termos finais, quem determina o que vai ser repassado é a própria ANEEL. As agências estaduais têm há muito tempo lutado para melhorar o custo do homem-hora, assim como as atividades que são descentralizadas para as agências.
EE5 (relação sólida)	(...) existe uma discussão interna de que os valores repassados e o convênio não são suficientes para cobrir as despesas que agência tem.
EE5 (relação sólida)	(...) aventa-se que alguns outros setores estão, sei lá, cobrindo despesa de outro (...) isso é uma coisa preocupante porque por ser multisetorial você não pode transferir para o consumidor de um determinado serviço os custos da regulação de outros...
EE6 (relação sólida)	(...) embora seja uma agência grande, eu não posso utilizar de verba arrecadada do setor de saneamento, de gás para manter o setor de energia elétrica...

Fonte: Elaboração própria a partir das entrevistas.

De toda sorte, é evidente que a remuneração representa um incentivo, especialmente considerando que a competência pela gestão dos serviços é da União. Sem esse incentivo, é razoável supor que dificilmente algum estado se associaria à ANEEL estimulado somente pelos benefícios inerentes ao processo ou relacionados à capacitação dos quadros da agência estadual.

Nesse contexto, diversos autores destacam que desde final dos anos 1990 o governo federal assumiu importante papel de incentivo e indução de políticas públicas, repassando recursos vinculados a políticas específicas formuladas e monitoradas pelo governo central (ARRETCHE, 2012; OLIVEIRA e LOTTA, 2014). No entanto, o receio de que os valores repassados pela ANEEL sejam insuficientes pode constituir uma barreira à adesão de novos entes federados ou à ampliação do escopo com agências já conveniadas.

Por fim, um diretor da ANEEL (EA14) ressaltou ainda a possibilidade de os estados conveniados se beneficiarem de informações relacionadas ao setor elétrico, como dados sobre concessões, relações de consumo e perfil dos consumidores, que são importantes para o planejamento de políticas públicas e investimentos. Outro entrevistado (EA4) apontou um benefício em termos de visibilidade: o nome e telefone da agência estadual passam a constar na conta de luz dos estados que receberem delegação de atividades de ouvidoria.

4.3.2 Critérios para celebração do Convênio de Cooperação

A Resolução 417/2010, em seu artigo 39, traz as condições definidas pela ANEEL para a celebração do Convênio de Cooperação. Em linhas gerais, a Resolução determina que o estado ou DF, para receber a delegação de atividades da ANEEL, deve dispor de agência reguladora dotada de autonomia decisória, administrativa, patrimonial e financeira. A agência estadual deve ainda contar com órgão colegiado constituído de no mínimo três dirigentes, nomeados pelo Executivo, após aprovação pelo Legislativo, para exercer mandatos fixos e, preferencialmente, não coincidentes. Ademais, o órgão estadual deve dispor de corpo técnico administrativo e instalações físicas adequadas para exercer as atividades descentralizadas, além de Comissão de Ética constituída.

A partir da análise das exigências da ANEEL para celebração de convênio, são evidenciados elevados custos políticos e administrativos incorridos pelo estado antes da celebração de convênio. Ainda que afaste potenciais interessados, a ANEEL considera tais critérios importantes, tanto que eles foram reforçados na Resolução 417/2010 quando comparado à norma anterior. Os motivos para esse endurecimento foram declarados pela ANEEL ao destacar motivos que levaram à alteração normativa:

(...) aprimorar os critérios necessários para o credenciamento da Agência Reguladora estadual, buscando assegurar – com o comprometimento firme do governo do estado – as condições de autonomia da agência e o compromisso no provimento e permanente manutenção da qualificação técnica necessária para a execução das atividades delegadas (ANEEL, 2015, p.7);

De modo geral, os servidores da ANEEL entendem que os critérios de adesão são adequados e necessários para assegurar a autonomia da agência em relação aos interesses do estado e do agente regulado. A título de exemplo, estão reproduzidas a fala de dois diretores da ANEEL, e que são coerentes com as entrevistas de servidores de diferentes níveis hierárquicos. Essa opinião também é compartilhada por diversos entrevistados das agências estaduais.

Quadro 16: Percepção sobre os critérios de adesão

Entrevistado	Trecho
EA13 (Diretor-Geral)	(...) a gente não faz convênio com qualquer agência, primeiro a agência tem que ter comprovada capacitação técnica (...) tem que ter as condições de autonomia e independência similar ao órgão federal, dirigentes com mandato, (...) sabatinados seguindo o mesmo exemplo do órgão federal para dar mais autonomia, mais independência para a agência.
EA14 (Diretor)	(...) [as exigências] são adequadas na medida em que nós buscamos espelhar o modelo de governança da agência [federal], que é reconhecidamente um modelo de sucesso na administração pública.
EE10 (relação interrompida)	Eu acho adequado, (...) de uma certa maneira dizem respeito diretamente à autonomia das autarquias em regime especial.
EE11 (relação fraca)	(...) eu considero adequada no sentido de que você estar estimulando a autonomia das agências.
EE5 (relação sólida)	(...) são baseadas na própria formação da ANEEL, e a ANEEL é uma das agências que é, vamos dizer assim, uma referência na regulação do país.

Fonte: Elaboração própria a partir das entrevistas.

Nas falas acima, além da preocupação com as condições de funcionamento do órgão estadual, também é possível observar que alguns entrevistados entendem que agência estadual deve reproduzir características da ANEEL. Nesse ponto, conforme Nota Técnica nº 59/2017-SCR/ANEEL, que trata de uma consulta pública para revisão da metodologia de avaliação da gestão associada de serviços públicos, a ARSESP abriu divergência: “As Agências Estaduais não devem necessariamente espelhar a estrutura do ente federal(...). As diferenças de estrutura de cada agência devem ser consideradas no momento da execução da Avaliação I” (ANEEL, 2017a, p. 6).³⁷

³⁷ Na proposta em questão, a Avaliação I trata justamente dos “Requisitos para celebração e manutenção do Convênio de Cooperação (artigo 39 REN 417/2010)” (ANEEL, 2017a, p. 2).

A ANEEL não acolheu o argumento da ARSESP e apresentou a seguinte resposta (ANEEL, 2017a, p. 6):

As Agências Estaduais funcionam aos moldes da ANEEL. Em virtude disso, devem apresentar uma estrutura mínima para garantir, entre outros requisitos, a autonomia das decisões proferidas em âmbito estadual. A verificação do artigo 39 da Resolução Normativa nº 417, de 23/11/2010, na Avaliação I busca assegurar, garantir e valorizar essa estrutura mínima. (grifamos)

Fica evidente a preocupação do Órgão Federal de que as agências conveniadas guardem algum grau de similaridade com sua própria estrutura. Nesse contexto, ao fazer a análise do discurso político presente na gestão associada de serviços públicos da ANEEL, Fonseca (2017, p. 31) fez a seguinte constatação: “Ao adentrar na análise dos requisitos da ANEEL para descentralizar parte de suas atividades (...), percebe-se mais do que um contexto técnico. Constata-se a coexistência de interesses ideológico-partidários em firmar uma entidade reguladora em âmbito estadual.”

Apesar de reconhecerem a importância das exigências apresentadas pela ANEEL, alguns servidores ressaltaram que tais critérios obstam a adesão de alguns estados, especialmente diante dos modestos incentivos oferecidos pela ANEEL.

Quadro 17: Percepção sobre os critérios de adesão

Entrevistado	Trecho
EA4	(...) tem vários [estados] que não podem [celebrar convênio] de acordo com aquelas normas, não cumprem os requisitos, e não tem interesse, não sei se porque são agências multisetoriais... então você vai mudar uma agência multisetorial por uma exigência da ANEEL?
EA7	(...) convencer um governador a mudar uma lei para dar uma independência para um órgão e ele perder um poder de influência num órgão direto, [perder a prerrogativa de] trocar um dirigente por quinhentos, trezentos mil reais/ano, eu não sei se é muita coisa...
EA14 (Diretor)	(...) o estado vai ter que ter uma estrutura física, vai ter que ter funcionários contratados para isso, e talvez essa organização administrativa não ocorra, seja por limitações orçamentárias ou administrativas ou o próprio contexto político local que não permita.

Fonte: Elaboração própria a partir das entrevistas.

Por fim, um servidor de agência estadual defendeu o abrandamento de algumas exigências: “(...) nem a própria ANEEL tem autonomia financeira. Os recursos dela são sempre contingenciados pela União. Então eu acho que alguns desses itens seria melhor a ANEEL abrandar com relação às agências estaduais, porque se a própria agência federal não consegue, imagina uma estadual” (EE1). De modo geral, no entanto, foi possível constatar que, embora

representem uma barreira à entrada, as exigências para celebração do convênio são consideradas importantes.

Um exemplo de perda dos requisitos para manutenção do convênio apontado por diversos entrevistados foi o da Agência de Regulação e Controle de Serviços Públicos do Pará – ARCON. A agência paraense manteve sólido relacionamento com a ANEEL, mas teve o convênio denunciado após alterações legislativas³⁸ que levaram à interrupção do mandato de dois diretores. Além de prevista na Resolução 417/2017, a estabilidade de dirigentes, que devem cumprir mandatos fixos, é um dos princípios jurídicos que sustentam a autonomia das agências reguladoras.

Por outro lado, a ANEEL deu mostras de flexibilidade após a edição da Resolução 417/2010, concedendo seguidas dilações de prazo (inicialmente 31/12/2012, depois 31/12/2014 e 31/12/2015) para que as agências estaduais que mantinham convênio sob os ditames das normas anteriores se adaptassem às novas exigências (Art. 92º da Resolução 417/2010).

4.3.3 A autonomia das agências estaduais

Conforme explanado na seção anterior, a ANEEL apresenta uma série de exigências no tocante à autonomia formal dos órgãos estaduais. Além da previsão de que as agências conveniadas sejam dotadas de autonomia administrativa, financeira, decisória e patrimonial, os dirigentes devem ser aprovados pelo Legislativo e nomeados pelo Executivo para mandatos fixos. Essas características são consideradas pilares da autonomia decisória das agências reguladoras.

No entanto, a partir das entrevistas e da análise documental, constatou-se que apesar do encorajamento da autonomia em relação ao poder local e aos agentes regulados, o mesmo pensamento não se aplica à relação entre a ANEEL e as agências estaduais. Preocupada em conferir coerência e uniformidade à regulação e fiscalização do setor elétrico, a agência federal tende a centralizar decisões e a conceder pouco espaço de atuação às agências conveniadas. Esse ponto fica patente nas falas do Diretor-Geral da ANEEL:

(...) quando a gente fala autonomia é autonomia em relação ao poder público local. A agência tem que ter liberdade para melhor conferir a decisão técnica ao exercer a delegação da ANEEL. Sobretudo nas atividades de fiscalização, a ANEEL leva o que pretende, os objetivos, as nossas práticas e aí os técnicos [da agência estadual] atuam com total liberdade no processo punitivo. O colegiado [estadual] funciona como uma

³⁸ Lei estadual nº 8.096, de 1º de janeiro 2015, que alterou a redação do art. 17 da Lei estadual nº 6.099, de 30 de dezembro de 1997, que criou a ARCON.

primeira instância decisória, e caberia à ANEEL esse papel de uma segunda instância decisória.

As agências reguladoras conveniadas são vistas como o braço da ANEEL no estado, é um parceiro nosso no estado, agora, ao ser um parceiro nosso tem que seguir a linha definida pela ANEEL.

(...) a agência que nos representa [deve] seguir o alinhamento institucional da ANEEL, e não criar uma linha própria e atuar como se o órgão independente fosse.

A gente tem delegado por meio de convênio algumas atribuições da atividade da agência reguladora, a gente não se omite, primeiro porque a gente não transfere responsabilidade, mas apenas encargos da execução.

As falas do Diretor-Geral transcritas acima se alinham com constatação feita por Arretche (2012) de que, em muitos casos, o desempenho de funções descentralizadas está associado à forte regulação e supervisão do governo central. Assim, a autora indica que a descentralização de competências (*policy-making*) frequentemente está dissociada da descentralização da autoridade decisória (*policy decision-making*). A ANEEL descentraliza a execução de algumas atividades de fiscalização e ouvidoria, mas não o poder de decidir sobre a regulação do setor elétrico.

Por outro lado, um dos principais fatores de empoderamento do órgão conveniado é a delegação de competência como instância administrativa nos processos punitivos ou relacionados à ouvidoria. Assim, os recursos contra autos de infração e outros processos iniciados na agência estadual são avaliados pelo próprio colegiado da entidade, e somente são enviados para ANEEL em segunda ou terceira instância.

Nesse contexto, servidores de diferentes níveis hierárquicos defenderam a liberdade de atuação das agências, desde que respeitadas as orientações da ANEEL. Ademais, demonstraram preocupação com decisões de colegiados estaduais que por vezes não se coadunam com as decisões da própria ANEEL. As entrevistas indicam a dificuldade de se encontrar equilíbrio entre a autonomia do órgão estadual e a obediência aos critérios definidos pela ANEEL, num exemplo de problema de agência, qual seja, a dificuldade de induzir um “agente” a se comportar de modo a maximizar o bem-estar do “principal” (JENSEN e MECKLING, 2008).

Quadro 18: Problemas de agência no relacionamento ANEEL-Agência Estadual

Entrevistado	Trecho
EA6 (Superintendente)	A gente tem que tomar cuidado com essa questão porque autonomia tem que ter o regulador federal, a ANEEL. Assim, no nosso caso, a gente delega a decisão em primeira instância administrativa. Nós já tivemos o caso de uma agência estadual que decidia diferente da gente. (...) A gente precisa preservar uma isonomia de tratamento em abrangência nacional. A regulação é uma só. Agora autonomia em termos de execução das atividades eu acho que sim (...)
EA13 (Diretor-Geral)	(...) não dá para a agência [estadual] ficar fazendo de um jeito e a ANEEL toda vez reformando a decisão. Mas no exercício da atividade de fiscalização, uma vez treinados e imbuídos dos mesmos princípios e propósitos [que os servidores da ANEEL], os técnicos das agências estaduais têm total autonomia para sua atuação.

Fonte: Elaboração própria a partir das entrevistas.

O tema é tão polêmico que, sob a justificativa de padronizar o número de instâncias recursais e os prazos de análise, algumas unidades organizacionais da ANEEL propuseram abolir a delegação para as agências estaduais decidirem em primeira instância. O tema ainda não foi deliberado pela diretoria colegiada da ANEEL, mas sua aprovação representaria uma importante redução do espaço de atuação das agências conveniadas (ANEEL, 2017b).

Especialmente em matéria de planejamento e definição da agenda de fiscalização, as agências estaduais se ressentem da falta de autonomia. A fiscalização de distribuidoras de energia, em particular, é matéria sensível porque trata do fim último do serviço de energia e que afeta diretamente as unidades consumidoras, sejam residências, comércio ou indústrias. Nas entrevistas foi possível constatar que as agências estaduais sofrem pressões políticas e institucionais, especialmente em momentos críticos, como casos de problemas de fornecimento de energia ou reajustes tarifários.

Quadro 19: Agências estaduais são cobradas pela sociedade local

Entrevistado	Trecho
EE3 (relação sólida)	A gente fica um pouco engessado no poder de tomar uma iniciativa (...) fazer uma ação de fiscalização para aquilo que está "pegando" porque, vamos dizer assim, não está dentro do nosso termo de referência, não está dentro das prioridades do monitoramento. Às vezes a gente fica aqui nos defendendo, levando pedradas e tentando segurar as coisas, e a gente não pode, vamos dizer assim, tomar uma ação, porque toda ação tem que ter que ser conversada e discutida com a superintendência respectiva.
EE1 (relação sólida)	A cobrança que nós tínhamos tanto dos consumidores, como do Ministério Público e do próprio governo, com relação à ação da distribuidora, era muito forte. Então quando somos interpelados por eles, eles questionam “Por que não fizeram isso? Por que demorou demais a ter uma fiscalização?”. Eles nos enxergam como um órgão autônomo para agir, mas ficamos muito presos à questão da autorização, de quem autoriza ou não a realização de um produto.
EE6 (relação sólida)	A sociedade olha para agência reguladora estadual e espera que ela atue em todas as áreas referentes à regulação, né, às vezes ela tem dificuldades de entender as limitações que nós temos de atuação. Por exemplo, na época de reajuste e revisão tarifárias a agência é instada a se manifestar, mas ela não tem nenhum poder sobre isso.
EE1 (relação sólida)	Nós fomos chamados para a CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito), a imprensa direto, o governo cobrava, e a gente tentava mostrar que nós temos uma responsabilidade limitada dentro desse processo porque a competência não é nossa, não é do estado, ela é da União.

Fonte: Elaboração própria a partir das entrevistas.

As falas acima denotam a existência de custos políticos associados à assunção de atribuições pelos estados, além dos custos administrativos e de adesão citados anteriormente. Não por acaso, entrevistados das agências estaduais pleitearam maior autonomia, embora alguns reconheçam avanços da ANEEL:

Quadro 20: Servidores de agências estaduais clamam por mais autonomia

Entrevistado	Trecho
EE1 (relação sólida)	Se a gente tivesse uma autonomia maior, se a decisão de realizar uma fiscalização fosse também da agência estadual, isso seria muito interessante.
EE3 (relação sólida)	(...) nos falta um pouco de autonomia tá, eu acho que poderia ampliar um pouquinho nossa autonomia, embora a gente já tenha evoluído um pouco (...) as atividades nossas elas vêm de cima para baixo, nós não temos muito poder de negociação.
EE5 (relação sólida)	Acho que existe uma centralização muito grande das decisões, (...) mas nós das agências conveniadas temos batalhado para conquistar uma participação maior nessa tomada de decisões.
EE5 (relação sólida)	(...) a agência estadual deveria ter uma voz mais ativa na hora da definição dos itens a serem fiscalizados, ela deveria participar de uma etapa onde são definidas as fiscalizações (...) apesar de que ANEEL ouve as nossas opiniões.
EE6 (relação sólida)	(...) eu acho que a gente poderia ter sim mais autonomia, porque a gente identifica às vezes necessidades de fiscalização que a gente não tem autonomia de realizar porque a gente depende sempre de a ANEEL autorizar.
EE6 (relação sólida)	(...) às vezes a gente se sente mero prestador de serviço, e eu acho que a gente poderia fazer mais do que isso, entendeu? É autonomia assistida (...) nada do tipo, "decido e faço o que eu quero", não, tudo conversado, mas assim, de maneira que a gente possa apresentar sugestões e serem acatadas.

Fonte: Elaboração própria a partir das entrevistas.

Quando não recebe propostas das agências estaduais, a ANEEL deixa de aproveitar o conhecimento desses entes no tocante às particularidades dos estados conveniados. Essa foi a conclusão de uma auditoria do Tribunal de Contas da União:

Identificou-se, também, que as agências estaduais conveniadas não são consultadas formalmente quanto a demandas por fiscalização ou assuntos prioritários nos respectivos estados. Em função da ausência dessa consulta, a Aneel perde importante conhecimento sobre as necessidades e peculiaridades locais de dez estados brasileiros. O fato chama a atenção porque a decisão estratégica da Aneel de delegar as fiscalizações aos estados foi justificada em lei, decreto e resolução da Agência com base na necessidade de aproximar a fiscalização do setor elétrico às circunstâncias locais (TCU, 2016, p. 37).

Nesse ponto, o Diretor-Geral da ANEEL parece concordar com a Corte de Contas: “A gente aqui de Brasília não tem a sensibilidade da localidade, então a gente pode traçar a linha mestra do que a gente almeja, mas esse refinamento eu acho que temos espaço para avançar e dar autonomia para as agências estaduais.”

É razoável supor que as condições estritas de trabalho da ANEEL podem afastar interessados em estabelecer convênio com a agência federal. Um exemplo é o Rio de Janeiro, conforme indicou o entrevistado EA4:

“(…) [o Rio de Janeiro] queria autonomia para definir fiscalização, o tipo de fiscalização, onde fiscalizar, o que fiscalizar, e aí a ANEEL não aceita isso (…) Então a descentralização, às vezes, é meio de mão única, você recebe o recurso, você fornece o pessoal e a ANEEL determina tudo o que você vai fazer, embora a diretoria das agências possa atuar nos processos administrativos.

O Rio de Janeiro negocia formalmente com a ANEEL desde o ano de 2008 e somente em 2019 celebrou um Acordo de Interesses³⁹, que não gera efeitos práticos em termos de delegação de atividades porque trata apenas de “compartilhamento de experiências” e “transferência de conhecimento”. Por ser um caso representativo do estrito posicionamento da ANEEL com relação ao grau de autonomia de órgãos conveniados, o Rio de Janeiro será abordado com mais detalhes em outra seção.

Machado e Palotti (2015) analisaram as relações intergovernamentais em diferentes políticas sociais e apontaram que, apesar do compartilhamento de competências apontar para um federalismo cooperativo, predominam características de federalismo centralizado na coordenação vertical dessas políticas. De forma semelhante, na regulação e fiscalização do setor elétrico, há estreito espaço decisório para os estados. A ANEEL concentra a competência legal e normativa, além de conhecimento técnico e outros recursos que a possibilitam conduzir de forma centralizada as políticas do setor elétrico, ainda que descentralize a execução de atividades de fiscalização e ouvidoria.

Além disso, em determinadas políticas públicas nas áreas de assistência social e saúde, por exemplo, existem espaços deliberativos para definição de aspectos operacionais da implementação dessas políticas. Os conselhos são formados por representantes de diferentes níveis de governo, em composição paritária, e que operam segundo regras de consenso. Assim, pelo menos em tese, estados e municípios têm poder de veto e podem contrabalançar a força da União. No entanto, mesmo nas políticas públicas que agregam espaços deliberativos o governo federal segue com grande capacidade de definição de agenda e de aprovação dos temas de seu interesse (Machado e Palotti, 2015).

No caso da ANEEL, inexistem espaços deliberativos. Contudo, as agências estaduais frequentemente são convidadas a participarem de fóruns onde ocorrem debates técnicos e compartilhamento de experiências, a exemplo do Encontro Nacional dos Fiscais da Distribuição, promovido pela SFE, e do Encontro Nacional de Fiscalização da Geração, promovido pela SFG.

³⁹ Acordo de Interesses nº 01/2019-ANEEL. (48585.000825/2019-00)

4.4 A desconfiança com relação às capacidades das agências estaduais

4.4.1 Capacitação e infraestrutura das agências estaduais

Ao analisar a descentralização de políticas sociais, Arretche (1999) sustenta que atributos estruturais dos governos subnacionais, como a capacidade fiscal e administrativa, têm um peso importante para a descentralização. Tais capacidades, necessárias para a assunção de novas responsabilidades, entram no cálculo dos entes subnacionais que recebem atividades descentralizadas.

Ainda segundo Arretche (1999), o peso dos atributos estruturais dos governos subnacionais na tomada de decisão varia de acordo com requisitos institucionais das políticas, como, por exemplo, a engenharia operacional da política a ser descentralizada. A engenharia operacional decorre da própria natureza da política: políticas de saneamento básico exigem grandes investimentos concentrados no tempo, e são raríssimos os municípios que se interessam em assumir tal empreitada. Por outro lado, políticas de merenda escolar não demandam grandes investimentos e contam com incentivos financeiros por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, tendo sido integralmente assumidas por estados e municípios.

Desse modo, quanto maiores os custos implicados na gestão de uma dada política e quanto mais reduzidos os benefícios associados, menor será a propensão dos governos locais ou regionais a assumirem competências (ARRETCHÉ, 1999). Nas seções anteriores foi evidenciado que na descentralização da ANEEL existem custos associados à assunção de obrigações pelas agências estaduais. A engenharia operacional das atividades descentralizadas pela ANEEL tem um custo inicial relativamente alto, posto que exige a estruturação e qualificação de uma autarquia estadual, que deve manter os requisitos durante toda a vigência do convênio.

As entrevistas deixaram patente a existência de uma grande variação em termos de capacidades das agências estaduais. Algumas agências são consideradas altamente qualificadas e com boa infraestrutura, enquanto outras ficam marcadas por dificuldades de toda ordem, sendo a baixa qualificação do corpo técnico o problema mais apontado. Foi possível notar que alguns servidores da ANEEL avaliam as entregas dos parceiros estaduais de forma mais positiva que outros.

Quadro 21: Percepção sobre as capacidades e qualificação das agências estaduais

Entrevistado	Trecho	Percepção
EA2	Tem agências muito boas e tem agências bem deficitárias. (...) [em algumas agências] falta a questão técnica. Às vezes é uma galera mais velha, às vezes com dificuldade de usar algumas ferramentas, dificuldade de se capacitar.	Neutra
EA4	Varia muito, tem algumas [agências] que tem um corpo técnico bom, a maioria tem um corpo técnico de qualidade sofrível.	Negativa
EA5	Eu diria assim que 80% [do que é produzido pelas agências estaduais] é satisfatório, muito bom, e tem lugar que você não consegue nem entender o português.	Positiva
EA5	[A ARPB/PB] não consegue alocar equipamentos de informática adequados, a infraestrutura física da agência é ruim, e aí você tem, por outro lado a ARCE, no Ceará, (...) tem uma sede própria, computadores novos, servidores capacitados.	Neutra
EA6 (Superintendente)	Nós temos agências que talvez não tenham um profissional com um perfil curricular tão evoluído, aprimorado, mas que tem muita vontade de fazer, de trabalhar. E outros com a capacidade muitas vezes de contribuir com o próprio processo regulatório, não obstante a gente não delegar essa competência.	Positiva
EA6 (Superintendente)	[O corpo técnico das agências estaduais] é muito heterogêneo, mas tem muita gente boa. Tem muita gente boa. Tem profissionais com doutorado, por exemplo, na ARCE, no Ceará.	Positiva
EA7	Diversificado, tem corpo técnico melhores que o nosso, tem agências com pessoas melhores que a ANEEL, embora a ANEEL nunca admita isso. Mas tem pessoas com corpo técnico muito inferior, ou seja, tem efetivamente agência que dá mais trabalho do que resultados, entendeu? Mas tem agência que dá resultado e ajuda a gente, mas algumas áreas não sabem aproveitar esse potencial por preconceito.	Positiva
EA8 (Superintendente)	Me parece que tem corpo técnico de excelência em algumas, e com muita carência dessa mesma excelência em outras.	Neutra
EA14 (Diretor)	De fato, elas são bastante heterogêneas. O grande trabalho hoje das áreas que fazem a descentralização é uma melhor uniformização, melhor padronização dos trabalhos, e claro que isso passa desde uma política de valorização desses servidores pela as agências estaduais (...) [até a] infraestrutura física para poder prover os melhores serviços para a sociedade.	Neutra

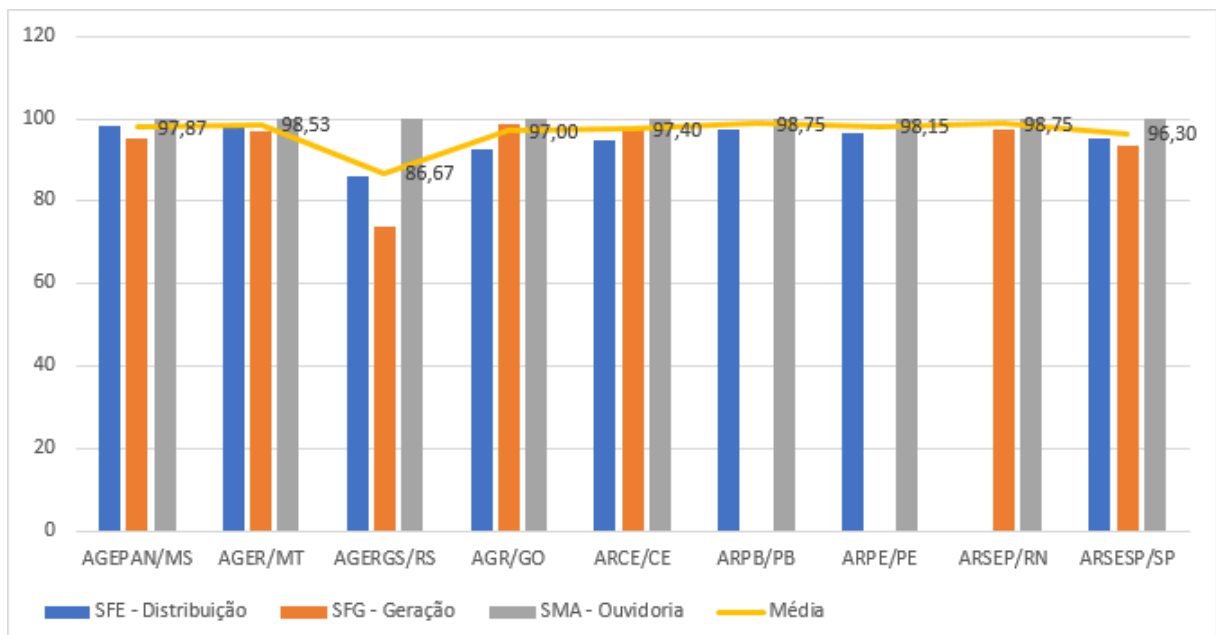
Fonte: Elaboração própria a partir das entrevistas.

As deficiências com relação à qualificação das agências estaduais, contudo, não foram confirmadas pelos parceiros locais. Exceção feita às agências de Alagoas (relação interrompida) e Tocantins (relação ausente), nenhum outro servidor estadual apontou problemas de qualificação da força de trabalho. Por outro lado, entrevistados de duas agências com

relacionamento sólido (AGR e ARCE) indicaram que o quantitativo de servidores é suficiente, porém já sem condições de absorver novos trabalhos.

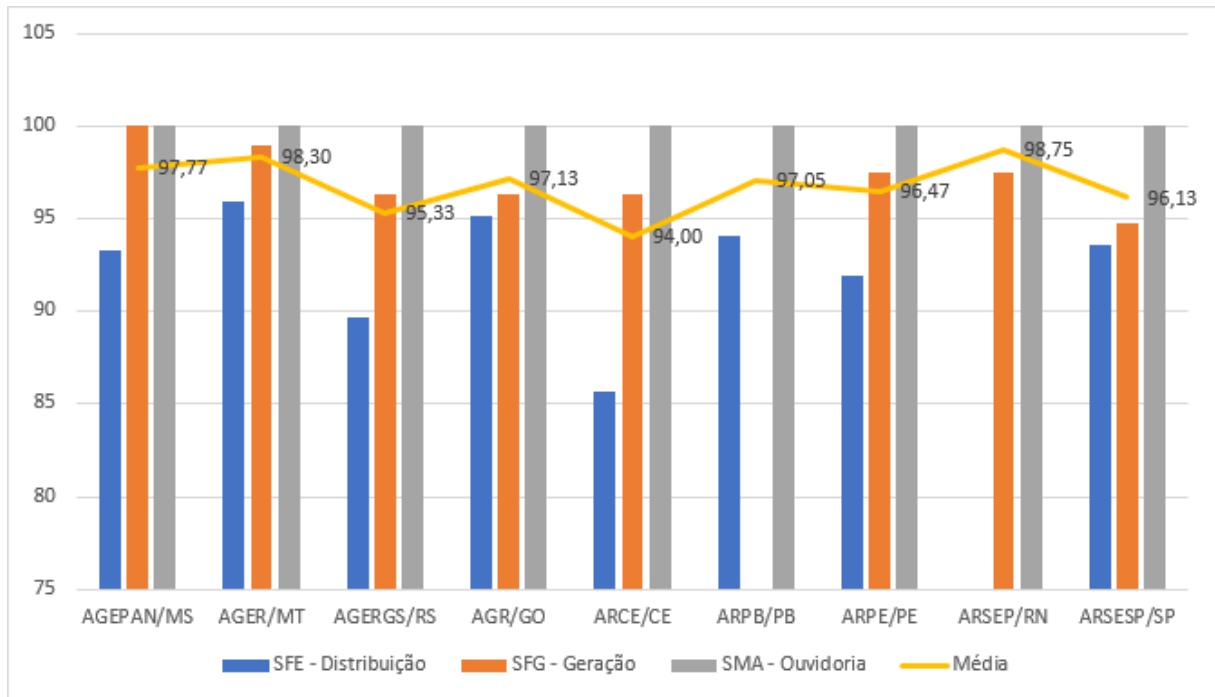
Interessante observar que, a despeito das reclamações sobre a qualidade das entregas das agências estaduais, as notas atribuídas às agências (IQA) são elevadas. Em geral as agências são avaliadas com notas superiores ao mínimo estabelecido pela REN 417/2010 para haver a aplicação do fator de pagamento. Como ressaltou o entrevistado EA1, que trabalha em superintendência que dá suporte ao processo, as reclamações das áreas descentralizadoras em relação à qualidade das entregas das agências estaduais raramente se traduzem em glosas.

Gráfico 2: Avaliação das agências estaduais em 2016



Fonte: SFE/ANEEL (Diagnóstico Conjunto das Agências Estaduais, setembro de 2018)

Gráfico 3: Avaliação das agências estaduais em 2017



Fonte: SFE/ANEEL (Diagnóstico Conjunto das Agências Estaduais, setembro de 2018)

A discrepância entre as notas das agências e a percepção captada nas entrevistas sugere que o modelo de avaliação é deficiente e não tem sido capaz de aferir satisfatoriamente a qualificação das agências conveniadas. Nessa seara, as superintendências descentralizadoras propuseram nova sistemática de avaliação na Nota Técnica nº 174/2017, ainda pendente de deliberação da Diretoria Colegiada. De toda sorte, foi indicado que a ANEEL já investe em ações de nivelamento dos servidores das agências estaduais e, segundo o Diretor-Geral, ainda há espaço para avançar nesse sentido.

Quadro 22: ANEEL investe na melhoria da qualificação das agências estaduais

Entrevistado	Trecho
EA12	(...) esses problemas da qualidade, da falta de padronização ... fizeram com que ANEEL se mexesse nos últimos anos... criaram uma rotina de fazer workshops de nivelamento sobre procedimento de fiscalização, condutas, padronização em documentos, dosimetria dos autos de infração.
EA13 (Diretor-Geral)	[Com relação] à discrepância da qualidade dos produtos, a gente tem muito a trabalhar nesse sentido. Assim, a ANEEL tem um dever de casa bom para fazer. Cabe à ANEEL se expressar melhor perante as agências. A gente observa algumas que fazem um material de boa qualidade e outras que o material produzido não tem tanta qualidade assim.

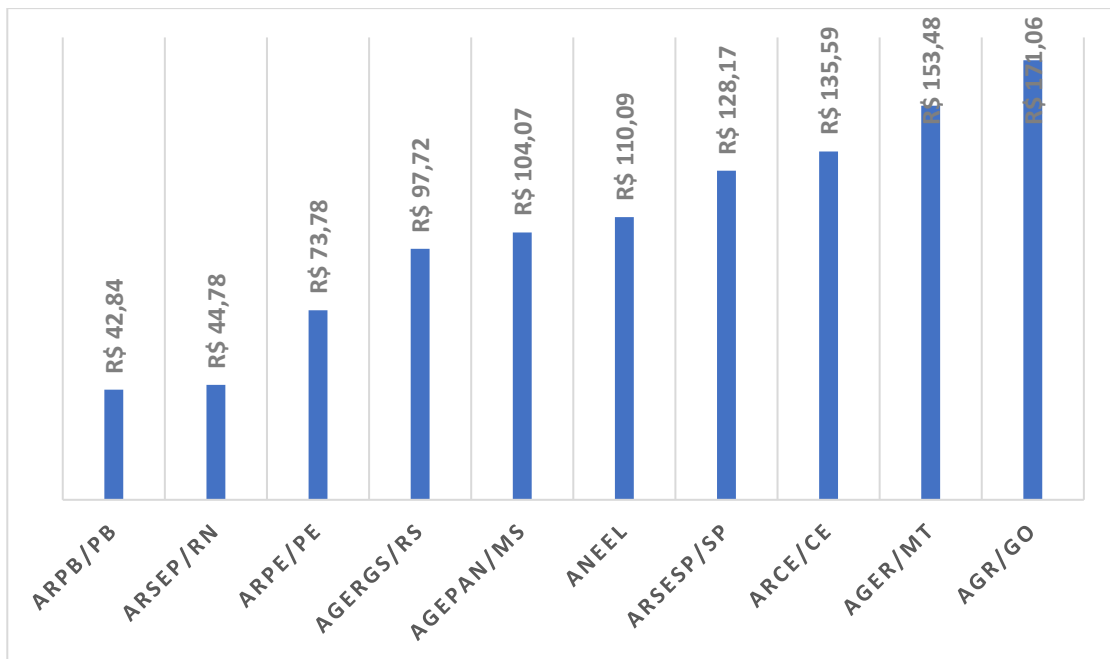
Fonte: Elaboração própria a partir das entrevistas.

Outro assunto presente nas entrevistas e que possivelmente está ligado às condições insatisfatórias de trabalho proporcionadas por algumas agências estaduais é a grande rotatividade da equipe. Segundo diversos entrevistados, há constante renovação do pessoal

contratado e perde-se o conhecimento acumulado pelo profissional, além de gerar um retrabalho no treinamento dos novos funcionários estaduais pelas equipes da ANEEL. Esse sentimento foi compartilhado por mais de metade dos entrevistados do grupo que inclui diretores e superintendências que descentralizam ou que dão suporte ao processo.

É razoável associar a alta rotatividade a baixos salários. No entanto, muitas agências possuem valor do homem-hora superior ao da própria Agência Federal⁴⁰. Ainda assim, fica evidente a discrepância entre as agências, com destaque negativo para os estados da região Nordeste, com exceção da ARCE. O valor do homem-hora pago às agências estaduais corresponde ao custo com salários e encargos do pessoal efetivamente alocado nas atividades delegadas em cada entidade, não estando relacionado a cargos ou carreiras específicas do estado.

Gráfico 4: Comparativo do valor do homem-hora de nível superior



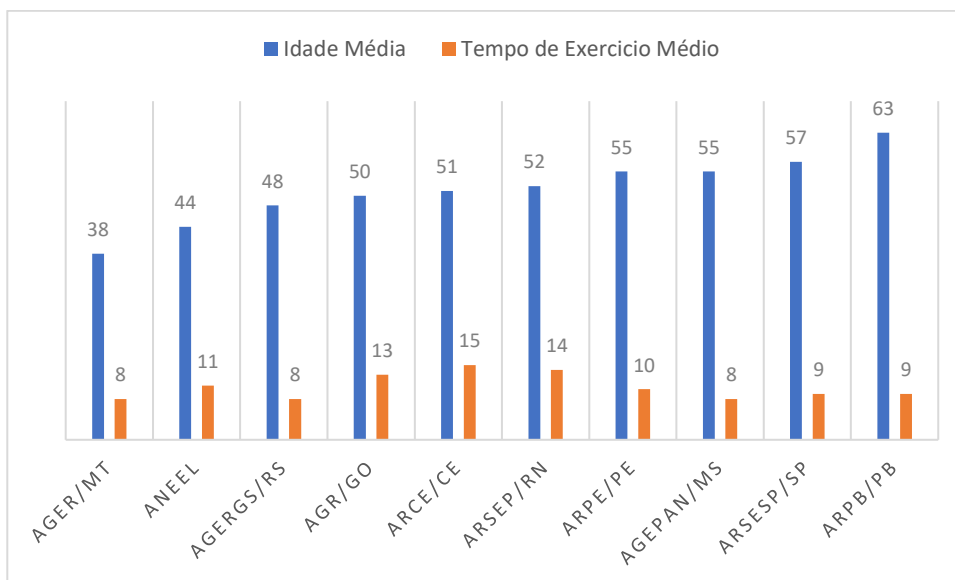
Fonte: Despacho de Mero Expediente nº 221/2019 – SLC/ANEEL (48535.003396/2019-00) e Tabela de Remuneração dos Servidores Públicos Federais Cíveis e dos Ex-territórios (Vol. 79). Elaboração própria.

Além disso, alguns entrevistados (EA1, EA2, EA4 e EA7) apontaram que determinadas agências contam com quadros envelhecidos: “Imagina uma agência com idade média de 63 anos, até a disponibilidade para viagem, para fiscalização [fica comprometida]. (...) não é falta de competência, é a falta daquela competência. A pessoa tem outro conjunto de habilidades...”

⁴⁰ Para cálculo do valor do homem-hora da ANEEL foi considerada a remuneração média de todos os níveis da carreira de Especialista em Regulação, dividido por 200 horas/mês, acrescido de contribuição previdenciária patronal estimada em 22% do salário médio.

(EA4). Contatou-se que a média de idade dos servidores da Agência Federal é inferior à das agências estaduais, com exceção da AGER/MT. No entanto, a ARSESP, agência frequentemente citada como exemplo de órgão qualificado, apresenta a segunda maior média de idade. Tal fato sugere que a idade avançada, tomada isoladamente, não explica eventual desempenho insatisfatório.

Gráfico 5: Comparativo da idade e tempo de exercício médios



Fonte: SFE/ANEEL (Diagnóstico Conjunto das Agências Estaduais, setembro de 2018) e SRH/ANEEL. Elaboração própria.

Quando perguntados a respeito de agências cujo relacionamento foi interrompido, os servidores da ANEEL novamente apontam questões ligadas à qualificação e infraestrutura. Nesse particular houve concordância da representante da ARSAL, agência que deixou de celebrar contratos de metas, tendo sido classificada como “relação interrompida” no presente trabalho, a despeito de o convênio de cooperação seguir vigente.

Quadro 23: Razões para a descontinuação de contratos

Entrevistado	Trecho
EA4	[Contratos foram descontinuados por] absoluta falta de competência mesmo, a qualidade era horrível, as pessoas alocadas simplesmente não tinham condições de fazer o serviço e aí não tinha jeito de continuar.
EA5	A rotatividade era enorme, então, assim, se você não tem uma capacidade de fortalecer a agência pelo menos com um mínimo, servidores com um salário adequado, dirigentes com estabilidade para decidir em relação a questões políticas, é muito difícil mesmo. Por isso que algumas [agências estaduais] foram caindo aí no caminho.
EE2 (Relação interrompida)	Com o salário baixo ficava difícil de desenvolver as atividades no nível do que ANEEL exige, excelência na qualidade do produto e tal...
EE2 (Relação interrompida)	[A ARSAL teve] dificuldade para adquirir profissionais com experiência (...) para o cumprimento dessas atividades dentro do prazo, o próprio produto, a qualidade do produto...

Fonte: Elaboração própria a partir das entrevistas.

Ainda em relação à heterogeneidade de capacidades, alguns entrevistados sugeriram que há correlação entre a estrutura da agência e a realidade estadual: “A agência é muito reflexo do estado onde ela está inserida” (EA1). O entrevistado EA8 tem opinião semelhante: “Há diferenças nas estruturas dos estados que vão ter consequências, certamente. E isso tem a ver com a capacidade financeira de cada um, os incentivos, a qualidade dos servidores, ingerências sociais.”

Nessa linha, Souza e Carvalho (1999, p. 202) apontam que as desigualdades existentes no país se refletem em importantes diferenças nas condições financeiras, políticas e técnico-administrativas dos entes subnacionais, interferindo em sua capacidade de resposta às necessidades e demandas da população. No entanto, interessante observar que a ARCE foi tão citada quanto a ARSESP como exemplo de agência bem estruturada, fato que pode contrariar explicações que associam diretamente a qualificação da agência estadual à estrutura ou capacidade do estado.

Outra explicação fornecida por um entrevistado parece bastante lógica: “[a heterogeneidade de capacidades das agências] está muito relacionada com a importância que os governos estaduais dão para as agências. Eu acho que em termos de Brasil cada governo se organiza e aloca as prioridades dele” (EA7). O entrevistado EA5 tem opinião semelhante: “não digo nem do [tamanho do] estado, mas o tamanho que o governo do estado dá à agência. Representa muito. Se ele não investir uma grana ali e colocar gente qualificada, (...) [o convênio] não aguenta, não dura.”

A aferição das proposições acima e das razões em geral da variação em termos de capacidade das agências, contudo, não estão contempladas no presente trabalho e podem ser objeto de investigações futuras.

4.4.2 Cooperação entre entes federados ou simples prestação de serviços?

Os entrevistados da ANEEL foram perguntados se a descentralização de fato representava uma gestão conjunta ou se aproximava de uma prestação de serviços⁴¹. Sem deixar de reconhecer as dificuldades, diretores e superintendentes são unânimes em qualificar a relação como uma parceria de alto nível:

Quadro 24: Opinião das lideranças da ANEEL sobre a parceria com as agências estaduais

Entrevistado	Trecho
EA6 (Superintendente)	A gente está num trabalho estratégico com eles, de parceria, construindo um modelo para um melhor acompanhamento da prestação do serviço de distribuição na ponta. Então é a essência da atuação delegada (...). No nosso caso é uma parceria, a gente constrói juntos, a gente recebe <i>inputs</i> da agência que tentamos também nos ajustar. É um trabalho a quatro mãos mesmo: a área demandante e a agência delegada.
EA13 (Diretor-Geral)	(...) somos parceiros... é uma visão muito pequena ver o órgão como prestador de serviços. São parceiros nossos na condução das atividades delegadas, então eles têm autonomia para o exercício dessas atribuições.
EA14 (Diretor)	Nós temos que evoluir dessa discussão apenas de prestação de serviços. A agência estadual ela tem que fazer parte não apenas da execução de um plano de fiscalização, ela tem que fazer parte do planejamento da estratégia até a sua implementação. Isso dá uma maior legitimidade ao processo.

Fonte: Elaboração própria a partir das entrevistas.

Entretanto, de modo geral, a opinião das lideranças da ANEEL não é compartilhada pelos servidores de níveis hierárquicos intermediários. Esse fato sugere existir uma distância entre um discurso mais político, típico das lideranças da Agência Federal, e a realidade dos trabalhos da descentralização.

⁴¹ A pergunta não fez parte do questionário dos entrevistados das superintendências de regulação, que não descentralizam atividades nem prestam apoio ao processo.

Quadro 25: Opinião dos servidores da ANEEL sobre a parceria com as agências estaduais

Entrevistado	Trechos
EA1	Eu acho que essa relação contratual fica bem evidente.
EA3	Se aproxima muito de uma prestação de serviços hoje na minha visão, e áreas também tratam assim: "eu remunero e você realiza"... Então não tem aquela questão de pensar juntos como construir algo que a gente possa melhorar ou resolver determinado problema, não tem muito isso não.
EA7	Prestação de serviços, mas pode virar gestão conjunta, é possível.
EA9	Eu acho que é mais uma terceirização. Eu acho que se fosse mais uma gestão associada eles teriam também que participar do planejamento e desenvolvimento dos produtos, darem opinião do que fiscalizar. Então eles também teriam que ter uma visão estratégica, coisa que na minha experiência a gente nunca teve, entendeu? Então as agências sempre fizeram o que a gente delegou, então mais uma terceirização mesmo do que uma gestão conjunta.

Fonte: Elaboração própria a partir das entrevistas.

Além disso, servidores da ANEEL apontam que a metodologia de custos de referência, apesar da melhora em termos de controle orçamentário e mensuração de produtos, pode dificultar a percepção da parceria almejada pelas lideranças da ANEEL: “[o modelo da Resolução 417/2010] trouxe uma visão mais contratualista, e aí em termos de relacionamento com as agências piorou muito, tanto que na mudança da aplicação dessas metodologias eles tiveram muito enfrentamento e se sentiram muito depreciados” (EA7). Nessa mesma linha, o entrevistado EA1 declarou que:

Se a gente está tratando de convênio e parceria (...) o modelo anterior era mais propício a isso. A [metodologia] atual me parece muito uma relação realmente contratual onde fez, pagou, não fez, não pagou, ou glosou. As agências toda vez que têm oportunidade de se pronunciar sobre isso mostram uma certa insatisfação pela questão de contratualidade do instrumento, de ser eles contratados e não mais parceiros.

Nas entrevistas não houve preocupação com aspectos conceituais ou jurídicos. Legalmente, conforme já explicado, a figura jurídica que une a Agência Federal e as autarquias estaduais é a Gestão Associada de Serviços Públicos. Independente da classificação legal, a intenção foi perceber se existe compartilhamento da gestão ou se as agências estaduais atuam primordialmente como executoras das políticas definidas pela ANEEL.

Em que pesem as ponderações dos servidores federais, e também a despeito da reduzida margem de autonomia das agências conveniadas (vide QUADRO 20), os servidores estaduais avaliam positivamente a relação com a ANEEL. No entanto, por vezes a entrevista captou mais o sentimento em relação a um tratamento respeitoso e atencioso entre as equipes federal e estadual, do que propriamente a uma parceria institucional de alto nível.

Quadro 26: Opinião dos servidores das agências estaduais sobre a parceria com a ANEEL

Entrevistado	Trecho
EE1 (rel. sólido)	A gente enxerga o convênio como cooperação, como parceria. Hoje a visão que eu tenho tanto da superintendência, ou o contato que a gente tem com os diretores, é totalmente diferente. Eles sempre reforçam: "É necessário a gente ter a descentralização".
EE2 (rel. interrompido)	Eu não tenho do que reclamar. Realmente a gente tinha assistência da equipe de descentralização em todos os sentidos. A nossa relação era muito boa, a parceria muito boa.
EE3 (rel. sólido)	A forma como a ANEEL tem trabalhado com a AGERGS eu diria que está sólido, vamos dizer assim, internamente todo mundo entende aqui que é estratégico. A manutenção do convênio com a ANEEL é importante para nós, é importante para o estado e só temos a ganhar com isso.
EE10 (rel. interrompido)	A ANEEL sempre foi extremamente proativa buscando contato direto e permanente com as agências conveniadas. (...) [Quando] pedimos pauta com a diretoria da ANEEL, com a superintendência, sempre fomos muito bem recebidos.

Fonte: Elaboração própria a partir das entrevistas.

4.4.3 A extensão das atividades delegáveis

Um dos objetivos da presente pesquisa foi procurar entender as razões que levam a ANEEL a descentralizar apenas atividades de fiscalização e ouvidoria, a despeito de estar autorizada a descentralizar também atividades de apoio à regulação, entre outras.

Inicialmente, cumpre esclarecer que de fato existem algumas limitações na Lei 9.427/1996. Os serviços e instalações de geração de interesse do sistema interligado e os de transmissão integrantes da rede básica foram excluídos da possibilidade de descentralização.

Usinas de interesse do sistema interligado são aquelas de potência instalada a partir de 200 MW, segundo definido pela própria ANEEL na REN 425/2011. Assim, na fiscalização do segmento de geração, as usinas de grande porte são prerrogativa exclusiva da ANEEL. No tocante ao segmento de transmissão, como praticamente todas as linhas estão integradas à rede básica, formando o Sistema Interligado Nacional, somente a fiscalização de sistemas isolados, que hoje representam menos de 0,7% da carga de energia do país⁴², pode ser delegada.

No caso da transmissão, um diretor (EA14) revelou que fez gestões durante a tramitação do novo Marco Legal das Agências Reguladoras com o objetivo de possibilitar a descentralização da fiscalização das linhas de transmissão. Como a ANEEL não obteve sucesso,

⁴² Fonte: EPE, Empresa de Pesquisa Energética. Anuário Estatístico de Energia Elétrica 2019, ano base 2018. Rio de Janeiro, dezembro de 2019. Disponível em <<http://www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/anuario-estatistico-de-energia-eletrica>>. Acesso em 19/02/2020.

ainda segundo o entrevistado, o assunto poderá ser abordado em ocasiões futuras, com potencial de abrir uma nova frente de atividades delegáveis.

Apesar desses impedimentos legais, ainda restam muitas atividades passíveis de delegação, elencadas na própria REN 417/2010 (art. 13) e que não têm sido exploradas, tais como: apoio aos estudos voltados à regulação dos serviços e instalações de energia elétrica; apoio aos processos de outorga; acompanhamento dos programas de execução de projetos e de obras objeto de concessão, permissão e autorização.

Alguns entrevistados apontaram que a ANEEL já descentralizou apoio à regulação com a então Comissão de Serviços Públicos de Energia do Estado de São Paulo, antecessora da ARSESP. No entanto, a CSPE atuou como intermediária da Universidade de São Paulo⁴³, que foi de fato quem prestou consultoria para elaboração de diversos estudos e regulamentos.

Apoio à regulação já foi feito no passado, mas isso tem que ser feito de uma forma muito estruturada e organizada. Apoio à regulação é uma tarefa mais complexa. Acho que estudos sim, estudos de apoio à regulação com certeza. A ARSESP no passado contratou uma fundação da USP e eles fizeram bons trabalhos voltados à regulação técnica (EA6).

Um superintendente ressaltou que na época a ANEEL não contava com quadro próprio de servidores. A Agência Federal realizou o primeiro concurso público para contratação de servidores efetivos em 2005. Antes disso, atuava por meio de funcionários com contrato temporário, cedidos, comissionados ou do extinto Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DENAEE). “(...) a gente ainda não tinha um quadro próprio da ANEEL. Hoje a gente tem quadro próprio, pessoas altamente preparadas. Hoje é muito mais fácil eu mandar alguém ir lá na USP fazer um treinamento específico, do que eu pedir à USP para fazer algum tipo de trabalho” (EA10).

Em geral os entrevistados apontam a maior complexidade das atividades regulatórias como impedimento para descentralizar, além de se tratar de regulamentos de abrangência nacional. Diferentemente das atividades de fiscalização, em que é mais fácil estabelecer rotinas e procedimentos, na regulamentação são realizados trabalhos eminentemente intelectuais. Segundo o entrevistado EA11:

⁴³ Segundo o Relatório Anual de 2001 da Comissão de Serviços Públicos de Energia do Estado de São Paulo, a CSPE e a USP, por meio da Escola Politécnica – Departamento de Engenharia de Energia, celebraram convênio de cooperação técnica em 1999 para o desenvolvimento de estudos e pesquisas relacionados ao apoio à regulamentação e fiscalização dos serviços de distribuição de energia elétrica, entre outras atividades. O relatório está disponível em < <http://www.arsesp.sp.gov.br/RelatorioAnualBiblioteca/Relat%C3%B3rio-Anual-2001.pdf>>, Acesso em 18/02/2020.

Acho que é meio óbvio porque centralizar. [A regulação] é bem complexa, está toda interligada, tudo o que se faz é comparativo. [Não é possível] delegar essa atividade para fazer só em algumas [áreas de] concessões. (...) da mesma forma, eu acho que a questão técnica é muito complicada.

(...) fiscalização eu acho que é um pouco mais simples de conseguir. Faz o procedimento direitinho, o pessoal consegue executar procedimento de fiscalização. Regulação é dinâmico, depende de como é que a gente faria esse contato com eles, de estar sempre aqui capacitando. Eu acho que o ganho que teria se perde com o tempo que a gente vai ter de ensinar e ficar atualizando.

Outro servidor foi mais direto ao apontar as razões de não haver delegação de atividades de apoio à regulação: “Desconfiança da qualidade técnica [das agências estaduais]. (...) eles não têm autonomia para decidir o que vai fiscalizar, eles vão ajudar a regular?” (EA4). De forma semelhante, o superintendente EA10 anotou que “[as agências estaduais] não têm uma capacidade intelectual de produzir [regulamentos para o setor elétrico].

Entretanto, foi possível observar que os servidores de agências estaduais não almejam a descentralização de atividades de regulação. Não há pretensão de elaborar regulamentos estaduais, mesmo porque a regulamentação do setor elétrico brasileiro foi construída em bases nacionais ao longo de décadas.

Servidores estaduais fizeram propostas mais modestas, como a possibilidade de participarem de forma mais direta da fase de estudos e de consulta pública sobre os regulamentos. Apesar de reconhecerem que a ANEEL adota procedimentos transparentes e de incentivo à participação pública quando altera seus normativos, servidores estaduais se ressentem da falta de um canal mais direto. Agências estaduais precisam apresentar suas contribuições nas consultas ou audiências públicas, fazendo uso dos mesmos canais que qualquer cidadão, empresa ou associação de classe.

Quadro 27: Participação das agências estaduais em atividades de apoio à regulação

Entrevistado	Trecho
EE3 (relação sólida)	Nós temos oportunidade [de participar por meio das consultas públicas]. As próprias superintendências de fiscalização incentivam as agências conveniadas a contribuírem, a participarem, mandarem sugestões, recomendações. (...) O que nos falta, vamos dizer assim, às vezes é um <i>feedback</i> . A gente manda uma coisa e a gente não sabe sequer se foi apreciado.
EE6 (relação sólida)	Eu sempre briguei muito por isso: a ANEEL envolver as agências estaduais na origem da melhoria de uma norma ou na origem da elaboração de uma norma, entendeu?
EE6 (relação sólida)	(...) quando vai se pensar na melhoria de um normativo para atender a agenda regulatória, poderia nesse momento envolver representantes das agências estaduais para que houvesse uma participação mais ativa. Talvez isso poderia ser considerado apoio a regulação.

Fonte: Elaboração própria a partir das entrevistas.

Um Diretor da ANEEL apontou que no momento considera mais adequado que “(...) regulamentações, regulações, sejam definidas pelo órgão regulador mesmo, a Agência Nacional de Energia Elétrica, em que pese todas as agências poderem participar disso dentro do processo de consulta à sociedade” (EA14). De toda sorte, o Diretor deixou aberta a possibilidade de delegação de atividades de apoio à regulação no futuro:

(...) antes as agências estaduais apenas executavam processo de fiscalização, hoje elas participam e elaboram procedimentos de fiscalização em conjunto com a ANEEL. Eu acredito que pouco mais à frente no processo evolutivo será permitido atuar de forma mais intensa e colaborativa na formulação de regulamentações (EA14).

Apesar das dificuldades de se avançar na delegação de atividades de apoio à regulação, alguns servidores da ANEEL vislumbram outras atividades que podem passar a ser delegadas. A despeito da linguagem por vezes técnica, pode-se mencionar alguns exemplos: “revisão de procedimentos de fiscalização” (EA2); “comunicação e relacionamento [institucional]” (EA3); “anuências prévias e contratos de partes relacionadas” (EA9), “inspeções pré-leilões” e “auxílio na análise de processos de melhorias e reforços” (EA14). Algumas agências estaduais também manifestaram interesse em receber novas atividades:

Quadro 28: Interesse das agências estaduais em ampliar a descentralização

Entrevistado	Trecho
EE1 (relação sólida)	Temos todo interesse em aumentar nosso portfólio de atividades. Agora também depende da própria SFF.
EE3 (relação sólida)	(...) depende também da própria ANEEL. O interesse [da agência estadual] em manter e ampliar [o convênio] é presente, não de diminuir.
EE6 (relação sólida)	(...) a gente poderia avançar melhor na questão da descentralização com a área de comunicação.

Fonte: Elaboração própria a partir das entrevistas.

Existe uma aparente contradição entre a propensão para receber novas atividades delegadas e a informação de que algumas agências não teriam condições de absorver nova demanda de trabalho. No entanto, o desejo de ampliar as atividades delegadas deve ser analisado conjuntamente com a defesa de maior estabilidade nos repasses aos órgãos estaduais, que poderiam se estruturar para melhor desempenhar suas funções.

De toda sorte existe espaço para a ampliação das atividades descentralizadas, algo que pode contribuir para a sustentabilidade financeira dos convênios de cooperação. No entanto, como anotado por um superintendente, existem custos administrativos prévios também para a ANEEL:

Temos muitas possibilidades no âmbito da descentralização, mas precisamos nos estruturar. Se a gente não se estruturar aqui, trabalhar a modelagem, fazer a nossa

parte, se a gente não conseguir, fica difícil. Hoje nós temos um problema, temos déficit de pessoal. Na descentralização eu tenho que parar, trabalhar muito para depois colher o fruto lá na frente. Então prefiro fazer [em vez de descentralizar] (EA6).

A presente seção constatou que os servidores da ANEEL frequentemente percebem carências nas agências estaduais, principalmente relacionadas à capacitação de seus quadros. A desconfiança dos servidores da Agência Federal com relação às capacidades das agências estaduais é um dos fatores que obstam a ampliação das atividades delegadas. Além disso, tal desconfiança também induz posturas centralizadoras do Órgão Federal, que tende a não compartilhar decisões com órgãos estaduais, frequentemente percebidos como meros prestadores de serviço.

De forma semelhante, Machado (2014), ao analisar políticas sociais, apontou que em transferências intergovernamentais condicionadas, as relações oscilam entre dois tipos polares de padrões de indução do comportamento dos entes conveniados: o contrato de execução entre União e governos subnacionais, baseado na teoria da agência, e a gestão compartilhada, baseada em teorias sobre sistemas de decisão conjunta. Nessa tipologia, certamente os contratos celebrados pela ANEEL se aproximam dos contratos de execução.

Segundo Machado (2014, p. 199), os incentivos por meio de transferências federais condicionadas induzem governos subnacionais a se comportarem como “*agents*” da União, que mantém prerrogativas para exercer seu papel como “*principal*”. Nesse caso, as relações intergovernamentais são articuladas à moda de um contrato por meio do qual governos subnacionais são remunerados para realizar projetos concebidos e supervisionados pelo governo central.

Assim como nas transferências condicionadas estudadas por Machado (2014), no presente estudo se constatou que a União, representada pela ANEEL, fica responsável pelo desenho, monitoramento e controle das atividades, concedendo reduzido espaço de atuação para os estados na execução das tarefas delegadas. As agências estaduais são remuneradas para executar atividades estruturadas pelo órgão federal, conforme estabelecido nos contratos de metas.

4.5 A mudança dos modelos de fiscalização e ouvidoria setorial

4.5.1 A Fiscalização dos Serviços de Energia Elétrica

A ANEEL conta com três superintendências de fiscalização, todas de mesmo nível hierárquico e subordinadas diretamente à Diretoria Colegiada. A SFG atua na fiscalização do

serviço de geração e a SFE atua nos serviços de transmissão e distribuição. A SFF atua em todos os segmentos e avalia a gestão dos agentes do setor elétrico com o propósito de preservar o equilíbrio econômico e financeiro das concessões.⁴⁴

A SFG e a SFE têm sólida atuação descentralizada, enquanto a SFF tem relacionamento mais inconstante com as agências estaduais. A SFF, por exemplo, não celebrou nenhum contrato de metas nos anos de 2018 e 2019 e, em 2017, respondeu por apenas 1% dos valores descentralizados. Segundo os entrevistados EA7 e EA5, a fiscalização econômico-financeira tem maior grau de complexidade, razão pela qual atua de forma mais centralizada que as demais.

Segundo Fernandes (2018, p.3), ao longo de sua história, a ANEEL concentrou grande esforço no desenvolvimento de métodos e técnicas para elaboração de regulamentos, mas deu pouca atenção à criação e aperfeiçoamento de mecanismos de fiscalização. Ainda conforme a autora, essa disfunção impactou o atingimento dos objetivos das políticas regulatórias do setor elétrico brasileiro.

A partir desse diagnóstico, e instada também por órgãos de controle⁴⁵, a ANEEL incluiu em seu planejamento estratégico de 2014-2017 o objetivo de “Modernizar e aperfeiçoar os processos de fiscalização”. O propósito declarado pela Agência era de aumentar a capacidade de fiscalização por meio do provimento de recursos humanos e da incorporação de inovações metodológicas e tecnológicas.⁴⁶

Segundo Fernandes (2018) a modernização dos processos de fiscalização faz parte de um movimento iniciado em 2013 e ainda em fase de consolidação. Um dos princípios que passaram a nortear a atuação da ANEEL é a ideia de fiscalização com base em evidências. Dessa forma, a decisão sobre o que e como fiscalizar deve se basear em dados coletados e resultados avaliados regularmente. Para tanto, a Agência sistematizou as atividades de monitoramento do setor e investiu em instrumentos de coleta intensiva e análise de dados, ferramentas de inteligência analítica e outros expedientes para apuração de indicadores de

⁴⁴ ANEEL, Agência Nacional de Energia Elétrica. Fiscalização do Serviço Público de Energia Elétrica. Disponível em <<https://www.aneel.gov.br/fiscalizacao-do-setor-eletrico>>. Acesso em 20/03/2020

⁴⁵ No Acórdão 651/2016-TCU-Plenário, dentre outros pontos, a Corte de Contas determinou que a ANEEL elaborasse plano de ação destinado ao aprimoramento da apuração dos indicadores de qualidade do serviço público de distribuição de energia elétrica, contemplando melhorias nos critérios de seleção das empresas a serem fiscalizadas. O Tribunal também recomendou que a Agência implementasse ações para garantir a tempestividade de análise dos processos de fiscalização da qualidade.

⁴⁶ ANEEL, Agência Nacional de Energia Elétrica. Planejamento Estratégico – Ciclo 2014-2017. Sumário Executivo. Brasília, dezembro de 2013c. Disponível em <https://www.aneel.gov.br/documents/660863/18607414/Sum_Exec_Pe_14_17/6ecf521c-a96b-a26c-0ff4-701d3fcc4dbc> Acesso em 14/03/2020.

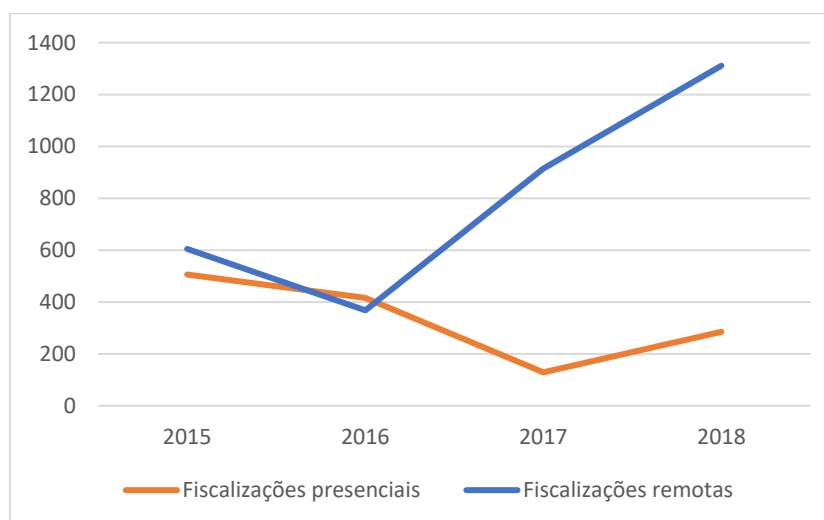
desempenho das empresas do setor elétrico. Desse modo, foi possível substituir a tomada de decisão baseada em percepções individuais por decisões baseadas em evidências, rastreáveis e transparentes. (FERNANDES, 2018, p. 13).

Cada superintendência de fiscalização tem suas particularidades, mas todas passaram a fazer uso intensivo de indicadores e inteligência analítica na definição das ações de inspeção. Ademais, exceto em situações de urgência, a decisão de inspecionar somente ocorre depois de uma etapa de monitoramento na qual são avaliados diversos indicadores dos agentes do setor elétrico.

Segundo Hirata et al. (2015), para a fiscalização dos empreendimentos de geração foi desenvolvido um modelo de fiscalização em três níveis. No primeiro nível, mais abrangente, é realizado o monitoramento de todos os agentes de geração por meio de indicadores de qualidade e desempenho. No segundo nível, a ação fiscalizatória ainda é a distância e envolve o exame minucioso de um conjunto menor de usinas, selecionadas por meio de uma análise de risco realizada na etapa de monitoramento. Somente quando é preciso aprofundar a ação fiscalizadora que se realizam ações presenciais, avançando para o terceiro nível. Dessa forma, há maior foco e seletividade nas fiscalizações de campo, com economia de recursos para o regulador.

O investimento na etapa de monitoramento levou à redução da necessidade de fiscalizações presenciais, sem prejuízo da capacidade de ação da ANEEL. O GRÁFICO 6 indica a quantidade de ações de fiscalização realizadas pela ANEEL em cada ano, expurgadas as fiscalizações do setor de transmissão, que não podem descentralizadas, não sendo objeto da presente pesquisa. A partir de 2016, há um disparada das ações remotas:

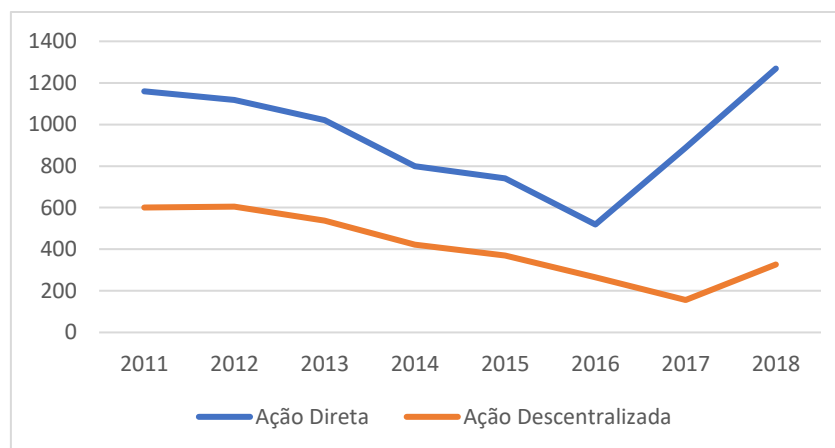
Gráfico 6: Quantitativo de fiscalizações presenciais e remotas



Fonte: Processos de Contas Anuais (2015 a 2018).

Com o impulso das fiscalizações à distância, em 2016 também houve um grande crescimento das ações realizadas com pessoal próprio da ANEEL, quando compara às fiscalizações realizadas pelas agências estaduais.

Gráfico 7: Fiscalizações realizadas com pessoal próprio (ação direta) ou com pessoal das agências estaduais (ação descentralizada)



Fonte: Processos de Contas Anuais (2011 a 2018).

Como consequência, é razoável supor que houve uma redução da importância relativa da parceria com as agências estaduais, que se destacam justamente por sua atuação local e proximidade com consumidores e agentes regulados.

4.5.2 A Ouvidoria Setorial

A Ouvidoria Setorial da ANEEL é exercida pela SMA, que busca dirimir controvérsias entre consumidores e agentes regulados. Da mesma forma que as superintendências de fiscalização, a SMA se vincula diretamente à Diretoria Colegiada, embora conte com a supervisão mais próxima de um dos membros do colegiado, designado Diretor-Ouvidor.

O processo de ouvidoria também passou por transformações que impactaram o relacionamento com os órgãos estaduais. Mesmo antes da edição REN 417/2010, a SMA já concentrava o atendimento telefônico dos consumidores de todo o país, independentemente de haver agência conveniada. Chamadas telefônicas para as agências estaduais são simplesmente roteadas para o teletendimento da ANEEL.

Atualmente, as solicitações feitas por telefone, chat, website ou aplicativo, em todos os estados do país, são recebidas por empresa contratada pela ANEEL, subordinada à SMA,

possibilitando um atendimento padronizado, além de ganhos de escala.⁴⁷ Em regra, os estados conveniados realizam apenas atendimentos presenciais. A esses atendimentos iniciais, independentemente da plataforma, a ANEEL denomina atendimentos de primeiro nível.

Em estados em que não há agência conveniada, os consumidores não têm possibilidade de atendimento presencial, salvo na sede da ANEEL em Brasília. Pode-se afirmar, contudo, que os atendimentos presenciais têm pequena relevância. A título de exemplo, a SMA previu realizar somente 440 atendimentos no estado de São Paulo em todo o exercício de 2020, um média de 2 atendimentos por dia útil⁴⁸. Somente em relação à concessionária ENEL Distribuição São Paulo, foram registradas 13.752 reclamações em primeiro nível em 2018.⁴⁹

Embora realizassem raros atendimentos de primeiro nível, as agências estaduais contribuíam com o tratamento das solicitações que não eram finalizadas no atendimento inicial. No entanto, a SMA passou a centralizar a maior parte do tratamento dessas solicitações, com o apoio de uma equipe terceirizada, deixando para os estados funções acessórias.

Dessa forma, e diante da constatação de elevado grau de ociosidade nas ouvidorias das agências conveniadas, a SMA propôs a criação de núcleos locais de inteligência analítica e prevenção de conflitos, com equipes das agências estaduais. Para remunerar as agências foi concebido um novo produto, que engloba a coleta, análise e tratamento de dados, além de outras atividades correlatas. Assim, a SMA entendeu que seria possível seguir aproveitando o conhecimento local das agências e aprimorar os processos de análise e coleta de informações, entre outros avanços.⁵⁰

A SMA responde não apenas pela ouvidoria setorial da ANEEL, mas também pelo processo de participação pública, que envolve o relacionamento com Conselhos de Consumidores e a realização de consultas e audiências públicas. Nesse ponto a superintendência se utiliza da proximidade das agências conveniadas com os consumidores e o contato mais próximo com as distribuidoras. Em 2014 foi criado um produto para remunerar as agências pela

⁴⁷ ANEEL, Agência Nacional de Energia Elétrica. Relatório de Gestão do Exercício de 2018. Brasília, 2019. Disponível em <<https://www.aneel.gov.br/processos-de-contas-anuais>>. Acesso em 20/03/2020

⁴⁸ ANEEL, Agência Nacional de Energia Elétrica. Memorando nº 378/2019-SMA/ANEEL, de 21 de novembro de 2019. Contrato de Metas 2020 – ARSESP. (48542.003637/2019-00)

⁴⁹ ANEEL. Agência Nacional de Energia Elétrica (Brasil). Ouvidoria Setorial em Números: Aspectos Técnicos e Comerciais. Brasília, 2019. Disponível em <https://www.aneel.gov.br/documents/656835/14876457/2019_Ouvidoria+setorial+em+n%C3%BAmeros/80492b12-8c9a-e986-e3e6-4047f801601d> Acesso em 19/03/2020.

⁵⁰ ANEEL, Agência Nacional de Energia Elétrica. Nota Técnica nº 11/2014 - SPG/SLC/SCR/SFF/SFE/SFG/SMA/ANEEL, de 22 outubro de 2014. Revisão da Metodologia dos Custos de Referência e Indicadores de Qualidade, proposta pelo Grupo de Trabalho (GT) instituído pela Portaria ANEEL nº 3.035/2014. (48544.000737/2014-00)

participação nas reuniões dos Conselhos e outros eventos locais, além de dar apoio nas audiências públicas realizadas pela ANEEL nos estados (ANEEL, 2014).

Dessa forma, a SMA deu mostras de que ainda valoriza o conhecimento local das agências. Segundo o entrevistado EA6:

(...) a gente levou as agências para uma camada mais estratégica. Ao invés de eles trabalharem lá com relação às reclamações de ouvidoria, mais no operacional, sempre fazendo mais do mesmo, a gente definiu novos produtos para as agências, mais voltados para a inteligência analítica do processo, a elaboração de relatórios, para acompanhar mais a qualidade do serviço na perspectiva do consumidor, utilizado como base as informações em decorrência desse tratamento de solicitações de ouvidoria, de reclamações de consumidores, que a gente passou a centralizar aqui.

Nota-se que a SMA redefiniu as atribuições das ouvidorias das agências estaduais. No entanto, embora siga valorizando a participação das agências, estas não são peças fundamentais para o funcionamento da ouvidoria setorial, uma vez que a SMA centralizou o atendimento e tratamento das solicitações dos consumidores. Nesse ponto, o entrevistado EA4 declarou:

(...) nós colocamos um trabalho de análise que se for bem feito a gente mantém, senão a gente começa a diminuir o contrato [de metas]. Se você não está sendo efetivo nesse contrato, se você não está trazendo nada de bom e está dando trabalho, a gente vai tirando [produtos], até ficar só o atendimento [presencial], porque as reclamações hoje são tratadas aqui.

Ainda que a União concentre capacidades para exercer a coordenação vertical de políticas públicas e a indução da agenda dos outros entes (GOMES, 2009; MACHADO, 2014; ARRETCHE, 2012), a ANEEL, diante de seus próprios desafios de coordenação, optou por investir em ferramentas que possibilitem o exercício não apenas do desenho e planejamento de suas atribuições, mas também de algumas funções executórias e operacionais. Assim, aparentemente houve uma redução da relevância dos recursos locais e regionais de que dispõem os governos subnacionais, fato que pode tornar menos estratégica a parceria para a União/ANEEL.

4.6 Um caso de sucesso (SP) e outro de hesitação (RJ)

4.6.1 São Paulo

Em abril de 1998 a ANEEL celebrou com a então Comissão de Serviços Públicos de Energia do Estado de São Paulo (CSPE) seu primeiro convênio de descentralização de atividades. A CSPE foi criada no ano de 1997, por meio da Lei Complementar Estadual nº 833, de 17/10/1997, no contexto da privatização da distribuidora de gás do estado. Desde então, as duas entidades mantem sólido relacionamento.

A CSPE foi criada como autarquia vinculada à Secretaria de Energia do Estado, sendo, portanto, parte da administração direta. Somente em 2007 a ARSESP foi criada, transformando a CSPE em autarquia em regime especial. A Lei Complementar nº 1.025, de 07/12/2007, conferiu à Agência Paulista características típicas das agências reguladoras, como independência decisória e autonomia financeira (LORINI e MANTOVANI, 2018, p. 41).

Em 2018 e 2019, os contratos de metas celebrados com a ARSESP superaram os dez milhões de reais por ano, representando cerca de 43% do orçamento da descentralização da ANEEL. Ainda que seja um valor significativo, a Agência Paulista tem outras fontes de recursos (taxas de regulação e fiscalização da prestação dos serviços de saneamento e de distribuição de gás) que somaram R\$56 milhões somente em 2018⁵¹. Assim, não há que se falar em dependência da agência dos recursos da ANEEL, muito embora, como já relatado, exista a preocupação das agências multisetoriais em não utilizar recursos de outros setores.

Como as concessionárias de serviços públicos repassam aos consumidores as taxas regulatórias via tarifa, o consumidor do setor de saneamento, por exemplo, não pode ser onerado pela fiscalização de instalações elétricas. Portanto, na prática, a Diretoria de Regulação Técnica e Fiscalização dos Serviços de Energia Elétrica da ARSESP precisa da delegação de competências e da descentralização de recursos da ANEEL para existir.

Por outro lado, alguns entrevistados apontaram uma possível dependência da ANEEL com relação à Agência Paulista, tal qual em outros campos de políticas públicas, nos quais o governo central precisa da estrutura de entes subnacionais para implementar seu programa. Nesse contexto, na ótica da Teoria da Agência, torna-se necessário o estabelecimento de contratos capazes de alinhar os interesses do principal e dos agentes, delimitando a responsabilidade de cada parte, assim como recompensas e punições.

⁵¹ ARSESP, Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo. Relatório Anual de Atividades de 2018. São Paulo, dezembro de 2019, p. 15. Disponível em <http://www.arsesp.sp.gov.br/Documentosgerais/RELATORIO_ANUAL_DE_ATIVIDADES_2018.pdf>, acesso em 19/02/2020.

Quadro 29: A relevância da ARSESP para a ANEEL

Entrevistado	Trecho
EA6 (Super-intendente)	Você pega uma agência que tem a musculatura da ARSESP. Eu diria que praticamente para todas as áreas é importante, hoje temos quase uma relação de dependência. Sem a ARSESP teríamos que trazer um volume enorme de processos administrativos, de trabalhos operacionais com relação à qualidade do serviço.
EA14 (Diretor)	[O Estado de São Paulo] tem muitas concessionárias de distribuição, tem muitos agentes de geração que são fiscalizáveis, então é um estado que você precisa de fato fazer a descentralização. Eu até diria que se não ocorresse a descentralização do estado de São Paulo nós teríamos uma grande dificuldade de fazer a nossa atuação.

Fonte: Elaboração própria a partir das entrevistas.

Na fala do Diretor acima também é possível constatar que o Estado de São Paulo conta com muitas instalações de energia elétrica que podem ser delegadas aos cuidados da ARSESP. No Relatório Anual de Atividades de 2018, a Agência Paulista lista 7 concessionárias e 11 permissionárias de distribuição de energia que podem ser fiscalizadas por meio da delegação da ANEEL. No segmento de distribuição, são 269 usinas termoeletricas e 40 Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCHs) no estado que podem ser monitoradas pela Agência Paulista, a depender somente da demanda da ANEEL. Além disso, com mais de 19 milhões de unidades consumidoras em 2018, certamente o volume de trabalho de ouvidoria também é intenso.⁵²

Dessa forma, o estado tem escala de atividades delegáveis, ponto que, conforme mencionado anteriormente, é um dos principais fatores levados em consideração pelas unidades organizacionais da ANEEL. Assim, a descentralização com a Agência Paulista tende a funcionar bem mesmo com a metodologia de produtos e custos de referência.

Por outro lado, o conselho diretor da ARSESP não atua nos processos do setor elétrico desde 2011, quando se realizou a rescisão amigável do convênio anterior para celebrar novo contrato sob os ditames da REN 417/2010. Nesse momento, constatou-se que a lei que instituiu a Agência Paulista não vedava aos seus dirigentes a percepção de proventos de entidades reguladas, desde que não fosse a parcela mais relevantes de seus rendimentos.⁵³ A ANEEL considerou que tal previsão comprometia a isenção do Conselho da agência estadual, responsável por julgar os recursos contra decisões da Diretoria de Regulação Técnica e Fiscalização dos Serviços de Energia Elétrica.

⁵² Fonte: EPE, 2019, p. 210.

⁵³ Artigo 18 da Lei Complementar 1.025/2007.

Assim, a ARSESP não exerce aquela que é uma das principais prerrogativas das agências conveniadas, qual seja: atuar como instância decisória nos processos do setor elétrico estadual. Dessa forma, no caso de autos de infração, por exemplo, os recursos contra multas aplicadas pela ARSESP são remetidos para ANEEL logo após o juízo de reconsideração da autoridade que lavrou a multa, sem deliberação do Conselho da Agência Paulista. De toda sorte, o ajuste legislativo reabilitaria a ARSESP a exercer tal prerrogativa.

4.6.2 Rio de Janeiro

Ao contrário do estado de São Paulo, o Rio de Janeiro nunca manteve relações sólidas com a ANEEL. No ano 2000, a Agência Federal celebrou convênio com a então Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro – ASEP, que foi rescindido no ano seguinte. Segundo a ANEEL, as obrigações assumidas pelo conveniente não foram executadas e não houve liberação de recursos financeiros.⁵⁴

A ASEP foi sucedida pela AGETRANSP (Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos de Transportes Aquaviários, Ferroviários e Metroviários e de Rodovias do Estado do Rio de Janeiro) em 2005, mesmo ano de fundação da AGENERSA (Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro)⁵⁵. Em junho de 2008 a AGENERSA formalizou interesse em atuar como delegada da ANEEL no Rio de Janeiro⁵⁶, e desde então as duas agências estão em negociação.

Em 2009, a Advocacia Geral da União, por meio da Procuradoria Federal junto à ANEEL, opinou pela incompatibilidade da lei de criação da AGENERSA com a REN 417/2010 e outras normas do setor elétrico⁵⁷. Em especial, questionou-se dispositivos da Lei 4.556/2005 que atribuíam à Agência Fluminense a atuação como instância administrativa definitiva em conflitos envolvendo o Poder Concedente, concessionários e usuários de serviços públicos.

Como se sabe, em todos os convênios que celebra, a ANEEL delega somente atuação em instâncias iniciais, permanecendo como última instância administrativa em qualquer caso no setor elétrico. Assim, as negociações se arrastaram até agosto de 2019, quando foi celebrado

⁵⁴ ANEEL, Agência Nacional de Energia Elétrica. Prestação de Contas Anual - 2001, p. 92. Disponível em <<https://www.aneel.gov.br/prestacao-de-contas-2001>>, acesso em 20/02/2020.

⁵⁵ A AGETRANSP foi estabelecida pela Lei 4.555 e a AGERNESA pela Lei 4.556, ambas de 6 de junho de 2005.

⁵⁶ AGENERSA, Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro. Ofício PRESI Nº 101/08, de 23 de junho de 2008. Convênio da ANEEL com a AGENERSA (48512.023289/2008-00).

⁵⁷ ANEEL, Agência Nacional de Energia Elétrica. Parecer 1.110/2009-PF/ANEEL, de 20 de outubro de 2009. Legislação aplicada à Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro – AGENERSA (48516.005727/2009-00).

um Acordo de Interesses entre a ANEEL e o Governo do Estado para o compartilhamento de experiências, transferência de conhecimentos e definição de procedimentos necessários à habilitação da AGENERSA para o recebimento de atividades delegadas.

Em novembro de 2019, no bojo do aprofundamento das relações entre a ANEEL e a Agência Fluminense, foi sancionada a Lei Estadual 8.638 que alterou a lei de criação da AGENERSA, modificando os pontos questionados pela ANEEL e autorizando expressamente o estado do Rio de Janeiro a firmar convênio de cooperação com a ANEEL. Assim, foi aberto o caminho para que o Rio de Janeiro possa celebrar o convênio e, na sequência, o contrato de metas, que de fato autoriza a realização de atividades delegadas.

Nos onze anos (2008-2019) que separaram a formalização do interesse pela AGENERSA em receber atividades delegadas e a celebração do Acordo de Interesses, as Agências e o Governo do Estado atuaram com bastante morosidade, sugerindo baixo nível de prioridade à formalização da cooperação entre as instituições. Interessante observar que o Acordo de Interesses, apesar do longo período de amadurecimento, nada mais é que um protocolo de intenções. A narrativa a seguir foi construída com base nos autos do processo 48500.004195/2008-18 (Protocolo de Intenções entre ANEEL e AGENERSA).

Após a emissão do parecer que recomendou a alteração da Lei 4.556/2005 e de outros normativos do estado, em outubro de 2009, as tratativas cessaram. Somente em maio de 2013 há registro da retomada das negociações entre as Agências. Em 2013 houve troca ofícios sobre dúvidas com relação a cláusulas contratuais e sobre a Comissão de Ética da Agência Estadual, cuja existência é uma das condições para celebração do convênio prevista na REN 417/2010.⁵⁸

Em junho de 2014, com as negociações em andamento, a ANEEL chegou a informar, equivocadamente, ao Ministério Público Federal (Procuradoria da República no Município de Niterói) que não havia tratativas com a AGENERSA, a qual não teria manifestado interesse em celebrar acordo de cooperação.⁵⁹

Em agosto de 2014 a AGENERSA apresentou, para apreciação da ANEEL, minuta de Instrução Normativa sobre a fiscalização das instalações de energia no estado.

⁵⁸ Ofícios AGENERSA/SECEX nº 277, de 2 de julho de 2013 (48513.023940/2013-00); nº 319, de 19 de julho de 2013 (48513.026146/2013-00); nº 358, de 13 de agosto de 2013 (48513.028618/2013-00). Ofícios nº 20/2013-COMISSÃO DE ÉTICA/ANEEL, de 11 de outubro de 2013 (48543.000050/2013-00); nº 475/2013-SCR/ANEEL, de 30 de outubro de 2013 (48574.002201/2013-00).

⁵⁹ Ofícios nº 482/2014-PGE-ANEEL/PGF/AGU, de 24 de junho de 2014 (48516.002065/2014-00); nº 61/2015-PGE-ANEEL/PGF/AGU, de 23 de janeiro de 2015 (48516.000198/2015-00). Ofício PRM/NITERÓI/WD/Nº 1673/14, de 21 de novembro de 2014 (48513.036774/2014-00).

Sem resposta, reenviou a minuta de Instrução Normativa em outubro do mesmo ano e em setembro de 2015.⁶⁰ Em abril de 2015, a Agência Fluminense apresentou pedido de esclarecimento, reiterado em setembro de mesmo ano, sobre as condições do convênio⁶¹. Nesses documentos, além de perguntas operacionais, como o quantitativo mínimo de servidores e a qualificação necessária para o início da descentralização, a Agência Estadual fez colocações que deixaram claro seu interesse em atuar com grau de autonomia que não é usual para a Agência Federal.

Assim, a Agência Fluminense questionou se teria liberdade para abrir procedimentos fiscalizatórios extraordinários (em caso de apagões, por exemplo), se poderia recomendar a realização de investimentos pelas concessionárias de energia e se os autos de infração aplicados no estado seriam revisados pela ANEEL.

A ANEEL respondeu⁶² aos questionamentos da AGENERSA apenas em janeiro de 2016, após reiterações da Agência Estadual. A Autarquia Federal demorou cerca de 15 meses somente para indicar que não cabia a edição de Instrução Normativa própria da Agência Fluminense, uma vez que devem ser observados os normativos expedidos pela ANEEL.

Com relação aos pedidos de esclarecimento, a Agência Federal informou que qualquer fiscalização, ainda que excepcional ou urgente, deve ser autorizada pelas superintendências descentralizadoras. Informou ainda que as multas aplicadas pelas agências estaduais podem ser revistas pela ANEEL por questões de mérito, enquadramento, dosimetria ou pela existência de falhas processuais. Além disso, foi ressaltado que nem a própria ANEEL determina a realização de investimentos. Conforme modelo regulatório do setor elétrico, a ANEEL estabelece metas e indicadores de qualidade, mas os investimentos são definidos pelas concessionárias.

Mesmo após a celebração do Acordo de Interesses no início de 2019, o entrevistado da Agência do Rio de Janeiro (EE7) deixou transparecer certa contrariedade com a forma de atuação da ANEEL, embora reconheça se tratar de uma competência da União:

Não tem outra forma de andamento de processos, averiguação, de fiscalização que sirva para vocês (...) já que é uma prestação de serviço, esse convênio na verdade ele é uma prestação local de serviço para ANEEL.

Para as agências reguladoras [estaduais] eu não vejo tanta importância [na celebração do convênio] porque o poder decisório da agência continua sendo limitado,

⁶⁰ Ofícios AGENERSA/SECEX/PRESI nº 96, de 25 de agosto de 2014 (48513.028422/2014-00); nº 124, de 10 de outubro de 2014 (48513.033524/2014-00); nº 137, de 23 de setembro de 2015 (48513.025581/2015-00).

⁶¹ Ofícios AGENERSA/PRESI nº 56, de 14 de abril de 2015 (48513.025539/2015-00); nº 222, de 14 de setembro de 2015 (48513.025539/2015-00).

⁶² Ofício nº 18/2016-SCR/ANEEL, de 14 de janeiro de 2016 (48574.000150/2016-00).

ela só pode fazer algumas inspeções que já estão dentro da previsão do contrato. A gerência de alguns empreendimentos só pode ser feita pela ANEEL. (...) fica um pouco amarrado porque tudo depende da ANEEL, evidente, até porque ela é agência que regula o serviço.

Todo estado queria ter um pouco mais da gestão da questão de energia, e esse contrato de prestação de serviço não fomenta isso.

Na questão da parceria com a agência estadual eu acho que carecia um pouco mais de, vamos dizer assim, de partilhar a gestão, mas não sei se isso seria possível por causa da competência [federal].

O caso do Rio de Janeiro, além de evidenciar os problemas de gestão interna da ANEEL (demora nas respostas à AGERNERSA e resposta equivocada ao Ministério Público), reforçam a posição da Agência Federal no tocante à centralização das decisões e reduzido espaço de atuação conferido às agências conveniadas. Nesse contexto, a atuação da ANEEL é coerente com os achados de Machado (2014), que indicou que programas federais buscam padronizar e delimitar as ações a serem executadas por governos subnacionais de modo a reduzir custos de agência e superar problemas de fragmentação.

Além disso, fica demonstrado como o estado precisou incorrer em custos anteriores à celebração do convênio, especialmente a alteração da Lei. 4.556/2005. Outro ponto relevante são os custos de estruturação da Agência Estadual, também prévios à celebração do convênio e do contrato de metas. Quanto a isso, o entrevistado da AGERNERSA informou que “(...) precisa ter uma ampliação dos cargos já que vai ser assinado contrato com a ANEEL. Tem todo um processo burocrático ainda”.

O caso do Rio de Janeiro confirma a proposição de Arretche (1999) de que, no sistema federativo brasileiro, caracterizado pela autonomia política dos entes subnacionais, a assunção de obrigações pelos estados depende da estrutura de incentivos oferecida pelo governo federal. Assim, o caso em questão, além do problema de comunicação evidenciado pela demora nas respostas da ANEEL, indica que os incentivos ainda não se mostraram suficientes para selar a cooperação entre a AGENERSA e a ANEEL.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS E SUGESTÕES PARA APERFEIÇOAMENTO DO PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO DA ANEEL

A descentralização de competências de agências reguladoras é tema pouco estudado e que merece atenção particular no caso da ANEEL – única agência reguladora federal sem autorização legislativa para constituir escritórios estaduais. No caso das demais agências nacionais de regulação, a importância do tema foi reforçada com a edição da Lei 13.848/2019, que autorizou a descentralização de atividades fiscalizatórias, sancionatórias e arbitrais das agências federais para estados, DF e municípios.

No presente trabalho se demonstrou que apesar de ser uma realidade desde a criação da ANEEL – o primeiro convênio foi celebrado em 1998 com o estado de São Paulo – a descentralização ainda é um tema controverso entre os próprios servidores da Agência Federal. De toda sorte, foi possível constatar que, apesar das dificuldades para coordenar diversas superintendências e órgãos estaduais, o processo de descentralização contribuiu significativamente para as atividades de fiscalização e ouvidoria, que se beneficiam de recursos e conhecimentos regionais mobilizados pelas agências conveniadas.

A hipótese de trabalho, qual seja, de que o arranjo atual de descentralização de competências da ANEEL induz as agências estaduais a atuarem com *agents* da Autarquia Federal, foi confirmada. Foi possível constatar que a Agência Federal concentra os recursos e a competência legal que a possibilitam centralizar as decisões sobre assuntos regulatórios e fiscalizatórios, conferindo reduzida liberdade de atuação às agências estaduais. Além disso, a ANEEL tem se instrumentalizado de modo a depender menos dos parceiros estaduais, seja ao centralizar o atendimento aos consumidores que buscam a ouvidoria, seja ao adotar estratégias de monitoramento e fiscalização remota das empresas de energia.

Foi possível verificar também que os incentivos desenhados pela ANEEL nem sempre são suficientes para superar os obstáculos à descentralização e induzir a adesão de governos estaduais. Os incentivos parecem diminutos quando se levam em consideração os requisitos postos pela ANEEL, que demanda a estruturação ou adaptação de uma agência reguladora estadual previamente à descentralização de competências e recursos financeiros. Além disso, a ANEEL remunera somente pelos produtos efetivamente entregues e não se compromete a fazer demandas com regularidade. Como a estrutura de incentivos é parte fundamental do cálculo feito por estados antes de aderir a um programa ou política pública, fica claro que a estratégia da ANEEL carece de aprimoramentos.

Também se constatou que não apenas a ANEEL, na condição de *principal*, incorre em custos para celebrar e manter os contratos. Existem custos também para os *agents*, e não somente aqueles associados à estruturação e manutenção de uma autarquia estadual. Há custos relevantes, embora menos evidentes, relacionados à assunção de competências federais, que certamente pesam no cálculo feito pelo estado antes de se associar à ANEEL. Se originalmente a pressão da sociedade local se voltava apenas para o regulador federal, a partir da celebração do convênio a agência estadual passa a dividir com a ANEEL o ônus de uma eventual prestação de serviços de energia elétrica com qualidade insatisfatória ou com tarifas percebidas como elevadas.

Outra descoberta diz respeito à grande variação sobre como as agências estaduais são percebidas pelos servidores da ANEEL. Uma consequência eloquente dessa constatação é que o modelo de avaliação concebido pela ANEEL é precário, uma vez que as notas dos produtos são quase sempre muito altas. Mesmo dentre as agências com relação sólida, algumas foram apontadas nas entrevistas como de qualidade insatisfatória. Por outro lado, os entrevistados das agências classificadas como relação sólida e relação interrompida foram unânimes em atribuir grande importância relativa à parceria com a ANEEL.

Já os entrevistados de agências classificadas como de relacionamento fraco apresentaram reduzido grau de conhecimento com relação ao objeto de estudo. Tal condição impediu que as entrevistas fossem mais proveitosas, o que certamente caracteriza uma limitação da presente pesquisa. Por outro lado, esse ponto certamente sugere que existe espaço para a Agência Federal ampliar a divulgação e o relacionamento institucional com vistas a dar conhecimento às agências estaduais da possibilidade de recebimento de atividades delegadas.

Conforme se observou na seção “O modelo de remuneração e avaliação”, no capítulo 4, as dificuldades orçamentárias geram insegurança nas agências estaduais. A instabilidade orçamentária associada ao processo de descentralização decorre tanto de fatores internos quanto externos. Embora a ANEEL seja superavitária – a receita arrecada por meio da Taxa de Fiscalização dos Serviços de Energia Elétrica supera as despesas programadas ano após ano – por vezes os recursos sofrem limitações. O Ministério da Economia pode contingenciar os recursos da ANEEL tanto durante a elaboração da Lei Orçamentária quanto durante a execução do orçamento.

Os contingenciamentos são fatores externos e alheios ao controle da Agência Federal. Ainda assim, a ANEEL empreende esforços para assegurar recursos para o desempenho de suas atribuições. No planejamento estratégico, ciclo 2018-2021, foi formatado o objetivo estratégico

“Assegurar a autonomia decisória, administrativa, orçamentária, financeira e de gestão de pessoas”, que é desdobrado em diversas iniciativas.⁶³

Uma pequena parte do objetivo estratégico supracitado foi contemplado pela Lei 13.848/2018, novo Marco Legal das Agências Reguladoras Federais, que dentre outros pontos estabeleceu que as agências federais, em matéria orçamentária, se reportam diretamente ao Ministério da Economia e não mais aos ministérios aos quais se encontram vinculadas. No caso da ANEEL, não há mais supervisão do Ministério de Minas e Energia no tocante ao orçamento, embora continue sujeita às restrições do ME. Ademais, graças ao bom relacionamento com as Casas Legislativas, a ANEEL frequentemente consegue ampliações em seu orçamento por meio de emendas à Lei Orçamentária Anual.

Por outro lado, existem problemas internos, e não apenas em matéria orçamentária, cuja gestão depende primordialmente da ANEEL. Tais fatores também podem ser trabalhados de forma a otimizar o processo de descentralização. Desse modo, são apresentadas abaixo algumas sugestões para aperfeiçoamento do processo. Diante da complexidade do tema, não há pretensão de propor fórmulas mágicas ou soluções simples, mas provocar a reflexão dos gestores e demais servidores que trabalham com a descentralização.

- a) Ampliar a vigência dos contratos de metas e estabelecer quantitativos mínimos a serem descentralizados

A ampliação da vigência dos contratos e a previsão de um quantitativo mínimo de produtos a serem descentralizados num horizonte de médio prazo é fundamental para conferir segurança aos parceiros estaduais. Não obstante as superintendências de fiscalização não trabalhem com longos horizontes de planejamento, uma vez que as necessidades de fiscalização são apontadas pelas dinâmicas do monitoramento, é razoável estabelecer atividades rotineiras descentralizáveis que representem repasses financeiros mínimos aos órgãos conveniados.

Embora a unificação dos contratos não seja tema consensado, a coordenação dos produtos descentralizados é fator primordial para o melhor aproveitamento da força de trabalho da agência estadual. A interação entre as áreas é importante porque a supressão do contrato de uma unidade pode inviabilizar a descentralização como um todo ao reduzir a economia de escala.

⁶³ Agência Nacional de Energia Elétrica (Brasil). Planejamento Estratégico – Ciclo 2018-2021. Sumário Executivo. Brasília, dezembro de 2017c. Disponível em < <https://www.aneel.gov.br/planejamento-estrategico-ciclo-2018-2021> >. Acesso em 31/03/2020.

A coordenação dos produtos é ainda mais importante nos contratos da fiscalização porque por vezes ocorre o compartilhamento de equipes nos estados, ou seja, o fiscal que atende à SFG também executa tarefas delegadas pela SFE. Além disso, o planejamento coordenado dos produtos descentralizados possibilita que uma superintendência compense variações sazonais na demanda de outra unidade organizacional, preservando repasses financeiros mínimos às agências estaduais.

Ademais, estabilidade orçamentária é crucial para que as agências estaduais possam formar e manter corpos técnicos capacitados. Enfim, **a ANEEL precisa se comprometer com repasses mínimos para as agências estaduais, e defini-los para horizontes de médio prazo.** Uma vez superada a problemática da instabilidade orçamentária, a ANEEL estará em condições de reforçar suas exigências com relação à qualidade técnica das agências.

b) Aprimorar a governança do processo de descentralização

Como se observou na FIGURA 3, a governança do processo de descentralização é complexa e envolve diversas unidades organizacionais. A ANEEL precisa repensar a estrutura de governança da descentralização, avaliando inclusive a criação de uma unidade organizacional dedicada a coordenar o processo, conforme sugerido por alguns entrevistados.

Há de se reconhecer, contudo, que existem limitações de recursos humanos. Para superar essa limitação, uma alternativa é fortalecer a Comissão de Descentralização dos Serviços de Fiscalização e Apoio à Regulamentação, criada para estudar melhorias e alternativas para a atuação descentralizada da ANEEL.⁶⁴

A ANEEL tem experiência na atuação por meio de comissões permanentes para tratar de assuntos considerados estratégicos, a exemplo da Comissão de Gestão da Informação e do Comitê de Riscos e Controles. Estes colegiados são presididos por diretores e secretariados pela unidade organizacional mais afeta ao processo, sem dedicação exclusiva de seus membros. Diferentemente da Comissão de Descentralização, os colegiados citados têm funções executivas nos temas de sua alçada.

Além disso, é preciso melhorar o entendimento entre as áreas descentralizadoras e a diretoria, uma vez que foram constatados ruídos na comunicação. Esse alinhamento entre unidades organizacionais e diretoria também pode ser desempenhado pela citada Comissão. Ademais, é necessário pacificar os critérios para celebração de convênios no tocante ao volume

⁶⁴ ANEEL (2019a).

de produtos descentralizáveis. Se não há demanda que justifique a descentralização de atividades num determinado estado, não é razoável que a Diretoria e a Assessoria de Relações Institucionais proponham a adesão sem respaldo das demais unidades organizacionais. Este foi o caso do Acre, que se estruturou com vistas a se associar à ANEEL, mas não há previsão de recebimento de atividades delegadas, conforme indicado pelos entrevistados EA4 e EA7.

Ademais, no tocante aos contratos da SMA e da SFE, conforme indicado na seção “Estratégia e gestão da descentralização na ANEEL”, no capítulo 4, houve apontamentos com relação à necessidade de melhorar a coordenação ou mesmo desenvolver produtos conjuntos, que possibilitem um trabalho integrado da ouvidoria com a fiscalização das distribuidoras de energia.

c) Amplificar a voz do parceiro estadual

A ANEEL já adota vários mecanismos de transparência e controle social, a exemplo das Reuniões Públicas da Diretoria, nas quais são decididas as matérias de interesse do setor elétrico, transmitidas pela internet desde 2004. Além disso, os temas regulatórios que serão objeto de regulamentação ou estudo são divulgados por meio de uma agenda regulatória bianual e, antes da alteração de qualquer regulamento, são realizadas audiências públicas. Nesse contexto, as agências estaduais podem participar dos processos de consulta pública como qualquer empresa, cidadão ou associação de classe.

Embora não descentralize atividades regulatórias, a ANEEL poderia envolver as agências estaduais na discussão de matérias regulatórias. Temas transversais em geral são debatidos em grupos de trabalho formados por representantes de diversas superintendências da ANEEL, e nada impede que se acolha propostas das agências estaduais já nas fases preparatórias ou mesmo que se incorpore representantes das agências aos grupos de trabalho. A eventual participação de representantes de agências estaduais na fase de discussão de alterações normativas, como propôs o entrevistado EE6, pode funcionar inclusive como incentivo às agências de melhor desempenho ou mais bem capacitadas.

Não obstante esse envolvimento das agências conveniadas em matérias regulatórias dependa de um considerável amadurecimento do tema, a participação mais ativa nas decisões de fiscalização parece bastante factível. Ainda que a mecânica do monitoramento procure afastar subjetividades das decisões sobre fiscalização, as superintendências de fiscalização podem aproveitar melhor as sugestões das agências estaduais, grandes conhecedoras da área de concessão. Além disso, em fiscalizações consideradas críticas ou emergenciais, a ANEEL

precisa buscar conciliar suas prioridades com as pressões locais a que as agências estaduais ficam sujeitas em consequência do convênio (QUADRO 19). Isto posto, nos casos em que as sugestões das agências estaduais não possam ser acolhidas, a Agência Federal deve motivar com clareza e transparência suas decisões.

Ademais, alguns entrevistados informaram que as agências estaduais já têm sido convidadas a participar da elaboração de procedimentos de fiscalização, fato que pode ser estimulado e ampliado.

d) Fortalecer as ações de capacitação e o desenvolvimento de capacidades

Capacitar os servidores das agências estaduais é fundamental, especialmente porque a baixa qualidade das entregas de algumas agências foi tema recorrente nas entrevistas de servidores da ANEEL. O fortalecimento das ações de capacitação já foi proposto pelas superintendências que participam do processo de descentralização, conforme destacado na seção “Benefícios esperados, incentivos e barreiras à adesão dos estados”, no capítulo 4. Portanto, os termos da Nota Técnica N° 174/2017–SFE/SFF/SFG/SMA/SCR/ANEEL são adequados ao incentivar a participação de servidores das agências estaduais em congressos científicos, cursos de especialização, mestrado e doutorado, entre outros.

A qualificação do corpo técnico das agências estaduais associada à estabilidade orçamentária possibilitará o aprimoramento das capacidades técnico-administrativas, definidas por Pires e Gomide (2016, p. 127) como capacidades “derivadas da existência e funcionamento de burocracias competentes e profissionalizadas, dotadas dos recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos necessários para conduzir as ações de governo de forma coordenada”.

Por outro lado, embora a ANEEL seja reconhecidamente uma instituição qualificada e bem estruturada e, portanto, dotada de elevadas capacidades técnico-administrativas, nos parece fundamental o aprimoramento de outra dimensão de capacidades estatais: as político-relacionais. Segundo Pires e Gomide (2016, p. 127), tais capacidades estão associadas às habilidades e procedimentos de inclusão dos múltiplos atores de forma articulada nos processos de políticas públicas, visando à construção de consensos mínimos nos programas governamentais.

Ainda segundo Pires e Gomide (2016, p. 127), a dimensão técnico-administrativa pode ser associada às noções de eficiência e eficácia, enquanto a dimensão político-relacional está ligada às ideias de legitimidade, aprendizagem e inovação nas ações dos governos. Isto posto,

reitera-se que é fundamental o desenvolvimento das capacidades dos atores envolvidos na descentralização, tanto na ANEEL quanto nos estados.

As sugestões elencadas acima são um primeiro passo para dar novo fôlego ao processo de descentralização da ANEEL, muito marcado pela desconfiança dos servidores federais com relação às capacidades das agências estaduais. Somente com estabilidade orçamentária os órgãos estaduais podem investir na formação e renovação de seus quadros. Ademais, é fundamental capacitar e empoderar as agências, que podem e devem ser mais exigidas no tocante à qualidade das entregas. Por outro lado, os servidores da ANEEL também podem aprimorar sua capacidade de articular os diversos atores envolvidos na descentralização.

Evidente que a melhoria do processo de descentralização exigirá um grande esforço da ANEEL. No entanto, por maior que sejam as dificuldades relacionadas ao processo de descentralização, a fiscalização e regulação do setor elétrico num país diverso e amplo como o Brasil exige o estabelecimento de parcerias sólidas. Como bem lembrou um diretor:

“não considero que o maior desafio seja padronizar, capacitar, instrumentalizar, operacionalizar todas essas agências. Eu acho que o maior desafio é tentar cumprir a nossa missão apenas com os recursos que dispomos. Em outras palavras quero dizer que o maior desafio seria ter a missão que temos hoje sozinhos.” (EA14)

Importante anotar também algumas limitações do presente trabalho. Uma dificuldade importante é a restrita produção científica sobre o objeto estudado. Embora exista pujante literatura sobre descentralização de políticas públicas em geral, o acúmulo acadêmico sobre descentralização em agências reguladoras é reduzido. Além disso, trata-se de um estudo de caso singular porque a ANEEL é a única agência reguladora federal sem autorização legislativa para estabelecer escritórios regionais.⁶⁵

Houve também dificuldade de encontrar documentos produzidos pelas agências estaduais. Com exceção dos documentos endereçados à ANEEL e, portanto, disponíveis no sistema de gestão documental da Agência Federal, ou daqueles documentos de caráter genérico (como Relatórios Anuais de Atividades), não foi possível acessar outros documentos relevantes ou estudos feitos pelas autarquias estaduais.

⁶⁵ A Agência Nacional de Águas não possui escritórios regionais, mas está autorizada a instituí-los. Nesse mote, existe considerável literatura sobre a articulação dos atores responsáveis pela gestão dos recursos hídricos, embora não se trate de transferência de atribuições conforme abordado no presente trabalho. A Constituição Federal e a Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei 9.433, de 8 de janeiro de 1997) certamente exigem grande capacidade de articulação da ANA ao empoderar comitês de bacias, órgãos estaduais e municipais, entre outros atores.

Como sugestão de pesquisas futuras que podem ampliar os achados do presente trabalho tem-se a avaliação da efetividade das agências estaduais. Essa avaliação de efetividade pode se dar por meio de indicadores divulgados pela própria ANEEL. A aferição da qualidade do serviço de energia elétrica, por exemplo, é feita por meio da apuração da duração e frequência das interrupções no fornecimento de energia elétrica. A ANEEL também compila dados de atendimento ao consumidor, a exemplo do Índice ANEEL de Satisfação do Consumidor (Iasc).

Assim, avaliar se estados conveniados apresentam melhores índices de conformidade técnica ou de satisfação do consumidor são indicativos da efetividade do trabalho das agências estaduais e podem sugerir onde a ANEEL precisar investir mais em suas conveniadas ou mesmo, em casos extremos, rescindir parcerias.

6. REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: Hucitec/USP, 1998.

ABRUCIO, F. L. **Descentralização e coordenação federativa no Brasil: lições dos anos FHC**. In: ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. O Estado numa era de reformas: os anos FHC. São Paulo: Annablume, 2002.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula**. Rev. Sociol. Polit., Curitiba, n. 24, p. 41-67, junho 2005. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 12/04/2020.

ALVES, P. A. *et al.* **Arranjos Institucionais e a Burocracia de Infraestrutura: notas para uma história sobre a construção das capacidades estatais no Brasil**. In: ALVES, P. A. *et al.* (org.). Burocracia Federal de Infraestrutura Econômica: Reflexões Sobre Capacidades Estatais. Brasília: ENAP e IPEA, 2017. p.61–113.

ANEEL, Agência Nacional de Energia Elétrica. **Descentralização de Atividades**. Disponível em <<http://www.aneel.gov.br/descentralizacao-de-atividades>> acesso em 16/04/2020.

ANEEL, Agência Nacional de Energia Elétrica. **Orientações sobre a Ouvidoria Setorial da ANEEL**. Disponível em < <https://www.aneel.gov.br/orientacoes-ouvidoria-setorial>>, acesso em 11/02/2020.

ANEEL, Agência Nacional de Energia Elétrica. **Fiscalização do Serviço Público de Energia Elétrica**. Disponível em <<https://www.aneel.gov.br/fiscalizacao-do-setor-eletrico>>. Acesso em 20/03/2020

ANEEL, Agência Nacional de Energia Elétrica. **Norma de Organização ANEEL nº 3**. Disponível em <<http://www2.aneel.gov.br/cedoc/ren2007276.pdf>> acesso em 02/04/2020.

ANEEL, Agência Nacional de Energia Elétrica. **Processos de Contas Anuais**. Disponível em < <https://www.aneel.gov.br/processos-de-contas-anuais>> acesso em 05/09/2018.

ANEEL, Agência Nacional de Energia Elétrica. **Resolução nº 296, de 11 de setembro de 1998**. Disponível em <<http://www2.aneel.gov.br/cedoc/bres1998296.pdf>> acesso em 02/04/2020.

ANEEL, Agência Nacional de Energia Elétrica. **Descentralização de atividades**. Cadernos Temáticos ANEEL, 1. Brasília: ANEEL, 2005. p. 9. Disponível em <https://www.aneel.gov.br/documents/656835/16505063/2005_CardenosTematicosANEEL1.pdf/a43c63f4-ba11-8b60-24e8-c01e5e0ab6b5> acesso em 19/04/2020.

ANEEL, Agência Nacional de Energia Elétrica. Nota Técnica 8/2006-SRI/SPG-ANEEL, de 09 de agosto de 2006. **Contratação de consultoria técnica de serviços especializados**. (48558.015172/2006-00).

ANEEL, Agência Nacional de Energia Elétrica. **Voto proferido pelo diretor Romeu Donizete Rufino**. Brasília, 23 nov. 2010. Disponível em < http://www2.aneel.gov.br/cedoc/aren2010417_1.pdf>. Acesso em 14/02/2020.

ANEEL, Agência Nacional de Energia Elétrica. **Resolução Normativa nº 417, de 23 de novembro de 2010**. Disponível em <<http://www2.aneel.gov.br/cedoc/ren2010417.pdf>> acesso em 02/04/2020.

ANEEL, Agência Nacional de Energia Elétrica. Memorando nº. 182/2013-SCR/ANEEL, de 24 de abril de 2013a. **Comparativo entre o modelo de descentralização adotado pela ANEEL até a vigência dos atuais contratos de metas vigentes, introduzidos à luz da REN 417, de 2010**. (48574.000724/2013-00)

ANEEL. Agência Nacional de Energia Elétrica. **Descentralização das atividades**. Cadernos Temáticos ANEEL, Brasília: ANEEL, 2013b. Disponível em <<https://www.aneel.gov.br/documents/656835/14876406/caderno-tematico-descentralizacao-IWPIB5Zl.pdf/077794da-32c6-4367-aa60-c139dd2f8587>> acesso em 19/04/2020.

ANEEL, Agência Nacional de Energia Elétrica. **Planejamento Estratégico – Ciclo 2014-2017**. Sumário Executivo. Brasília, dezembro de 2013c. Disponível em <https://www.aneel.gov.br/documents/660863/18607414/Sum_Exec_Pe_14_17/6ecf521c-a96b-a26c-0ff4-701d3fcc4dbc> Acesso em 14/03/2020.

ANEEL, Agência Nacional de Energia Elétrica. Nota Técnica nº 11/2014 - SPG/SLC/SCR/SFF/SFE/SFG/ SMA/ANEEL, de 22 outubro de 2014. **Revisão da Metodologia dos Custos de Referência e Indicadores de Qualidade, proposta pelo Grupo de Trabalho (GT) instituído pela Portaria ANEEL nº 3.035/2014**. (48544.000737/2014-00)

ANEEL, Agência Nacional de Energia Elétrica. Nota Técnica nº 51/2015–SCR/ANEEL, de 15 de maio de 2015. **Apresenta Resultados da Avaliação da Gestão Associada de Serviços Públicos. Analisa os normativos e procedimentos adotados nas Agências Conveniadas em relação aos requisitos do art. 39 da REN 417/2010. Encaminha o Relatório da Avaliação da Gestão Associada para aprovação pela Diretoria da ANEEL**. (48574.000962/2015-00)

ANEEL, Agência Nacional de Energia Elétrica. Nota Técnica nº 59/2017–SCR/ANEEL, de 12 de junho de 2017a. **Análise das contribuições referentes à Consulta Pública nº 013/2016 acerca da proposta de aprimoramento da metodologia de Avaliação da Gestão Associada de Serviços Públicos**. (48574.000903/2017-00)

ANEEL, Agência Nacional de Energia Elétrica. Nota Técnica nº 174/2017–SFE/SFF/SFG/SMA/ SCR/ANEEL, de 15 de dezembro de 2017b. **Aperfeiçoamento do rito de avaliação dos Contratos de Metas e respectivo pagamento previsto na Resolução Normativa nº 417/2010**. (48534.005264/2017-00)

ANEEL, Agência Nacional de Energia Elétrica. **Planejamento Estratégico – Ciclo 2018-2021**. Sumário Executivo. Brasília, dezembro de 2017c. Disponível em <<https://www.aneel.gov.br/planejamento-estrategico-ciclo-2018-2021>>. Acesso em 31/03/2020.

ANEEL, Agência Nacional de Energia Elétrica. **Diagnóstico Conjunto das Agências Estaduais**, 17 de setembro de 2018. 13 slides.

ANEEL, Agência Nacional de Energia Elétrica. **Portaria nº 5.564, de 22 de janeiro de 2019a**. Disponível em <<http://www2.aneel.gov.br/cedoc/prt20195564.pdf>>. Acesso em 19/04/2020.

ANEEL, Agência Nacional de Energia Elétrica. Despacho de Mero Expediente nº 221/2019 – SLC/ANEEL, de 04 de outubro de 2019b. **Reajuste dos custos unitários para o ano de 2020 e retroativos para aplicação aos contratos de metas vigentes em 2019.** (48535.003396/2019-00)

ANEEL, Agência Nacional de Energia Elétrica. Memorando nº 378/2019-SMA/ANEEL, de 21 de novembro de 2019. **Contrato de Metas 2020 – ARSESP.** (48542.003637/2019-00)

ARRETCHE, M. T. S. **Políticas sociais no Brasil:** descentralização em um Estado federativo. Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 14, nº 40, 111–141, 1999. Disponível em <<https://doi.org/10.1590/s0102-69091999000200009>> acesso em 16/04/2020.

ARRETCHE, Marta. **Federalismo e políticas sociais no Brasil:** problemas de coordenação e autonomia. São Paulo Perspec., São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, junho de 2004. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000200003&lng=en&nrm=iso>. acesso em 01/04/2020.

ARRETCHE, M. T. S. **Quem taxa e quem gasta:** a barganha federativa na federação brasileira. Rev. Sociol. Polit. [online]. 2005, n.24, pp.69-85. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782005000100006>> Acesso em 16/04/2020

ARRETCHE, Marta. **Continuidades e descontinuidades da Federação Brasileira:** de como 1988 facilitou 1995. Dados, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, p. 377-423, Junho 2009. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582009000200004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 12/04/2020.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil** [online]. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2015. Disponível em: doi: <<https://doi.org/10.7476/9788575415665>>

ARSESP, Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo. **Relatório Anual de Atividades de 2018.** São Paulo, dezembro de 2019. Disponível em <http://www.arsesp.sp.gov.br/Documentosgerais/RELATORIO_ANUAL_DE_ATIVIDADE_S_2018.pdf>, acesso em 19/04/2020.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo.** Lisboa: Edições 70, 1977.

BAUER, M. W.; GASKELL, G. (orgs). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som** – Um manual prático. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

BRANDÃO *et al.* **O Processo de Reestruturação do Setor Elétrico Brasileiro e os Impactos da MP 579.** Texto de Discussão do Setor Elétrico nº 51. Rio de Janeiro: Grupo de Estudos do Setor Elétrico / Instituto de Economia – UFRJ, 2013.

BRASIL. Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967. **Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em 16/04/2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 16/04/2020.

BRASIL. Lei 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.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19427cons.htm>. Acesso em 16/04/2020.

BRASIL. Decreto 2.335, de 6 de outubro de 1997. **Constitui a Agência Nacional de Energia Elétrica -ANEEL, autarquia sob regime especial, aprova sua Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções de Confiança e dá outras providências.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2335.htm>. Acesso em 16/04/2020.

BRASIL. Lei 11.107, de 06 de abril de 2005. **Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm>. Acesso em 16/04/2020.

BRASIL. Lei nº 12.111, de 9 de dezembro de 2009. **Dispõe sobre os serviços de energia elétrica nos Sistemas Isolados; altera as Leis nos 9.991, de 24 de julho de 2000, 9.074, de 7 de julho de 1995, 9.427, de 26 de dezembro de 1996, e 10.848, de 15 de março de 2004; revoga dispositivos das Leis nos 8.631, de 4 de março de 1993, 9.648, de 27 de maio de 1998, e 10.833, de 29 de dezembro de 2003; e dá outras providências.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12111.htm>. Acesso em 16/04/2020.

BRASIL. Lei 13.848, de 25 de junho de 2019. **Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13848.htm>. Acesso em 16/04/2020.

CGU, Controladoria-Geral da União. **Relatório de Auditoria Anual de Contas.** Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas de Minas e Energia. Brasília, 2014.

CRESWELL, John W. **Investigação qualitativa e projeto de pesquisa:** escolhendo entre cinco abordagens. 3. ed. Porto Alegre: Penso, 2014

CRUZ JUNIOR, Adalberto Felinto da; MATIAS-PEREIRA, José. **Análise do arcabouço legal do controle congressional sobre o Banco Central do Brasil.** Rev. adm. contemp., Curitiba, v. 11, n. 1, p. 53-74, Mar. 2007. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-65552007000100004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 02 Abr. 2020

CSPE, Comissão de Serviços Públicos de Energia. **Relatório Anual 2001.** Disponível em <<http://www.arsesp.sp.gov.br/RelatorioAnualBiblioteca/Relat%C3%B3rio-Anual-2001.pdf>>. Acesso em 19/04/2020.

DE ARAÚJO, J. L. **A questão do investimento no Setor Elétrico Brasileiro: reforma e crise.** Nova Economia, v. 11, n. 1, 26 maio 2009. Disponível em <<https://revistas.face.ufmg.br/index.php/novaeconomia/article/view/382>>. Acesso em 16/04/2020.

EISENHARDT, K. M. **Teoria da Agência: Uma Avaliação e Revisão.** RGC, São Paulo, v. 2, n.1, art. esp, pp. 1-36, abr. 2015. Disponível em <<http://www.rgc.org.br/ojs1/index.php/rgc/article/view/17>> Acesso em 03/04/2020.

EPE, Empresa de Pesquisa Energética. **Anuário Estatístico de Energia Elétrica 2019, ano base 2018.** Rio de Janeiro, dezembro de 2019. Disponível em <<http://www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/anuario-estatistico-de-energia-eletrica>>. Acesso em 19/02/2020.

FARIA, Diogo Mac Cord de. **Regulação econômica da geração hidrelétrica: análise da renovação das concessões pela lei 12.783/2013 e propostas de ajuste ao modelo.** 2016. Tese (Doutorado em Sistemas de Potência) - Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. doi:10.11606/T.3.2016.tde-15122016-151555. Acesso em: 2020-04-16

FIANI, Ronaldo. **Cooperação e conflito: instituições e desenvolvimento econômico.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

FONSECA, R. A. **O Discurso Político na Descentralização de Atividades da ANEEL.** Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-graduação em Análise de Discurso Político e Jurídico) - Faculdade Unyleya, Brasília, 2017. Disponível em <<http://www.aneel.gov.br/trabalhos-academicos>> acesso em 03/04/2020.

FERNANDES, Camila. de A. G. **A reforma do modelo de fiscalização do setor elétrico brasileiro.** Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública) – Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, Brasília, 2018. Disponível em <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3376>> acesso em 03/04/2020.

GAILMARD, S. **Multiple principals and oversight of bureaucratic policy-making.** Journal of Theoretical Politics, Vol. 21, nº 2, 161–186. Disponível em <<https://doi.org/10.1177/0951629808100762>> acesso em 16/04/2020.

GOMES, João Paulo Pombeiro; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. **O campo da energia elétrica no Brasil de 1880 a 2002.** Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 295-321, 2009. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122009000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 05/05/2019.

GOMES, Sandra. **Políticas nacionais e implementação subnacional: uma revisão da descentralização pós-Fundef.** Dados, Rio de Janeiro, v. 52, n. 3, p. 659-690, 2009. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582009000300004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 16/04/2020.

GOMES, EMERSON CESAR DA SILVA. **Fundamentos das Transferências Intergovernamentais.** Direito Público, [S.l.], v. 6, n. 27, ago. 2010. ISSN 2236-1766. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/1565>>. Acesso em: 18 abr. 2020.

GOMIDE, A. A.; MACHADO, R. A.; PIRES, R. R. C. **Arranjos, Instrumentos e Ambiente Político-Institucional na Reconfiguração da Ação Estatal em Políticas de Infraestrutura no Brasil**. Governança Da Política de Infraestrutura: Condicionantes Institucionais Ao Investimento. In: GOMIDE, A. A.; PEREIRA, A. K. (orgs.). **Governança da política de infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento**. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. P. 37-62.

GONÇALVES JUNIOR, D. **Reformas na Indústria Elétrica Brasileira: A Disputa pelas 'Fontes' e o Controle dos Excedentes**. Tese (Doutorado em Energia). Instituto de Eletrotécnica e Energia/Faculdade de Economia, Administração e Ciências Contábeis/Instituto de Física/Escola Politécnica. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2007.

HIRATA, Issao *et al.* **Fiscalização em 3 Níveis** – Aplicando o Conceito de “Diferenciação de Risco Regulatório” na Fiscalização de Empreendimentos de Geração de Energia. IX Congresso Brasileiro de Regulação - 3ª ExpoABAR. Brasília, 2015. Disponível em <http://www2.aneel.gov.br/arquivos/PDF/Fiscalizacao_3_Niveis_Artigo_SFG_ANEEL.pdf> acesso em 03/04/2020.

JANNUZZI, A. C. **Regulação da Qualidade de Energia Elétrica sob o Foco do Consumidor**. Dissertação (Mestrado em Sistemas Elétricos de Potência). Departamento de Engenharia Elétrica. Universidade de Brasília. Brasília, 2007.

JENSEN, M; MECKLING, W. **Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure**. Journal of Financial Economics, v.3, p. 305-360, 1976.

LANDI, Mônica. **Energia elétrica e políticas públicas: a experiência do setor elétrico brasileiro no período de 1934 a 2005**. Tese (Doutorado em Energia). Escola Politécnica / Faculdade de Economia e Administração / Instituto de Eletrotécnica e Energia / Instituto de Física. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2006.

LORINI, L. P.; MONTOVANI, J. R. L. **A autonomia da Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo (ARSESP): Teoria e prática**. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas). Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Fundação Getúlio Vargas. São Paulo: 2018.

LOTTA, G.; NUNES, M. **Análise dos Arranjos de Coordenação Federativa dos Núcleos de Governo de 2003 a 2014**. In: Pedro Cavalcante; Alexandre Gomide. (Org.). O Presidente e seu Núcleo de Governo: A Coordenação do Poder Executivo. 1ed. Brasília: IPEA, 2019, v. 1, p. 195-226.

LOTTA, Gabriela Spanghero; GONÇALVES, Renata; BITELMAN, Marina Farkas. **A Coordenação Federativa de Políticas Públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas**. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, [S.l.], v. 19, n. 64, jan. 2014. ISSN 2236-5710. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/5817>>. Acesso em: 12 Abr. 2020.

MACHADO, José Angelo. **Padrões de Indução de Políticas Sociais por Meio de Transferências Intergovernamentais Condicionadas**. Teoria e Sociedade, Vol. 22, nº 1, 191–218, jan-jun 2014.

MACHADO, José Angelo. **Federalismo e Políticas Sociais**: Conexões a partir da Teoria da Agência. Rev. Serv. Público Brasília V. 69 (1) 57-84 jan/mar 2018. Disponível em <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/1295>> acesso em 16/04/2020.

MACHADO, José Angelo; SOARES, Márcia Miranda. **Federalismo e políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018. Disponível em <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3331>>. Acesso em 16/04/2020.

MACHADO, José Ângelo; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. **Coordenação federativa e a armadilhada decisão conjunta**: as comissões de articulação intergovernamental das políticas sociais no Brasil. Dados, vol.57 n° 2 Rio de Janeiro abr./jun. 2014. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/0011-5258201413>> Acesso em 16/04/2020

MACHADO, José Ângelo; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. **Entre cooperação e centralização**: Federalismo e políticas sociais no Brasil Pós-1988. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 30, n° 88, São Paulo, jun. 2015. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.17666/308861-82/2015>> Acesso em 16/04/2020.

MAGALHÃES, Gustavo Alexandre. **Convênios administrativo**: aspectos polêmicos e análise crítica de ser regime jurídico. São Paulo, Atlas, 2012.

MATOS, F. N. de. **Consórcios públicos e convênios de cooperação enquanto instrumentos cooperativos de efetivação da política nacional de resíduos sólidos**. BLC, São Paulo, v. 30, p. 41-53, 2017. Disponível em: <http://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2017/4/2017_04_0515_0547.pdf>. Acesso em: 01/04/2020

MCCUBBINS, Mathew D.; SCHWARTZ, Thomas. **Congressional Oversight Overlooked**: Police Patrols and Fire Alarms. American Journal of Political Science, Vol. 28: 165–79, 1984.

MARTINS, Vinicius Abílio et al. **Teoria de Agência Aplicada no Setor Público**. Espacios. Vol. 37 (N° 35) Ano 2016. Pág. 24. Disponível em <<http://www.revistaespacios.com/a16v37n35/16373525.html>>. Acesso em 16/04/2020.

MELO, Marcus André. **Crise Federativa, Guerra Fiscal e ‘Hobbesianismo Municipal’**: Efeitos Perversos da Descentralização. São Paulo em Perspectiva, vol. 10, n° 3, pp. 11-20, 1996. Disponível em <http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v10n03/v10n03_02.pdf> acesso em 10/04/2020.

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

MELO, A. J. M.; CAVALCANTE, D. L. **Federalismo Fiscal e Gestão Associada de Serviços Públicos**. R. Fac. Dir., Fortaleza, v. 34, n. 1, p. 21-41, jan./jun. 2013. Disponível em <<http://www.revistadireito.ufc.br/index.php/revdir/article/view/1>>. Acesso em 01/04/2020.

MILLER, Gary J. **The political evolution of principal-agent models**. Annual Review of Political Science, v. 8, 203-225, jun. 2005. Disponível em <<https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev.polisci.8.082103.104840>>. Acesso em 16/04/2020.

MONTEIRO NETO, Aristides. **Federalismo sem Pactuação**: Governos Estaduais na Antessala da Federação. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1961). Disponível em

< http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=22247 >. Acesso em 16/04/2020.

NOLL, Roger; MCCUBBINS, Mathew; WEINGAST, Barry. **Administrative Procedures As Instruments of Political Control**. *Journal of Law, Economics and Organization*. 3. 243-77, 1987. Disponível em < https://www.researchgate.net/publication/5214219_Administrative_Procedures_As_Instruments_of_Political_Control >. Acesso em 16/04/2020.

OLIVEIRA, Clara Brando de; FONTES FILHO, Joaquim Rubens. **Problemas de agência no setor público**: O papel dos intermediadores da relação entre poder central e unidades executoras. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 596-615, Ago. 2017. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122017000400596&lng=en&nrm=iso> acesso em 16/04/2020.

OLIVEIRA, V. ; LOTTA, G. S. **Momentos da Recentralização**: repasses e relações intergovernamentais no Brasil (1995-2014). *Planejamento e Políticas Públicas*, v. 52, p. 1-22, 2019. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/882>>. Acesso em 12/04/2020.

OLIVIERI, C. **Agências regulatórias e federalismo**: a gestão descentralizada da regulação no setor de energia. *Revista de Administração Pública*, 40(4), 567–588, 2006. Disponível em <<https://doi.org/10.1590/s0034-76122006000400004>> acesso em 16/04/2020.

PECI, Alketa; CAVALCANTI, Bianor Scelza. **Reflexões sobre a autonomia do órgão regulador**: análise das agências reguladoras estaduais. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 5, p. 99 a 118, jan. 2000. ISSN 1982-3134. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6308>>. Acesso em: 02 Jun. 2020

PIRES, J.C.L. **Desafios da reestruturação do setor elétrico brasileiro**. Texto para discussão nº 76. Rio de Janeiro: BNDES, 2000, p. 11. Disponível em < https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Galerias/Convivencia/Publicacoes/Consulta_Expressa/Setor/Energia_Eletrica/200003_9.html > Acesso em 16/04/2020.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais**. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 121-143, June 2016. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782016000200121&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 01/05/2020.

PRZEWORSKI, Adam. **Sobre o desenho do Estado**: uma perspectiva agente X principal, in L.C. Bresser Pereira e P. Spink (orgs.), *Reforma do Estado e administração pública gerencial*, Rio de Janeiro, Ed. da FGV, 1998.

QUEIROZ, Tania Lucia de Araújo; CAVALCANTE, Patrícia Smith. **As contribuições do software Atlas TI para a análise de relatos de experiência escritos**. In.: X Congresso Nacional de Educação – EDUCERE, I Seminário Internacional de Representações Sociais, Subjetividade e Educação – SIRSSE, Curitiba, 2011. Disponível em <https://educere.bruc.com.br/CD2011/pdf/5664_4029.pdf>. Acesso em 16/04/2020.

RIO DE JANEIRO. Lei nº 4556, de 06 de junho de 2005. **Cria, estrutura, dispõe sobre o funcionamento da Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro - AGENERSA, e dá outras providências**. Disponível em <

<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/e30a55fa6967fec78325701c005c6049?OpenDocument>>. Acesso em 19/04/2020.

RIO DE JANEIRO. Lei nº 8.638 de 28 de novembro de 2019. Altera a redação da Lei nº 4.556, de 06 de junho de 2005, que cria, estrutura, dispõe sobre o funcionamento da Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro – Agenesra, e dá outras providências. Disponível em < <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/e5ac1d9a37037967032584c1007799e5?OpenDocument>>. Acesso em 19/04/2020.

ROSS, Stephen A. **The economic theory of agency: the principals problem.** *American Economic Association*, v. 63, n. 2, p. 134-139, 1973.

SAMPAIO, Thiago. **Alarmes de incêndio e patrulhas de polícia: o dilema da agência na Aneel.** Revista Política Hoje – V. 25, n. 1, p. 177-195, 2016. Disponível em < https://www.researchgate.net/publication/334170894_Alarmes_de_incendio_e_patrulhas_de_policia_o_dilema_da_agencia_na_Aneel > Acesso em 02/04/2020.

SÃO PAULO. Lei Complementar nº 833, de 17 de outubro de 1997. **Cria a autarquia Comissão de Serviços Públicos de Energia - CSPE, e dá providências correlatas.** Disponível em <<https://www.al.sp.gov.br/norma/5605>>

SÃO PAULO. Lei Complementar nº 1.025, de 07 de dezembro de 2007. **Transforma a Comissão de Serviços Públicos de Energia - CSPE em Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo - ARSESP, dispõe sobre os serviços públicos de saneamento básico e de gás canalizado no Estado, e dá outras providências.** Disponível em < <https://www.al.sp.gov.br/norma/?id=74753>>. Acesso em 19/04/2020.

SILVA, Andressa Hennig; FOSSÁ, Maria Ivete Trevisan. **Análise de Conteúdo: Exemplo de Aplicação da Técnica para Análise de Dados Qualitativos.** Qualitas Revista Eletrônica, [S.l.], v. 16, n. 1, maio/2015. ISSN 1677-4280. Disponível em: <<http://revista.uepb.edu.br/index.php/qualitas/article/view/2113/1403>>. Acesso em: 28/10/2019.

SOUZA, Celina; CARVALHO, Inaiá M. M. de. **Reforma do Estado, descentralização e desigualdades.** Lua Nova, São Paulo, n. 48, p. 187-212, Dec. 1999. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451999000300011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 03/04/2020.

TCU, Tribunal de Contas da União. **Relatório de Auditoria Operacional - Acórdão nº 651/2016 – TCU – Plenário.**

WILLIAMSON, O. E. **The economic institutions of capitalism.** New York: The Free Press, 1985.

YIN, Robert K. **Estudo de caso – planejamento e métodos, 2ª edição,** Porto Alegre: Bookman, 2001.

APÊNDICE A: AGÊNCIAS ESTADUAIS DE REGULAÇÃO

UF	Sigla	Nome	Situação atual	Ano de criação	Mantém acordo com a ANEEL em 2019?	Lei de criação
AC	AGEAC	Agência Reguladora dos Serviços Públicos do Estado do Acre	Em funcionamento	2003	Acordo de Interesses	Lei nº 1.480, de 15 de janeiro de 2003
AL	ARSAL	Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Alagoas	Em funcionamento	2001	Convênio de cooperação	Lei nº 6267, de 20 de setembro de 2001
AM	ARSAM	Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Estado do Amazonas	Em funcionamento	1999	não	Lei 2.568 , de 25 de novembro de 1999
AP	ARSAP	Agência Reguladora de Serviços Delegado do Estado do Amapá	Em funcionamento	2001	não	Lei nº 0625, de 31 de outubro de 2001
BA	AGERBA	Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transporte e Comunicações da Bahia	Em funcionamento	1998	não	Lei n.º 7.314, de 19 de maio de 1998
	AGERSA	Agência Reguladora de Saneamento Básico do Estado da Bahia	Em funcionamento	2012	não	Lei nº 12.602 de 29 de novembro de 2012

CE	ARCE	Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará	Em funcionamento	1997	Contrato de metas	Lei nº 12.786, de 30 de Dezembro de 1997
DF	ADASA	Agência Reguladora de Águas e Saneamento do Distrito Federal	Em funcionamento, reestruturada pela LEI Nº 4.285, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2008, passando a se chamar Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal	2004	não	Lei nº 3.365, de 16 de julho de 2004
ES	AGESP	Agência Estadual de Serviços Públicos do Estado do Espírito Santo	Sucedida pela ASPE	1998	não	Lei nº 5.721, de 19 de agosto de 1998
	ASPE	Agência de Serviços Públicos de Energia do Estado do Espírito Santo	Fundida com a ARSI, criando a ARSP.	2004	não	Lei nº 7.860, de 24 de setembro de 2004
	ARSI	Agência Reguladora de Saneamento Básico e Infraestrutura Viária do Espírito Santo	Fundida com a ASPE, criando a ARSP.	2008	não	Lei Complementar nº 477, de 29 de dezembro de 2008
	ARSP	Agência de Regulação de Serviços Públicos do Espírito Santo	Em funcionamento	2016	não	Lei Complementar nº 827 de 1º de julho 2016

GO	AGR	Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos	Em funcionamento	1999	Contrato de metas	Lei nº 13.569, de 27 de dezembro de 1999
MA	ARSEP	Agência Reguladora de Serviços Públicos do Maranhão	Sucedida pela ARSEMA	2008	não	Lei nº 8.915, de 23 de dezembro de 2008
	ARSEMA	Agência Reguladora de Serviços Públicos do Maranhão	Extinta e incorporada à MOB pela Lei nº 10.567/2017	2013	não	Lei nº 9.861, de 1º de julho de 2013
	MOB	Agência Estadual de Mobilidade Urbana	Em funcionamento. Sucedeu o Departamento Estadual de Infraestrutura e Transporte -DEINT, conforme Lei nº 10.213/2015. Posteriormente foi renomeada para Agência Estadual de Mobilidade Urbana e Serviços Públicos pela Lei 10.567/2017, que extinguiu a ARSEMA.	2015	não	Lei nº 10.225, de 15 de Abril de 2015
MG	ARSEMG	Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Minas Gerais	Extinta pela Lei 13.869 de 31/05/2001	1998	não	Lei nº 12.999, de 31 de julho de 1998

	ARSAE	Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais	Em funcionamento	2009	não	Lei nº 18.309, de 03 de agosto de 2009
MS	AGEPAN	Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Mato Grosso do Sul	Em funcionamento	2001	Contrato de metas	Lei nº 2.363, de 19 de dezembro de 2001
MT	AGER	Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado do Mato Grosso	Em funcionamento	1999	Contrato de metas	Lei nº 7.101, de 14 de janeiro de 1999
PA	ARCON	Agência de Regulação e Controle de Serviços Públicos do Estado do Pará	Em funcionamento	1997	não	Lei nº 6.099, de 30 de dezembro de 1997
PB	AGEEL	Agência Estadual de Energia Elétrica da Paraíba	Extinta pela Lei que criou a ARPB	2001	não	Lei 7.032, de 29 de novembro de 2001
	AAGISA	AGÊNCIA DE ÁGUAS, IRRIGAÇÃO E SANEAMENTO DO ESTADO DA PARAÍBA	Extinta pela Lei que criou a ARPB	2001	não	Lei 7.033, de 29 de novembro de 2001
	ARPB	Agência de Regulação do Estado da Paraíba	Em funcionamento	2005	Contrato de metas	Lei n.º 7.843, de 02 de novembro de 2005

PE	ARPE	Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco	Em funcionamento	2003	Contrato de metas	Lei nº 12.524, de 30 de dezembro de 2003.
PI	AGRESPI	Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado do Piauí	Em funcionamento	2017	não	Lei nº 7.049, de 16 de Outubro de 2017
PR	AGEPAR	Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Infraestrutura do Paraná	Em funcionamento	Criada em 2002, mas implantada em 2012	não	Lei Complementar nº 94, de 23 de julho de 2002
RJ	ASEP	Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro	Sucedida pela AGETRANSP	1997	não	Lei nº 2.686, de 13 de fevereiro de 1997
	AGENERSA	Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro	Em funcionamento	2005	Acordo de Interesses	Lei nº 4556, de 06 de junho de 2005
	AGETRANSP	Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos de Transportes Aquaviários, Ferroviários e Metroviários e de Rodovias do Estado do Rio de Janeiro	Em funcionamento	2005	não	Lei nº 4555, de 06 de junho de 2005
RN	ASEP	A Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado do Rio Grande do Norte	Sucedida pela ARSEP, conforme lei nº 7.758/1999.		não	Lei nº 7.463, de 02 de março de 1999

	ARSEP	Agência Reguladora de Serviços Públicos do Rio Grande do Norte	Em funcionamento	1999	Contrato de metas	Lei nº 7.758, de 9 de dezembro de 1999
RO	ASPER	Agência de Regulação de Serviços Públicos do Estado de Rondônia	Sucedida pela AGERO	2010	não	Lei Complementar nº 559, de 03 de março de 2010
	AGERO	Agência de Regulação de Serviços Públicos Delegados do Estado de Rondônia	Em funcionamento	2015	não	Lei Complementar nº 826 de 09 de julho de 2015
RR	ARESD/RR	Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado de Roraima	Extinta pela Lei nº 1.012 de 10 de setembro de 2015	2013	não	Lei nº 944 de 30 de dezembro de 2013
RS	AGERGS	Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul	Em funcionamento	1997	Contrato de metas	Lei nº 10.931, de 09 de janeiro de 1997
SC	ARCO	AGÊNCIA CATARINENSE DE REGULAÇÃO E CONTROLE	Sucedida pela AGESC	2000	não	Lei nº 11.355, de 18 de janeiro de 2000
	AGESC	Agência Reguladora de Serviços Públicos de Santa Catarina	Fundida com a AGESAN, criando a ARESC	2005	não	Lei Complementar nº 284, de 28 de fevereiro de 2005 e Lei nº 13.533, de 19 de outubro de 2005
	AGESAN	Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Estado de Santa Catarina	Fundida com a AGESC, criando a ARESC	2010	não	Lei Complementar nº 484, de 04 de janeiro de 2010

	ARESC	Agência de Regulação dos Serviços Públicos de Santa Catarina	Em funcionamento	2015	não	Lei nº 16.673, de 11 de agosto de 2015
SE	ASES	Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos do Estado de Sergipe	Renomeada para AGERSE - Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos e Permitidos do Estado de Sergipe pela lei nº 4582/2002; extinta pela Lei 4.749/2003, que transferiu suas atribuições para Secretarias de Estado.	1998	não	Lei nº 3.973, de 10 de junho de 1998 e Lei nº 4582, de 18 de junho de 2002
	AGRESE	Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Sergipe	Em funcionamento	2009	Convênio em fase de aprovação	Lei nº 6.661, de 28 de agosto de 2009
SP	CSPE	Comissão de Serviços Públicos de Energia	Sucedida pela ARSESP	1997	não	Lei Complementar nº 833, de 17 de outubro de 1997
	ARTESP	Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo	Em funcionamento	2002	não	Lei complementar nº 914, de 14 de janeiro de 2002
	ARSESP	Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo	Em funcionamento	2007	Contrato de metas	Lei Complementar nº 1025, de 7 de dezembro de 2007

TO	ASTINS	Agência de Serviços Públicos Delegados do Tocantins	Denominada Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Tocantins – ARESTO, pelo Decreto 1.223/2001, e sucedida pela Agência Tocantinense de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos – ATR, conforme Lei nº 1.758/2007.	2000	não	Lei nº 1.198, de 14 de dezembro de 2000
	ATR	Agência Tocantinense de Regulação Controle e Fiscalização de Serviços Públicos	Em funcionamento	2007	Acordo de Interesse	Lei nº 1.758, de 2 de janeiro de 2007

Fonte: Lorini e Mantovani (2018); www.abar.org.br; sites das agências; leis estaduais. Elaboração Própria.

APÊNDICE B: ATUAÇÃO DESCENTRALIZADA DA ANEEL

(Somente convênios ou contratos que envolvem recursos financeiros)

UF	Agência	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
AC	AGEAC	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	
AL	ARSAL	não	não	não	não	sim	sim	sim	sim	sim	sim	não	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	não	não	não	não
AM	ARSAM	não	não	não	não	sim	sim	sim	sim	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não
AP	ARSAP	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não
BA	AGERBA	não	não	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não
CE	ARCE	não	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim
DF	ADASA	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não
ES	ARSP	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não
GO	AGR	não	não	não	não	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim
MA	MOB	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não
MG	ARSAE	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não
MS	AGEPAN	não	não	não	não	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim
MT	AGER	não	não	não	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim
PA	ARCON	não	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	não	não	não	não
PB	AGEEL/ARPB	não	não	não	não	sim	sim	sim	sim	sim	sim	não	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim
PE	ARPE	não	não	não	não	sim	sim	sim	sim	sim	sim	não	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim
PI	AGRESPI	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não
PR	AGEAPAR	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não
RJ	ASEP/AGENERSA	não	não	sim	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não
RN	ARSEP	não	não	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim
RO	AGERO	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não
RR	ARESD	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não

RS	AGERGS	não	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim
SC	AGESC/ARESC	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	não	não	não	não	não
SE	AGRESE	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não
SP	CSPE/ARSESP	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim
TO	ARESTO/ATR	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não	sim	sim	não	não	não	não	não	não	não	não	não	não

Fonte: Processos de Contas Anuais da ANEEL (1998 - 2018) e SLC. Elaboração própria

APÊNDICE C: DIMENSÕES ANALÍTICAS POR TIPO DE ENTREVISTADO

DIMENSÕES ANALÍTICAS POR TIPO DE ENTREVISTADO			
Nº	Público-alvo	Objetivo	Dimensões analíticas
1	Representantes de superintendências que descentralizam ou dão suporte ao processo	Compreender a percepção das superintendências que descentralizam ou realizam atividades de suporte ao processo	1. Perfil;
			2. Estratégia e motivação para descentralizar ou receber delegação;
			3. Desenho dos contratos de descentralização (exigências, incentivos, prazos, apuração da qualidade dos produtos das agências, custos de referência, um contrato para cada superintendência);
			4. Relação da ANEEL com as agências estaduais;
			5. Capacidades das agências estaduais
			6. Prospecção da atuação da ANEEL.
2	Diretores	Compreender a percepção do corpo dirigente da ANEEL	1. Perfil;
			2. Estratégia e motivação para descentralizar ou receber delegação;
			3. Desenho dos contratos de descentralização (exigências, incentivos, prazos, apuração da qualidade dos produtos das agências, custos de referência, um contrato para cada superintendência);
			4. Relação da ANEEL com as agências estaduais;
			5. Capacidades das agências estaduais
			6. Prospecção da atuação da ANEEL.
2	Representantes das Superintendências de Regulação da ANEEL	Compreender a percepção das superintendências da ANEEL que não descentralizam, apesar de possuírem autorização legislativa.	1. Perfil;
			5. Prospecção da atuação da ANEEL.
3	Representantes das Agências estaduais com relacionamento sólido com a ANEEL	Compreender a percepção de agências conveniadas na presente data e que mantém relação longa (seis anos ou mais).	1. Perfil;
			2. Estratégia e motivação para descentralizar ou receber delegação;
			3. Desenho dos contratos de descentralização (exigências, incentivos, prazos, apuração da qualidade dos produtos das agências, custos de referência, um contrato para cada superintendência);
			4. Relação da ANEEL com as agências estaduais;

			5. Capacidades das agências estaduais
			6. Prospecção da atuação da ANEEL.
4	Representantes das agências estaduais que interromperam seu relacionamento com a ANEEL	Compreender a percepção de agências estaduais não conveniadas na presente data, mas que contrataram com a ANEEL por pelo menos seis anos.	1. Perfil;
			2. Estratégia e motivação para descentralizar ou receber delegação;
			3. Desenho dos contratos de descentralização (exigências, incentivos, prazos, apuração da qualidade dos produtos das agências, custos de referência, um contrato para cada superintendência);
			4. Relação da ANEEL com as agências estaduais;
			5. Capacidades das agências estaduais
			6. Prospecção da atuação da ANEEL.
5	Representantes de agências estaduais com relacionamento fraco	Compreender a percepção de agências que nunca celebraram contrato com a ANEEL ou que celebraram por até cinco anos.	1. Perfil;
			2. Estratégia e motivação para descentralizar ou receber delegação;
			3. Desenho dos contratos de descentralização (exigências, incentivos, prazos, apuração da qualidade dos produtos das agências, custos de referência, um contrato para cada superintendência);
			5. Capacidades das agências estaduais
			6. Prospecção da atuação da ANEEL.

APÊNDICE D: ROTEIROS DE ENTREVISTA

1. Público-alvo: Superintendências que descentralizam ou dão suporte ao processo

Dimensão analítica	Roteiro de Entrevista 1	
Perfil	1	Nome, idade, sexo, ocupação
	2	Você poderia falar um pouco da sua experiência com a descentralização de atividades da ANEEL?
Desenho do Contrato	3	Você considera adequadas as exigências para celebração do Convênio de Cooperação, conforme artigo 39 da RN 417/2010?
	4	Qual sua percepção sobre a remuneração das agências por custos de referência (homem-hora, diárias, passagens aéreas, locações de veículos e percentual administrativo)?
	5	A forma de apurar a qualidade dos produtos/entregas das agências é adequada?
	6	A celebração de um contrato de meta para cada superintendência é um ponto positivo ou dificuldade adicional do desenho da descentralização?
	7	Por que os contratos de metas têm vigência por 12 meses, prorrogáveis por mais 3 meses? Você considera esse prazo adequado?
	8	Quais as principais vantagens e desvantagens no desenho da descentralização você percebe após a implementação da 417/2010?
Estratégia e motivação	9	Você saberia dizer quais são os incentivos, financeiros ou não, oferecidos pela ANEEL para estimular a celebração de convênios com agências estaduais? Eles são suficientes?
	10	Você saberia dizer quais são os critérios utilizados pela ANEEL para eleger as agências estaduais que devem celebrar convênios? Ou a ANEEL está aberta a celebrar convênio com qualquer agência que se atenda às condições de habilitação previstas na RN 417/2010?
	11	Você saberia dizer por que muitos estados não se interessam (ou não se habilitam) a receber atividades delegadas?
	12	Você acredita que as agências estaduais poderiam ser dotadas de maior autonomia na realização das atividades delegadas ou é necessário que a ANEEL acompanhe com proximidade?
	13	Você acredita que a descentralização de fato representa uma gestão conjunta ou se aproxima mais de uma prestação de serviços?
	14	O decreto de constituição da ANEEL (2.335/1997) estabelece que a Agência identificará e estimulará as oportunidades de delegação. A Agência tem sido bem-sucedida nessa tarefa?
	15	Quais os benefícios da descentralização para a ANEEL? E para agência estadual?

Relação ANEEL - agências estaduais	16	Algumas agências mantêm relacionamento sólido e longo com a ANEEL, recebendo atividades delegadas há quase duas décadas, enquanto outras agências encerraram o convênio. Você saberia dizer os motivos?
	17	Com base na sua vivência, por que apenas nove agências celebraram contratos de metas nos últimos anos? Além disso, por que nenhuma agência nova celebrou contrato nos últimos dez anos?
	18	Com base na sua vivência, o que poderia explicar a grande heterogeneidade de agências estaduais conveniadas? Em termos de porte, capacidade, distribuição espacial...
	19	Com base na sua vivência, quais as principais dificuldades notadas no relacionamento com as agências estaduais?
Capacidades	20	Qual sua percepção sobre o corpo técnico das agências estaduais?
	21	Qual sua percepção sobre a qualidade dos produtos/entregas das agências?
Prospecção	22	Com base na sua vivência, você saberia dizer por que a ANEEL descentraliza somente atividades de fiscalização e ouvidoria, quando a RN 417/2010 e o decreto possibilitam a descentralização de várias atividades, entre elas o apoio à regulação?
	23	Você vislumbra outras atividades que poderiam ser delegadas?
	24	Se você pudesse propor alterações no modelo de descentralização, quais seriam?
	25	Se você pudesse propor uma alteração legislativa, seria no sentido de manter o modelo atual de descentralização, estabelecer escritórios regionais e acabar com a descentralização, ou proporia um modelo misto (abertura de alguns escritórios regionais, sem prejuízo da descentralização)?
	26	Comentários adicionais e sugestão de novos entrevistados.

2. Público-alvo: Diretoria da ANEEL

Dimensão analítica	Roteiro de Entrevista 2	
Perfil	1	Nome, idade, sexo, ocupação
Desenho do Contrato	2	O senhor considera adequadas as exigências para celebração do Convênio de Cooperação, conforme artigo 39 da RN 417/2010?
	3	A celebração de um contrato de meta para cada superintendência é um ponto positivo ou dificuldade adicional do desenho da descentralização?
Estratégia e motivação	4	O decreto de constituição da ANEEL (2.335/1997) estabelece que a Agência identificará e estimulará as oportunidades de delegação. A Agência tem sido bem-sucedida nessa tarefa?
	5	Quais os benefícios da descentralização para a ANEEL? E para agência estadual?

	6	Você saberia dizer quais são os critérios utilizados pela ANEEL para eleger as agências estaduais que devem celebrar convênios? Ou a ANEEL está aberta a celebrar convênio com qualquer agência que se atenda às condições de habilitação previstas na RN 417/2010?
	7	Você saberia dizer por que muitos estados não se interessam (ou não se habilitam) a receber atividades delegadas?
	8	Você saberia dizer quais são os incentivos, financeiros ou não, oferecidos pela ANEEL para estimular a celebração de convênios com agências estaduais? Eles são suficientes?
	9	Você acredita que as agências estaduais poderiam ser dotadas de maior autonomia na realização das atividades delegadas ou é necessário que a ANEEL acompanhe com proximidade?
	10	Você acredita que a descentralização de fato representa uma gestão conjunta ou se aproxima mais de uma prestação de serviços?
Relação ANEEL - agências estaduais	11	Algumas agências mantêm relacionamento sólido e longo com a ANEEL, recebendo atividades delegadas há quase duas décadas, enquanto outras agências encerraram o convênio. Você saberia dizer os motivos?
	12	Com base na sua vivência, por que apenas nove agências celebraram contratos de metas nos últimos anos? Além disso, por que nenhuma agência nova celebrou contrato nos últimos dez anos?
	13	Com base na sua vivência, quais as principais dificuldades notadas no relacionamento com as agências estaduais?
Capacidades	14	Qual sua percepção sobre o corpo técnico e sobre a qualidade dos produtos ou entregas das agências estaduais?
Prospecção	15	Com base na sua vivência, você saberia dizer por que a ANEEL descentraliza somente atividades de fiscalização e ouvidoria, quando a RN 417/2010 e o decreto possibilitam a descentralização de várias atividades, entre elas o apoio à regulação?
	16	Você vislumbra outras atividades que poderiam ser delegadas?
	17	Se você pudesse propor alterações no modelo de descentralização, quais seriam?
	18	Comentários adicionais e sugestão de novos entrevistados.

3. Público-alvo: Superintendências de Regulação (não descentralizam)

Dimensão analítica	Roteiro de Entrevista 3	
Perfil	1	Nome, idade, sexo, ocupação
	2	Você conhece a estrutura de descentralização de atividades da ANEEL para as agências conveniadas? Sua UORG descentralizou no passado? Por que interromperam?

Prospecção	3	Você saberia dizer por que a ANEEL descentraliza somente atividades de fiscalização e ouvidoria, quando a RN 417/2010 e o decreto de criação da ANEEL possibilitam a descentralização de várias atividades, entre elas o apoio à regulação?
	4	Você vislumbra alguma atividade delegável relacionada à sua Unidade Organizacional?
	5	Você acredita que a descentralização de atividades adicionais poderia trazer benefícios para a ANEEL, para a agência estadual ou para o setor elétrico?
	6	Você gostaria de propor alguma alteração do modelo de descentralização?
	7	Comentários adicionais e sugestão de novos entrevistados

4. Público-alvo: Agências com relação sólida

Categoria analítica	Roteiro de Entrevista 4	
Perfil	1	Nome, idade, sexo, ocupação
	2	Você poderia falar um pouco da sua experiência na descentralização de atividades da ANEEL?
Estratégia e motivação	3	Você acredita que a descentralização traz benefícios para a ANEEL, para as agências estaduais ou para o setor elétrico? Quais?
	4	Você acredita que as agências estaduais se sentem estimuladas a celebrar convênios com a ANEEL? Por quê?
	5	Você saberia dizer por que muitos estados não se interessam (ou não se habilitam) a receber atividades delegadas? Os incentivos oferecidos pela ANEEL são suficientes para estimular a celebração e manutenção dos convênios?
	6	O decreto de constituição da ANEEL (2.335/1997) estabelece que a ANEEL identificará e estimulará as oportunidades de delegação. A ANEEL tem sido bem-sucedida nessa tarefa?
	7	Você acredita que as agências estaduais poderiam ser dotadas de maior autonomia na realização das atividades delegadas? O acompanhamento realizado pela ANEEL é adequado?
	8	Você acredita que a delegação de competências da ANEEL de fato representa uma gestão compartilhada ou a ANEEL tende a centralizar as decisões?
Desenho do contrato	10	Você considera adequadas as exigências para celebração do Convênio de Cooperação, conforme artigo 39 da RN 417/2010?
	11	Qual sua percepção sobre a remuneração das agências por custos de referência (homem-hora, diárias, passagens aéreas, locações de veículos e percentual administrativo)? Os valores descentralizados pela ANEEL são coerentes com as despesas incorridas pela agência estadual?

	12	A celebração de um contrato de meta para cada superintendência é um ponto positivo ou negativo do desenho da descentralização?
	13	Você considera adequado o prazo de vigência dos contratos de metas (12 meses, prorrogáveis por mais 3)?
	14	Qual sua percepção sobre a forma como a ANEEL avalia os produtos entregues pelas agências estaduais?
	15	Quais as principais vantagens e desvantagens no desenho da descentralização você percebe após a implementação da 417/2010?
Relação ANEEL - Agências Estaduais	16	Como você avalia a relação entre a ANEEL e sua agência?
	17	Na sua vivência, quais as principais dificuldades notadas no relacionamento com a ANEEL?
	18	Em algum momento sua agência já considerou descontinuar os contratos com a ANEEL? Por quê?
Capacidades	19	Qual sua avaliação sobre o corpo técnico-administrativo da agência? Os funcionários são qualificados e em número suficiente para o desempenho das atribuições da agência?
	20	A agência sofre com a carência de recursos? Os recursos descentralizados pela ANEEL representam parcela relevante do orçamento da agência?
Prospecção	21	Com base na sua vivência, você saberia dizer por que a ANEEL descentraliza somente atividades de fiscalização e ouvidoria, quando a RN 417/2010 e o decreto possibilitam a descentralização de várias atividades, entre elas o apoio à regulação?
	22	Você vislumbra atividades adicionais que sua agência teria interesse em receber delegação?
	23	Se você pudesse propor alterações no desenho da descentralização, quais seriam?
	24	Sua agência já recebeu delegação de competências de outra agência reguladora federal? Você consegue apontar vantagens ou desvantagens em relação ao desenho proposto pela ANEEL?
	25	Comentários adicionais e sugestão de novos entrevistados

5. Público-alvo: Agências cuja relação com a ANEEL foi interrompida

Categoria analítica	Roteiro de Entrevista 5	
	Perfil	1
	2	Você está familiarizado com a descentralização de atividades da ANEEL para as agências conveniadas? ou sua experiência
Relação ANEEL -	3	Como você avalia a relação que sua agência e a ANEEL mantiveram enquanto o convênio esteve em vigor? Ou enquanto a agência celebrou contratos de metas

Agências Estaduais	4	ANEEL e Agência X tiveram um relacionamento duradouro, durante os anos XXXX. Você saberia dizer por que essa relação foi interrompida?
	5	Na sua vivência, quais as principais dificuldades notadas no relacionamento com a ANEEL?
Estratégia e motivação	6	Você acredita que as agências estaduais se sentem estimuladas a celebrar convênios com a ANEEL? Por quê?
	7	O decreto de constituição da ANEEL (2.335/1997) estabelece que a ANEEL identificará e estimulará as oportunidades de delegação. A ANEEL sido bem-sucedida nessa tarefa?
	8	Você acredita que a descentralização traz benefícios para a ANEEL, para as agências estaduais ou para o setor elétrico? Quais?
	9	Você saberia dizer por que muitos estados não se interessam (ou não se habilitam) a receber atividades delegadas? Os incentivos oferecidos pela ANEEL são suficientes para estimular a celebração e manutenção dos convênios?
	10	Você acredita que as agências estaduais poderiam ser dotadas de maior autonomia na realização das atividades delegadas? O acompanhamento realizado pela ANEEL é adequado?
	11	Você acredita que a delegação de competências da ANEEL de fato representa uma gestão compartilhada ou a ANEEL tende a centralizar as decisões?
Desenho do contrato	13	Você conhece as exigências para celebração do Convênio de Cooperação (artigo 39 da RN 417/2010)? Considera essas exigências adequadas?
	14	Qual sua percepção sobre a forma como a ANEEL avalia os produtos entregues pelas agências estaduais?
Prospecção	15	Você acredita que haveria interesse em retomar o relacionamento com a ANEEL? Vislumbra atividades que sua agência poderia receber delegação?
	16	Você gostaria de propor alguma alteração do modelo de descentralização?
	17	Sua agência já recebeu delegação de competências de outra agência reguladora federal? Você consegue apontar vantagens ou desvantagens em relação ao desenho proposto pela ANEEL?
Capacidades	18	Qual sua avaliação sobre o corpo técnico-administrativo da agência? Os funcionários são qualificados e em número suficiente para o desempenho das atribuições da agência?
	19	A agência sofre com a carência de recursos? Os recursos descentralizados pela ANEEL representavam parcela relevante do orçamento da agência?

6. Público-alvo: Agências com relação fraca

Dimensão analítica	Roteiro de Entrevista 6	
Perfil	1	Nome, idade, sexo, posição
	2	Você conhece a estrutura de descentralização de atividades da ANEEL para as agências conveniadas?
Estratégia e motivação	3	Você acredita que a descentralização traz benefícios para a ANEEL, para as agências estaduais ou para o setor elétrico? Quais?
	4	O decreto de constituição da ANEEL (2.335/1997) estabelece que a ANEEL identificará e estimulará as oportunidades de delegação. A ANEEL sido bem-sucedida nessa tarefa?
	5	Você acredita que as agências estaduais se sentem estimuladas a celebrar convênios com a ANEEL? Os incentivos oferecidos pela ANEEL são suficientes para estimular a celebração e manutenção dos convênios?
Desenho do contrato	6	Você conhece as exigências para celebração do Convenio de Cooperação (artigo 39 da RN 417/2010)? Considera essas exigências adequadas?
Capacidades	7	Qual sua avaliação sobre o corpo técnico-administrativo da agência? Os funcionários são qualificados e em número suficiente para o desempenho das atribuições da agência?
	8	A agência sofre com a carência de recursos?
Prospecção	9	Você vislumbra atividades que sua agência teria interesse em receber delegação?
	10	Você gostaria de propor alguma alteração do modelo de descentralização?
	11	Sua agência já recebeu delegação de competências de outra agência reguladora federal? Você consegue apontar vantagens ou desvantagens em relação ao desenho proposto pela ANEEL?

APÊNDICE E: RELAÇÃO DE ENTREVISTADOS

(Sem identificação pessoal)

1. Entrevistados na ANEEL

Entrevistado	Público-alvo
EA1	Apoio à descentralização
EA2	Descentraliza
EA3	Apoio à descentralização
EA4	Descentraliza
EA5	Apoio à descentralização
EA6	Descentraliza
EA7	Descentraliza
EA8	Apoio à descentralização
EA9	Descentraliza
EA10	Não descentraliza
EA11	Não descentraliza
EA12	Apoio à descentralização
EA13	Diretoria da ANEEL
EA14	Diretoria da ANEEL
EA15	Apoio à descentralização

2. Entrevistados nas agências estaduais

Entrevistado	Público-alvo	Estado	Área de Lotação
EE1	Relação sólida	GO	Energia
EE2	Relação interrompida	AL	Energia
EE3	Relação sólida	RS	Energia
EE4	Relação fraca	SE	Relacionamento institucional/Convênios
EE5	Relação sólida	CE	Energia
EE6	Relação sólida	SP	Energia
EE7	Relação fraca	RJ	Energia
EE8	Relação fraca	ES	Energia
EE9	Relação fraca	TO	Relacionamento institucional/Convênios
EE10	Relação interrompida	PA	Auditoria Interna (Lotação anterior: Energia)
EE11	Relação fraca	DF	Chefia de Gabinete da Diretoria