

Análise de Impacto *ex ante* de Políticas Públicas: Desafios de uma Agência Reguladora no Desenvolvimento Local¹

Luciano D'Ascenzi, Luciana Leite Lima

Resumo

Este artigo faz dois movimentos sinérgicos. Para investigar os limites e as possibilidades de uma agência reguladora na promoção do desenvolvimento local, foi delineado um modelo analítico próprio. Ele mobiliza elementos conceituais do campo da avaliação de políticas públicas, especificamente a avaliação *ex ante* e de impacto. Para a definição das categorias de análise, baseia-se na abordagem teórica de desenvolvimento endógeno. Tal construção coaduna-se com a crescente demanda por efetividade nas políticas públicas, a qual, no campo da regulação, tem tomado a forma da ideia-força de que se deve avaliar antes de intervir. O campo de estudo foi a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul. Foram coletados dados sobre sua estrutura e funcionamento a partir de documentos formais, como normas diversas e documentos produzidos pelos técnicos. Identificaram-se limites ao potencial da agência, manifestados na concentração e centralização de poder decisório e em limitações à participação de atores sociais na tomada de decisão.

Palavras-chave

Avaliação de Políticas Públicas. Impacto *ex ante*. Desenvolvimento Endógeno. Agências Reguladoras. Políticas Públicas.

Abstract

This article makes two synergistic movements. In order to investigate the limits and possibilities of a regulatory agency in the promotion of local development, an analytical model has been outlined. It mobilizes conceptual elements from the field of public policy evaluation, specifically *ex-ante* and impact assessment. For the definition of the categories of analysis, it is based on the theoretical approach of endogenous development. This construction is aligned with the growing demand for effectiveness in public policies, which, in the field of regulation, has taken the form of the idea that must be evaluated before intervening. The field of study was the State Agency for

Regulation of Delegated Public Services in Rio Grande do Sul. Data were collected on its structure and functioning from formal documents such as various standards and documents produced by technicians. Limits were identified on the potential of the agency, manifested in the concentration and centralization of decision-making power and in limitations to the participation of social actors in decision-making.

Keywords Policy Evaluation. *Ex ante* Impact. Endogenous Development. Regulatory Agencies. Public Policies.

INTRODUÇÃO

Por um longo tempo, difundiu-se a ideia de que houvesse uma dimensão da vida prevalecente sobre as demais, independentemente das identidades, escolhas e necessidades das pessoas concretas: primeiro, de que a economia determinaria funcionalmente toda a sociedade; depois, de que haveria sistemas e subsistemas, uns comunicativos, outros estratégicos, estes conservadores, aqueles mudancistas. Desde os anos 1980, como que dissolvendo tais dicotomias reducionistas, a pós-modernidade veio trazer a supremacia explicativa dos contextos de ação e sua relatividade, resgatando a análise comparativa fundante às ciências sociais e trazendo uma época na qual a gestão social veio integrar elementos conceituais complexos ao exclusivismo funcionalista (D'ASCENZI, 2006).

Na esteira desses movimentos, este artigo apresenta uma metodologia geral para avaliar o impacto de políticas públicas e a aplica a um caso empírico. A metodologia foi forjada de forma transdisciplinar a partir da exposição de diversos enfoques frente aos conceitos de desenvolvimento e de políticas públicas. Tal esforço oportunizou operacionalizar uma nova definição para “impacto”, em meio às políticas públicas tipicamente setoriais e suas medições. Esse desenho conceitual identificaria o impacto à efetividade da política para a sociedade como um todo, clarificando sua distância relativa à eficácia e à eficiência.

Nesse caminho, tratamos o impacto em termos de uma dada forma de desenvolvimento. E, em alinhamento a uma abordagem contextualista, delineamos dois conjuntos de categorias analíticas que acionam elementos das especificidades locais, quais sejam: endogeneidade e mecanismos de governança.

Em termos empíricos, este trabalho utilizou um campo de ação específico para contextualizar o debate em torno do conceito de desenvolvimento *vis-à-vis* algumas escolhas políticas do Estado brasileiro, atravessado pelo surgimento das agências reguladoras a partir do final dos anos 1990. Tratar-se-ia de qualificar certas relações entre a nova institucionalidade ainda hoje em construção, em meio à competência regulatória e às possibilidades de impacto no desenvolvimento regional, focando a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS), a primeira agência reguladora estadual. Os

dados foram coletados por meio de observação participante e de pesquisa documental em normas e documentos formais produzidos pela agência.

O movimento teórico-metodológico mobilizou o conceito de cultura, navegando em torno do traço formal-patrimonialista hegemônico da administração pública brasileira (HOLANDA, 1936; FAORO, 1957; DAMATTA, 1979; NUNES, 1997; CARVALHO, 2001). O método empírico permitiria perceber os usos e costumes, bem como explicar a proposta de contribuição teórico-metodológica, ao mesmo tempo em que reavaliaria as possibilidades de impacto da novidade institucional sobre o desenvolvimento local.

Nossa empreitada tem início com uma discussão sobre conceitos de políticas públicas e seus elementos, de maneira que expomos a concepção que guia a proposta. Em seguida, partimos para o outro pilar teórico, a perspectiva de desenvolvimento endógeno, da qual extraímos as categorias analíticas e suas dimensões. Depois, analisamos o caso da AGERGS, destacando seu papel enquanto organização estatal que se legitima pela promessa de contribuir para o desenvolvimento da sociedade local.

POLÍTICAS PÚBLICAS E AVALIAÇÃO

Este tópico tem por objetivo apresentar o conceito de políticas públicas que embasa a proposta metodológica aqui delineada. Após, abordaremos a etapa de avaliação junto ao ciclo de políticas públicas.

Definir-se-á políticas públicas a partir de seu objetivo: promover mudanças sociais gerenciadas (D'ASCENZI; LIMA, 2017). Tal aceção assenta-se na premissa de que toda política se legitima a partir do enfrentamento de um dado problema público, aceitando que este é fruto de construção social que, por sua vez, se desenrola em contexto de disputa entre diferentes representações. Por isso, uma abordagem para analisar esses esforços deve levar em conta a cultura política que forma as lentes da definição do problema social.

Embrenhando-nos ainda mais no conceito de políticas públicas, e tentando valorizar sua complexidade, elencamos cinco elementos definidores (LIMA; D'ASCENZI, 2016). Em primeiro lugar, o elemento processual, ou seja, a política pública conforma-se em uma teia de entendimentos, decisões e ações que envolvem uma pluralidade de atores. Em segundo, um elemento de finalidade: o objetivo de uma política é responder organizacionalmente a um problema interpretado como sendo social. Terceiro, uma questão substantiva: as políticas públicas expressam concepções que prevalecem numa sociedade em dado momento – isso significa que são orientadas por valores, ideias e visões de mundo, quer dizer, elas não são neutras. Em quarto lugar, um elemento da dinâmica, as políticas são permeadas pelas interações e conflitos entre os atores que as animam. Isso, porque os processos das políticas públicas promovem a (re)alocação de recursos sociais. É, por último, uma decorrência: uma política pública (trans)forma uma ordem local, isto é, um sistema em que os atores (inter)agem e (re)manejam recursos (MULLER; SUREL, 2002). Este conjunto conceitual possibilita abrir espaço epistemológico às mais diversas necessidades analíticas. Vamos às fases de seu ciclo.

O ciclo de políticas públicas é uma das abordagens mais populares de investigação (ROTH DEUBEL, 2010; KNILL; TOSUN, 2012; HILL; HUPE, 2014). E talvez por isso tenha recebido diversas críticas (ver SABATIER, 2007; MULLER; SUREL, 2002). Ele é utilizado como ferramenta analítica, porque apresenta a política pública como uma sequência de etapas distintas, porém, interdependentes, guiadas por lógicas relativamente diferentes (MULLER; SUREL, 2002).

Desde que considerado um artifício analítico, a separação em fases auxilia a identificação da presença de diferentes atores, os quais se alternam, se relacionam e tomam decisões nas arenas políticas correspondentes. O modelo pode oferecer um esquema para visualização quadro a quadro, permitindo recortar tipos classificatórios mais simples do processo complexo-dialógico real. Através dessa adaptação, torna-se possível operar o recorte pretendido da avaliação de impacto aqui objetivado.

Contemporaneamente as fases costumam ser delimitadas em: formação da agenda, formulação das alternativas, tomada de decisão, implementação e avaliação. Uma breve descrição dessas fases é realizada a seguir.

A formação da agenda corresponde aos processos que tangem à construção social dos problemas públicos e à sua entrada na lista de prioridades dos atores capazes de produzir ações que façam frente a tal situação (KINGDON, 2006; HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Já a etapa da formulação de alternativas refere-se à produção/identificação de “um conjunto de escolhas políticas plausíveis para resolver problemas” e à “avaliação preliminar da sua viabilidade” (WU *et al.*, 2014, p. 52). Trata-se de uma arena na qual convivem uma série de propostas que, para alcançarem o *status* de solução mais adequada, passam por um processo de seleção que obedece a critérios, contextualmente, tais como: viabilidade técnica e financeira, conformidade com os valores da sociedade e receptividades da sociedade política (KINGDON, 2006). A tomada de decisão tange à escolha da alternativa mais adequada, tendo em vista os interesses dos atores e o nível, nem sempre igual, de participação dos mesmos, por um lado; e os objetivos e métodos disponibilizados para o enfrentamento do problema, por outro.

Por sua vez, a implementação corresponde à etapa na qual a política pública é executada. Aceita-se que tal processo pode demonstrar diferentes graus de conformidade em relação à política formulada (LIMA; D’ASCENZI, 2014). Isto seria decorrência, por exemplo, da discricionariedade dos implementadores (LIPSKY, 2010), da estrutura e dinâmicas das organizações executoras (WILSON, 2000), das capacidades estatais (EVANS, 2004), dos processos de interação estratégica entre numerosos atores envolvidos (BARDACH, 1979), das características da estrutura normativa da política (PETERS, 2015), da natureza do problema social, das matrizes cognitivas presentes nos contextos locais (MULLER; SUREL, 2002).

Por fim, a fase da avaliação receberá tratamento privilegiado, dada sua centralidade no escopo deste trabalho. Abordaremos as definições tradicionais e os tipos de avaliação.

Iniciemos com a proposição de Cohen e Franco (1993, p. 77), os quais definem avaliação

de políticas públicas como “uma atividade que tem como objetivo maximizar a eficácia dos programas na obtenção de seus fins e a eficiência na alocação de recursos para a consecução dos mesmos”. Ampliando o espaço, mas seguindo na mesma linha, Draibe (2001) informa que as avaliações se voltam a dois tipos de objetivos: (a) de produção de conhecimento: “conhecer a relação entre condições, meios, resultados e impactos da intervenção” (p. 17); e (b) de “verificação de eficácia, de eficiência e de *accountability* das ações” (p. 18). Enfocando a questão processual, Jannuzzi (2014, p. 24) aponta que “o conceito de avaliação pode se referir ao conjunto de procedimentos técnicos utilizados para produzir informação e conhecimento para o desenho (*ex ante*), implementação e validação (*ex post*) de programas e projetos sociais [...]”. Alertando para o resultado da avaliação, Ramos e Schabbach (2012, p. 1273) salientam que “a avaliação se constitui na determinação de valor de uma atividade, programa ou política, um julgamento tão sistemático e objetivo quanto possível [...]”.

A partir dessas acepções, podemos captar algumas questões. Primeiro, o caráter propositivo-pragmático: as avaliações pretendem produzir conhecimento sobre as políticas, de forma a contribuir para a melhoria de seu desenho e implementação. Segundo, para isto, lançam o olhar para todos os processos envolvidos e para as diferentes dimensões desses. Terceiro, há uma intenção e/ou pressuposição, mais ou menos explícita e enfatizada, de que os produtos das avaliações incrementariam não só a gestão, mas também os procedimentos democráticos. Quarto, as avaliações produzem/propiciam elementos para julgar as políticas.

A operacionalização de tamanho projeto exige a elaboração de diferentes tipos de avaliação. Para nossos fins, abordaremos as distinções baseadas no momento de realização e na natureza da avaliação.

Em relação ao momento em que a avaliação é realizada, temos três tipos: *ex ante*, *ex post* (COHEN; FRANCO, 1993) e *in itinere* (SECCHI, 2015). As avaliações *ex ante* são realizadas antes da implementação; objetivam produzir informações para auxiliar a fase de formulação, bem como definir se, e como, ela deva ser executada. Em geral, consubstanciam-se em diagnósticos: mapeamento de necessidades e realização de “estudos de factibilidade [...], além do exame do custo-benefício e do custo-efetividade [...]” (RAMOS; SCHABBACH, 2012, p. 1276). Diante da percepção de que os recursos sociais devem ser mais bem empregados, de forma a resultarem em benefícios sociais, este tipo de avaliação tem ganhado espaço nas disciplinas afeitas e na gestão pública, especialmente na área da regulação (IPEA, 2018; PECI, 2011). Por seu turno, as avaliações *ex post* ocorrem após a implementação; e as *in itinere* são realizadas durante tal processo e correspondem ao monitoramento, cujo objetivo é fornecer informações para o acompanhamento das ações e para a realização dos ajustes necessários.

A outra possibilidade classificatória é quanto à sua natureza, aqui temos: avaliações de *processo* (eficiência), de *resultado* (eficácia) e de *impacto* (efetividade). As avaliações de processo focam nos procedimentos adotados para a concretização da política, analisando a estrutura normativa formal, a utilização dos recursos, a execução das ações programadas, as características organizacionais, as atividades realizadas para alcançar os objetivos etc. Já as avaliações de resultado medem o grau de êxito que a política obteve em relação às

metas traçadas e indicadores pré-definidos, analisando em que medida os objetivos foram alcançados e quais efeitos e consequências foram provocados (RAMOS; SCHABBACH, 2012).

Por sua vez, as avaliações de impacto recebem diferentes definições, senão vejamos. Para Cohen e Franco (1993, p. 109), elas procuram “determinar em que medida o projeto alcança seus objetivos e quais são seus efeitos secundários (previstos e não previstos)”. Nesse sentido, é uma avaliação retrospectiva e voltada à verificação da relação de causalidade entre a política e os efeitos observados na realidade de intervenção. A utilização dessa conceituação é problemática, porque confunde eficácia e efetividade; efeitos imediatos e concentrados *vis-à-vis* efeitos secundários e desconcentrados.

De fato, as avaliações de impacto são consideradas mais complexas, porque demandam que seja medida a mudança provocada exclusivamente pelos efeitos da política em questão; isto é, tornar-se-ia necessário excluir outros fatores que possam influenciar as alterações observadas, não apenas junto à população-alvo (RAMOS; SCHABBACH, 2012). Nesse caminho, sugere-se a aplicação de modelos experimentais ou quase-experimentais (COHEN; FRANCO, 1993). Porém, não faz sentido invocar complexidade e, ao mesmo tempo, tentar reduzi-la a uma relação funcional de causa e efeito.

Avizinhando-nos das definições mais úteis a nossos objetivos, Ramos e Schabbach (2012, p. 1278) destacam que a avaliação de impacto “verifica a existência de um nexo causal entre os resultados da implantação do programa ou projeto e as alterações nas condições sociais da população”, ou seja, o quanto os objetivos da política redundariam em efeitos secundários positivos. Apenas complementaríamos com o cuidado de frisar a necessidade de integrar os possíveis efeitos dialógicos de relações complexas entre categorias sociais. Isto é, além das cadeias de causa e efeito, há que se considerar elementos conceituais de bases simbólico-culturais. Mesmo porque, ao contrário da funcionalidade, associada à manutenção de rotinas, concentramo-nos na consecução de mudanças nas estruturas sociais relevantes à política.

Desse modo, alinhamo-nos àqueles que veem a efetividade como uma medida de impacto (COHEN; FRANCO, 1993). Nosso único reparo, seria no sentido de referir-se a “objetivos desconcentrados”. Ou seja, aqueles forjados na interação não planejada de diversas políticas fragmentadas. Eles ultrapassam os efeitos setoriais, imediatamente ligados à especificidade de cada iniciativa. Suas causas restariam no potencial de efetividade, em meio à sociedade em geral.

Por fim, cabe distinguir a efetividade da eficiência e da eficácia. O conceito de eficiência reflete a relação entre o que foi produzido e os meios empregados, ou seja, entre recursos utilizados e os produtos gerados, provendo uma ideia de custo-benefício. Por sua vez, a eficácia pode se referir ao grau em que foram atingidos os objetivos e metas da política, independentemente dos custos implicados (COHEN; FRANCO, 1993).

Logo, haveria uma lacuna teórico-metodológica a ser preenchida. A efetividade vem sendo condensada ora junto à eficácia (resultados diretos) ora à eficiência (custo-efetividade), perdendo grande parte de sua utilidade distintiva, senão limitando o tipo de

implementação. Preferimos dividir, de um lado, a eficácia para medir os objetivos setoriais, concentrados, imediatos da política; e, de outro, a efetividade, para auferir objetivos sociais, desconcentrados, os quais passam pela política avaliada, mas que não podem ser isolados como efeitos exclusivos dela.

Em monitoramento e avaliação de políticas públicas, distingue-se uma verdadeira babel de categorias. Respeitada tal pluralidade, a abordagem aqui proposta distingue a efetividade como uma medida de impacto, complementar e mais ampla que eficácia e eficiência. Estabeleceremos que avaliar o impacto teria mais a ver com os efeitos desconcentrados da política, para a sociedade como um todo, do que com a correta implementação do formulado.

DESENVOLVIMENTO: PROCESSOS LOCAIS DE MUDANÇA SOCIAL

Nos aproximaremos, agora, da abordagem em desenvolvimento endógeno, da qual destacaremos as categorias analíticas que formarão a abordagem para estudar o papel da agência de regulação no desenvolvimento local.

A categoria histórica “desenvolvimento” tem se dirigido para o aprofundamento da autonomia cidadã, bem como à maior consideração da transversalidade das dimensões do mundo da vida em sociedade. Essa (re)construção hegemônica aponta para a crescente formação de capacidades individuais e coletivas para lidar com as dimensões da sociabilidade intersubjetiva, desde o local até global, dialogicamente. Isto vem ocorrendo complementarmente ao entendimento original, outrora centrado na dinâmica econômica. Divisor de águas dessa inflexão hermenêutica da ciência, o trabalho de Amartya Sen recebeu um Nobel de Economia em 1998, após inspirar a construção do Índice de Desenvolvimento Humano junto à Organização das Nações Unidas. O indicador de desenvolvimento, ainda em evolução, passaria a agregar informações em saúde e educação. A rigor, enquanto campo de práticas, o social abrange os usos e costumes econômicos.

Nossa proposta parte dos enfoques sugeridos em Vázquez Barquero (2000), Evans (2004) e Tápia (2005), complementarmente, cuja mobilização já se fez em Lima e D’Ascenzi (2018). Tendo em vista a geração de impacto no sentido sugerido, contemplamos a ideia de desenvolvimento endógeno do primeiro, conjuntamente às análises dos mecanismos de governança acionados pelos demais autores. Desse modo, ter-se-ia um modelo de análise de eficácia e de efetividade a partir do estabelecimento de um movimento dialógico entre o geral e o específico, em acordo à proposta teórica sugerida e ao contexto tratado.

Assim, buscamos tratamento para analisar os processos de mudança/crescimento estrutural, baseados na utilização do potencial de desenvolvimento existente no território, que promovam o bem-estar da população. Por um lado, a definição de desenvolvimento endógeno integraria transversalmente as relações de interdependência dos esforços, necessidades, capacidades e interesses dos agentes locais nas dimensões econômica, cultural, ambiental etc. Por outro, os mecanismos de governança precisariam ser avaliados a partir da capacidade de promover concertação frente à heterogeneidade concreta.

O conceito de endogeneidade é a base dessa ideia de desenvolvimento: uma mudança social intencional a partir de características culturais e setoriais locais. Isto aponta para o desenvolvimento de baixo para cima e do local para o global, levando a discussão às categorias analíticas correspondentes, ao mesmo tempo complementares e interseccionadas: equidade, participação e sustentabilidade, indicando a perenidade das condições e dos frutos do desenvolvimento. Isto implica que tal processo partiria dos recursos e das potencialidades socioeconômicas locais (específicas), tendo início com as escolhas dos atores locais em busca da própria autonomia, num processo de geração de capacidades que proporcionassem integração regional e global a partir dos mecanismos de governança da política pública. Com isso, as pessoas físicas e jurídicas seriam os agentes da mudança e as beneficiárias do esforço de transformação, retroalimentando o desenvolvimento.

Ainda nessa linha, tais princípios inter-relacionados em desenvolvimento local – autonomia, descentralização e participação – conduzir-nos-iam a mais um elemento definidor: o envolvimento dos diferentes atores locais na formulação e na implementação das políticas, já em meio à governança.

A inserção de diferentes atores não estatais nos processos das políticas é uma resposta às possibilidades e limites das iniciativas centralizadas e/ou excessivamente setoriais. Isto é, os problemas sociais são produzidos por múltiplas variáveis, algumas conhecidas e outras não. A participação de uma pluralidade de atores funcionaria minimizando as limitações cognitivas, pois introduziriam diferentes visões, conhecimentos e recursos relevantes ao desenho de políticas mais adequadas ao contexto. Ademais, a implementação das iniciativas dependeria fortemente do protagonismo dos atores implicados.

O princípio da participação ilumina tanto a definição de desenvolvimento quanto as estruturas e os processos administrativos das políticas correlatas. A medição desse elemento passa por qualificar o envolvimento/comprometimento com a política em pelo menos duas dimensões: heterogeneidade, congregando a pluralidade de atores locais interessados e; normatividade, no sentido da isonomia e impessoalidade dos mecanismos de tomada de decisão. Portanto, a primeira, mais ligada à endogeneidade do processo; a segunda, à governança da política de desenvolvimento. Duas dimensões necessárias, embora, por si só, insuficientes para garantir a descentralização no sentido de democratização (DAGNINO, 2002) dos processos das políticas de desenvolvimento endógeno.

Em termos dinâmicos, a participação encontra-se vinculada à endogeneidade, isto é, às expectativas desses atores tomarem parte dos processos decisórios que venham a afetá-los. Reforçando esse argumento, Tapia (2005) destaca dois princípios das políticas públicas de desenvolvimento descentralizadas: “o local como unidade básica do desenvolvimento socioeconômico e a opção por uma estratégia concertada de tipo *bottom-up*, que mobiliza o conjunto de atores sociais pertencentes ao território” (p. 136).

A afirmação de Tapia (2005) conduz à questão: a interação entre diversos atores na formulação/implementação/avaliação das táticas de desenvolvimento suporia espaços de concertação. Decerto, as parcerias, as redes e outros mecanismos de governança compartilhada entre atores públicos e privados são apontados como formas de operação adequadas à produção

desse tipo de política (VÁZQUEZ BARQUERO, 2000; EVANS, 2004; TAPIA, 2005).

Nesses tipos de formas de governança, caberia ao Estado o desenvolvimento das novas capacidades de participação, a partir da elaboração e manutenção de estruturas compartilhadas de gestão local, as quais incentivassem o estabelecimento e a atuação de coalizões estáveis de atores, promovendo a coordenação das ações, a colaboração e a definição das prioridades e dos objetivos conjuntos (TAPIA, 2005).

Em suma, o desenvolvimento local é desenvolvimento humano, expressando a capacidade dos cidadãos em escolher seus projetos de vida (VÁZQUEZ BARQUERO, 2007; SEN, 2010) de modo autônomo. Além disso, o caminho das mudanças desejadas consubstanciaria fonte de inovação, contribuindo para realimentar o processo assim sinérgico.

PROPOSTA DE MODELO ANALÍTICO

O modelo de análise proposto aqui parte do entendimento de que as políticas públicas estão voltadas à mudança social. Tal visão traz uma questão relevante: como avaliar processos de transformação complexos?

Primeiramente, definimos, em consonância com outros (SALGADO; BORGES, 2010; QUEIROZ; VIEIRA, 2012), que a avaliação *ex ante* é relevante em contextos de recursos sociais escassos e pressão popular por melhores serviços públicos. De forma conjunta, a avaliação do impacto é destacada por estar voltada aos retornos, para a sociedade, dos esforços empreendidos por meio de políticas públicas. A conjunção das duas abordagens leva nossa atenção para a consideração *a priori* das consequências das políticas para a sociedade.

Tais consequências, neste trabalho, são modeladas enquanto desenvolvimento em uma perspectiva multidimensional, isto é, abarcando as diversas dimensões da sociabilidade. Desse modo, os parâmetros de avaliação da efetividade das políticas são derivados da concepção de desenvolvimento endógeno apresentada anteriormente. O Quadro 1 mostra tais categorias e suas dimensões.

Quadro 1 – Quadro sinóptico da proposta de modelo analítico

Categorias		Dimensões	Detalhamento
Categorias locais	(1) Políticas Públicas	Estrutura, processos e resultados organizacionais	Sistemas de mobilidade
			Saúde
			Saneamento
			Educação
			Rodovias
			Seguridade social
			Etc.

Categorias		Dimensões	Detalhamento
Categorias analíticas	(2) Endogeneidade	Equidade	Impactos desconcentrados na geração de capacidades de agência: do local no global e vice-versa
		Sustentabilidade	Funcionalidade geracional entre necessidades e recursos físicos e sociais
		Participação	Heterogeneidade: atores e interesses
	(3) Mecanismos de Governança	Participação	Normatividade: autonomia, accountability, descentralização
		Consensualidade (lógica sistêmica)	Manejo de conflitos, construção hegemônica para o estabelecimento de prioridades e objetivos compartilhados
		Gestão mista	Coordenação e cooperação, concertação vertical e horizontal.
	(4) Perspectiva do Desenvolvimento	Multidimensional	Economia
			Desempenho "social" (educação, saúde, cultura etc.)
			Meio ambiente etc.

Fonte: Elaboração própria.

Há quatro grandes linhas: (1) Políticas Públicas; (2) Endogeneidade; (3) Mecanismos de Governança; (4) Perspectiva do Desenvolvimento. Delas, extraem-se duas grandes famílias de categorias analíticas, (2) e (3), as quais seriam “medidas” por meio dos elementos conceituais perscrutados concretamente junto aos dados primários e secundários (1). Assim, (1) referir-se-ia à(s) política(s) avaliada(s) quanto a seus possíveis impactos no desenvolvimento da sociedade analisada; enquanto (4) aparece como variável dependente do modelo, no sentido de que, quanto melhor forem atendidas as categorias em (2) e/ou (3), maior o impacto em termos de desenvolvimento.

Desse modo, nosso enfoque permitiria demarcar, definir e relacionar elementos conceituais e empíricos de sustentação à endogeneidade, bem como a adequação dos mecanismos de governança para tanto, ambos a partir dos campos de atuação específicos das políticas públicas, em respeito à realidade tratada. Passemos, então, ao campo empírico.

O CONTEXTO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

As crises de endividamento varreram o mundo a partir dos anos 1960, interrompendo a universalização ininterrupta de direitos sociais. De modo idiossincrático, no Brasil, apenas a Constituição Federal de 1988 (CF) veio determinar tal universalização, ainda hoje ineficaz. A superação deste estado de coisas passaria pela funcionalidade, pelo re-equacionamento das contas públicas, tendente ao atual conflito redistributivo, contrário e favorável às “reformas”.

Tal processo correspondeu ao aumento da carga tributária e à concentração dos recursos fiscais junto às áreas definidas sociais (saúde, educação, previdência etc.); implicando na busca por alternativas para financiar os demais setores, de menor vinculação legal ou apelo político. Desde então, em meio às mais diversas iniciativas, ortodoxas e heterodoxas, cravejaram reformas promovidas pelos mais diferentes matizes ideológicos do espectro político brasileiro, local e nacionalmente.

Em meio ao ciclo de reformas pós-CF, focamos o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, no âmbito do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Este apareceria centrado na concentração da atuação do Estado junto ao denominado Núcleo Estratégico, amparando os mercados em atuação direta na economia. Realizando novo recorte, nessa tentativa de destruição criadora, concentramo-nos na inclusão do Princípio da Eficiência junto ao rol de obrigações constitucionais a serem perseguidas pela Administração Pública, consubstanciada na Emenda Constitucional n. 19/1998. Desse modo, após constantes aumentos do lado da receita, objetivar-se-ia qualificar o gasto, além de facilitar a entrada de capitais. Um cenário de escassez para as contas públicas, ainda agravado internamente pelo Plano Real de estabilização monetária, o qual promoveu o ocaso do imposto inflacionário, permeado por câmbio valorizado e juros estratosféricos.

Foi em meio às estrutura e conjuntura pinceladas que os estados brasileiros teriam buscado aparelhar-se institucionalmente para atrair os poucos recursos existentes, provenientes de organizações multilaterais, com custo reduzido, senão nulo. A viabilização deste intento passou pela importação de ferramentas institucionais reconhecidas internacionalmente, pois comuns, nos países mais democráticos (PECI, 2007b; NUNES *et al.*, 2007). Dessa maneira, introduziram-se as agências (autárquicas) reguladoras na administração pública brasileira a partir da segunda metade dos anos 1990, dotadas de poder normativo no interior de seus setores de atuação. Afinal, à concessão de fundos daquele nível de qualidade, exigia-se a existência de mecanismos provedores de previsibilidade jurídica e econômica “despolitizada”, possibilitando o monitoramento e a avaliação para o cálculo do investimento de longo prazo e seu resultado. Aqui, especialmente necessários às políticas de Estado em infraestrutura física, as quais doravante seriam financiadas e operadas pelo segundo setor (privado), teoricamente, mais líquido e eficiente. Os mercados-alvo, até então nas mãos do Estado (Capitalismo de Estado), não raro, configuravam monopólios estatais, em meio a um portfólio considerável de empresas de economia mista e estatais (até hotéis e supermercados) sucateadas por falta de investimentos.

Cabe esclarecer o que se entende por regulação. As Ciências Econômicas oferecem uma definição geral: a regulação compreende “qualquer ação do governo no sentido de limitar a liberdade de escolha dos agentes econômicos” (PINTO Jr.; FIANI, 2002, p. 515). Podemos também citar uma conceituação jurídica:

Quanto à amplitude do conceito, aparecem-nos três concepções de regulação: a) em sentido amplo, é toda forma de intervenção do Estado na economia, independentemente de seus instrumentos e fins; b) num sentido menos abrangente, é a intervenção estadual na economia por outras formas que não a participação direta na atividade econômica, equivalendo, portanto, ao condicionamento, co-

ordenação e disciplina da atividade econômica privada; c) num sentido restrito, é somente o condicionamento normativo da atividade econômica privada (por via de lei ou outro instrumento normativo) (MOREIRA, 1997, p. 35 *apud* ORGANIZAÇÃO DIREITO RIO, 2008, p. 91).

Temos, com isso, delimitado o objeto das agências de regulação. E os seus objetivos, conforme pensados pelo governo brasileiro na década de 1990, seriam:

Segundo as recomendações do CRE, os entes reguladores deveriam promover a competitividade dos seus respectivos mercados, além de garantir o direito de consumidores e usuários dos serviços públicos, estimular o investimento privado, buscar qualidade e segurança dos serviços a menores custos possíveis para os usuários, assegurar a remuneração adequada dos investimentos realizados nas empresas prestadoras de serviço, dirimir conflitos entre consumidores e empresas prestadoras de serviço e prevenir abusos de poder econômico por agentes prestadores de serviços públicos (NEUNES; RIBEIRO; PEIXOTO, 2002, p. 8).

Contudo, a tradução das agências reguladoras à cultura política brasileira, dentre outras coisas, terminou por desviar a institucionalidade derivada, não sem consequências para os objetivos pretensamente almejados, como é fácil avaliar nos dias de hoje (PECI, 2007a). De forma complementar, Nunes, Ribeiro e Peixoto (2007, p. 29) declaram: “A análise do processo de criação das agências no Brasil mostra que faltou uma definição jurídica e institucional nítida para os órgãos reguladores, a fim de estabelecer, por exemplo, formas de controle social e padrões de relação com a administração direta e com os poderes Legislativo e Judiciário”.

Os modelos que inspiraram as agências brasileiras as associavam ao Poder Legislativo, conforme a prática das democracias mais consolidadas. A versão brasileira, por seu turno, terminou por alocá-las no interior do Poder Executivo, (re)afirmando as dificuldades locais frente a quaisquer processos de descentralização política. Como efeito, a prática regulatória foi adaptada para a esfera administrativa, não sem consequências sobre os efeitos normativos esperados (ARAGÃO, 2006).

À guisa de efeito almejado, com um possível e desejável aumento na segurança para se fazer negócios, melhorar-se-ia os custos de oportunidade no aporte em políticas públicas, aumentando a oferta de capitais e diminuindo retorno *ex ante* dos capitais investidos. Em ambos os casos, dois lados de uma mesma moeda invisível à lógica de soma-zero do conflito redistributivo instalado.

Passadas duas décadas, caberia agora, mesmo que em nome do Princípio da Eficiência, mas especialmente frente aos pressupostos em Políticas Públicas, perguntar-se dos resultados alcançados.

A Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul foi criada naquele contexto, há 20 anos. Um caso empírico passível de reavaliação quanto aos impactos de sua institucionalidade no desenvolvimento da sociedade gaúcha, conforme o caso, com possibilidades de aplicação mais ou menos geral. Ou seja, em vista aos

resultados alcançados, à experiência vivenciada e aos desdobramentos de toda ordem, um novo conhecimento sobre tal ferramenta institucional poderia ser consolidado e utilizado para sua própria regulação, em uma perspectiva de *accountability*.

AGERGS: ANÁLISE EM REGULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

A AGERGS foi criada para atuar na regulação dos serviços públicos delegados pelo estado do Rio Grande do Sul. Tal competência fora estabelecida pelas leis n. 10.931 e 10.942, ambas de 1997. Aquela cria a agência e estabelece, já no Art. 1º, as ferramentas básicas à função reguladora: autonomias financeira, funcional e administrativa; esta, sua estrutura organizacional e o quadro de servidores.

Todavia, conforme detalharemos, a autonomia logrou baixa eficácia. Tal ideal de independência encontraria dificuldades para ultrapassar a fronteira do discurso, ao que adaptava a nova institucionalidade à cultura política estabelecida.

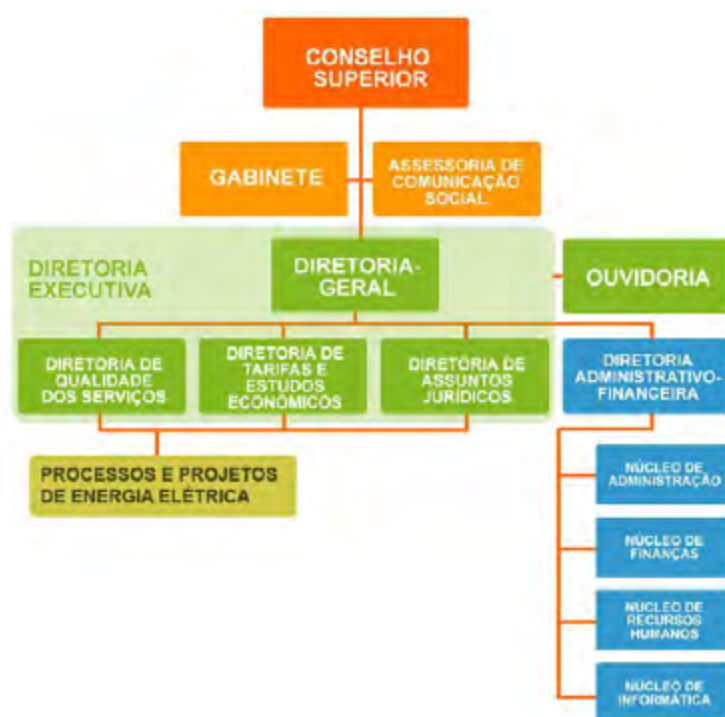
A rigor, para além do discurso tradicional quanto à ingerência política dos governos nas políticas de Estado, a importância da autonomia prender-se-ia ao fato de que a regulação dos serviços públicos deveria contemplar igualmente os três principais interessados: poder concedente, usuários e delegatários. Um ordenamento de lógica sistêmica estabelecido nas normas formais que regem a agência. No entanto, a realidade de alternância democrática sem paralelos no estado (nenhum governo logrou sua reeleição), permitiu toda sorte de construção hegemônica governamental, e sua correspondente composição dirigente junto à AGERGS, sem que se possa notar a inflexão descentralizadora, levando-nos a concluir tratar-se de um traço cultural disseminado normativamente entre as forças políticas relevantes.

Externamente, o primeiro movimento de reação, ainda republicano, foi o de acionar o Poder Judiciário por meio de duas ações diretas de inconstitucionalidade (BRASIL, 2014a; 2014b), cuja especificidade passaria ao largo desta missiva, não fosse seu objeto de refrear a autonomia regulatória; ainda mais que as peças não obtiveram reconhecimento quanto a tal mérito pela corte superior. Mesmo assim, fechado o caminho do *checks and balances*, foram criando-se outros meios alternativos, mas ratificados, executados e incrementados por outros novos governos e demais instituições públicas. Tamanha unanimidade em vista à alternância governamental tem como demonstrar a cultura política inscrita.

Conforme veremos, a agência tem sido apropriada ideológica ou pragmaticamente pelos governos. Nesse sentido, a Teoria da Captura, formulada em países com sistema econômico comumente denominado de Capitalismo de Mercado, precisaria ser adaptada ao nosso contexto. No formato original, a simples transmigração desse conjunto é de consecução a ser provada. Afinal, em nossa cultura política, o Estado, personificado pela burocracia pública e o Poder Executivo, é que tende historicamente a capturar (ver MUSACCHIO; LAZZARINI, 2015), neste caso, buscando reduzir o funcionamento das agências reguladoras a órgãos da administração direta e de políticas de governo; movimento semelhante, mas em âmbito federal, foi constatado em Nunes, Ribeiro e Peixoto (2007).

A Figura 1 registra a estrutura organizacional atual da AGERGS. Originalmente, não constava uma diretoria administrativo-financeira, criada a partir de um dos cargos de livre escolha do Presidente do Conselho Superior (RIO GRANDE DO SUL, 1997b). Por definição, a criação daquela área meio vinculada à presidência, com *status* de diretoria, consubstanciaria movimento em sentido de concentrar e centralizar os processos internos; pela mesma lógica, desviou servidores da área finalística para posições de *staff*, de autonomia limitada e sequer concursados para desempenhar tais tarefas.

Figura 1 - Organograma da AGERGS



Fonte: AGERGS (sd).

Ademais, após ter sido criada por um governo, o qual custou em empossar os primeiros servidores, a institucionalidade parece ter sido rechaçada pelos que o sucederam. Por exemplo, não permitindo recomposições dos vencimentos, como vemos na Tabela 1; ou mesmo, o preenchimento completo dos cargos, conforme Tabela 2.

Somam-se a este cenário questões tangentes ao recrutamento e seleção, na forma da contratação de servidores concursados, mas sem capacitação obrigatória para a função institucional. Ou, ainda, na escolha dos cargos estratégicos, os conselheiros, cujo quadro incompleto tem sido preenchido independentemente do saber científico-profissional junto ao tema ou aos setores regulados.

O risco regulatório pode ser reduzido, assegurando-se às agências autonomia decisória e financeira. Em hipótese nenhuma elas podem ser usadas, a exemplo

do que ocorreu no passado, como objeto de escambo político. Regras transparentes e condutas previsíveis são essenciais nessas instituições (ANDRADE, 2016, p. A10).

Tabela 1 - Comportamento salarial, reposição para cargos de grau A, AGERGS x Secretaria da Fazenda (RS) x inflação

Período	AGERGS			Auditor Sefaz/RS		Inflação	
	básico	variável	reposição	básico	reposição	IPCA	IGP-M
1997-2002	4.300,00		0,0%	4.310,00		47,1%	96,0%
2003-06	5.125,30		19,2%			30,9%	33,2%
2007-10	5.125,30	1.025,06	20,0%	ND	ND	22,8%	29,9%
2011-14	5.125,30	2.306,39	20,8%			27,8%	24,8%
jul/15	5.125,30	3.075,18	10,3%	19.615,87			
Total 1997-2015	8.200,48		90,7%	19.615,87	355,10%		
IPCA 1997-jul/2015	13.453,82			13.485,11		212,9%	
IGPM 1997-jul/2015	18.241,47				18.283,89		324,2%

Fonte: Elaboração própria a partir de Núcleo de Administração e Recursos Humanos da AGERGS, Portal da Transparência, Sefaz/RS, IBGE, Ibre/FGV.

Tabela 2 – Quantidade de vagas para pessoal de nível superior

TÉCNICO SUPERIOR			
Grau	Vagas		
	Existentes	Preenchidas	Disponíveis
A	12	13	-1
B	9	0	9
C	9	2	7
D	9	8	1
E	9	3	6
F	9	5	4
G	9	7	2
Total	66	38	28

Fonte: Núcleo de Administração e Recursos Humanos da AGERGS.

Nota: posição em 27/08/2015.

Tabela 3 – Quadro de pessoal de nível superior da AGERGS

Concurso	Especificação	Nomeados	Exercício	Exonerados	Ativos
1999	Administrador	6	5	1	4
	Advogado	21	2	0	2
	Contador	8	2	0	2
	Economista	7	4	2	2
	Engenheiro Civil	7	5	2	3
	Engenheiro Eletricista	2	2	0	2
	Engenheiro Mecânico	3	2	0	2
	Subtotal	54	22	5	17
2005	Advogado	4	4	0	4
	Contador	4	3	3	0
	Economista	8	1	0	1
	Engenheiro Eletricista	2	2	0	2
	Engenheiro Mecânico	1	1	0	1
	Estatístico	3	1	1	0
	Subtotal	22	12	4	8
2013	Advogado	2	2	1	1
	Analista Informática	1	1	0	1
	Contador	8	5	2	3
	Economista	1	1	0	1
	Engenheiro Civil	5	2	1	1
	Engenheiro Ambiental	7	4	0	4
	Engenheiro Eletricista	4	4	0	4
	Subtotal	28	19	4	15
Total		104	53	13	40

Fonte: Núcleo de Administração e Recursos Humanos da AGERGS.

A manutenção da estratégia de vedar a recomposição dos vencimentos e dos quadros, quantitativa e qualitativamente, redundava em forte rotatividade de mão de obra (Tabela 3), procurando ingresso junto a outras carreiras. Além disso, a autonomia legal vem sendo solapada com auxílio dos grupos dirigentes da agência. Conforme perscrutamos, o código normativo superior vem sendo utilizado à moda de um cardápio de opções, de onde se extraem ou ignoram-se elementos em função de intencionalidades ou resultados pré-estabelecidos.

A tática governamental até aqui perenizada, independentemente da existência, ou não, de conflitos de competência pontuais entre a agência *versus* órgãos da Administração, tem seguido o caminho da formulação de seguidos pedidos/consultas às instâncias governamentais, ora junto à Procuradoria Geral do Estado (PGE) ora à Secretaria de Fazenda (Sefaz) e seus órgãos, em lugar de decidir baseando os processos decisórios na autonomia legal.

Internamente, o temor frente à possibilidade de apontamentos por parte das instituições de controle externo vem servindo para reproduzir e legitimar a prática acima descrita, completando o quadro de atuação da agência. Aqui, é a cultura política e o perfil de qualificação que importam, a partir do predomínio da visão formal-legal sobre a da eficiência: seja pelos critérios de nomeação dos conselheiros, seja ao recrutar e selecionar servidores através de concursos públicos, seja pela ausência de incentivos à qualificação específica em regulação, seja pelas relações entre os planos estratégicos, táticos e operacionais junto à organização; conforme acompanharemos na análise do marco legal. Tal sistema impõe nova fonte de constrangimentos não apenas à autonomia, mas à equidade, à sustentabilidade, à participação, à consensualidade e à gestão mista, conforme o desenho do modelo proposto.

Desse modo, a autorreferência e o legado prévio acabavam dando o formato final à ação interna e externa, exercida em termos da inversão de prioridades entre meios e fins, forma e conteúdo; além de alçar o controle de legalidade estrita, positiva, ao plano principal, sendo utilizada quase que exclusivamente nos formatos processuais e na motivação dos atos da agência. Isto é, quando consideradas nas discussões, a eficiência e a eficácia vêm configurando questões secundárias; enquanto a efetividade, em termos da avaliação dos impactos da atividade regulatória, obscurecida. Isto fica evidenciado em AGERGS (2016a; 2016b; 2016e), senão implicitamente em AGERGS (2015; 2016c; 2016d), por reservarem tratamento de controle de legalidade, mas não de eficiência; seja pela inexistência de resoluções que estabelecessem padrões de qualidade para os serviços públicos correspondentes, como seria o caso, por exemplo, do estabelecimento de uma idade máxima para os ônibus de qualquer um dos sistemas de transporte interurbano regulados.

Outrossim, por exemplo, a AGERGS vem sendo limitada em sua capacidade de estabelecer contenciosos junto ao Poder Judiciário, passando a ser representada obrigatoriamente pela PGE. E vem sendo deslegitimada na execução de seu orçamento, cuja ordenação vem exigindo autorização prévia junto à Sefaz, embora a peça orçamentária estivesse legalmente segmentada e em conta bancária separada. Ainda, as receitas compostas exclusivamente por taxas cobradas junto aos operadores de serviços públicos são periodicamente transferidas para o caixa único estadual. E mesmo o poder sancionatório da agência é enfraquecido, tendo em vista entendimento da mesma PGE.

A última edição do Regimento Interno e as alterações da lei da AGERGS (RIO GRANDE DO SUL, 1997a, p. 8) aparecem como evidência do processo centralizador e concentrador interno e externo descrito:

~~Art. 10 – À Diretoria Geral compete a execução das atividades da AGERGS, dando aplicação às deliberações de seu Conselho Superior.~~

Art. 10 - À Diretoria-Geral compete a gestão executiva da AGERGS em obediência às diretrizes e às deliberações do Conselho Superior. (Redação dada pela Lei n. 11.292/98 à Lei 10.931/97)

~~Art. 13 - Os diretores dos departamentos executivos serão escolhidos pelo Conselho Superior dentre os servidores efetivos da AGERGS.~~

Art. 13 - Os diretores executivos serão escolhidos pelo Conselho Superior, preferentemente dentre os servidores efetivos da AGERGS. (Redação dada pela Lei n. 11.292/98; artigo vetado pelo Governador e mantido pela Assembleia Legislativa, conforme republicação no DOE n. 80, de 27/04/99).

Tal movimento teve início, ainda em 1998, no governo que criou a AGERGS, concentrando e centralizando competências junto ao Conselho Superior, politicamente nomeado, a partir da base de apoio governamental. Contudo, tal movimento ganha intensidade nos regimentos internos da instituição. Senão, vejamos o válido de 2015 a 2016:

Art. 7º Compete ao Conselho Superior:

[...]

II – Escolher o titular da Diretoria-Geral;

III – escolher os titulares das diretorias, preferentemente dentre os servidores efetivos [...];

[...]

VII – decidir sobre a competência dos órgãos da AGERGS, sua estrutura e atribuições;

[...]

XIX – aprovar as políticas administrativas internas e de recursos humanos [...];

[...]

XXI – editar atos normativos internos;

[...]

Art. 16. Compete à Presidência:

[...]

II – Administrar a Agência, [...];

[...]

X – Nomear os titulares da Diretoria [...], bem como propor as respectivas dispensas [...];

[...]

XIII – autorizar despesas [...];

XIV – assinar atos, documentos, [...] e outros instrumentos que tenham por objeto matéria de interesse da AGERGS;

XV – autorizar, “ad referendum” do Conselho Superior, a **participação [...] em cursos e eventos** [...];

[...]

Art. 20. A Diretoria-Geral é o órgão de execução das decisões do Conselho Superior e das atividades de competência da AGERGS, cabendo-lhe:

I – coordenar e supervisionar, **sob orientação do presidente e do Conselho Superior**, as atividades de planejamento e organização das funções administrativas; [...] (AGERGS, 2015, p. 4 e 13, grifos nossos).

A leitura indica que a competência da presidência alcança até mesmo as prerrogativas para decidir a capacitação dos servidores. Ademais, tal regimento reservava a abertura de processos de cunho regulatório para os conselheiros-relatores, redundando em tamanha disfuncionalidade organizacional, com a acumulação de processos junto ao Conselho e intempetividade crônica, que foi alterado já em 2016. Assim, a Resolução Normativa n. 27/2016 (AGERGS, 2016c) veio abrandar tal problema, mas manteve o traço formal-patrimonialista, como a centralização e a concentração administrativa, a falta de publicidade e de participação. Ilustrativamente: Art. 22 [diretor de qualidade dos serviços], Art. 23 [diretor de tarifas e estudos econômicos] e Art. 24 [diretor jurídico]:

Art. 22. [...]

XII – [além de VII e X respectivamente] disponibilizar estudos técnicos com vista a subsidiar os interessados a participarem de consultas e audiências públicas, mediante autorização do Presidente ou do Diretor-Geral;

[...]

Art. 33. Os atos normativos regulatórios editados pela Agência serão precedidos de consulta ou audiência pública com os seguintes objetivos: [...] (AGERGS, 2016c, p. 15 e 22, grifo nosso).

Na agência, a publicidade depende de autorização prévia. Além disso, percebe-se que, a exemplo do Art. 33, a norma não distingue a utilização específica para as audiências em relação às consultas públicas, nem a fase do processo em que deveriam ser realizadas. Ademais, as consultas externas são incomuns, enquanto as audiências públicas são organizadas ao juízo do Conselho Superior, após longa “negociação informal” junto à área técnica; decisão colegiada; podendo ainda orientar quanto ao que tornar público ou não para os participantes interessados. Mesmo porque estes últimos costumam ser convidados para as Audiências Públicas quando os votos já restam prontos (AGERGS, 2015; 2016a; 2016b). Ademais, cabe frisar, inexistente um banco de dados público que embase o cálculo ou a decisão, impedindo a *accountability*. Tal problema é recorrente no funcionamento das agências no Brasil (NUNES *et al.*, 2007), limitando sua capacidade de cumprir com as determinações que justificam sua existência.

De mais certo, as audiências são realizadas ao final dos impopulares processos tarifários estabelecidos sem a devida normatização de qualidade, no sentido de padrão contratado ou legislado, dos serviços públicos objetivamente desejados. Ora, qual o sentido em calcular um preço único para serviços relativamente diversos ou em fiscalizar algo que não foi normatizado em termos regulatórios?

Como solução de continuidade, do ponto de vista tarifário, a metodologia tem usado as médias ostensivamente, independentemente dos elevados desvios entre cada ocorrência estatística; enquanto as fiscalizações se têm concentrado no controle de legalidade, a partir de normas originárias de outras instâncias do poder público. Todo um conjunto de práticas metodológicas desligadas dos contextos de regulação (AGERGS, 2016a; D’ASCENZI; LIMA, 2017).

Tudo isso permeado por rigidez inadequada à atividade quando do exame de peças

normativas correspondentes aos serviços (leis, editais e contratos), em meio a conflitos ou decisões de cunho administrativo. Afinal, segundo a teoria, a necessidade de regulação deriva do fato de que nenhum contrato teria o condão de prever as evoluções sociais futuras.

Além disso, questão central à regulação é a funcionalidade dos sistemas regulados. Para tanto, partir-se-ia da avaliação da funcionalidade de cada mercado regulado, em meio ao corpo normativo produzido até então; deliberar-se-ia sobre as tendências a serem aprofundadas e, também, a serem inibidas; alternativas e instrumentos seriam elaborados, selecionados, regulamentados e, posteriormente, controlados; realimentando o processo de contínuo ajuste funcional.

Contudo, em nosso caso, os passivos regulatórios acumulados pela ocorrência de intempestividade só fazem aumentar. De saída, formalmente, tal conjunto vem redundando em desregulação crônica dos mercados sob responsabilidade, perpetrada simultaneamente pela falta de normatividade econômica formal (regulamentação da qualidade dos serviços) e pela intempestividade cumulativa na aplicação dos reajustes e revisões tarifários, descaracterizando o cálculo econômico e a fiscalização. O problema formal é ainda agravado pela prática do cálculo de um único coeficiente tarifário, ancorado no uso ostensivo e inadequado de médias. Um estado de coisas seguidamente apontado por documentos gerados pela Diretoria de Tarifas e Estudos Econômicos, em meio a Notas Técnicas e Informações relativas a diversos processos administrativos, de cunho interno e externo.

De fato, seja privilegiando o limite inferior da média, seja atrasando o devido fluxo de caixa das operadoras de serviços, os sistemas não têm como restar sequer financeiramente regulados, alimentando um círculo vicioso de passivos regulatórios, tanto ao exaurir a saúde financeira das empresas quanto ao sinalizar pela precarização do serviço público. Consegue-se desestruturar oferta e demanda simultaneamente. Tal resultado vai em sentido oposto à busca por compor o interesse público, orientado pelo princípio da eficiência, em termos de sua legalidade estrita; e mesmo em termos teóricos.

Ao buscar alocação ótima, uma boa regulação garantiria fonte sustentável de recursos, a partir da atratividade para o investimento externo ou privado: sem lucro, sem investimento, sem serviço, sem emprego etc. Bem por isso, regular tal cadeia causal, em meio às explicações apresentadas, ensejaria a autonomia fática da agência, assegurando o reconhecimento social de especialização científico-profissional para a definição da qualidade dos serviços, e o cálculo tarifário derivado. Este último definido a partir de dados socialmente controlados e normas econômico-regulatórias flexíveis, mas estáveis; terminando com a consequente fiscalização, bem como estudos de eficácia e de impacto, quanto aos resultados almejados e alcançados. Garantidas tais condições, os governos poderiam dedicar-se com mais afinco a gerenciar os sistemas públicos delegados por ele mesmo, evitando sombreamentos de competência, bem como a impopularidade das (re)adequações, sempre necessárias à funcionalidade dos serviços públicos regulados. Portanto, siameses que são, tanto os serviços públicos quanto a autonomia das agências encontrar-se-iam em situação crítica, comprometendo a qualidade da normatividade expedida pela própria agência.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista o incremento das possibilidades de impacto da AGERGS no desenvolvimento regional, podemos elencar algumas questões, com base no modelo analítico desenhado.

Quanto à equidade, a agência tem demonstrado atuação excessivamente hermética e referenciada em seu próprio passado. Isto pode ter sido influenciado pelo comportamento beligerante de alguns governos em relação à organização, bem como à carência de programas de qualificação. Por outro lado, e de forma relacionada, averiguou-se deficiências no que tange à participação, visível na falta de interação de qualidade com os usuários, ausentes dos processos decisórios. Tudo isso vem ensejando a maneira isolada com que a AGERGS executa seus processos, horizontal e verticalmente.

De forma complementar, enquanto as diretorias encontram-se estruturalmente segmentadas por função, os produtos parecem indicar a inexistência de trabalhos conjuntos, vinculados direta e verticalmente ao conselho. Isso configura um ambiente de rotina, pouco adequado às funções regulatórias, em suas necessidades de adequação e de mudanças contextuais. Ou seja, as possibilidades de equidade distanciam-se prática e legalmente. Tal configuração, demonstra o baixo grau de sustentabilidade das ações e de seus resultados.

Quanto à hierarquia e às escolhas estratégicas, as barreiras parecem ainda maiores, uma vez que os mandatos de quatro anos, conjugados com o ingresso de conselheiros sem a capacitação específica, tendem a emperrar a consecução de planos estratégicos, caracterizados como de maturação lenta, gradual e constante. Isso talvez explique o protagonismo desejado pelo conselho junto ao plano tático e, mesmo, operacional. Um conjunto de dificuldades que comprometem, desde a origem, a participação nos processos decisórios.

O diagnóstico acima encontra confirmação na análise dos mecanismos de governança. O protagonismo interno que o conselho vem perseguindo aparece como uma contradição institucional. Isto é, uma instituição construída para descentralizar a administração pública mostra-se extremamente concentradora (no órgão Conselho Superior) e centralizadora (decisões provenientes do Conselho Superior). Há evidências de limitações normativas da devida publicidade, em mais um impeditivo à participação. Nesse tipo de ambiente, a consensualidade tende a ser trabalhada como jogo de soma zero; entretanto, o tipo sistêmico (perdas ou ganhos mútuos) seria mais adequado à regulação de mercados (busca do interesse público via princípio da eficiência). O mesmo pode ser dito em relação à gestão mista, uma vez que, mesmo internamente ao corpo funcional, a gestão é normativamente centralizada e concentrada na instância decisória máxima da agência, a qual tenta controlar e definir, desde sua posição estratégica original, os planos táticos e operacionais.

Portanto, o modelo de análise proposto, aplicado ao caso empírico da AGERGS, indica limites institucionais, internos e externos, organizacionais e estruturais, à geração de impactos no sentido da promoção do desenvolvimento multidimensional na região sob sua influência. Constatou-se que as duas categorias, endogeneidade e mecanismos de governança, encontram-se fortemente desarticuladas e inconsistentes. Por outro lado, as informações produzidas podem subsidiar melhorias organizacionais, com efeitos multiplicadores.

NOTAS

- 1 Submetido à RIGS em: jun. 2018. Aceito para publicação em nov. 2018.
- 2 A noção de território pode ser tratada à luz do conceito de sociedade em Giddens (1998, p. 21): “A ‘sociedade’ não é uma entidade e não tem uma presença espaço-temporal; ela existe apenas como práticas sociais reproduzidas em uma diversidade indefinida de meios”.
- 3 Termo entre aspas, uma vez não se tratar exclusivamente de categorias ancoradas na funcionalidade, mas possivelmente, expressarem relações complexas, de base simbólica.
- 4 Uma competência normativa de natureza estritamente técnica, não autorizando que as agências criem obrigações de natureza política (BRASIL, 2014a; 2014b).
- 5 Tais políticas encontraram seu maior dinamismo com o modelo de “Substituição de Importações” preconizado pela CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina) e operado pelo BNDE(S). Antes de receber tal denominação, dada *a posteriori*, essa política, inaugurada no segundo governo Vargas, fora sendo financiada ora com recursos externos ora previdenciários (SKIDMORE, 1982), agora esgotados, passando a provocar sangria fiscal.
- 6 A regulação dos monopólios naturais teve origem no século XIX nos EUA (ferrovias), como uma atividade parlamentar. Ilustrativamente, ver PECI (2007b).
- 7 Ilustrativamente, ver Aragão (2011).
- 8 Caso o leitor tenha interesse, o exame das súmulas correspondentes pode indicar, ao mesmo tempo, o nível de autonomia legalmente conferido, bem como o nível de prerrogativas com que conta o Poder Executivo brasileiro, no sentido de relativizar direitos e Leis, mesmo quando controlado por outro poder da república.
- 9 Ilustrativamente, o presidente da Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias comentou: “A MP [752] permite levar esses questionamentos para um ambiente de arbitragem, mas os obstáculos persistem, na opinião do executivo. ‘A arbitragem deveria ser papel das agências reguladoras, elas são mais bem preparadas para acertar o reequilíbrio econômico-financeiro, mas elas têm receio da avaliação dos órgãos controladores, que amanhã podem discordar da decisão. Elas acabam paralisadas, lhes faltam uma autonomia mais explícita” (MÁXIMO, 2016, sp).
- 10 Salvo a repetição literal do texto da Lei.
- 11 Como foi o caso da ação que buscou (re)estabelecer a competência da AGERGS quanto à regulação do mercado de gás, monopólio da Sulgás (Processo AGERGS REG/SE 000272-39.00/10-4). Ainda haveria casos em que há claro conflito de interesses entre as instâncias da administração envolvidas.

REFERÊNCIAS

AGERGS. **Audiência Pública n. 07/2016 – Revisão Tarifária 2016 Transporte Rodoviário da Região Metropolitana (processo SEI nº 001856-39.00/15-9) dia 22 de junho de 2016**. Porto Alegre, RS, jun. 2016a. Disponível em: <<http://www.agergs.rs.gov.br/conteudo/7119/audiencia-publica-n%C2%BA-07-2016---revisao-tarifaria-2016-transporte-rodoviario-da-regiao-metropolitana-%28processo-n%C2%BA-001856-39.00-15-9%29-dia-22-de-junho-de-2016%2c-14%3a00-na-sede-da-AGERGS>>. Acesso em 24 jan. 2017.

AGERGS. Conselho Superior. **Resolução Normativa n. 17, de 23 de abril de 2015. Sessão n. 27/2015. Consolida alterações ao Regimento Interno da AGERGS.** Porto Alegre, RS, abr. 2015. Disponível em: <http://www.AGERGS.rs.gov.br/upload/20150427164430ren_17.pdf>. Acesso em 24 jan. 2017.

AGERGS. Conselho Superior. **Resolução Normativa n. 27/2016, de 18 de outubro de 2016. Sessão n. 69/2016. Altera e consolida o Regimento Interno da AGERGS.** Porto Alegre, RS, out. 2016c. Disponível em: <http://www.agergs.rs.gov.br/upload/20161019114435ren_27_2016.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2017.

AGERGS. Conselho Superior. **Resolução Normativa n. 29 de 18 de outubro de 2016. Sessão n. 69/2016. Disciplina o processo administrativo regulatório.** Porto Alegre, RS, out. 2016e. Disponível em: <http://www.agergs.rs.gov.br/upload/20161019115121ren_29_2016.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2017.

AGERGS. Conselho Superior. **Resolução Normativa n. REN 28, de 18 de outubro de 2016. Sessão n. 69/2016. Dispõe sobre os atos administrativos da AGERGS.** Porto Alegre, RS, out. 2016d. Disponível em: <http://www.agergs.rs.gov.br/upload/20161019114957ren_28_2016.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2017.

AGERGS. Consulta Pública n. 04/2016 - **Revisão e reajuste tarifário da CATSUL (processo 000363-39.00/16-2) período de 15 a 24 de agosto de 2016.** Porto Alegre, RS, ago. 2016b. Disponível em: <<http://www.AGERGS.rs.gov.br/conteudo/7245/consulta-publica-n%C2%BA-04---2016---revisao-e-reajuste-tarifario-da-catsul-%28processo-000363-39.00-16-2%29-periodo-de-15-a-24-de-agosto-de-2016>>. Acesso em 24 jan. 2017.

AGERGS. **Organograma.** Porto Alegre: AGERGS, sd. Disponível em: <<http://www.agergs.rs.gov.br/conteudo/1000/organograma>>. Acesso em 28 mai. 2018.

ANDRADE, R.B. Investimento em infraestrutura e as bases para a retomada. *Valor Econômico*, Opinião, p. A10, 23 de dezembro de 2016.

ARAGÃO, A. S. (Org.). **O poder normativo das agências reguladoras.** Rio de Janeiro: Forense, 2011.

BARDACH, E. **The implementation game: what happens after a bill becomes a law.** Cambridge: MIT Press, 1979.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade: ADI 1972 RS – Inteiro Teor, 17 de setembro de 2014.** Brasília, DF, set. 2014a. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25290405/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-1972-rs-stf/inteiro-teor-144996993?ref=juris-tabs>>. Acesso em 24 jan. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade: ADI 1949 RS – Inteiro Teor, 18 de setembro de 2014.** Brasília, DF, set. 2014b. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25313922/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-1949-rs-stf/inteiro-teor-151825301>>. Acesso em 24 jan. 2017.

- CARVALHO, J.M. **Cidadania no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de projetos sociais**. 5 ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1993.
- D'ASCENZI, L. **Cultura e mudança em organizações**: análise etnográfica e dialógica da reestruturação promovida pelo Método da Roda nos centros de saúde de Campinas/SP. Campinas. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Universidade Estadual de Campinas, 2006.
- D'ASCENZI, L.; LIMA, L. L. Análise de impacto regulatório da gestão descentralizada de um sistema de mobilidade interurbana. In: LIMA, L. L.; RODRIGUES, M. I. A. (Org.). **Campo de Públicas em ação**: coletânea em teoria e gestão de políticas públicas. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2017. p. 177-213.
- D'ASCENZI, L.; LIMA, L. L. Pós-modernidade e gestão estratégica: implicações para as políticas públicas. **Revista NAU Social**, v. 7, n. 13, p. 131-143, out. 2016/abr. 2017.
- DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- DAMATTA, R. **Carnavais, Malandros e Heróis**. São Paulo: Zahar, 1979.
- DRAIBE, S. M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (Org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p. 13-42.
- EVANS, P. **Autonomia e Parceria**: Estados e transformação industrial. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.
- FAORO, R. **Os Donos do Poder**: Formação do Patronato Político Brasileiro. Porto Alegre: Globo, 1957.
- GIDDENS, A. **Política, Sociologia e Teoria Social**. São Paulo: Unesp, 1998.
- HILL, M.; HUPE, P. **Implementing public policy**. 3a ed. Londres: SAGE, 2014.
- HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1936.
- HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política Pública**: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). **Avaliação de políticas públicas**: guia prático de análise *ex ante*. v. 1. Brasília: Casa Civil da Presidência da República/ Ipea, 2018.
- JANNUZZI, P. Avaliação. In: BOULLOSA, R. F. (Org.). **Dicionário para formação em gestão social**. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014. p. 24-27.
- KINGDON, J. Como chega a hora de uma ideia? In: SARAVIA, E; FERRAREZI, E.

(Org.). **Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006. p. 219-224.

KNILL; C.; TOSUN, J. **Public Policy**: a new introduction. Londres: Palgrave Macmillan, 2012.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Estrutura normativa e implementação de políticas públicas. In: MADEIRA, L. M. (Org.). **Avaliação de políticas públicas**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014. p. 50-63.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Análise de políticas públicas. In: FERNANDES, R. M. C.; HELLMANN, A. (Org.). **Dicionário crítico**: Política de Assistência Social no Brasil. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2016. p. 18-21.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Governando com políticas públicas: análise do desenho das políticas de desenvolvimento em Belo Horizonte, Fortaleza e Porto Alegre. In: MARENCO, A.; NOLL, M. I. (Org.). **A política, as políticas e os controles**: como são governadas as cidades brasileiras. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2018. p. 117-140.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public services. Updated edition. Nova Iorque: Russel Sage Foundation, 2010.

MÁXIMO, L. Para setor de rodovias, MP das concessões é insuficiente. **Valor Econômico**, Brasil, 27 de dezembro de 2016.

MOREIRA, V. **Auto-regulação profissional e administração pública**. Coimbra: Almedima, 1997.

MULLER; P.; SUREL, Y. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: Educat, 2002.

MUSACCHIO, A.; LAZZARINI, S. **Reinventando o Capitalismo de Estado**: o Leviatã nos negócios. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2015.

NUNES, E. **A Gramática Política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar/Brasília: Enap, 1997.

NUNES, E. O. *et al.* **Agências reguladoras e reforma do Estado no Brasil**: inovação e continuidade no sistema político institucional. Rio de Janeiro: Garamound, 2007.

NUNES, E.; RIBEIRO, L. M.; PEIXOTO, V. Agências reguladoras no Brasil. [Documento de Trabalho n. 65]. Rio de Janeiro: Observatório Universitário/Universidade Cândido Mendes, 2007.

ORGANIZAÇÃO DIREITO RIO. **Direito Econômico Regulatório**. Série Direito Empresarial. v. 1. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

PECI, A. Avaliação do impacto regulatório e sua difusão no contexto brasileiro. **Revista de Administração de Empresas (RAE)**, São Paulo, v. 51, n. 4, p. 336-348, jul./ago. 2011.

PECI, A. Reforma Regulatória Brasileira dos anos 90 à luz de outros esforços reformistas:

revisitando o modelo de Kleber Nascimento. **RAC – Revista de Administração Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 11-30, 2007.

PETERS, B. G. **Advanced introduction to public policy**. Massachusetts: Edward Elgar, 2015.

PINTO Jr., H. Q.; FIANI, R. Regulação econômica. In: KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. **Economia Industrial: Fundamentos teóricos e práticas no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2002. p. 515-544.

QUEIROZ, H.; VIEIRA, L. Qualidade regulatória, avaliação de impacto regulatório e os desafios da regulação setorial no Brasil. In: PROENÇA, J. D.; PAULO, C. B. (Org.). **Experiências Exitosas em Regulação na América Latina e Caribe**. Brasília: Presidência da República, 2012. p. 75-88.

RAMOS, M. P.; SCHABBACH, L. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1271-1294, 2012.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei n. 10.931, de 09 de janeiro de 1997**. Cria a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul - AGERGS e dá outras providências. Porto Alegre, RS, jan. 1997a. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/FileRepository/repLegisComp/Lei%20n%C2%BA%2010.931.pdf>>. Acesso em: 9 jan. 2018.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei n. 10.942, de 26 de março de 1997**. Cria o Quadro de Pessoal da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul - AGERGS e dá outras providências. Porto Alegre, RS, mar. 1997b. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/FileRepository/repLegisComp/Lei%20n%C2%BA%2010.942.pdf>>. Acesso em: 9 jan. 2018.

ROTH DEUBEL, A. Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos. In: ROTH DEUBEL, A. (Org.). **Enfoques para el análisis de políticas públicas**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2010. p. 17-65.

SABATIER, P. A. The need for better theories. In: SABATIER, P. A. (Org.). **Theories of the policy process**. Colorado: Westview Press, 2007. p. 3-17.

SALGADO, L. H.; BORGES, E. B. P. Análise de impacto regulatório: Uma abordagem exploratória. **Texto para Discussão**, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, n. 1463, 2010.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

SEN, A. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SKIDMORE, T. **Brasil: De Getúlio a Castelo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

TAPIA, J. R. B. Desenvolvimento local, concertação social e governança: a experiência dos pactos territoriais na Itália. **São Paulo em Perspectiva**, v. 19, n. 1, p. 132-139, 2005.

VÁZQUEZ BARQUERO, A. **Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual**. Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL)/Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ). Santiago, 2000.

VÁZQUEZ BARQUERO, A. Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial. **Investigaciones Regionales**, n. 11, p. 183-210, 2007.

WILSON, J. Q. **Bureaucracy: what government agencies do and why they do it**. Estados Unidos: Basic Books, 2000.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M.; FRITZEN, S. **Guia de políticas públicas: gerenciando processos**. Brasília: ENAP, 2014.

**Luciano
D'Ascenzi**

Técnico Superior da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS) e Doutor em Ciências Sociais (Unicamp). Seus principais campos de interesse incluem análise de impacto regulatório, regulação econômica, análise de políticas públicas, mudança organizacional, cultura, inovação e gestão social.

**Luciana Leite
Lima**

Professora do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e do Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e Doutora em Ciências Sociais (Unicamp). Seus principais campos de interesse incluem desenho, implementação e gestão de políticas públicas.