

TEORIA DA AGÊNCIA E DESCENTRALIZAÇÃO NO SETOR DE ENERGIA ELÉTRICA: OS CASOS DE SÃO PAULO E RIO DE JANEIRO

AGENCY THEORY AND DECENTRALIZATION IN THE ELECTRICITY SECTOR: THE CASES OF SÃO PAULO AND RIO DE JANEIRO

LAURO BORGES PEREIRA¹

I. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Brasília (DF), Brasil.

PEDRO LUCAS DE MOURA PALOTTI²

II Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Programa de Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento. Brasília (DF). Brasil. Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública. Brasília (DF). Brasil.

RESUMO: A descentralização de serviços públicos em federações desiguais e centralizadas implica o estabelecimento de arranjos de cooperação e relações de confiança. No Brasil, a descentralização não levou à diminuição das responsabilidades do governo federal ou à redução de sua esfera de atuação. Pelo contrário, a eficácia da descentralização esteve diretamente ligada à coordenação pelo governo central. Além disso, diversos estudiosos argumentam que, a partir da metade dos anos 1990, o governo federal tem aumentado gradualmente sua capacidade de arrecadação e de regulamentação das decisões de gastos dos governos subnacionais. Na esfera das agências reguladoras, a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) delega atividades de fiscalização e ouvidoria aos estados desde sua criação. A partir da Teoria da Agência, esse artigo utilizou-se de entrevistas semiestruturadas e análise documental para compreender dois estudos de caso de como se desenvolveram as relações entre a agência federal e as agências estaduais de São Paulo e Rio de Janeiro. Observou-se elevada heterogeneidade entre as agências estaduais pesquisadas e uma postura de centralização da agência federal.

PALAVRAS-CHAVE: Federalismo; descentralização; agências reguladoras; energia elétrica; Brasil.

ABSTRACT: The decentralization of public services in unequal and centralized federations involves the establishment of cooperation arrangements and trust relationships. In Brazil, decentralization has not led to a decrease in the responsibilities of the federal government or a reduction in its scope of action. On the contrary, the effectiveness of decentralization has been directly linked to coordination by the central government. Furthermore, several scholars argue that since the mid-1990s, the federal government has gradually increased its capacity for revenue collection and regulation of spending decisions by subnational governments. In the sphere of regulatory agencies, the National Electric Energy Agency (ANEEL) has delegated inspection and ombudsman activities to the states since its inception. Based on Agency Theory, this article utilized semi-structured interviews and document analysis to examine two case studies of how relationships between the federal agency and the state agencies of São Paulo and Rio de Janeiro have developed. A high level of heterogeneity was observed among the state agencies studied, alongside a centralizing stance by the federal agency.

KEYWORDS: Federalism; decentralization; regulatory agencies; electricity; Brazil.

¹ Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4454-1816>

² Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9071-9726>

INTRODUÇÃO

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, de natureza constitucional (Machado e Soares, 2018; Falleti, 2006; Elazar, 1987).

A implantação das agências reguladoras no Brasil ocorreu num contexto de crise fiscal e de transformação do papel do Estado, após a restauração das liberdades democráticas a partir da Constituição Federal de 1988 (Melo, 2002; Melo e Cavalcante, 2013). 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. Ademais, diversos autores sustentam que desde meados dos anos 1990 o governo federal aumentou progressivamente sua capacidade de arrecadação e de regulamentação das decisões de gastos dos governos subnacionais, o que representou um importante esforço de fortalecimento do governo federal para se ampliar a coordenação federal de políticas nacionais executadas por estados e municípios (Monteiro Neto, 2014; Lotta, Gonçalves e Bitelman, 2014; Machado e Palotti, 2015).

Entre 1996 e 2001, foram instituídas no Brasil 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).

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. Nenhuma outra agência reguladora federal tem nível de descentralização de atividades semelhante ao da ANEEL. Em 2023, a ANEEL possuía convênios com 12 agências estaduais (MS, MT, RS, GO, SE, CE, PA, PB, PE, AL, RN, SP) acordos de interesse com outras 3 agências (AC, RJ e TO). Acordos de interesse indicam o desejo de estabelecer a parceria, mas sem grandes efeitos práticos.

A opção política 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 (Olivieri, 2006).

No caso brasileiro, um Estado federado marcado por expressivas desigualdades regionais, os atributos estruturais dos governos subnacionais influenciam a descentralização (Arretche, 1999). 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, Arretche (1999) 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.

Dessa forma, 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) e são limitadas pelas capacidades estatais dos entes federados (Pires e Gomide, 2016).

O presente artigo tem como objetivo analisar como se desenvolveram as relações entre a agência federal e as agências estaduais, tendo em vista a natureza desigual da federação brasileira e a estratégia apontada de descentralização das atividades de fiscalização e ouvidoria. Há poucos estudos enfocando relações intergovernamentais no setor de infraestrutura na América Latina. Para tanto, em termos metodológicos, o artigo utilizou-se de análise documental e realizou entrevistas semiestruturadas com servidores das agências federal e das agências estaduais de São Paulo e Rio de Janeiro.

Após esta introdução, o artigo desdobra-se inicialmente na segunda seção, em que serão discutidos os principais argumentos envolvidos na Teoria da Agência, uma abordagem que

ênfatisa a modelagem da relação agente-principal para a compreensão dos dilemas envolvidos na descentralização. A terceira seção aborda os dois casos que ilustram aspectos relevantes da descentralização: um bem-sucedido, de parceria de longa data com São Paulo, e outro de percalços entre a Agência Federal e o Rio de Janeiro. Por fim, serão feitas algumas considerações finais e apontada uma agenda de pesquisa.

2. TEORIA DA AGÊNCIA: RELEVÂNCIA DA RELAÇÃO AGENT-PRINCIPAL PARA A DESCENTRALIZAÇÃO

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

No âmbito do Estado, os burocratas não necessariamente possuem objetivos coincidentes com políticos e cidadãos. Esse desalinhamento de metas entre mandatário e agente pode constituir um clássico problema de agência. Além disso, 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 mandatários, como ilustrado por Przeworski (1998) e Gailmard (2009). 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.

Nesse sentido, duas formas de fiscalização ou controle legislativo emergem: *police-patrol* e *fire-alarms*, conceitos introduzidos por McCubbins e Schwartz (1984). 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 (McCubbins e Schwartz, 1984). 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. 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 (Noll, McCubbins e Weingast, 1987). 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.

Outro assunto abordado pela literatura diz respeito ao mandatário 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 mandatário 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. O oportunismo pós-contratual frequentemente é caracterizado como “risco moral” e está relacionado à dificuldade do principal em monitorar o comportamento do agente. O agente pode simplesmente não se esforçar para cumprir o acordado e fugir de suas responsabilidades em razão do monitoramento imperfeito realizado pelo mandatário (Eisenhardt, 2015).

Quando se observa a 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 primeiro, a satisfação dos interesses do principal pode não ser maximizada se ambos possuírem objetivos diferentes (Jensen e Meckling, 1976). Dessa forma, a Teoria da Agência busca identificar situações conflitantes e propor mecanismos de governança que reduzam as divergências.

Em síntese, agente e mandatário 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 mandatário, 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 mandatário. Desse modo, o mandatário 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 mandatário e agente adotam comportamentos racionais 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 e organizações, nos limites da informação ou da capacidade intelectual disponíveis, tendem a escolher uma linha de ação mais eficaz para conseguir seus objetivos. Portanto, dado o comportamento maximizador do auto-interesse característico dos indivíduos e organizações, são necessários instrumentos contratuais para equilibrar a relação.

Como disposto anteriormente, 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). A ANEEL buscou aperfeiçoar seus instrumentos contratuais na expectativa de melhor alinhar seus interesses com os das agências estaduais, como discutiremos na seção empírica deste artigo.

Uma premissa básica da Teoria da Agência sustenta que, se as partes em um relacionamento *principal-agente* buscam maximizar sua função utilidade, nem sempre o agente vai buscar o melhor interesse do mandatário (Oliveira e Fontes Filho, 2017). Desse modo, na

relação contratual, o mandatário 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 mandatário é um problema a ser contornado pelo contrato.

Em estudos anteriores, 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 (Pereira, 2020; Pereira e Palotti, 2021).

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 mandatário.

A despeito 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 (Pereira, 2020; Pereira e Palotti, 2021). A Resolução Normativa 914/2021 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).

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, recorreremos também ao conceito de arranjo institucional para melhor explicar o contexto de uma relação complexa como a descentralização de atividades da ANEEL.

Os arranjos institucionais podem ser definidos como as regras e formas particulares como um sistema econômico coordena um conjunto específico de atividades econômicas.

Assim, 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 (Fiani, 2011). Dessa forma, os arranjos institucionais e os mecanismos de coordenação decorrentes desses arranjos precisam promover a cooperação e evitar o conflito, tal qual a contratualização na Teoria da Agência. A seguir, serão apresentados dois estudos de caso que ilustram de maneira muito explícita o alcance e os limites do arranjo institucional de contratualização entre a agência federal e as agências estaduais de SP e RJ.

3. UM CASO DE SUCESSO (SP) E OUTRO DE HESITAÇÃO (RJ)

3.1. 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 mantêm 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 Montovani, 2018).

Em 2022 e 2023, os contratos celebrados com a ARSESP alcançaram, respectivamente, R\$11,9 e R\$12,4 milhões, representando cerca de 45% 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 mais de R\$97 milhões somente em 2022³.

Já em 2024, em razão de cortes impostos pelo governo federal à ANEEL, em montante superior a 20% do orçamento discricionário, a ANEEL reduziu os contratos com todas as agências estaduais, reservando para ARSESP apenas cerca de R\$ 8,6 milhões. A redução dos

³ ARSESP, Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo. Relatório Anual ARSESP 2022. Disponível em <<https://www.arsesp.sp.gov.br/SitePages/relatorio-anual-arsesp.aspx>>, acesso em 05/05/2024.

valores disponibilizados pela ANEEL contrasta com o agravamento da crise na distribuição de energia na capital paulista, evidenciada a partir de 2023, com a ocorrência de apagões cada vez mais frequentes. Esse cenário motivou a ARSESP a se colocar à disposição para realizar fiscalizações sem contrapartida financeira, algo inédito na relação das ANEEL com seus parceiros estaduais. Em setembro de 2024 foi formalizada a possibilidade de a agência paulista atuar sem financiamento da ANEEL, ainda que permaneça a necessidade de aprovação pela agência federal de todas as atividades empreendidas pela ARSESP no setor de energia elétrica.

Assim, não há que se falar em dependência da Agência Paulista dos recursos da ANEEL, muito embora exista a preocupação em agências multisetoriais como a ARSESP em não se 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. Ainda assim, a agência paulista iniciou recentemente um movimento para fiscalizar instalações de energia em São Paulo independentemente dos recursos descentralizados pela ANEEL.

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 mandatário e dos agentes, delimitando a responsabilidade de cada parte, assim como recompensas e punições. No entendimento de dois agentes públicos vinculados à ANEEL:

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. (EA6 – Superintendente).

[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. (EA14 – Diretor).

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. Em seu site, a Agência Paulista lista 7 concessionárias e 12 permissionárias de distribuição de energia que podem ser fiscalizadas por meio da delegação da ANEEL. No segmento de geração, são 44 usinas hidrelétricas, 937 usinas termoeletricas e 27 Pequenas Centrais Hidrelétricas

(PCHs), entre outras, que podem ser monitoradas pela Agência Paulista, a depender somente da demanda da ANEEL. Além disso, com mais de 20 milhões de unidades consumidoras em 2021, certamente o volume de trabalho de ouvidoria também é intenso.⁴

Dessa forma, o estado tem boa escala de atividades delegáveis, ponto que, conforme apontado por entrevistados, é um dos principais fatores que torna o convênio sustentável. Assim, a descentralização com a Agência Paulista tende a funcionar bem mesmo com a metodologia de remuneração adotada pela ANEEL, que recompensa seus parceiros somente por produtos efetivamente entregues, e não pela disponibilidade. A forma de remuneração adotada pela ANEEL é alvo de crítica dos parceiros estaduais, que apontam a necessidade de manutenção de elevados custos fixos com contrapartidas variáveis da ANEEL.

Por outro lado, em que pese a relevância da ARSESP, seu conselho diretor 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 (atualmente REN 914/2021). 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.⁵ 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.

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, um ajuste legislativo reabilitaria a ARSESP a exercer tal prerrogativa.

A despeito da parceria longeva, a ARSESP não deixou de manifestar contrariedade em relação ao modelo adotado pela ANEEL no tocante à metodologia de avaliação do convênio.

⁴ ARSESP, Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo. Disponível em < <https://www.arsesp.sp.gov.br/Paginas/energia/energia-eletrica.aspx> >, acesso em 5/5/2024.

⁵ Artigo 18 da Lei Complementar 1.025/2007.

Entre outros pontos, a ANEEL afere prazo e qualidade dos produtos desenvolvidos pelas agências e pode aplicar descontos nos valores pagos:

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 (Índice de Qualidade da Agência) 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 ANEEL⁶

Com relação aos critérios postos pela ANEEL para celebração e manutenção do convênio, a ARSESP também 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 (...)” (ANEEL, 2017a, p. 6).⁷ A ponderação da ARSESP decorre do fato de a ANEEL exigir do parceiro estadual a estruturação de uma autarquia que reproduz características da própria Agência Federal, como corpo de dirigentes aprovados pelo legislativo para mandatos fixos, autonomia administrativa, estruturação de comissão de ética, dentre outros pontos.

A ANEEL não acolheu os argumentos 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)

Embora a ANEEL se mantenha firme no tocante às exigências para celebração dos acordos com parceiros estaduais, as áreas técnicas da Agência Federal admitiram em diferentes ocasiões a necessidade de revisar a metodologia de avaliação, ecoando a insatisfação da ARSESP e de outros parceiros:

(...) 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

⁶ 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)

⁷ 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).

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.⁸

Tais elementos apontam incompletudes ou incongruências do arranjo institucional estabelecido no processo de descentralização, que podem ser revistas nas relações entre mandatário e agente. Nesse sentido, infere-se que há dificuldade para se estabelecer uma metodologia, uma vez que foi possível observar que pelo menos desde o ano de 2016 a agência discute a reformulação da avaliação da gestão associada de serviços públicos⁹. Em abril de 2024 a agência colocou o assunto em audiência pública e se espera que em breve seja aprovado um novo formato de descentralização e avaliação.

Desse modo, embora existam divergências, a manutenção ininterrupta do convênio desde 1998 e o grande volume de atividades descentralizadas sugerem um relacionamento sólido entre as agências. Os entrevistados foram unânimes em apontar a que a Agência Paulista é o mais sólido e importante parceiro estadual da ANEEL.

3.2. 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.¹⁰

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)¹¹. Em junho de 2008 a AGENERSA

⁸ 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)

⁹ ANEEL, Agência Nacional de Energia Elétrica. Nota Técnica nº 52/2024 – AID/SFT/SGA/ SMA/ANEEL, de 1 de abril de 2024. Revisão da metodologia de descentralização de parte das atividades da ANEEL aos Estados membros e às respectivas agências reguladoras estaduais. (48585.000532/2024-00)

¹⁰ 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.

¹¹ A AGETRANSP foi estabelecida pela Lei 4.555 e a AGERNESA pela Lei 4.556, ambas de 6 de junho de 2005.



formalizou interesse em atuar como delegada da ANEEL no Rio de Janeiro¹², 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 elétrico¹³. 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.

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

Também em 2019, a celebração de acordo entre a ANEEL e a AGENERSA foi debatida na Comissão Parlamentar de Inquérito instituída pela Resolução nº 04/2019 da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro (conhecida como “CPI da Energia Elétrica”). O relatório final da CPI recomendou à ANEEL “*alimentar a AGENERSA, tão logo o convênio esteja em vigor, de todas as informações necessárias para que a agência reguladora estadual possa desempenhar sua função (...)*” (RIO DE JANEIRO, 2019, p. 489).

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

¹² 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).

¹³ 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).

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 de 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 (atualmente REN 914/2021).¹⁴

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.¹⁵

Em agosto de 2014 a AGENERSA apresentou, para apreciação da ANEEL, minuta de Instrução Normativa sobre a fiscalização de instalações de energia no estado. Sem resposta, reenviou a minuta de Instrução Normativa em outubro do mesmo ano e em setembro de 2015.¹⁶ Em abril de 2015, a Agência Fluminense apresentou pedido de esclarecimento, reiterado em setembro de mesmo ano, sobre as condições do convênio¹⁷. 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.

¹⁴ 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).

¹⁵ 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).

¹⁶ 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).

¹⁷ 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).

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 respondeu¹⁸ aos questionamentos da AGENERSA apenas em janeiro de 2016, após reiteraões 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 de fiscalização da ANEEL. 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, 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]. (EE7 – Agência do RJ)

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

É razoável supor que as condições estritas de trabalho da ANEEL podem afastar interessados em estabelecer convênio com a agência federal. O Rio de Janeiro ilustra esse caso, 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. (EA4 – Agência do RJ)

Em 2022 e 2023 o assunto voltou à baila em razão de Inquérito Civil Público instaurado pelo Ministério Público Federal para acompanhar as recomendações exaradas pela CPI estadual anteriormente mencionada. No entanto, em que pese novas manifestações de interesse de ambas as partes, não houve evolução até o presente momento (ANEEL, 2023).

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. O gestor federal assume a postura de um *principal* para conduzir a descentralização.

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”.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No âmbito do federalismo brasileiro, 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. Assim, o processo

iniciado nos anos 1990 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.

No presente artigo, o caso de São Paulo ilustra os argumentos sobre a necessidade de capacidades estatais para efetividade da descentralização de serviços públicos. O próprio corpo técnico da ANEEL reconhece o protagonismo exercido por esta agência estadual no setor elétrico local, com condições técnicas de monitorar dezenas de usinas e pequenas hidrelétricas, além de potencialmente poder responder a reclamações de milhões de unidades consumidoras.

Diferentemente de São Paulo, o Rio de Janeiro confirma a proposição 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. Ciente da necessidade de aperfeiçoar seu relacionamento com as agências estaduais, a ANEEL abriu consulta pública em abril de 2024 para colher subsídios para aperfeiçoar o regulamento que rege suas parcerias. O processo de revisão normativa ainda não foi finalizado, mas acredita-se que em breve a descentralização de atividades da ANEEL ocorra sobre novas bases.

No exercício da supervisão e controle, a despeito de não supervisionar os gastos das agências estaduais, a ANEEL concentra diversos mecanismos de monitoramento e controle do processo de descentralização. São sobretudo mecanismos de controle de patrulha para monitoramento das linhas seguidas pelas agências estaduais. Assim, o Órgão Federal concede reduzido espaço de atuação para seus parceiros. 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*. Os casos de SP e RJ possibilitam outras questões adicionais para compreender as relações entre a agência federal e as estaduais: as capacidades estatais do nível federal e do subnacional, bem como a estrutura de incentivos proposta pelo gestor federal.

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). Tais indicadores poderiam ser utilizados na comparação com a nota conferida pela ANEEL à agência estadual, e, ainda, com estados que não celebraram convênio e cuja regulação e fiscalização seguem a cargo exclusivamente do órgão federal.

REFERÊNCIAS

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.

ANEEL, Agência Nacional de Energia Elétrica. Memorando nº 73/2023–AID/ANEEL, de 20 de junho de 2023. **Celebração de Convênio de Cooperação entre a ANEEL e a Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro – AGENERSA** (48585.000810/2023-00).

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.

EISENHARDT, K. M. **Teoria da Agência**: Uma Avaliação e Revisão. RGC, São Paulo, v. 2, n.1, art. esp, pp. 1-36, abr. 2015.

ELAZAR, Daniel. Exploring federalism. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1987.

FALLETI, Tulia. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. Sociologias [online]. 2006, n.16, pp.46-85;

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



GAILMARD, S. **Multiple principals and oversight of bureaucratic policy-making**. Journal of Theoretical Politics, Vol. 21, nº 2, 2009, 161–186.

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.

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, 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.

MACHADO, José Angelo; SOARES, Márcia Miranda. **Federalismo e políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018;

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 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, nº 88, São Paulo, jun. 2015.

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

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.

MILLER, Gary J. **The political evolution of principal-agent models**. Annual Review of Political Science, v. 8, 203-225, jun. 2005.

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

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 31 ago. 2021.

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.

OLIVIERI, C. **Agências regulatórias e federalismo**: a gestão descentralizada da regulação no setor de energia. *Revista de Administração Pública*, 40(4), 567–588, 2006.

PEREIRA, L. PALOTTI P. Aspectos jurídicos e gerenciais da descentralização de atividades na regulação em energia no Brasil. *Revista de Direito Brasileira*, v. 28, n. 11, p. 183-203, 2021.

PEREIRA, L. **Coordenação federativa de políticas de regulação de infraestrutura no Brasil: a descentralização de atividades da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL)**. Dissertação de Mestrado. Diretoria de Pesquisa e Pós-Graduação *Stricto Sensu*. Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Brasília. 156 p. 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.

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;

RIO DE JANEIRO. Projeto de Resolução nº 334/2019. Aprova o relatório final e as conclusões da Comissão Parlamentar De Inquérito-CPI para investigar irregularidades na prestação de serviço das concessionárias de energia elétrica Enel e Light – Serviços de Eletricidade S/A. Disponível em <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/scpro1923.nsf/34d172ccdd9fa4c6832566ec0018d835/fcc442d351a9f964032584bf006e6435?OpenDocument>> Acesso em 25/05/2024.



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

SOUZA, Celina; CARVALHO, Inaiá M. M. de. **Reforma do Estado, descentralização e desigualdades.** Lua Nova, São Paulo, n. 48, p. 187-212, Dec. 1999.

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

Sobre os autores:

Lauro Borges Pereira | *E-mail:* laurobpereira@gmail.com

Mestre em Governança e Desenvolvimento pela ENAP e Gerente de Serviços Administrativos e Infraestrutura Predial na ANEEL.

Pedro Lucas de Moura Palotti | *E-mail:* pedropalotti@gmail.com

Doutor em Ciência Política pela Universidade de Brasília, professor do Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento da ENAP e do Mestrado Profissional em Administração Pública no IDP. Atua como Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental no IPEA.

Data da Triagem de Diretrizes: 22 de janeiro de 2024.

Data da Triagem de Qualidade: 07 de fevereiro de 2024.

Data de Envio para Avaliação: 09 de agosto de 2024.

Data da Primeira Avaliação: 12 de agosto de 2024.

Data da Segunda Avaliação: 10 de setembro de 2024.

Data de Aceite: 29 de outubro de 2024.

Corpo Editorial:

Editor-Chefe: J.P.B

Editora Associada: J.Y.N

Pareceristas: 2