

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

Daniel Funcia De Bonis

**OS LIMITES DO DESENHO INSTITUCIONAL:  
uma investigação empírica dos mecanismos da influência presidencial  
sobre as agências reguladoras independentes no Governo Federal  
brasileiro**

São Paulo

2016

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

Daniel Funcia De Bonis

**OS LIMITES DO DESENHO INSTITUCIONAL:**  
**uma investigação empírica dos mecanismos da influência presidencial**  
**sobre as agências reguladoras independentes no Governo Federal**  
**brasileiro**

Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, em cumprimento aos requisitos para obtenção do título de Doutor em Administração Pública e Governo

Linha de Pesquisa: Transformações do Estado e Políticas Públicas

Orientadora: Profa. Dra. Regina Silvia Viotto Pacheco

São Paulo

2016

Bonis, Daniel Funcia De

OS LIMITES DO DESENHO INSTITUCIONAL: uma investigação empírica dos mecanismos da influência presidencial sobre as agências reguladoras independentes no Governo Federal brasileiro / Daniel Funcia De Bonis - 2016.

195 f.

Orientador: Regina Silvia Viotto Monteiro Pacheco

Tese (CDAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Administração pública - Brasil. 2. Agências reguladoras de atividades privadas. 3. Brasil - Política e governo. 4. Serviço público - Cargos e funções. I. Pacheco, Regina Silvia Viotto Monteiro. II. Tese (CDAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 342.9(81)

Daniel Funcia De Bonis

**OS LIMITES DO DESENHO INSTITUCIONAL:**

**uma investigação empírica dos mecanismos da influência presidencial  
sobre as agências reguladoras independentes no Governo Federal  
brasileiro**

Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, em cumprimento aos requisitos para obtenção do título de Doutor em Administração Pública e Governo

Linha de Pesquisa: Transformações do Estado e Políticas Públicas

Orientadora: Profa. Dra. Regina Silvia Viotto Pacheco

**Data de Aprovação:** \_\_\_ / \_\_\_ / \_\_\_\_\_

**Banca Examinadora:**

---

Profa. Dra. Regina Silvia Viotto Pacheco (Orientadora)  
EAESP-FGV

---

Prof. Dr. Gesner José de Oliveira Filho  
EAESP-FGV

---

Profa. Dra. Cibele Franzese  
EAESP-FGV

---

Prof. Dr. Marcus André Melo  
UFPE

---

Prof. Dr. Sérgio Lazzarini  
Insper

Para Raquel e Tiago

He had a better mind and a more rigorous temperament than me; he thought logically, and then acted on the conclusion of logical thought. Whereas most of us, I suspect, do the opposite: we make an instinctive decision, then build up an infrastructure of reasoning to justify it. And call the result common sense.

Julian Barnes, *The Sense of an Ending*

## AGRADECIMENTO

Este projeto de pesquisa foi desenvolvido entre fevereiro de 2012 e janeiro de 2016, período longo para uma gestação, se o mundo natural nos servir de referência.

São muitos – mas não inúmeros - aqueles a quem devo agradecer por terem contribuído para que o trabalho possuísse qualidades talvez capazes de redimir, ainda que parcialmente, o tempo dispendido pelos eventuais interessados na sua leitura. Por outro lado, seus defeitos e insuficiências, sem dúvida mais fáceis de identificar, devem ser debitados integralmente na conta do autor.

Começo por agradecer meus colegas do programa de Doutorado em Administração Pública e governo da EAESP, em especial aqueles que discutiram comigo as etapas iniciais do projeto, no âmbito do curso de Metodologia de Pesquisa da professora Maria Rita Loureiro: Fábio Andrade, Juliana Nolasco, Pedro Marin, Fernanda Lima, Lucas Ambrozio, Eduardo Grin e tantos outros. Dos créditos exigidos pelo programa, o esforço dispendido nesta disciplina foi certamente o mais proveitoso, em termos do amadurecimento das reflexões que levaram à construção da tese.

Outra ocasião de grande importância para o desenvolvimento do projeto foi a minha participação do PhD Symposium organizado pelo European Group for Public Administration (EGPA), em Edimburgo, na Escócia, em outubro de 2013, onde tive a oportunidade de discutir o projeto de pesquisa com alunos de doutorado de todo o continente europeu. Devo agradecer em especial os valiosos comentários e a gentil acolhida do professor Eckhard Schröter, da Zeppelin Universität, que muito me estimulou a prosseguir na investigação do tema. Da mesma forma, obtive insumos importantes para o desenvolvimento da tese ao apresentar e discutir um *paper* sobre o assunto na XVIII Conferência da International Research Society for Public Management (IRSPM) em Ottawa, Canadá, em abril de 2014, posteriormente publicado pelo periódico *The Public Sphere – Graduate Journal of Public Policy*, editado pela London School of Economics, sob o título “Politicisation of the federal civil service in Brazil: an empirical assessment”.

O exame de qualificação da proposta de tese, em maio de 2014, com os professores Nelson Marconi, Cibele Franzese e Regina Pacheco, foi um ponto de inflexão bastante importante

no trabalho, ao colocar questões centrais a respeito dos possíveis rumos a seguir na investigação empírica.

O período crucial para a consolidação da pesquisa, entretanto, foi minha estada como pesquisador-visitante na School of International and Public Affairs (SIPA) da Columbia University na cidade de Nova York, entre agosto de 2014 e abril de 2015, sob a orientação da professora Barbara Nunberg, que só foi possível graças à concessão da bolsa-sanduíche pela Comissão Fulbright e pela Capes.

Fundamentais para a concretização do doutorado-sanduíche foram a disposição imediata da professora Nunberg, ao tomar contato com o projeto, em me receber na SIPA como seu orientando; as recomendações feitas generosamente à Comissão Fulbright pelos professores Nelson Marconi, Maria Rita Loureiro e especialmente minha orientadora Regina Pacheco, que muito me estimulou e recomendou a ida a Columbia; do professor Thomas Trebat, Diretor do Columbia Global Center no Rio de Janeiro, que me deu dicas valiosas sobre a universidade; além de, uma vez conferida a bolsa, a aparentemente infinita presteza e disponibilidade da equipe da Comissão Fulbright, em especial de Camila Menezes e Luís Henrique Pedroso, que contribuíram muitíssimo para a resolução de diversas questões de ordem prática.

Em Columbia, foi de grande valia para mim o apoio da equipe do Center for Brazilian Studies, coordenada por Gustavo Azenha, que me recebeu de portas abertas, em especial Eliza Kwon-Ahn, Fernanda Rosa e o professor Sidney Nakahodo, cujo seminário sobre Brasil foi uma ótima oportunidade para me integrar às discussões em desenvolvimento nos EUA sobre a realidade brasileira.

Os dois cursos que acompanhei como ouvinte na SIPA forneceram elementos importantes para o desenvolvimentos da pesquisa: “Politics and Public Sector Reform in Developing Countries”, da professora Barbara Nunberg, contribuiu muito para as referências acerca da política das inovações institucionais no setor público; e “The Latin American Left: In and Out of Power”, do professor-visitante e ex-chanceler mexicano Jorge Castañeda, forneceu também pistas importantes sobre as limitações e os determinantes políticos das reformas do Estado na América Latina no contexto político atual.

Sem embargo, o professor que se envolveu de forma mais próxima com o desenvolvimento do trabalho, durante o período do doutorado-sanduíche, foi o ex-diretor do Center of



Brazilian Studies e professor emérito Albert Fishlow, cuja generosidade e dedicação, insistindo que realizássemos encontros periódicos para discussão da pesquisa, foram de enorme valia para que a tese começasse a verdadeiramente tomar corpo. Foi um inesperado privilégio poder contar com seus comentários e sugestões.

A estada em Nova York permitiu também o contato com outros pesquisadores cujas afinidades temáticas com a pesquisa os tornavam interlocutores importantes para o desenvolvimento do projeto. Destes, contribuíram decisivamente com a evolução do trabalho: Salo Coslovsky, da NYU-Wagner; Matthew Taylor, da American University; Fernando Schüller, do Insper (e pesquisador-visitante em Columbia no período); e à distância (via trocas de e-mails), Ben Ross Schneider, do MIT.

Devo um agradecimento especial a Regina, uma orientadora cuja visão crítica, além da sua infatigável disposição em discutir os caminhos da gestão pública no Brasil, desafiando supostos consensos e levantando questões espinhosas, mas fundamentais para o desenvolvimento do país, tem sido, desde muito, uma inspiração para mim.

Aos meus filhos Tiago e Raquel, só posso agradecer o aprendizado que eles me proporcionam, diariamente, e que doutorado nenhum poderia dar.

Aos meus pais agradeço o tanto que fizeram e ainda fazem por mim, um esforço de cujo tamanho só nos damos conta quando nos tornamos, nós mesmos, pais.

A Lu, por cada dia que passamos juntos, e todos os que ainda virão.

Ao GV-Pesquisa, à CAPES e à Comissão Fulbright, agradeço a concessão das bolsas que tornaram possível a realização desta pesquisa.

## RESUMO

O trabalho investiga empiricamente o tema da influência presidencial sobre as agências reguladoras independentes (ARIs) no Governo Federal brasileiro, no período 1997-2014, como foco nos processos de nomeação para os cargos de direção destes órgãos, por meio de um método misto de caráter sequencial, combinando técnicas qualitativas e quantitativas. Primeiramente, utilizando a técnica do *process tracing*, uma análise histórico-comparativa da gênese e consolidação das dez ARIs federais no Brasil busca demonstrar a importância das hipóteses do *credible commitment* e da emulação institucional como variáveis explicativas da adoção do modelo. Em seguida, a influência política presidencial sobre as ARIs é mensurada analisando-se o padrão das vacâncias de cargos de direção, taxas de conclusão de mandato, bem, como o processo de aprovação das indicações presidenciais pelo Senado Federal. Por fim, são analisados os dados empíricos relativos ao perfil dos nomeados para cargos de direção nas ARIs no período estudado, incluindo variáveis como filiação partidária e qualificação profissional, buscando-se ainda verificar indícios de existência de *trade-off* entre estas duas dimensões.

**Palavras-chave: regulação; nomeações presidenciais; alta direção**

## **ABSTRACT**

This study investigates empirically the issue of presidential influence over independent regulatory agencies (IRAs) in the Brazilian Federal Government in the period 1997-2014, focusing on the appointment process for senior positions of these bodies, through a mixed method of a sequential nature, combining qualitative and quantitative techniques. First, using the process tracing technique, a historical-comparative analysis of the genesis and consolidation of the ten federal IRAs in Brazil seeks to demonstrate the importance of the assumptions of credible commitment and institutional emulation as explanatory variables for the adoption of the model. Secondly, the presidential political influence on IRAs is measured by analyzing the pattern of vacancies for management positions, term completion rates, as well as the process of approval of presidential nominations by the Senate. Finally, we analyze the empirical data on the profile of the nominees for the IRAs management positions in the period, including variables such as party affiliation and professional qualifications, searching for indications of trade-offs between these two dimensions.

**Keywords: regulation; presidential appointments; senior public management**

## Relação de tabelas e gráficos

### Tabelas

Tabela 1. Agências reguladoras federais e nomeações de diretores (1997-2014) .....	27
Tabela 2. Cargos comissionados das ARIs e vínculos dos ocupantes com a Administração Pública (dezembro/2014) .....	47
Tabela 3. Autonomia e estabilidade dos dirigentes: atributos comuns do desenho institucional das agências reguladoras federais (consolidadas na Lei 9.986/00) .....	95
Tabela 4. Características do desenho formal das ARIs, por setor .....	99
Tabela 5. Efeitos das transições presidenciais na proporção de diretores de ARIs que completam o seu mandato .....	110
Tabela 6. Efeitos das transições presidenciais na proporção de diretores de ARIs reconduzidos para mais um mandato .....	111
Tabela 7. Efeitos das transições presidenciais na proporção de diretores-presidentes de ARIs que completam o seu mandato .....	112
Tabela 8. Efeitos das transições presidenciais na proporção de diretores-presidentes de ARIs reconduzidos para mais um mandato .....	112
Tabela 9. Efeitos das transições presidenciais na proporção de diretores de ARIs que completam o seu mandato, por setor da agência .....	113
Tabela 10. Regressão logística: conclusão do mandato .....	114
Tabela 11. Regressão logística: recondução .....	116
Tabela 12. Regressão linear múltipla: média anual da taxa de preenchimento de cargos de direção, por ARI .....	119
Tabela 13. Proporção do tempo em que as ARIs atuaram com a diretoria completa, por governo e setor, em meses .....	121
Tabela 14. Taxas médias de aprovação das indicações para diretores de ARIs no Senado Federal .....	126
Tabela 15. Elementos do Índice de Qualificação Profissional (IQP) dos diretores das ARIs .....	143
Tabela 16. Brasil: Médias de idade e anos de formado (graduação), no momento da nomeação, por setor da ARI .....	146
Tabela 17. Brasil: Proporção de mulheres entre diretores nomeado para ARIs, por setor .....	147

Tabela 18. Brasil: Diretores de ARIs nomeados, por região do país de nascimento e setor .....	147
Tabela 19. Brasil: Médias de idade e anos de formado (graduação), no momento da nomeação, por governo .....	148
Tabela 20. Brasil: Proporção de mulheres entre diretores nomeado para ARIs, por governo .....	148
Tabela 21. Brasil: Diretores de ARIs nomeados, por região de nascimento e governo .....	149
Tabela 22. Brasil: Diretores de ARIs nomeados, por área de formação (graduação) e setor da ARI .....	149
Tabela 23. Brasil: Diretores de ARIs nomeados, por área de formação (graduação) e governo .....	150
Tabela 24. Brasil: Atributos profissionais dos diretores nomeados de ARIs, por governo .....	151
Tabela 25. Brasil: Atributos profissionais dos diretores nomeados de ARIs por ARI e setor de atuação .....	152
Tabela 26. Brasil: Proporção de diretores nomeados para ARIs filiados a partidos políticos no momento da indicação, por governo e setor da agência .....	154
Tabela 27. Brasil: Proporção de diretores-presidentes nomeados para ARIs filiados a partidos políticos no momento da indicação, por governo e setor da agência .....	154
Tabela 28. Participação de cada partido em relação no total de dirigentes de ARIs filiados a partidos políticos, no governo FHC .....	155
Tabela 29. Participação de cada partido em relação no total de diretores de ARIs filiados a partidos políticos, nos governos Lula e Dilma .....	156
Tabela 30. Regressão logística: filiação partidária .....	157
Tabela 31. Índice de qualificação profissional (IQP) dos dirigentes das ARIs, por setor da ARI e por governo .....	159
Tabela 32. Regressão linear múltipla: Índice de qualificação profissional (IQP) .....	160
Tabela 33. Teste-t de comparação de médias – IQP conforme filiação partidária .....	160

## Gráficos

Gráfico 1. Taxa de Preenchimento dos cargos de direção das ARIs, por mês/ano (1997-2014) .....	120
Gráfico 2. Taxa de Preenchimento de posições de diretoria, por ARI, por mês/ano .....	123
Gráfico 3. Tempo de tramitação, em dias, das indicações para diretores de ARIs no Senado, entre o ato da indicação e a votação pelo plenário ou retirada, por governo .....	125
Gráfico 4. Neutralidade político-partidária e Índice de Qualificação Profissional (IQP) médios, por ARI (1997-2014) .....	163

## Lista de abreviaturas e siglas

ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ANA	Agência Nacional de Águas
ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANCINE	Agência Nacional do Cinema
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANP	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar
ANTAQ	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
ARI	Agência Reguladora Independente
CA	Cargo Comissionado de Assessoria
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CAS	Cargo Comissionado de Assistência
CD	Cargo Comissionado de Direção
CGE	Cargo Comissionado de Gerência Executiva
CND	Conselho Nacional de Desestatização
CO	Centro-Oeste (região)
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DAC	Departamento de Aviação Civil
DAS	Direção e Assessoramento Superiores
DASP	Departamento de Administração do Serviço Público
DEM	Democratas (partido político)
DENTEL	Departamento Nacional de Telecomunicações
DESAS	Departamento de Saúde Suplementar
DNAEE	Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica
DNC	Departamento Nacional de Combustíveis
DNER	Departamento Nacional de Estradas de Rodagem
DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
EUA	Estados Unidos da América
FHC	Fernando Henrique Cardoso
GEIPOP	Empresa Brasileira de Planejamento dos Transportes

ICC	Interstate Commerce Commission
IQP	Índice de Qualificação Profissional
JK	Juscelino Kubitschek
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
N	Norte (região)
NE	Nordeste (região)
NES	Cargo de Natureza Especial
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PR	Partido da República
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
RFFSA	Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima
S	Sul (região)
SE	Sudeste (região)
SUMOC	Superintendência da Moeda e do Crédito
TCU	Tribunal de Contas da União
TP	Taxa de Preenchimento
TSE	Tribunal Superior Eleitoral



## Sumário

<b>1. Introdução.....</b>	<b>19</b>
1.1. Síntese do argumento.....	21
1.2. Abordagem teórica.....	23
1.3. Desenho da pesquisa.....	24
1.4. Limitações do estudo.....	28
1.5. Plano da tese.....	30
<b>2. A política das nomeações presidenciais e os limites do desenho institucional .....</b>	<b>32</b>
2.1. A política das nomeações presidenciais.....	32
2.2. Nomeações presidenciais discricionárias no Brasil.....	39
2.3. A política da escolha estrutural: o desenho institucional das agências reguladoras independentes (ARIs) .....	52
2.4. Influência presidencial vs. independência decisória: os limites do desenho institucional .....	59
2.5. Síntese.....	63
<b>3. Gênese e consolidação das agências reguladoras independentes no Governo Federal brasileiro: uma análise histórico-comparativa .....</b>	<b>64</b>
3.1. Crise do Estado, privatizações e reforma regulatória .....	65
3.2. O governo Fernando Henrique Cardoso e a gênese das agências reguladoras independentes.....	66
3.3. Os governos Lula e Dilma e a continuidade do modelo.....	89
3.4. Desenho institucional das agências reguladoras federais: características comuns e diferenças.....	94
3.5. Conclusões.....	99
<b>4. Achados empíricos: os caminhos da influência presidencial .....</b>	<b>102</b>
4.1. Mecanismos de influência sobre as ARIs: limites formais e estratégias presidenciais .....	103
4.2. Hipóteses e operacionalização das variáveis .....	107
4.3. Influência presidencial sobre as ARIs: taxas de conclusão dos mandatos .....	110
4.4. Influência presidencial nas ARIs: a taxa de preenchimento das vagas de direção..	118
4.5. Tramitação no Senado Federal.....	124
4.6. Conclusões.....	131
<b>5. Achados empíricos: lógicas de nomeação e perfil dos diretores das agências reguladoras independentes.....</b>	<b>134</b>
5.1. Lógicas de nomeação de altos dirigentes públicos e implicações para o modelo de ARIs.....	136
5.2. Hipóteses e operacionalização das variáveis .....	139
5.3. Lógicas de nomeação dos diretores das ARIs: achados empíricos .....	146
5.4. Filiação partidária dos dirigentes das ARIs: achados empíricos.....	153
5.5. Índice de Qualificação profissional (IQP) dos dirigentes das ARIs: achados empíricos .....	158
5.6. Filiação político-partidária e qualificação profissional: <i>trade-offs</i> ? .....	160
5.7. Conclusões.....	164
<b>6. Conclusões e apontamentos finais.....</b>	<b>167</b>
<b>Referências.....</b>	<b>172</b>
<b>Apêndice A – Legislação consultada.....</b>	<b>192</b>
<b>Apêndice B - Relação dos diretores-presidentes das Agências Reguladoras Independentes (ARIs) do Governo Federal (1997-2014).....</b>	<b>194</b>

## 1. Introdução

Quão independentes são as agências reguladoras brasileiras em relação à influência política presidencial? Entre 1997 e 2005, dez agências reguladoras foram criadas pelo Governo Federal brasileiro, em áreas tão distintas como energia elétrica, telecomunicações, petróleo e gás, recursos hídricos, vigilância sanitária, saúde suplementar, cinema, transporte terrestre, transporte aquaviário e aviação civil. Suas características organizacionais diferem marcadamente do restante dos órgãos da Administração Direta e Indireta: as agências reguladoras obedecem um estatuto legal próprio, que lhes garante maiores graus de independência em relação à Presidência da República, incluindo dispositivos que estabelecem, além de relativa autonomia financeira e gerencial, a autonomia e estabilidade dos seus dirigentes (MELO, 2002; OLIVEIRA, FUJIWARA e MACHADO, 2005; PACHECO, 2006; PÓ e ABRUCIO, 2006).

O alto número de nomeações de caráter discricionário é uma característica muito discutida no presidencialismo brasileiro: tradicionalmente os Presidentes da República brasileiros utilizam seu poder de nomeação para fins políticos diversos, como garantir a implementação da sua agenda, controlar a burocracia, garantir apoio político no Congresso e recompensar correligionários políticos (PRAÇA, FREITAS e HOEPERS, 2011; LOPEZ e PRAÇA, 2015; PEREIRA *et al.*, 2015). Os limites ao poder presidencial de nomear e exonerar são pequenos no Brasil, em especial no que se refere aos cargos do sistema Direção e Assessoramento Superior – DAS de nível médio e alto (DE BONIS, 2015).

O modelo das agências reguladoras é uma exceção a esta regra. Buscando-se garantir maior estabilidade das suas decisões e um maior grau de expertise dos seus dirigentes, as agências foram desenhadas de forma a estabelecer certo grau de insulamento dos seus corpos técnicos e diretivos em relação ao poder presidencial, por razões que serão aprofundadas na Seção 2. De fato, as regras que regem as nomeações e exonerações dos diretores das agências reguladoras impõem limites à discricionariedade presidencial, como a necessidade de cumprimento de pré-requisitos de qualificação, a exigência de confirmação da nomeação pelo Senado Federal, a definição de mandatos fixos e não-

coincidentes, e a impossibilidade de exoneração do dirigentes, exceto em caso de renúncia ou ocorrência de irregularidades.

O presente trabalho tem por objetivo explorar a questão do grau de independência *de facto* das agências reguladoras em relação à influência política presidencial, em relação ao seu grau de independência formal. Nesse sentido, uma maneira de expressar nossa pergunta central de pesquisa é: em que medida o desenho institucional das agências reguladoras é efetivamente capaz de impor limites à influência política do Presidente da República sobre o seu funcionamento? Nosso escopo de trabalho se concentra num dos principais veículos utilizados para o exercício desta influência no nosso sistema político: a prerrogativa presidencial de nomeação de altos dirigentes públicos.

Para tanto, construímos uma base de dados inédita, contendo informações relativas ao perfil político e profissional de mais de duzentos diretores nomeados para as dez agências reguladoras federais entre 1997 e 2014. A partir desta base empírica, e partindo de uma análise das estruturas de incentivos presidenciais e de seus poderes formais e informais sobre as agências, investigamos o poder explicativo de variáveis como transições presidenciais e mudanças político-partidárias sobre o perfil dos diretores nomeados, sua probabilidade de concluir o mandato, bem como sobre a proporção de posições de direção não-preenchidas nas ARIs. Ao mesmo tempo, buscamos identificar de que forma as diferenças institucionais e históricas entre os setores de atuação agências influenciam estas variáveis.

A relevância do tema é muito grande para a compreensão do funcionamento da Administração Pública brasileira contemporânea. Embora o interesse acadêmico sobre a política que acontece “dentro do Estado”, ou seja, no âmbito do Poder Executivo, tenha crescido nos últimos anos, sabemos relativamente pouco sobre os processos pelos quais os Presidentes buscam controlar a burocracia ou gerenciam suas coalizões ministeriais. É verdade que as nomeações para cargos de confiança vem despertando recentemente maior interesse entre os pesquisadores do campo (LAMEIRÃO, 2011; PACHECO, 2011; PRAÇA, FREITAS e HOEPERS, 2011; D'ARAÚJO, 2014; LOPEZ e PRAÇA, 2014; LOPEZ, 2015); entretanto, inexistente até o momento, qualquer estudo acadêmico sobre os perfis de nomeação para as agências reguladoras no Governo Federal - em que pese o grande interesse da opinião pública pelo assunto, revelado em diversas matérias jornalísticas e editoriais (GLOBO, 2013; DUTRA, 2015; MAGLIANO FILHO, 2015;

SASSINE, 2015). Dessa forma, esperamos que o nosso estudo contribua de forma decisiva para ampliar o conhecimento a respeito dos mecanismos de funcionamento do Estado brasileiro e em particular das formas organizacionais que dentro dele coabitam. Afinal, o estudo empírico de inovações institucionais – seu processo de adoção, implementação, e suas consequências para o funcionamento do Estado e das políticas públicas – é essencial se pretendemos ampliar nosso conhecimento a respeito das alternativas disponíveis aos *policymakers* interessados em aumentar os níveis de efetividade e responsabilização das estruturas públicas.

### **1.1. Síntese do argumento**

Partimos da seguinte pergunta de pesquisa: em que medida o desenho institucional das agências reguladoras é efetivamente capaz de impor limites à influência política do Presidente da República sobre o seu funcionamento?

Nossa hipótese inicial é que os limites impostos pelo desenho institucional das agências reguladoras no Brasil são insuficientes para garantir uma redução significativa da influência presidencial sobre estes órgãos. A principal razão para isso é a estrutura de incentivos sob a qual atuam os presidentes nos sistemas políticos modernos (MOE, 1985), e em particular no presidencialismo brasileiro. Entendemos que presidentes são movidos pelo objetivo de implementar sua agenda de políticas, o que os leva a buscar um alto grau de influência sobre as estruturas administrativas do Estado, incluindo os órgãos reguladores. Além disso, cargos de direção são recursos de poder disputados por diferentes atores políticos, em busca de influência sobre as políticas públicas ou de ocupação de espaços de poder, o que leva a que os presidentes eleitos façam uso do atendimento a demandas por nomeações para cargos públicos como forma de garantir apoio político para a implantação da sua agenda, ou ainda como recompensa ao apoio de correligionários.

Dada esta estrutura de incentivos, porque os presidentes brasileiros adotariam um modelo institucional que limita a sua influência sobre órgãos importantes do Poder Executivo? Por meio de uma reconstrução histórica do processo de adoção e consolidação do modelo de ARI pelo Governo Federal brasileiro, desenvolvida na Seção 2, buscamos demonstrar que

este processo foi impulsionado pela centralidade da agenda de reformas econômicas liberalizantes no governo FHC, iniciado em 1995, envolvendo a flexibilização de monopólios estatais, a abertura de mercados e a privatização de empresas estatais prestadoras de serviços de utilidade pública (*public utilities*). Neste contexto, era essencial para o governo garantir um nível de credibilidade regulatória capaz de permitir a atração de investidores privados para estes novos mercados; além disso, muitos destes setores possuíam características de monopólios naturais, exigindo um novo marco regulatório capaz de regular preços e a entrada no mercado.

A adoção do modelo entre as dez ARIs federais, entretanto, não pode ser explicada apenas pela questão da credibilidade regulatória ou de monopólio naturais: durante o governo FHC (1995-2002), o modelo foi adotado também na área Socioambiental, num processo de *emulação* voltado a melhorar o desempenho de órgãos reguladores ou de fomento nas áreas de Saúde, Meio Ambiente e Cultura.

Ao traçar o processo histórico de consolidação das agências, buscamos mostrar que a continuidade formal do modelo no governo Lula (2003-2010), cujo partido, o PT, havia sido um opositor das privatizações e da agenda econômica liberalizante do governo FHC, pode ser explicada pelos custos de credibilidade de se fazer alterações no modelo, dadas as reações negativas suscitadas pelo projeto de lei elaborado em 2004, que continha medidas que aumentariam moderadamente os poderes formais da Presidência sobre as ARIs, e que acaba sendo abandonado em função disso. Por sua vez, o governo Dilma (2011-2014) não se propõe a alterar o funcionamento do modelo, chegando mesmo a retirar de tramitação o projeto de lei do Executivo que tratava de mudanças nas agências.

De forma a testar nossa hipótese inicial, segundo a qual os presidentes possuem incentivos para utilizar seus poderes formais e informais no sentido de exercer influência sobre as ARIs, buscamos analisar os efeitos das transições presidenciais sobre as taxas de conclusão e de recondução do mandato dos diretores das agências. Além disso, tentamos avaliar empiricamente se os presidentes utilizam sua prerrogativa de nomeação para promover um “esvaziamento” das agências, atrasando as indicações de diretores nos casos de término de mandato como forma de debilitar ou levar à inoperância da autarquia, por falta do quórum exigido para suas deliberações. Procuramos ainda avaliar o papel do Senado Federal no processo de indicação dos diretores das ARIs, na tentativa de elucidar se o processo de

aprovação das indicações presidenciais por aquela Casa Legislativa se constitui efetivamente em limitador da influência presidencial nas ARIs.

Finalmente, nossa análise se debruça sobre as maneiras pelas quais o uso do poder formal de nomeação do Presidente da República influencia o funcionamento das agências reguladoras. Tentamos elucidar as lógicas de nomeação presidenciais, de forma a identificar como transições presidenciais podem alterar o perfil dos diretores das ARIs, afetando duas características fundamentais do modelo: o insulamento da política partidária e o nível de qualificação profissional.

Percorre toda a nossa análise uma perspectiva analítica adicional, sintetizada na distinção entre as agências do setor de Infraestrutura do Socioambiental. Ao dividir as ARIs nestes dois grupos, procuramos identificar como realidades históricas e institucionais distintas afetam as variáveis dependentes analisados ao longo do estudo.

## **1.2. Abordagem teórica**

Optamos para este trabalho por adotar uma perspectiva institucionalista - inspirada pela corrente do institucionalismo histórico. Esta escolha implica em adotarmos numa definição mais abrangente do que tratamos como instituições, abarcando procedimentos, rotinas e convenções formais ou informais embebidas nas estruturas sociais, políticas e econômicas (HALL e TAYLOR, 2003). Embora não se constituam numa corrente de pensamento unívoca, os autores histórico-institucionalistas possuem em comum “afinidades eletivas” que os distinguem dos pesquisadores da escola da escolha racional ou do institucionalismo sociológico (PIERSON e SKOCPOL, 2002) .

A abordagem histórico-institucionalista sugere que o desenho institucional não se dá num “vácuo” social ou histórico; ele é sempre resultado de uma conjuntura política específica, que condiciona as escolhas dos decisores a respeito da sua configuração particular. Da mesma forma, a dinâmica político-institucional da nova agência ou órgão será condicionada pelos padrões históricos de relação de poder entre os atores políticos, levando muitas vezes a “desvios” em relação à intenção dos responsáveis pelo seu desenho.

Em outras palavras, a “história importa”: decisões tomadas no passado possuem consequências causais sobre o presente, restringindo ou alargando a amplitude dos cursos de ação disponíveis para os atores políticos a cada momento. Nesse sentido, a ideia de “dependência de trajetória” (PIERSON, 2004) ganha relevância: os padrões preexistentes de recrutamento de elites dirigentes no Estado brasileiro moldam as expectativas dos atores políticos e influenciam as lógicas de nomeação para os órgãos do Estado, incluindo-se aí as agências reguladoras.

Outra razão que justifica nossa adoção dessa perspectiva é o foco dos autores histórico-institucionalistas na importância das instituições como instrumentos de *distribuição de poder*. Nas palavras de Hall & Taylor, estes autores “mais comumente pressupõem um mundo no qual as instituições dão a alguns grupos ou interesses um acesso desproporcional ao processo de tomada de decisões; e, ao invés de enfatizar as maneiras pela qual determinado resultado beneficia todos os atores indistintamente, eles tendem a procurar mostrar como alguns grupos perdem, enquanto outros ganham” (HALL e TAYLOR, 2003, p. 971, tradução nossa). Considerando nosso foco nos cargos de direção pública como recursos de poder dentro do Estado, a perspectiva histórico-institucionalista parece oferecer um bom ponto de partida analítico.

A escolha de uma perspectiva histórica não impede, entretanto, que incorporemos em nosso modelo elementos caros à tradição do institucionalismo da escolha racional, como a ideia de que os atores políticos se comportam estrategicamente buscando maximizar seus ganhos a partir dos incentivos e constrangimentos impostos pelas instituições (SHEPSLE, 2010). Estes elementos, entretanto, são utilizados dentro de uma visão que percebe estes atores como personagens de um processo histórico mais amplo, cuja sequência condiciona suas preferências e suas escolhas (KATZNELSON e WEINGAST, 2005).

### **1.3. Desenho da pesquisa**

Nossa pesquisa se utiliza de um *método misto* de natureza *sequencial* (CRESWELL, 2013); numa primeira etapa (desenvolvida na Seção 3), adotamos uma abordagem histórico-comparativa, sob a metodologia do *process tracing* (COLLIER, 2011), para

investigar os condicionantes históricos da gênese e do desenho das agências reguladoras independentes federais (ARIs) no Brasil; na segunda etapa da pesquisa (Seções 4 e 5), procedemos, com base em hipóteses construídas a partir da etapa anterior, a uma análise quantitativa das lógicas de nomeação dos seus dirigentes no período 1997-2014, abrangendo portanto os governos de três Presidentes: Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e o primeiro mandato da presidente Dilma Vana Rousseff (2011-2014).

Dada a natureza exploratória do nosso projeto de pesquisa – não há, até o momento, estudos sobre o perfil dos nomeados para agências reguladoras independentes no Brasil, e os estudos sobre os perfis dos ocupantes de cargos de alta direção pública apenas muito recentemente vem recebendo maior atenção da comunidade acadêmica (PRAÇA, FREITAS e HOEPERS, 2011; D'ARAÚJO, 2014; LOPEZ e PRAÇA, 2014; LOPEZ, 2015; LOPEZ e PRAÇA, 2015; PEREIRA *et al.*, 2015) – a adoção de um método misto nos parece salutar (CRESWELL, 2013). Acreditamos que a realização de uma etapa inicial de caráter histórico-comparativo nos permite refinar o desenvolvimento das hipóteses, trazendo elementos empíricos ao modelo que não poderiam ser incorporados a partir de mera lógica dedutiva. Por outro lado, a possibilidade de realizar uma análise quantitativa nos permite conduzir, com o devido rigor analítico, análises mais passíveis de serem generalizadas sobre o fenômeno estudado (KING, KEOHANE e VERBA, 1994).

Nossa análise histórico-comparativa foi desenvolvida de acordo com a metodologia do *process tracing*, buscando identificar como a sequência temporal e a ocorrência de eventos particulares acabou por condicionar o formato do desenho das agências reguladoras independentes brasileiras, num processo *trajetória-dependente* (PIERSON, 2004; MAHONEY, 2010; COLLIER, 2011). Para tanto, nos baseamos em leis e documentos obtidos em fontes oficiais, além de fontes secundárias – essencialmente, publicações e estudos acadêmicos realizados a respeito do desenho e do processo de criação das agências reguladoras federais no Brasil. Os objetivos principais desta etapa são explicar a adoção e a consolidação do modelo de ARI, bem como a variação nos seus atributos entre diferentes agências. Com base nesta análise, buscamos construir hipóteses a respeito das estratégias presidenciais de influência sobre as agências, passíveis de serem testadas com métodos quantitativos.



Para a realização da análise quantitativa, construímos uma base de dados inédita, composta de 226 nomes, dos quais 211 representam, para o período 1997-2014, a totalidade dos nomeados para cargos de direção nas dez agências reguladoras do Governo Federal<sup>1</sup> - Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), Agência Nacional de Águas (ANA), Agência Nacional do Cinema (Ancine), Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) e Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC).

Com a finalidade de operacionalizar as variáveis relacionadas às indicações, o exercício de mandato e o perfil profissional dos diretores das ARIs federais, optamos por utilizar os dados pessoais e profissionais constantes nos currículos anexados pelo Poder Executivo em suas indicações submetidas ao Senado Federal, os quais foram obtidos, um a um, no sítio oficial daquela Casa Legislativa na internet<sup>2</sup>. Todas as informações relevantes sobre formação e trajetória profissional destes diretores foram codificadas em variáveis, para os fins de análise neste trabalho. Também do sítio do Senado Federal foram obtidas informações sobre as datas de tramitação das indicações do Executivo naquela Casa Legislativa e os resultados das suas respectivas votações.

Adicionalmente, foram consultadas edições do Diário Oficial<sup>3</sup>, com o intuito de complementar informações como as relativas às datas de nomeação e exoneração dos diretores das agências. Além disso, os nomes dos diretores foram cruzados com a base do Tribunal Superior Eleitoral – TSE<sup>4</sup>, de forma a se obter informações a respeito de filiação partidária.

---

<sup>1</sup> O número inclui as reconduções para mandatos subsequentes. Quinze nomes incluídos no banco de dados tiveram suas indicações rejeitadas pelo Senado Federal ou retiradas pelo Poder Executivo.

<sup>2</sup> Consulta disponível em <<http://www.senado.gov.br/atividade>>. Acessado em 27/1/2016.

<sup>3</sup> Disponíveis no sítio <<http://www.jusbrasil.com.br>>. Acessado em 27/1/2016.

<sup>4</sup> Disponível em <<http://www.tse.jus.br/partidos/filiacao-partidaria/relacao-de-filiados>>. Acessado em 27/1/2016.

Tabela 1. Agências reguladoras federais e nomeações de diretores (1997-2014)

AGÊNCIA REGULADORA	MINISTÉRIO RESPONSÁVEL	ANO DE INSTALAÇÃO	CARGOS DE DIREÇÃO	DURAÇÃO MANDATO (ANOS)	DIRETORES NOMEADOS *
Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel)	Minas e Energia	1997	5	4	25
Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)	Comunicações	1997	5	5	22
Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)	Minas e Energia	1998	5	4	26
Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)	Saúde	1999	5	3	26
Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)	Saúde	2000	5	3	25
Agência Nacional de Águas (ANA)	Meio Ambiente	2000	5	4	21
Agência Nacional do Cinema (Ancine)	Casa Civil / Cultura	2001	4	4	16
Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)	Transportes	2002	5	4	19
Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq)	Transportes / Secretaria Especial de Portos	2002	3	4	15
Agência Nacional de Aviação Civil (Anac)	Defesa / Secretaria de Aviação Civil	2005	5	5	16
<b>TOTAL</b>			<b>47</b>		<b>211</b>

Fonte: elaboração própria

\* inclui reconduções

Em relação aos ministros responsáveis pelas pastas a que as agências estão ligadas, no período estudado, colhemos nossas informações no sítio do Palácio do Planalto<sup>5</sup> – para obtenção de seus nomes e tempo no cargo – enquanto informações biográficas foram retiradas dos verbetes do Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro do CPDOC/FGV<sup>6</sup>, disponível *online*.

<sup>5</sup> Ver <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br>>. Acessado em 27/1/2016.

<sup>6</sup> Disponível em <<http://cpdoc.fgv.br>>. Acessado em 27/1/2016.

Por meio da construção desta base de dados original, pudemos testar as hipóteses formuladas a partir da revisão da literatura e da análise histórico-comparativa da gênese das ARIs no Brasil, utilizando-nos de uma combinação de diferentes métodos estatísticos, detalhados nas Seções 5 e 6.

Por fim, os dados relativos aos cargos comissionados das Agências Reguladoras foram obtidos no Portal da Transparência do Governo Federal<sup>7</sup>.

#### **1.4. Limitações do estudo**

O estudo possui limitações importantes, que devem ser levadas em conta na interpretação de seus resultados e conclusões. Em primeiro lugar, nossa investigação empírica compreende apenas o caso brasileiro, não incorporando comparações em nível internacional. Esta característica sugere que a generalização das conclusões obtidas para outros contextos nacionais deve ser feita com cautela, uma vez que o comportamento das variáveis analisadas pode estar sendo afetado por características peculiares do arcabouço institucional brasileiro.

Vale notar também que o período analisado compreende uma única transição político-partidária em âmbito presidencial – a eleição de Lula em 2002. Dado a importância desta variável explanatória para o nosso modelo, esta é uma limitação significativa ao alcance de nossas conclusões, que devem preferencialmente ser complementadas por estudos futuros que levem em conta outros momentos de transição político-partidária, no Brasil ou em outros países.

Outro ponto a destacar é o fato do nosso escopo se limitar ao tema da influência política presidencial; não abordamos aqui um tema bastante discutido na literatura sobre regulação - o das relações do órgão regulador com o setor regulado, seja sob a ótica da “captura” (STIGLER, 1971), das “portas giratórias” (THATCHER, 2002b), dos “anéis burocráticos”

---

<sup>7</sup> Ver <<http://www.portaltransparencia.gov.br/downloads/servidores.asp>>. Acessado em 27/1/2016.

(CARDOSO, 1972), da “autonomia inserida” (EVANS, 1995), entre diversas outras abordagens. Nossa escolha foi não perder de foco o fenômeno estudado, mesmo sob o risco de ignorar outras dimensões igualmente importantes do funcionamento das ARIs. Naturalmente, a base de dados por nós construída se presta também a estudos que se orientem por este foco analítico.

Uma terceira limitação digna de nota é a classificação, algo esquemática, das ARIs em dois grandes setores, o de Infraestrutura e o Socioambiental. Optamos por esta divisão no intuito de simplificar a análise, uma vez que as agências que pertencem a cada um possuem características institucionais comuns, seja nos seus modelos formais, seja em relação ao histórico da burocracia setorial. Ainda assim, esta classificação arrisca abarcarmos sob o rótulo setores que possuem especificidades relevantes, cujos efeitos sobre as variáveis discutidas podem ser significativos. Nosso interesse em obter uma amostra mais ampla de observações para dar sustentação à pesquisa fez com que, entre realizar uma análise em profundidade de um ou dois setores ou desenvolver um panorama mais amplo das ARIs federais, optássemos por esta última alternativa.

Por fim, uma limitação importante da pesquisa diz respeito ao que o professor Robert Putnam chama de “*so what*” question: afinal, quais os impactos concretos sobre a política pública dos fenômenos analisados e discutidos no estudo (PUTNAM, 1976)? Que tipo de influência os Presidentes da República acabam por exercer na prática regulatória das agências reguladoras, ou em outras palavras, como um aumento da influência presidencial se faz sentir na quantidade, qualidade e sentido da política pública implementada pelas ARIs? A natureza parcialmente exploratória do presente trabalho, que exigiu um intenso garimpo de informações a respeito dos diretores das ARIs para a construção do banco de dados, acabou por limitar o escopo do trabalho, não nos permitindo avançar rumo a uma análise da produção regulatória das ARIs no período. Acreditamos, entretanto, que o volume de informações coletado e trabalhado para esta pesquisa poderá servir de base para muitos estudos futuros que pretendam se aprofundar no entendimento dos impactos da influência presidencial sobre o funcionamento das ARIs.

### 1.5. Plano da tese

A tese está organizada da seguinte forma: a Seção 2 compreende uma revisão da literatura que discute, sob uma perspectiva institucional, o tema das nomeações para cargos de alta direção como ferramenta da influência presidencial sobre a estrutura administrativa do Estado, com particular atenção aos dilemas que o desenho institucional das agências reguladoras independentes (ARIs) coloca nesta dinâmica política. Buscamos contextualizar o objeto teórico de estudo dentro da literatura acadêmica a respeito do tema e esclarecer os pressupostos analíticos sobre os quais se assenta o argumento central da pesquisa.

A Seção 3 consiste em uma análise histórico-comparativa da gênese e consolidação do modelo de ARI no Governo Federal brasileiro. Por meio da metodologia do *process tracing*, buscamos reconstituir o processo histórico de adoção do modelo de agências reguladoras independentes (ARIs) no Brasil, entre 1997 e 2005, buscando explicar as razões para sua adoção no governo FHC, bem como a sua permanência nos governos seguintes. Damos especial atenção à credibilidade regulatória como uma possível variável explicativa. Em seguida, analisamos como este processo ajuda a explicar as semelhanças e diferenças no desenho institucional das ARIs dos setores de Infraestrutura e Socioambiental.

A Seção 4 consiste na análise estatística das hipóteses relativas as variáveis que explicam os padrões de vacâncias, renúncias, conclusão de mandatos, além do processo de aprovação da indicação dos nomes dos diretores pelo Senado Federal. Ao descrever os achados empíricos relativos a alguns dos mecanismos utilizados pelos Presidentes para exercer influência política sobre as ARIs, pretendemos verificar se os dados sustentam o argumento de que os Presidentes fazem uso de seus poderes formais e informais no intuito de garantir influência sobre a estrutura administrativa do Estado, incluindo as ARIs. Procurando ilustrar as hipóteses analisadas, discutimos dois casos em maior profundidade: a crise na Anac, entre 2006 e 2007, e o processo de aprovação de indicações para a ANTT, entre 2012 e 2013.

A Seção 5 analisa, por meio de técnicas estatísticas, os condicionantes institucionais do perfil dos nomeados para cargos de direção nas ARIs no período analisado, buscando identificar os padrões de mudança e continuidade das lógicas de nomeação destes altos

dirigentes públicos, em especial diante de mudanças políticas em nível presidencial e conforme os setores de atuação das ARIs. Para tanto, testamos hipóteses relativas aos padrões de mudança e continuidade das lógicas de nomeação, bem como as variáveis condicionantes de atributos como a filiação partidária dos diretores e seus atributos profissionais. Também propomos, de forma tentativa, a construção de um Índice de Qualificação Profissional (IQP), que reúne quatro tipos de atributos profissionais, testando então os efeitos das variáveis explanatórias escolhidas sobre o comportamento do Índice. Além disso, analisamos a questão da existência ou não de *trade-off* entre filiação partidária e qualificação profissional.

Na Seção 6 comentamos algumas das principais conclusões do estudo e trazemos alguns apontamentos finais.

## **2. A política das nomeações presidenciais e os limites do desenho institucional**

Os objetivos desta seção são contextualizar o objeto teórico de estudo dentro da literatura acadêmica a respeito do tema e esclarecer os pressupostos analíticos sobre os quais se assenta o argumento central da pesquisa. Para tanto, buscamos descrever os determinantes institucionais da utilização do poder de nomeação discricionária como estratégia fundamental de exercício de influência presidencial sobre a estrutura administrativa do Estado; os condicionantes do exercício deste poder, em especial no caso brasileiro; e finalmente, as questões levantadas pela adoção do desenho institucional das agências reguladoras independentes dentro deste contexto político.

### **2.1. A política das nomeações presidenciais**

O debate sobre os melhores critérios para se preencher os altos cargos da administração pública remete aos seus primórdios enquanto disciplina (WILSON, 1887) e mantém-se vivo até hoje. Se o ideal wilsoniano de uma dicotomia político-administração, pelo qual traçaríamos uma linha separando o critério político do técnico, já foi rejeitado empírica e normativamente (ABERBACH, PUTNAM e ROCKMAN, 1981; PETERS e PIERRE, 2004), o debate sobre as condicionantes institucionais das estratégias de nomeação de altos dirigentes, bem como sobre os efeitos destas estratégias sobre o desempenho das organizações públicas e a implementação de políticas, é um dos temas mais debatidos pela literatura contemporânea sobre administração pública (WATERMAN, 1989; WOOD e WATERMAN, 1991; LEWIS, 2007; 2008; ABERBACH e ROCKMAN, 2009; LEWIS, 2009; 2011; GALLO e LEWIS, 2012; BERTELLI e LEWIS, 2013; ENNSER-JEDENASTIK, 2013; LAVERTU, LEWIS e MOYNIHAN, 2013; LEWIS e WATERMAN, 2013).

Os termos do debate, entretanto, se alteram conforme a análise se debruça sobre as trajetórias históricas de consolidação da burocracia em cada realidade nacional.

No caso dos países da Europa Ocidental, sobressai como característica comum a consolidação de um corpo burocrático estável, regido por sistemas impessoais de mérito, cujos membros apresentam frequentemente altos grau de qualificação, ocupando as principais funções diretivas no Estado. O estudo seminal de Aberbach, Rockman e Putnam (1981) demonstrou que, nestes países, os burocratas possuíam considerável poder político, intermediando interesses e tomando decisões estratégicas com base nas suas próprias preferências políticas.

Desde os anos 1980, em especial a partir da eleição de Margaret Thatcher no Reino Unido, tem-se observado nestes países uma reação dos políticos eleitos ao que era percebido como um poder excessivo dos burocratas na condução dos negócios públicos. Assim, observou-se na Grã-Bretanha a adoção de instrumentos como a criação de agências semi-autônomas, dirigidas por executivos recrutados no mercado, e a criação pontual de posições abertas para profissionais de fora do serviço público, especialmente no núcleo central do governo (como no gabinete do primeiro-ministro, na Downing St. nº 10) e em posições de assessoria ministerial (os chamados *special advisers*<sup>8</sup>) (PETERS e PIERRE, 2004).

No caso dos Estados Unidos, o debate a respeito do poder de nomeação presidencial se dá à luz de uma experiência histórica marcada pelo “sistema de espólios” vigente durante a maior parte do século XIX, em que cargos públicos de todos os níveis eram ocupados por correligionários do partido vencedor nas eleições<sup>9</sup>. Com a edição do Pendleton Act, em 1883, inicia-se naquele país a estruturação de uma burocracia fundada no mérito, com

---

<sup>8</sup> O Governo Blair possuía 76 posições de *special adviser* no ano de 2001 (SAUSMAN e LOCKE, 2004).

<sup>9</sup> A expressão “sistema de espólios” é atribuída ao senador William H. Macy, que, em 1823, teria afirmado, em defesa da nomeação de apoiadores políticos do partido vencedor para cargos no Governo Federal: “*To the victor, the spoils*”. É notória, ainda, a defesa feita pelo Presidente Andrew Jackson do sistema, em sua mensagem ao Congresso de 1829: “*There are, perhaps, few men who can for any great length of time enjoy office and power without being more or less under the influence of feelings unfavorable to the faithful discharge of their public duties (...) they are apt to acquire a habit of looking with indifference upon the public interests and of tolerating conduct from which an unpracticed man would revolt. Office is considered as a species of property, and government rather as a means of promoting individual interests than as an instrument created solely for the service of the people. (...) The duties of all public officers are, or at least admit of being made, so plain and simple that men of intelligence may readily qualify themselves for their performance; and I can not but believe that more is lost by the long continuance of men in office than is generally to be gained by their experience*” (JACKSON, 1829).



critérios impessoais de seleção e promoção. Inicialmente, apenas 10,5% dos cargos públicos estavam incluídos no sistema de mérito, mas esta proporção cresce sistematicamente nas décadas seguintes, chegando a 90% ao final do governo Truman, nos anos 1950 (LEWIS, 2011). Atualmente, mais de 3 mil cargos públicos são preenchidas de forma discricionária nos EUA pelo Presidente, essencialmente em cargos de alta direção ou de assessoria presidencial. Destes, cerca de 30% dependem de confirmação pelo Senado (ABERBACH e PETERSON, 2005; LEWIS, 2008; 2011). O número de cargos de nomeação presidencial tem aumentado ao longo das últimas gestões naquele país, levando a uma intensificação do debate sobre os impactos das estratégias presidenciais de nomeação sobre o funcionamento do Estado americano, como veremos a seguir.

### *2.1.1. Poder de nomeação presidencial no contexto norteamericano*

O primeiro autor a abordar diretamente o tema das nomeações presidenciais sob uma perspectiva institucional, no contexto norteamericano, é Terry Moe (1985), em seu muito debatido artigo “The Politicized Presidency”. Escrevendo em reação às críticas feitas por muitos acadêmicos e comentaristas políticos ao caráter aberto do sistema de nomeações norteamericano, e em especial às nomeações de perfil ideológico feitas à época pelo presidente Ronald Reagan (HECLO, 1977; 1988), Moe se propõe a analisar as raízes institucionais desta prática, argumentando não se tratar de uma distorção introduzida por Reagan, e sim uma decorrência natural do desenvolvimento institucional da Presidência dentro do sistema político norteamericano.

Para Moe, a expressão “desenvolvimento institucional” expressa o processo pelo qual as estruturas, incentivos e recursos presentes no sistema político se ajustam mutuamente. Para o autor, o desenvolvimento político-institucional dos EUA no século XX pós New Deal é caracterizado por um fortalecimento substancial do Poder Executivo; em resposta às demandas crescentes da sociedade, o Presidente “tem sido crescentemente responsabilizado por desenhar, propor, aprovar, administrar e modificar as políticas públicas” (MOE, 1985, p. 138, tradução nossa).

Quaisquer que sejam seus objetivos de políticas, seu estilo ou sua personalidade, o Presidente eleito é “dirigido por estas formidáveis expectativas a garantir o controle sobre as estruturas e processos de governo” (MOE, 1985, p. 138, tradução nossa). Suas chances de reeleição, assim como seu possível legado para a História, dependem da efetividade com que ele consiga exercer o controle sobre um aparato administrativo de grande porte, formado por diferentes organizações dotadas de maior ou menor grau de autonomia.

O problema presidencial fundamental, portanto, está na sua capacidade de colocar os processos e estruturas governamentais a serviços do seus objetivos de políticas (*policy objectives*). É o que Moe chama de problema da *responsividade*. Trata-se de tarefa de altíssima complexidade: o Poder Executivo norteamericano é composto de centenas de órgãos e entidades com suas próprias agendas, rotinas, normas, valores e fontes de apoio político.

Uma estratégia possível, neste contexto, é a reorganização formal da estrutura governamental, de forma a torná-la mais efetiva ou responsiva aos desígnios presidenciais. Mudanças de desenho institucional, entretanto, podem enfrentar obstáculos políticos intransponíveis, na medida em que implicam em perdas e ganhos de poder político entre diferentes atores - congressistas, grupos de interesse, a burocracia, etc. Mas ainda que o problema político não exista, a estratégia da reorganização administrativa esbarra no chamado problema da racionalidade limitada (SIMON, 1965): toda reestruturação institucional pressupõe um elevado grau de incerteza sobre os seus efeitos, na medida em que as ciências organizacionais não são capazes, na atualidade, de fazer precisões acuradas sobre os efeitos de mudanças nos arranjos organizacionais no desempenho organizacional. Em poucas palavras, tudo o mais constante, a reestruturação administrativa do Estado costuma ser uma estratégia de custos altos e benefícios incertos.

Um outro elemento crucial para a ação presidencial é o tempo. A dinâmica política exige, para um presidente em busca de efetividade, respostas governamentais no curto prazo, de forma a superar obstáculos políticos conforme estes aparecem e aproveitar janelas de oportunidade antes que estas se fechem.

Para Moe, estes são constrangimentos institucionais fundamentais à ação presidencial; dada a sua existência, quais cursos de ação podemos esperar dos presidentes eleitos na busca pela efetivação de sua agenda de políticas? Segundo a hipótese de Moe, este

contexto institucional leva a que os presidentes possuam incentivos para fazer uso de duas ferramentas principais: a centralização político-administrativa e o poder de nomeação.

A centralização político-administrativa consiste no fortalecimento da capacidade de operação, formulação, coordenação e controle dos órgãos centrais de governo. Ao fortalecer as estruturas sob seu controle direto, o Presidente pode garantir um melhor desempenho do controle e do monitoramento exercido sobre as demais agências governamentais, reduzindo o grau de autonomia das estruturas governamentais e aumentando a probabilidade de que estas produzam resultados esperados pela Presidência.

A segunda ferramenta à disposição dos Presidentes americanos é o seu poder de nomeação. Ao nomear, conforme seu critério, profissionais para ocupar cargos de alta direção em diferentes órgãos de governo, os Presidentes podem aumentar de forma expressiva seu grau de controle sobre a máquina administrativa e os seus resultados. Indivíduos alinhados do ponto de vista ideológico-programático com o Presidente podem ser escolhas atrativas para posições em que haja particular resistência da burocracia às diretrizes presidenciais; por outro lado, a nomeação de indivíduos altamente qualificados pode ser um fator importante de melhoria do desempenho organizacional.

Por conta de suas vantagens - simplicidade, agilidade, flexibilidade, incrementalismo - o poder de nomeação acaba por se tornar uma ferramenta “irresistível” para os presidentes americanos. Nas palavras de Moe:

The appointment power is simple, readily available, and enormously flexible. It assumes no sophisticated institutional design and little ability to predict the future, and it is incremental in the extreme: in principle, each appointment is a separate action. Thus, while knowledge demands are not negligible – somehow, candidates must be recruited, evaluated, and the like – many mistakes can be corrected and adjustments can be made as the inevitably changing short-term pressures of presidential politics seem to require (MOE, 1985, p.142).

Para Moe, a chamada “politização” da administração pública norteamericana - a utilização de critérios ideológicos ou político-partidários pelos Presidentes no preenchimento de posições de alta direção pública - precisaria ser avaliada em seus efeitos positivos e

negativos, levando-se em conta em que medida arranjos alternativos de preenchimento destas posições seriam, de fato, compatíveis com os incentivos presidenciais.

Concretamente, a discussão sobre os efeitos positivos e negativos uso do poder de nomeação como ferramenta político-administrativa se concentram nos seus efeitos em dois atributos dos dirigentes nomeados: a responsividade e a competência. Presidentes apreciam atributos como lealdade pessoal e alinhamento ideológico, mas não a qualquer custo: indivíduos inexperientes ou sem qualificação suficiente podem trazer mais problemas que soluções ao Presidente. A competência também importa.

Mas como definir competência? Certamente o mero conhecimento técnico sobre determinado tema não é o suficiente para o exercício de uma função diretiva no setor público. Como descreve Waterman:

More than substantive knowledge is necessary to manage a bureaucracy in Washington. Fenno recommends that presidents also look for candidates who have management experience. In addition, they should seek individuals with prior experience in the federal government. It takes appointees without prior governmental experience a great deal of time to learn the important details of governmental management, such as how to deal with an omnipresent Congress, how the budgetary process works, what to say and not to say to the press, and how to deal with interest groups and the public (WATERMAN, 1989, p. 30).

Dessa forma, segundo Waterman (1989), Presidentes buscam, idealmente, indivíduos que combinem dois critérios principais: responsividade e competência. Encontrar profissionais que combinem os dois atributos, entretanto, pode ser difícil, especialmente tendo em vista que o pool de profissionais dispostos a trabalhar na alta direção governamental é tipicamente limitado pelos melhores salários e condições de trabalho oferecidos pelo setor privado. Neste contexto, decisões de nomeação podem representar um *trade-off* entre responsividade e competência (HECLO, 1977; 1988).

Baseando-se nas noções propostas por Moe em relação aos incentivos presidenciais, Lewis (2008) aprofunda a discussão sobre nomeações, procurando estabelecer as variáveis que explicariam o menor ou maior grau de influência presidencial nos diferentes órgãos

governamentais, por via das nomeações. Para o autor, o poder de nomeação pode ser utilizado pelos presidentes com duas finalidades distintas: o primeiro, como descrito acima, é o de influenciar os resultados da política pública. Um segundo objetivo, entretanto, é o de responder a pressões de patronagem, ou seja, atender a pressões de lideranças partidárias, apoiadores de campanha e membros do Congresso.

Para Lewis, as pressões de patronagem se explicam por duas razões principais. A primeira dela é a possibilidade percebida pelos congressistas de influenciar diretamente o curso da política pública, indicando indivíduos leais ou alinhados com a sua preferência de políticas. Nesse caso, a nomeação pela lógica da patronagem diminuiria a influência presidencial sobre o órgão na medida da distância entre as preferências de política do congressista e as do Presidente.

As motivações pelas quais os congressistas buscam influenciar a política pública, entretanto, podem ser de caráter variado. Posições que possuam influência sobre as realidades locais dos distritos dos congressistas serão certamente mais disputadas, dada a sua influência percebida nas chances de reeleição do parlamentar.

A segunda razão é a utilização do cargo público como moeda de troca para apoio político-eleitoral, de forma retrospectiva (recompensando aliados da última campanha) ou prospectiva (em troca de apoio futuro). Congressistas percebidos como mais eficientes que seus pares na indicação de nomes para o governo podem ter vantagens para recrutar equipes e apoiadores políticos.

A análise empírica de Lewis (2008) conclui que o número de posições de livre nomeação aumentou de forma ininterrupta entre as décadas de 1960 e 2000, tanto nas administrações Democratas como nas Republicanas, confirmando a tese de Moe sobre os incentivos presentes no sistema político que levam os presidentes a buscarem uma maior influência sobre a máquina governamental. O autor constata ainda que os Presidentes norte-americanos nomeiam um maior número de *outsiders* para órgãos nos quais as preferências de políticas da burocracia divergem das suas, reforçando o argumento a respeito do uso das nomeações como instrumento de influência política sobre a burocracia. Por fim, os dados mostram que a nomeação pela lógica político-partidária é menos frequente em órgãos governamentais cuja atuação envolva maior complexidade técnica,

mostrando como contextos setoriais precisam ser levados em conta na análise das lógicas de nomeação de altos dirigentes públicos.

## **2.2. Nomeações presidenciais discricionárias no Brasil**

O contexto brasileiro se diferencia dos descritos acima por duas razões principais. Em primeiro lugar, diferentemente das burocracias públicas da Europa Ocidental e dos Estados Unidos, que se consolidaram de forma “weberiana” respectivamente no século XIX e na primeira metade do século XX, a consolidação da burocracia pública brasileira, da mesma forma que nos demais países latino-americanos, se deu de forma tardia e desigual (EVANS, 1995). Convivem no interior do Estado brasileiro carreiras burocráticas altamente qualificadas com dezenas de milhares de cargos em comissão, dos níveis mais altos aos mais baixos da hierarquia. Dentro de um mesmo ministério, é possível encontrar órgãos com corpos burocráticos estáveis e tecnicamente qualificados, ao lado de outros estruturalmente frágeis, cujo quadro consiste quase integralmente em posições de livre provimento (BERSCH, PRAÇA e TAYLOR, 2013).

A segunda distinção importante, em relação ao contexto norteamericano, é a natureza do nosso presidencialismo de coalizão. A alta fragmentação do nosso sistema partidário leva a que o partido do Presidente eleito dificilmente obtenha mais do que 20% das cadeiras no Congresso (ABRANCHES, 1988; FIGUEIREDO e LIMONGI, 1998; 1999; MELO e PEREIRA, 2013). Com isso, faz-se necessária a formação de coalizões partidárias amplas, com a distribuição de certo número de pastas ministeriais entre os partidos que a compõe. Naturalmente, esta divisão de poder impõe complexidades adicionais ao problema da influência presidencial sobre a administração do Estado.

### *2.2.1. Nomeações e as “gramáticas políticas” na construção institucional do Brasil no século XX*

No Brasil, o debate sobre nomeações presidenciais se deu por muito tempo à luz de uma contraposição analítica entre três das “gramáticas políticas”, ou padrões institucionalizados de relações, que regerem o processo de construção institucional do Brasil moderno, na visão de Nunes (1997): o clientelismo, o insulamento burocrático e o universalismo de procedimentos.

O clientelismo se constitui na relação Estado-sociedade própria do Estado patrimonial, em que as esferas pública e privada se confundem, levando a uma apropriação dos recursos públicos para fins privados, pelos donos do poder. Própria do clientelismo é a utilização dos cargos públicos como moedas de troca com os partidos políticos, que por sua vez passam a utilizá-los como ferramenta de atendimento a demandas das suas clientelas políticas, para fins eleitorais.

A primeira reação contrária à dominância da lógica clientelista na organização do Estado brasileiro se dá durante o governo autoritário de Vargas, no Estado Novo, com a criação do DASP - Departamento de Administração do Serviço Público, e a instituição dos concursos públicos para admissão de servidores, como primeira expressão do que Edson Nunes chama de “universalismo de procedimentos” (NUNES, 1997). Entretanto, os resultados do DASP foram limitados: a instituição dos concursos se limitou a uma proporção pequena das vagas totais da máquina estatal, e o poder do DASP diminuiu muito após a queda de Vargas em 1945, devido à associação do órgão à centralização de poder durante o Estado Novo.

De fato, Geddes (1994) demonstra como, dada a prevalência do clientelismo e a dificuldade política de se consolidar o universalismo de procedimentos (via concurso público), a construção da capacidade estatal para o desenvolvimento econômico no país, especialmente no período 1945-64, dependeu fundamentalmente de uma estratégia de insulamento de determinadas agências públicas, nas quais burocracias qualificadas foram criadas, estruturadas e relativamente isoladas da influência dos partidos políticos, enquanto no restante da estrutura estatal os cargos eram distribuídos para partidos em troca de apoio congressual e eleitoral (a dificuldade prática de operar politicamente esse verdadeiro

sincretismo institucional é bem capturada por Nunes (1997) como um “ato de malabarismo”). A autora demonstra, por exemplo, como a execução do Plano de Metas, no governo JK, foi mais efetiva nos setores em que as agências responsáveis estavam relativamente insuladas da política partidária.

Em que pese a importância desta análise para a compreensão do processo de construção institucional do Estado brasileiro, Loureiro e Abrucio apontam para os riscos de interpretá-la partir de uma chave tecnocrática:

O fato é que não se pode abraçar como ideal a total despolitização da burocracia, como se esta devesse responder apenas às normas previamente estabelecidas e, com isso, em princípio, defendesse o interesse público. A burocracia deve ser responsável frente aos cidadãos, cabendo aos políticos no seio dos partidos ou no Congresso fazer a ponte entre as decisões burocráticas e os interesses por eles representados, controlando as ações dos burocratas (LOUREIRO e ABRUCIO, 1999, p. 47).

Nesse sentido, é elucidativa a perspectiva histórica oferecida por Grindle (2012). Para a autora, as nomeações “políticas”, ou seja, feitas de forma discricionária pelo Presidente e seus ministros, não podem ser consideradas necessariamente sintomas de má governança; de fato, é possível encontrar ampla evidência histórica de que o desenvolvimento político do Brasil, como o de outros países latinoamericanos, deve muito ao uso estratégico do poder de nomeação presidencial como ferramenta para atrair quadros competentes para o Estado, aumentando a efetividade da implementação de políticas e por vezes possibilitando, inclusive, contornar a rigidez da burocracia e os interesses corporativos encastelados no serviço público.

Perspectiva semelhante é oferecida por Schneider (1991), em seu estudo a respeito dos burocratas das empresas estatais brasileiras durante a ditadura militar. Para o autor, o fato das carreiras burocráticas no Brasil se estruturarem mais sobre laços e lealdades pessoais do que por lógicas organizacionais conferia ao Estado brasileiro um maior grau de flexibilidade de atuação, ajudando a superar algumas das disfunções típicas de burocracias mais consolidadas.



### *2.2.2. Nomeações no presidencialismo brasileiro pós-constituição de 1988*

Entre outras mudanças institucionais, a Constituição Federal promulgada em 1988 trouxe uma importante transformação política em relação ao período democrático anterior (1946-64) no Brasil: o fortalecimento do Poder Executivo (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999). O poder de agenda do Presidente foi enormemente ampliado pelos constituintes em relação aos previstos na Carta Constitucional de 1946, conferindo ao chefe do Executivo o poder de legislar por Medidas Provisórias e propor emendas constitucionais, além de garantir ao Presidente competência privativa para legislar sobre matéria orçamentária, tributária e sobre a organização administrativa do Poder Executivo. Ao mesmo tempo, o Executivo controla o acesso aos cargos públicos e a execução orçamentária das emendas parlamentares<sup>10</sup> – que contribuem para colocá-lo numa posição de predominância nas negociações com o Poder Legislativo (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1998; 1999; LIMONGI, 2006; PEREIRA, POWER e RAILE, 2011; MELO e PEREIRA, 2012; 2013)

O fortalecimento do poder de agenda presidencial na Constituição de 1988 significa que grande parte do processo de formulação e implementação de políticas públicas no Brasil se dá no interior do Poder Executivo. Seu papel central na formulação de políticas é ilustrado pelo fato de que 86% das leis aprovadas no Congresso Nacional têm origem no Executivo (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2000).

A preponderância do Executivo, entretanto, é ainda mais destacada no processo de implementação. Do ponto de vista formal, uma vez aprovada a lei, a plena vigência de seus dispositivos depende de regulamentação pelo Poder Executivo, por meio de decreto presidencial. A operacionalização concreta da política pública exige ainda a definição de normas e procedimentos para a sua execução, demandando a promulgação de portarias e resoluções pelos Ministros das áreas competentes.

---

<sup>10</sup> Vale notar que a execução das emendas orçamentárias passou por importante alteração recente, com a aprovação da Emenda Constitucional 86, em 17 de março de 2015, que tornou impositiva a execução das emendas individuais dos parlamentares ao Orçamento da União, até o limite de 1,2% da receita corrente líquida realizada no ano anterior.

A implementação de políticas, naturalmente, está longe de se esgotar no aspecto formal descrito acima. A elaboração de normas como projetos de lei, decretos e portarias depende do envolvimento ativo das equipes ministeriais, com ou sem negociações intragovernamentais ou com outros atores políticos. Neste processo, a política pública está sujeita à interpretação dos diversos agentes responsáveis pela sua implementação, que lhes podem atribuir, de forma discricionária, diferentes graus de prioridade.

Quais os objetivos de um presidente eleito? Tomando emprestada a argumentação de Moe (1985) para o caso norteamericano, supomos que o seu objetivo principal dos presidentes brasileiros é a realização de sua agenda de políticas. A existência, ao final do mandato, de realizações governamentais concretas e verificáveis, que possam ser atribuídas à vontade presidencial, são importantes para Presidentes interessados em buscar a própria reeleição, influenciar a eleição do sucessor, ou consolidar um legado histórico. Dessa forma, argumentamos que Presidentes possuem fortes incentivos para buscar implementar de forma efetiva uma agenda que reflita suas preferências de políticas.

A implementação efetiva da agenda presidencial de políticas, entretanto, depende do controle presidencial do funcionamento da máquina do Executivo. O enorme tamanho da máquina governamental, a multiplicidade e diversidade das instâncias decisórias, estruturas e corpos burocráticos, bem como a complexidade dos aspectos técnicos e políticos associados cada política pública, exigem do Presidente eleito que adote estratégias que garantam o seu controle sobre a burocracia estatal.

Essa realidade leva à existência do problema identificado na literatura como o problema da delegação. Presidentes e Ministros possuem tempo limitado para dedicar a cada assunto sobre sua mesa aguardando uma decisão; além disso, o crescimento do nível de complexidade dos assuntos governamentais no mundo contemporâneo impossibilita o domínio, por um único indivíduo, do expertise necessário para avaliar qualquer medida em todas as suas dimensões - legais, econômicas, sociais, políticas etc (TANZI, 2011). Assim, a delegação de decisões a dirigentes e assessores é crucial para uma implementação efetiva.

Quais as estratégias utilizadas pelos Presidentes brasileiros para garantir influência sobre o funcionamento da administração estatal? Uma estratégia natural é a tendência à centralização do poder no núcleo estratégico de governo, ou seja, na Presidência e seus

órgãos auxiliares (Casa Civil, Secretaria Geral da Presidência, Controladoria Geral da União), bem como nos Ministérios econômicos: Fazenda e Planejamento. Por meio da centralização, Presidentes utilizam suas prerrogativas de poder sobre a estrutura administrativa do Poder Executivo para fortalecer o controle sobre a agenda legislativa governamental, a regulamentação dos dispositivos legais (via decretos presidenciais), a execução orçamentária dos Ministérios e órgãos, além de fortalecer a capacidade dos órgãos centrais de monitorar as ações dos demais órgãos, ampliando suas estruturas e seus quadros. Olivieri (2010; 2011), por exemplo, demonstra como o sistema de controle interno pode ser utilizado como instrumento de ingerência presidencial sobre a atuação ministerial. Lameirão (2013; 2015), por sua vez, mostra como as estruturas da Casa Civil têm sido reformuladas de forma a potencializar a capacidade de coordenação e monitoramento presidencial, e os dados disponíveis mostram um crescimento substantivo das estruturas e equipes da Presidência da República ao longo das últimas duas décadas (BRASIL, 2015).

A estratégia mais importante na busca de influência presidencial, no entanto, é o poder discricionário de nomeação. Afinal, há limites para a efetividade do controle e do monitoramento centralizados; para obter resultados, os Presidentes precisam ir além, buscando garantir que os diferentes órgãos governamentais estejam sendo efetivamente geridos de forma a conduzir aos resultados esperados. Nesse sentido, as nomeações discricionárias para cargos de direção assumem importância central na estratégia presidencial de implementação da sua agenda.

Por meio do uso do seu poder de livre nomeação e exoneração, os presidentes têm condições de zelar pela responsividade da burocracia às suas diretrizes de políticas e pela efetividade da sua implementação, buscando, idealmente, profissionais com quem possuam afinidade político-programática e que detenham as habilidades políticas e competências gerenciais exigidas para o exercício do cargo.

Uma característica fundamental desta ferramenta é o outro lado da moeda, ou seja, a possibilidade de livre exoneração dos altos dirigentes, a qualquer tempo. Com isso, dirigentes cujo desempenho seja percebido como deficiente ou divergente da orientação do núcleo central do governo podem ser removidos dos seus cargos; ao mesmo tempo, dirigentes avaliados como de bom desempenho podem ser deslocados a qualquer tempo para cargos de nível mais elevado ou para políticas mais prioritárias. Dessa forma, o

sistema de nomeação confere ao presidente flexibilidade suficiente para realizar contínuos ajustes de rota na montagem da sua equipe, possibilitando, inclusive, dar respostas rápidas a novas situações e problemas à medida que estes ocorrem. Como veremos, uma das limitações mais expressivas à influência presidencial, no caso das agências reguladoras independentes, está justamente no impedimento da livre exoneração dos seus diretores.

### *2.2.3. Cargos de livre provimento no Governo Federal brasileiro*

Os cargos de livre provimento no Governo Federal se dividem em diversos tipos. Os de nível mais elevado são os Cargos de Natureza Especial (NES). Tratam-se dos cargos de mais alto nível, representando os Ministros de Estado, Secretários-Executivos dos Ministérios e alguns Secretários de Estado. São nomeados diretamente pelo Presidente. Não há requisitos para a sua ocupação. Existiam, em 2013, 61 cargos dessa natureza no Governo Federal (DE BONIS, 2015).

Os cargos de Direção e Assessoramento Superiores - DAS são os cargos de livre provimento mais comuns na estrutura federal<sup>11</sup>. Os cargos DAS possuem seis níveis, em ordem crescente de importância na estrutura hierárquica, do DAS-1, de nível operacional, ao DAS-6, correspondente aos Secretários de políticas nos Ministérios e Presidentes de Fundações e Autarquias. Embora a nomeação para estes cargos seja, por determinação constitucional, prerrogativa presidencial, na prática esta competência é delegada aos Ministros de Estado: assim, atualmente a nomeação dos DAS-5 e DAS-6 é prerrogativa do Ministro da Casa Civil, enquanto a nomeação para os níveis DAS-1 a DAS-4 é delegada ao Ministro de cada pasta, podendo ser subdelegada por ele, em alguns casos (por exemplo, aos superintendentes de autarquias e fundações, no caso dos cargos destes órgãos). Existiam, em 2013, 1.316 cargos DAS nos níveis DAS-5 e DAS-6, e 21,5 mil cargos DAS nos níveis DAS-1 a DAS-4. Ao todo, o sistema DAS corresponde a 3,5% dos servidores

---

<sup>11</sup> Para análises mais detalhadas a respeito do sistema DAS, ver D'Araújo (2009; 2014), Lameirão (2011) e De Bonis (2015).

públicos federais, representando um significativo poder presidencial sobre a máquina pública (DE BONIS, 2015).

Dados de 2013 mostram que, do total de ocupantes de cargos DAS, 68,3% eram servidores efetivos do Governo Federal tomando-se apenas os ocupantes de cargos de alta direção (DAS-5 e DAS-6), a proporção é também significativa, de 57,6% (DE BONIS, 2015). A taxa média anual de rotatividade nos cargos é de 30%, portanto bastante alta, mostrando que há alto grau de circulação tanto de servidores efetivos como de *outsiders* (LOPEZ, BUGARIN e BUGARIN, 2014; 2015). A rotatividade nos cargos DAS é fortemente afetada pela mudança político-partidária em nível presidencial, alcançando 50,5% no ano de 2003, após a posse de Lula (LOPEZ, BUGARIN e BUGARIN, 2014; 2015).

É interessante notar que as agências reguladoras independentes (ARIs) não estão incluídas no sistema DAS, possuindo o seu próprio sistema de cargos de livre nomeação. Em dezembro de 2014, o sistema possuía, segundo o Portal da Transparência da União, 1.022 posições ocupadas, sendo 166 Cargos Commissionados de Assistência (CAS), 211 Cargos Commissionados de Assessoria (CA), 601 Cargos Commissionados de Gerência Executiva (CGE) e 44 Cargos Commissionados de Direção (CD). Desse total, 46% eram ocupados naquela data por indivíduos sem vínculo com o funcionalismo público, em qualquer das suas esferas, identificados aqui como “*outsiders*” - os dados estão na Tabela 2. Note-se que se trata de um índice superior ao encontrado no sistema DAS, no qual os *outsiders* representam 29,5% do total de nomeados (DE BONIS, 2015).

Enquanto os Cargos Commissionados de Direção (CD) são preenchidos pelo Presidente da República, dependendo de aprovação no Senado (conforme detalhado na Seção 3), a nomeação para os demais cargos comissionados é de competência do Diretor-Presidente de cada agência.

*Tabela 2. Cargos comissionados das ARIs e vínculos dos ocupantes com a Administração Pública (dezembro/2014)*

NÍVEL DO CARGO	SERVIDOR EFETIVO DO ÓRGÃO	SERVIDOR EFETIVO REQUISITADO	OUTSIDER	TOTAL	% OUTSIDERS
Cargo Comissionado de Direção (CD)	12	10	22	44	50%
Cargo Comissionado de Gerência Executiva (CGE)	312	116	173	601	29%
Cargo Comissionado de Assessoria (CA)	62	31	118	211	56%
Cargo Comissionado de Assistência (CAS)	7	3	156	166	94%
<b>TOTAL</b>	<b>393</b>	<b>160</b>	<b>469</b>	<b>1022</b>	<b>46%</b>

*Fonte: elaboração própria, com base em dados obtidos no Portal da Transparência do Governo Federal, relativos a Dezembro/2014.*

*Dados obtidos em <<http://www.portaltransparencia.gov.br/downloads/servidores.asp>>. Acessado em 20/7/2015.*

#### *2.2.4. Nomeações presidenciais e as carreiras burocráticas*

No Brasil, embora o acesso à alta direção pública não se dê por critérios impessoais ou de mérito, as elites burocráticas, em função de seu expertise e sua legitimidade de ação dentro do Estado, tem sido historicamente, desde a década de 1930, um ator fundamental na formulação e implementação de políticas públicas. A influência destas elites burocráticas sobre as políticas públicas, de fato, pode se prolongar por grandes períodos de tempo: Hochman mostra como, na área previdenciária, uma elite burocrática formada nos anos 30 exerceu influência decisiva nas reformas do setor pós-1964 (HOCHMAN, 1992b; a). Analogamente, Gouvêa (1994) descreve como o processo de criação da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) - e sua posterior transformação em Banco Central, em 1964 - se deveu em grande parte a um grupo de burocratas econômicos com larga experiência dentro do Estado, o mesmo se dando com a criação da Secretaria do Tesouro Nacional, nos anos 80.

Schneider (1991), em estudo empírico sobre o papel dos burocratas das empresas estatais nas decisões a respeito da política industrial do regime militar, demonstra como a dinâmica

das relações entre políticos e burocratas no Estado brasileiro é marcada pela alta circulação destes servidores entre diferentes órgãos e pela prevalência dos laços pessoais e das “múltiplas lealdades” para com os políticos eleitos sobre o “espírito de corpo” de cada órgão.

Com efeito, são muitos os estudos a demonstrar o papel dos burocratas de carreira como instrumentos da influência presidencial; ao forjar laços de confiança com os políticos, estes burocratas favorecem suas chances de alcançar posições de alta direção pública, ao mesmo tempo em que, em troca, colocam o seu conhecimento técnico e sua familiaridade com a burocracia a serviço do projeto político presidencial.

Em sua análise sobre o papel do Ministério da Fazenda durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, Loureiro e Abrucio (1999) demonstram, por exemplo, como membros da elite da burocracia econômica federal, por uma combinação de fatores como o fortalecimento do órgão após o sucesso do Plano Real, bem como os laços estabelecidos entre essa burocracia e FHC durante sua passagem pelo Ministério, no governo Itamar, foi uma fonte importante de poder político para a Presidência. Membros das carreiras econômicas tiveram papel fundamental no governo FHC como fonte de coordenação da ação governamental, sendo inclusive nomeados para postos-chave nos demais Ministérios, em especial como Secretários-Executivos.

É importante notar, entretanto, que as carreiras burocráticas também podem se constituir em obstáculos à efetivação das preferências presidenciais. Em muitos órgãos federais, existem carreiras burocráticas com grande número de integrantes, que tenderão a ocupar a maior parte dos cargos de nível intermediário - é o caso, na estrutura federal, do Departamento da Polícia Federal, da Secretaria da Receita Federal, da Secretaria de Orçamento e Finanças, da Secretaria de Inspeção do Trabalho, entre outras. Burocratas destes órgãos terão incentivos claros para buscar a nomeação de profissionais pertencentes às suas carreiras para a direção do órgão, dada a maior probabilidade de que compartilhem as suas preferências de políticas, incluindo a defesa políticas corporativas e de valorização da própria carreira. Na medida em que as as preferências de políticas dos servidores destes órgãos se distanciem das preferências do presidente eleito, este último poderá ter dificuldades na implementação de sua agenda.

### 2.2.5. Nomeações presidenciais e as coalizões de governo

A alta fragmentação do nosso sistema partidário leva a que o partido do Presidente eleito dificilmente obtenha mais do que 20% das cadeiras no Congresso (ABRANCHES, 1988; FIGUEIREDO e LIMONGI, 1998; MELO e PEREIRA, 2013). Como isso, faz-se necessária a formação de coalizões partidárias amplas, com a distribuição de certo número de pastas ministeriais entre os partidos que a compõe. Naturalmente, esta divisão de poder impõe complexidades adicionais ao problema da influência presidencial sobre a administração do Estado.

Ministros de Estado, naturalmente, possuem incentivos para buscar a nomeação de altos dirigentes com quem tenham relações de confiança pessoal, de forma a aumentar seu grau de influência sobre as políticas sob sua responsabilidade. Sem embargo, a competência para nomeação para altos cargos de direção, em todos os Ministérios é da Presidência, exercida diretamente ou por meio do Ministro da Casa Civil. Dessa forma, a nomeação dos assessores ministeriais e dos altos dirigentes passa necessariamente pelo crivo presidencial. Isso significa que, ainda que os Ministros possam fazer indicações, a decisão final é da Presidência, que pode adotar critérios informais (de qualificação técnica, moralidade, afinidade política, entre outros) para aceitação ou veto do nome indicado.

Estudo empírico recente a respeito do perfil dos Secretários-Executivos dos Ministérios demonstra que os Presidentes utilizam a nomeação de aliados políticos ou burocratas dos órgãos centrais para estes cargos como instrumento de influência presidencial sobre Ministérios cedidos a partidos aliados (PEREIRA *et al.*, 2015). A adoção desta estratégia estaria condicionada ao tamanho da bancada de cada parceiro da coalizão, sua heterogeneidade ideológica da coalizão e a relevância das pastas destinadas a cada parceiro.

O problema do atendimento às demandas da coalizão não se limita, entretanto, à distribuição das pastas ministeriais: o atendimento individualizado a demandas de líderes partidários, ou indicações individuais de congressistas, é um fator adicional de pressão sobre os presidentes eleitos.



Estudo recente sobre as nomeações realizadas no segundo governo Lula (2007-2010) mostra como os cargos de direção são, de fato, utilizados como “bens de coalizão”, ou seja, recursos negociados com os partidos da base aliada em troca de apoio legislativo. Essa divisão se dá de forma fragmentada, ou seja, não há correspondência necessária entre o partido do ministro e os partidos dos indicados para os cargos de livre provimento do respectivo ministério (PRAÇA, FREITAS e HOEPERS, 2011).

Vale ressaltar que as disputas entre atores políticos por recursos de poder dentro do Estado devem ser compreendidas sob uma perspectiva histórica, o que equivale a dizer que as preferências dos atores são condicionadas pelos resultados acumulados de disputas políticas passadas, num processo dinâmico. Nesse sentido, a persistência no tempo de padrões informais de nomeação em determinados órgãos (ou mesmo cargos) federais acabam, ao longo do tempo, por moldar as expectativas dos atores políticos envolvidos, convertendo estes padrões em instituições informais que regulam o acesso a estes cargos. Na prática, isso quer dizer que se institucionalizam, no âmbito dos atores políticos, “regras não-escritas”: por exemplo, a percepção de que determinados cargos na estrutura federal serão ocupados por indicados de políticos de determinado partido, região ou Casa Legislativa.

Como destaca Moe, no caso norte-americano:

Continued use of the president’s appointment power to reward partisans and members of Congress, for instance, does more than serve immediate political ends; it also generates expectations about how presidents in general should use their appointment power, as well as penalties if those expectations are violated. A president who comes into office intent on departing from past practices, therefore, including the organizations and routines within the institutional presidency, will find it difficult to do so without upsetting a maze of supporting expectations and relationships (MOE, 1985, p. 139).

### 2.2.6. Estudos empíricos

Embora análises do perfil dos altos dirigentes públicos no Brasil sejam escassas na literatura, estudo recente (D'ARAÚJO, 2014) realizado por meio de *survey* com ocupantes e ex-ocupantes de cargos de alta direção (DAS 5 e 6) no Governo Federal entre 1995 e 2014, oferece informações relevantes sobre o perfil das elites dirigentes nesse período, confirmando que mudanças presidenciais acarretam variações no perfil dos dirigentes. Se a proporção de indivíduos com doutorado se mantém em patamares semelhantes - era de 26,2% no governo Fernando Henrique, 23,3% no primeiro governo Lula, 21,7% no seu segundo mandato, e de 24,9% no governo Dilma - observa-se mudanças, por exemplo, na proporção de dirigentes filiados a partidos políticos. Esta era de 18% no governo FHC, subindo para 24%, em média, nos governos Lula e Dilma (D'ARAÚJO, 2014).

Estudos recentes tem se concentrado nos efeitos das mudanças político-partidárias no perfil dos nomeados para cargos comissionados. Lopez, Bugarin e Bugarin (2014; 2015), por exemplo, analisando o período 1999-2013, que uma mudança partidária no comando dos ministérios “amplia consideravelmente a taxa média de rotatividade anual nos respectivos órgãos”, com um efeito de cerca de 20% (LOPEZ, BUGARIN e BUGARIN, 2015, p. 64) - o efeito é mais intenso quanto maior a distância ideológica entre os partidos. Além disso, casos de substituição por ministro do mesmo partido também possuem efeito significativo na rotatividade, confirmando a importância das redes pessoais na formação das equipes de alta direção na estrutura governamental.

Borges e Coêlho (2015), por sua vez, analisam os padrões de nomeação em dois ministérios - Ciência e Tecnologia e Integração Nacional - no período 1999-2010, destacam o papel de variáveis institucionais, como a existência de burocracia de carreira forte e uma arena de políticas mais institucionalizada, no perfil dos altos dirigentes. Os autores observam ainda que coalizões mais fragmentadas, como foi o caso do governo Lula em comparação ao governo FHC, dificultam a acomodação de interesses e a divisão de poder entre os partidos, refletindo-se na maior presença de outros partidos da coalizão que não o partido do ministro na distribuição dos cargos, durante o governo Lula, nos dois ministérios analisados. Esse divisão, para os autores, atua no sentido de “impossibilitar aos

ministros e a seus partidos controlar e coordenar de forma efetiva o processo de produção de políticas” (BORGES e COELHO, 2015, p. 101).

### **2.3. A política da escolha estrutural: o desenho institucional das agências reguladoras independentes (ARIs)**

O desenho institucional básico das estruturas governamentais modernas, em todo o mundo, é o da burocracia organizada de forma hierárquica, cujo ápice é o chefe do Poder Executivo. Embora as estruturas burocráticas, pelo seu tamanho e complexidade, possam representar desafios ao controle efetivo presidencial, não há dúvida que o seu desenho institucional está baseado no exercício unidirecional da autoridade, estruturado a partir de relações verticais de comando e controle (WILSON, 1989; BEETHAM, 1996; OLSEN, 2006).

O modelo de agência reguladora independente (ARI), entretanto, foge a esta regra geral. Estas agências são desenhadas de forma a insular significativamente o seu funcionamento da influência do Chefe do Poder Executivo, por meio de mecanismos como a existência de mandatos fixos e não-coincidentes dos seus dirigentes, a impossibilidade de remoção presidencial, autonomia administrativa e financeira, entre outros (MAJONE, 1999a; 2001).

Podemos definir, de forma ampla, agências reguladoras independentes como órgãos de Estado criados com a finalidade de exercer a regulação de mercados, dotados de autonomia administrativa e financeira, independência decisória em relação aos políticos eleitos e elevado nível de especialização técnica. Tipicamente, o desenho institucional das ARIs se baseia na substituição do controle hierárquico do Poder Executivo sobre o órgão regulador, próprio da lógica burocrática, por outros mecanismos de controle político, como a regulação procedimental, o controle judicial e a supervisão legislativa (PACHECO, 2006)

Porque instituir agências insuladas do poder presidencial? Uma análise da política da escolha estrutural deve levar em conta os incentivos que levam os atores políticos a optar por um desenho institucional em detrimento de outros. O desenho institucional de agências governamentais é resultados de escolhas deliberadas dos agentes políticos, em especial em

relação à natureza das relações que se estabelecerão entre a nova agência e os detentores de poder político (MOE e WILSON, 1994; LEWIS, 2003).

O modelo de ARI nasce da experiência norteamericana: a primeira agência criada a partir deste modelo foi a Interstate Commerce Commission, criada em 1887 para regular o transporte ferroviário naquele país. A primeira “onda” de criação de agências independentes naquele país ocorre na virada do século XIX para o século XX, com a criação de agências de defesa da concorrência e controle de monopólios naturais, em reação ao surgimento de monopólios e oligopólios privados em diferentes setores. Um segundo momento de profusão de agências se dá durante o New Deal, na década de 1930, num momento de fortalecimento do papel regulatório estatal sobre a atividade econômica, pós-crise de 1929. Por fim, a partir dos anos 1960, agências de regulação social surgem num contexto de aumento das demandas sociais pela proteção do meio ambiente e dos direitos dos consumidores e dos trabalhadores (MOE, 1982; SUNSTEIN, 1993; MELO, 2001)

É interessante notar que a *rationale* da adoção de agências independentes nos EUA não é única, variando conforme o contexto histórico e a natureza das disputas políticas de cada setor. De acordo com Moe, a adoção do modelo não possui “raízes históricas em alguma teoria sofisticada de independência” (MOE, 1982, p. 198, tradução nossa). A própria Interstate Commerce Commission (ICC) nasce como departamento ministerial, e só viria adquirir status de agência independente por ação do Congresso, em resposta à iminência da eleição de Benjamin Harrison, um ex-advogado das empresas ferroviárias, à presidência do país.

Na realidade norteamericana, a adoção de desenhos institucionais que insulam o funcionamento de órgãos reguladores da influência presidencial é explicada fundamentalmente pela dinâmica das relações entre Executivo e Legislativo naquele país, cujo regime de separação de poderes, no contexto de um Legislativo constitucionalmente forte, resulta na configuração de um “governo dividido” (MAYHEW, 1991; LEWIS, 2003). Como afirma Melo (2001, p. 57), “o formato agência independente é uma inovação organizacional que resultou de ampla barganha através da qual o Congresso delegava funções às agências sem que isso implicasse o fortalecimento excessivo do poder do Executivo americano”.

O estudo empírico de Lewis (2003), abrangendo todas as agências criadas por via legislativa nos EUA entre 1946 e 1997, ajuda a iluminar a questão. O autor classifica as agências conforme quatro indicadores de insulamento: autonomia administrativa (não-subordinação hierárquica à estrutura ministerial); direção colegiada; mandatos fixos dos dirigentes; e requisitos específicos de qualificação para os dirigentes nomeados. Todas são variáveis que reduzem a discricionariedade presidencial. Das 182 agências abrangidas pelo estudo, 64% possuíam ao menos uma das características acima, e 16% possuíam todas as quatro.

A análise do autor demonstra que a adoção de desenhos insulados de agências governamentais, no caso norteamericano, é condicionada pela influência, no momento de criação da agência, de três fatores principais: o grau de divergência entre as preferências de políticas do Legislativo e do Executivo; o grau de incerteza percebido pelos congressistas em relação a alternância partidária no Poder Executivo no futuro próximo; e o tamanho das maiorias congressuais. Na tese do autor, sustentada pela análise empírica, a opção pelo insulamento das agências tende a ocorrer em duas situações típicas: a) quando o partido de oposição busca por via congressual limitar a discricionariedade do poder presidencial; b) quando o partido da situação, em função da probabilidade de vitória da oposição no futuro próximo, busca limitar o raio de ação dos sucessores do presidente. Resultados semelhantes foram alcançados por Wood e Bohte (2004), em estudo abrangendo 141 agências federais criadas entre 1879 e 1988 nos EUA.

A adoção do modelo de ARIs fora dos EUA, incluindo o caso brasileiro, se dá num contexto histórico e político distinto, discutido na próxima subseção.

### *2.3.1. A difusão das agências reguladoras independentes num contexto de privatização e liberalização*

O período que vai da década de 1930 aos anos 1980 foi marcado, na Europa Ocidental e em boa parte do mundo em desenvolvimento, pela intervenção estatal direta na atividade econômica, por meio da criação de empresas estatais, monopolistas ou não, atuantes principalmente na provisão de serviços de utilidade pública (água, correios e telégrafos,

eletricidade, gás, transporte ferroviário, telefonia), na produção de bens industriais (ferro e siderurgia, automóveis, produtos químicos e petroquímicos etc e no sistema financeiro (bancos, seguradoras) (MUSACCHIO e LAZZARINI, 2014).

O declínio deste modelo de intervenção estatal na economia se inicia a partir da crise econômica dos anos 1970, disparada pelos choques do petróleo e marcadas pelo crescimento da inflação, queda do crescimento econômico e déficit fiscal, com destaque para as perdas crescentes das empresas estatais. Mudanças políticas – a eleição de governos com plataformas liberais, na Grã-Bretanha e nos EUA –, econômicas – a intensificação da integração comercial entre países, derrubando barreiras tarifárias e não-tarifárias - e tecnológicas – o avanço rápido das telecomunicações, permitindo, entre outras mudanças, a integração crescente dos mercados financeiros globais –, associadas à percepção generalizada de que a estrutura estatal havia se tornado cara e ineficiente, levaram ao processo descrito de forma sintética como “crise do Estado”. Como resposta, os governos passam a adotar reformas liberalizantes, cujas principais medidas eram a privatização de empresas estatais, a abertura de mercados, a reforma regulatória e a modernização do aparato estatal. Entre 1990 e 1998, mais de 300 empresas foram privatizadas por ano em todo o mundo, com um pico de 600 empresas em 1994 (MUSACCHIO e LAZZARINI, 2014).

Esta mudança expressiva no caráter da intervenção estatal na economia exigia, ao mesmo tempo, a conceituação e construção de novos desenhos institucionais: embora algumas das empresas estatais privatizadas executassem funções cuja transferência para o setor privado oferecia baixos riscos regulatórios – a produção automobilística é um exemplo - em outros a transferência de ativos públicos para mãos privadas fazia surgir a preocupação com o problema das falhas de mercado.

A noção de falha de mercado, derivada da economia do bem-estar, evidencia situações em que não estão presentes algumas das condições necessárias para que os mercados competitivos levem a uma alocação ideal de recursos na economia (MAJONE, 1999a; SALGADO, 2003). O caso mais típico da falha de mercado diz respeito aos chamados “monopólios naturais”, setores em que, por possuírem economias de escala muito elevadas (quanto maior a quantidade produzida, menores os custos de produção), se inviabiliza a regulação da oferta e da demanda por meio de um mercado competitivo: os casos mais típicos são os dos chamados serviços de utilidade pública (*public utilities*): eletricidade,

telefonia fixa, gás natural, água, transporte ferroviário são os casos mais citados pela literatura (ABRANCHES, 1999).

As falhas de mercado, entretanto, não se esgotam nestes exemplos, sendo típicas, ainda, de setores competitivos, mas marcados por altas assimetria de informação entre consumidores e produtores (setor financeiro, farmacêutico); por altas externalidades negativas (atividades com potencial de altos riscos à saúde, ao meio ambiente etc); ou ainda por atributos de organização em rede que apontam para a necessidade de coordenação governamental (aviação civil, entre outros). Em todos estes casos, a economia do bem-estar preconiza a ação regulatória do Estado como condição necessária para um bom funcionamento dos mercados. A privatização de empresas atuantes nestes setores, portanto, levava à necessidade de se repensar o desenho institucional da regulação estatal.

O problema do desenho institucional da ação regulatória do Estado, entretanto, não se resume à questão das falhas de mercado: na área de infraestrutura, e em especial em se tratando dos serviços de utilidade pública, a regulação da atividade privada se confronta com o problema da credibilidade. Estes setores dependem de investimentos de alto valor, cujo retorno só possa ser garantido em horizontes de tempo muito longos, e que envolvem, tipicamente, custos irrecuperáveis (*sunk costs*). Neste sentido, a decisão do ator privado em investir depende, fundamentalmente, do risco percebido de que os ganhos esperados com o empreendimento sejam expropriados, parcial ou totalmente, em função de alterações unilaterais futuras pela autoridade governamental – via controle de preços e tarifas, imposição de cláusulas onerosas, reestatização, ou outros meios.

A adoção do modelo de ARIs, inspiradas pelo modelo norteamericano, se configura, neste contexto político, como uma solução para o problema da credibilidade e como uma solução institucional capaz de viabilizar o programa de privatizações e liberalização da economia, constituindo-se como uma garantia adicional, aos investidores privados, da estabilidade das regras e dos termos contratuais das concessões e privatizações em curso.

A *rationale* econômica da criação de agências independentes, portanto, está fundada na questão da credibilidade e do risco regulatório: trata-se da criação de “órgãos de Estado” - em oposição a “órgãos de governo”- “cujo horizonte de avaliação da política pública seja consistente com o longo prazo das decisões de investimento” (LISBOA, 2005, p. xvi). Nas palavras de Pires e Goldstein (2001, p. 5) o papel das agências reguladoras independentes é

"melhorar a governança regulatória, sinalizando o compromisso dos legisladores de não interferir no processo regulatório e tranquilizando os investidores potenciais e efetivos quanto ao risco, por parte do poder concedente, de não-cumprimento dos contratos administrativos, além de reduzir o risco regulatório e os ágios sobre os mercados financeiros".

### *2.3.2. Condicionantes políticos da adoção do modelo de agência reguladora independente (ARI)*

Se a narrativa econômica parece clara em apontar as vantagens do modelo de ARI para a credibilidade da ação regulatória dos serviços de utilidade pública, suas vantagens não são tão evidentes à primeira vista, ao se levar em conta os incentivos dos atores políticos. Afinal, a instituição de uma agência independente significa um ato voluntário de “auto-limitação” por parte do Poder Executivo, indo em sentido oposto aos incentivos institucionais que discutimos no início desta seção, já que este estaria reduzindo sua própria capacidade de controle político da burocracia.

Dessa forma, faz-se necessário explicar o grande processo de difusão das ARIs, em escala global, entre as décadas de 1980 e 2000, em especial na Europa e na América Latina (THATCHER, 2002b; COEN e THATCHER, 2005). Estudo longitudinal realizado com uma amostra de 36 países europeus e latinoamericanos, em sete setores, mostrou que o número de ARIs nestas regiões cresceu de 23 em 1986 para 169, em 2002 (GILARDI, JORDANA e LEVI-FAUR, 2006).

Com base em Gilardi (2005b), desenvolvemos aqui três hipóteses explicativas para a difusão internacional do modelo de ARI: a necessidade de atração de capital privado; o grau de incerteza política; e a tendência à emulação de formas organizacionais.

A primeira delas, a necessidade de atração de capital privado, decorre diretamente do dilema da credibilidade descrito acima. Em processos de reforma que incluam a privatização e quebra de monopólios estatais, em especial de serviços de utilidade pública, a credibilidade pode ser fator crucial para a atração de investidores privados, e portanto para o sucesso das reformas. Além disso, na medida em que a intensificação da



globalização financeira leva os países a competirem entre si pela atenção dos investidores internacionais, ARIs podem ser diferenciais importantes de atração de investimento estrangeiro direto. Nesse sentido, a própria efetivação da agenda presidencial de políticas exigiria um ato de “auto-limitação” do controle presidencial sobre a burocracia, explicando a adoção do modelo.

A segunda hipótese explanatória diz respeito ao grau de incerteza política: em contextos políticos nos quais a probabilidade de reversão das políticas no futuro pelos políticos eleitos seja mais alta, governantes podem possuir incentivos adicionais para adotar soluções de “lock in” das suas preferências de políticas, dificultando alterações futuras. A ARI se encaixaria em uma solução deste tipo. A propensão a adotar soluções dessa natureza, neste caso, estaria negativamente correlacionada com as chances de reeleição ou de permanência no poder do partido do governo. Neste caso, a adoção do modelo seria explicada por uma lógica intertemporal, com o Presidente assumindo o custo de se auto-limitar, no presente, em troca da possibilidade de impor estes limites aos seus sucessores. É interessante lembrar que, ao adotar o modelo de ARI, o Presidente está menos sujeito a limites do que seus sucessores estarão, na medida em que ele tem a prerrogativa de nomear os primeiros dirigentes da agência, sem necessidade de conviver com dirigentes nomeados por seus antecessores. Os seus sucessores não terão o mesmo grau de liberdade.

Por fim, a última hipótese diz respeito ao processo de emulação, segundo a qual as decisões de implementação de agências reguladoras são interdependentes - a adoção do modelo por um setor ou país aumentaria a probabilidade da sua adoção por outros. As razões para tanto podem ser diversas: desde o fenômeno do “isomorfismo”, ou imitação simbólica, pelo qual os atores tendem a buscar modelos considerados “legítimos”; até a influência do compartilhamento de ideias dentro de comunidades epistêmicas e redes internacionais de experts e policymakers. Neste contexto, ARIs seriam “soluções em busca de problemas”, podendo ser adotadas inclusive em contextos muito distintos dos propostos inicialmente por seus defensores.

Analisando empiricamente a difusão das ARIs no caso latinoamericano, Jacint Jordana e David Levi-Faur (2005) destacam a existência de correlação robusta entre as privatizações e a criação de agências na região, confirmando que a adoção de ARIs na região está ligada ao problema da credibilidade. No mesmo estudo, destacam ainda a importância de padrões setoriais de difusão por emulação, em relação a padrões nacionais: em outras palavras, a

criação de uma ARI pelo setor A de determinado país influencia mais fortemente a adoção do modelo pelo setor A do país vizinho do que pelo setor B do mesmo país. Para os autores, este achado pode ser explicado pela importância das comunidades epistêmicas internacionais na definição das políticas setoriais.

No caso brasileiro, Pereira e Melo (2013, p. 97-117), analisando a adoção do modelo de ARI pelos governos estaduais brasileiros, mostram que a opção pela instituição de agências independentes está correlacionada com o nível de incerteza da sucessão política dos governadores. Nesse sentido, a adoção da ARI seria uma forma de buscar a continuidade das preferências de políticas do atual Executivo nas próximas gestões.

#### **2.4. Influência presidencial vs. independência decisória: os limites do desenho institucional**

O debate normativo a respeito do modelo de ARI concentra-se em grande parte na questão do problema da responsabilização. Reconhece-se de forma generalizada que “a busca por um certo grau de insulamento das burocracias, ou seja, de delegação, é um imperativo nas sociedades modernas complexas” (MELO, 2001, p. 59); entretanto, para seus críticos, o modelo de ARI, ao conferir demasiado poder discricionário sobre temas de interesse da sociedade a tecnocratas não-eleitos, seria, por definição, antitético à responsabilização democrática, na medida em que tiraria dos cidadãos a possibilidade de influenciar o rumo das políticas públicas (ROBERTS, 2011). Em resposta a estes questionamentos, os defensores do modelo afirmam que o modelo de ARI pressupõe a substituição do controle hierárquico exercido pelo chefe do Executivo por outras formas de controle político e responsabilização democrática, incluindo determinações procedimentais rígidas (garantias de transparência do processo decisório, exigência de divulgação pública da *rationale* da decisão regulatória, utilização de análises custo-benefício) e a supervisão permanente do Poder Legislativo, em especial das suas comissões temáticas (MAJONE, 1999a; 2001).

Embora este seja, sem dúvida, um tema normativo fundamental, uma outra frente do debate diz respeito aos efeitos concretos do modelo de ARI no funcionamento do Estado e

nas políticas públicas. Neste sentido, uma pergunta central é: quão independentes, de fato, são as agências reguladoras independentes?

Muito do debate acerca desta questão, em especial no caso brasileiro, tem se concentrado nos atributos formais do desenho institucional das ARIs, explorando questões como os dispositivos garantidores da independência decisória e da autonomia administrativa, bem como os mecanismos de responsabilização previstos em lei (OLIVEIRA, FUJIWARA e MACHADO, 2005; MEIRELLES e OLIVA, 2006; PACHECO, 2006; PÓ e ABRUCIO, 2006). Raros estudos têm se debruçado sobre a questão da independência de facto, ou seja, “da capacidade de determinado ator, neste caso a agência regulatória, tomar decisões sem considerar as preferências e sem a interferência de um segundo ator, neste caso o Poder Executivo” (BATISTA, 2011).

A questão é central, na medida em que, como vimos ao longo desta seção, os Presidentes possuem fortes incentivos para exercer influência sobre as estruturas administrativas do Estado, incluindo-se aí as ARIs. Dessa forma, a adoção do modelo de ARI por uma administração não implica que as administrações seguintes se resignarão com os limites impostos ao seu poder discricionário. Sem prejuízo de maneiras alternativas de exercer controle sobre estes órgãos – como por exemplo, a retenção de recursos, via contingenciamento orçamentário (BATISTA, 2011) - nos concentramos aqui no uso do *poder de nomeação* como ferramenta para o exercício do poder presidencial. Nesse sentido, nossa hipótese é que os Presidentes possuem incentivos para contornar esses limites, de duas maneiras principais: a) alterando a legislação de forma a obter maior grau de discricionariedade nas nomeações e exonerações dos diretores das agências; e b) exercendo seu poder político de forma informal e nos limites da discricionariedade dos seus poderes formais, de forma a alterar o perfil e a composição das diretorias das agências.

A questão da independência *de facto* das agências é uma vertente importante dos estudos sobre política e burocracia na realidade norteamericana. Até os anos 1970, a maior parte dos estudos sobre a Presidência naquele país enfatizava os limites da influência presidencial sobre as agências reguladoras federais, atribuindo a estas um alto grau de autonomia decisória. As teorias a respeito de “triângulos de ferro”, por exemplo, enfatizavam as alianças entre burocratas na ação regulatória, comissões legislativas e setor regulado, pressupondo um baixo nível de influência presidencial.

A partir dos anos 1980, Moe (1982), entre outros, passam a questionar os pressupostos destas análises, afirmando que as ARIs americanas nunca foram completamente insuladas da influência política presidencial, e que essa influência teria crescido ao longo das décadas. Utilizando conceitos originados na teoria agente-principal e desenvolvendo um estudo quantitativo de séries temporais em três ARIs, o autor demonstrou empiricamente os efeitos da alternância presidencial na prática regulatória das agências.

Seguindo esta vertente, o estudo clássico de Wood e Waterman (1991) demonstrou como o poder de nomeação presidencial era a principal ferramenta utilizada pelos presidentes norte-americanos para exercer o controle político das agências, fossem elas formalmente independentes ou não. Estudando o efeito das nomeações presidenciais em sete agências reguladoras federais, das quais quatro eram formalmente independentes, os autores identificam como os governos Carter e Reagan foram capazes de influenciar a produção regulatória das agências estudadas, inclusive aquelas formalmente independentes.

Lewis e Devins (2008), por sua vez, analisam os impactos das mudanças políticas na rotatividade dos dirigentes das ARIs americanas, buscando analisar em que medida os limites formais ao controle político presidencial se constituem em limites efetivos ao exercício desse controle. Os autores concluem que o aumento da polarização política nos EUA tem levado a um aumento da proporção de dirigentes de perfil partidário e ideológico nas ARIs, o que se refletiria numa maior capacidade de controle presidencial sobre a política regulatória implementada por estes órgãos, na medida em que os presidentes sejam capazes de formar maiorias nos seus colegiados.

O conhecimento acumulado a respeito da independência *de facto* das ARIs em nível internacional ainda é incipiente. Não obstante, estudos recentes têm demonstrado que a independência formal não é condição necessária nem suficiente para a independência *de facto* das ARIs. É o caso do estudo de Maggetti (2007). Da mesma forma, outro estudo (GILARDI, 2005a; GILARDI e MAGGETTI, 2011), analisando 16 órgãos reguladores nacionais no continente europeu, não encontra correlação estatística significativa entre independência formal e independência *de facto*.

Segundo Gilardi e Maggetti (2011), dois fatores parecem estar associados a uma maior independência efetiva das ARIs: sua idade institucional e a presença de muitos *veto players* no sistema político<sup>12</sup>. A primeira condição seria explicada pela autonomização organizacional conforme a sua consolidação institucional; a segunda, pelo grau de difusão de poder dentro do sistema político, que poderia atenuar a capacidade de controle dos órgãos controladores pelos políticos eleitos.

No caso brasileiro, o estudo pioneiro de Batista (2010; 2011) é o único com que tomamos contato a tratar diretamente do tema da independência de facto das ARIs. A autora mensura, de forma exploratória, a independência de fato das dez agências federais brasileiras por meio das seguintes variáveis: número de renúncias dos diretores (índice de *turnover*); vacância anual em posições de direção; e contingenciamento orçamentário. O modelo pressupõe que uma maior influência presidencial sobre as agências se fará sentir por meio do estímulo às renúncias de diretores não-alinhados ao presidente; dos atrasos nas nomeações, incapacitando a agência para decidir; e do contingenciamento orçamentário, reduzindo os recursos disponíveis para o seu funcionamento.

A autora conclui que a independência de fato está negativamente relacionada ao nível de independência formal das ARIs: em outras palavras, as agências com maior índice de independência formal teriam sido também as que mais sofreram interferência política presidencial. Uma hipótese levantada pela autora é a de que “em determinadas agências o governo estabeleceu níveis de independência formal mais altos de modo a sinalizar para o mercado mais independência, porém, pelo mesmo motivo, tinha mais incentivos para buscar interferir em seu funcionamento após o estabelecimento das regras formais” (BATISTA, 2011, p. 245).

A segunda conclusão do estudo diz respeito ao impacto das preferências do Presidente da República quanto à independência das agências. Neste sentido, é analisado o efeito da passagem do governo FHC para o governo Lula sobre os indicadores de independência de fato (*turnover*, vacâncias e contingenciamento). A análise estatística mostra que houve

---

<sup>12</sup> Segundo Tsebelis (1997), o *veto player* é um ator individual ou coletivo cuja concordância (pela regra da maioria no caso dos atores coletivos) é requerida para tomar a decisão de mudar uma política.

maior interferência presidencial nas ARIs após a eleição de Lula, mantendo-se as demais variáveis constantes.

Por fim, o estudo mostra que as agências vinculadas ao processo de privatização (Aneel, Anatel e ANP) sofriram interferência presidencial menor do que as demais, um achado que pode ser explicado pela incidência do problema da credibilidade, descrito acima.

Nossa análise buscará contribuir para o conhecimento acerca do tema por meio do estudo do perfil dos dirigentes nomeados para as agências. De acordo com a análise exposta ao longo da seção a respeito da política das nomeações presidenciais, entendemos que o perfil dos nomeados é uma variável-chave para o controle político da burocracia, contribuindo para avaliar em que medida o desenho institucional das ARIs brasileiras limita de fato a capacidade dos presidentes de exercer o controle político destes órgãos.

## **2.5. Síntese**

Ao longo desta seção, buscamos expor os pressupostos do argumento que orienta a pesquisa. Começamos por expor os fundamentos institucionais da influência presidencial sobre a estrutura administrativa do Estado, identificando o poder de nomeação e exoneração como a ferramenta central dos Presidentes para essa finalidade. Em seguida, buscamos compreender como a política da escolha estrutural explica a adoção de agências reguladoras independentes (ARIs), e as razões pelas quais a independência formal não se traduz necessariamente em independência de fato. Em seguida, buscaremos analisar, por meio de uma narrativa histórico-comparativa estruturada a partir da metodologia do *process tracing*, o processo de criação das ARIs no caso brasileiro, buscando explicar a adoção do modelo na esfera federal, entre 1997 e 2005.

### **3. Gênese e consolidação das agências reguladoras independentes no Governo Federal brasileiro: uma análise histórico-comparativa**

O objetivo desta seção é reconstruir o processo histórico de adoção do modelo de agências reguladoras independentes (ARIs) pelo Governo Federal brasileiro, entre 1997 e 2005, buscando explicar as razões para sua adoção no governo FHC, bem como a sua manutenção nos governos Lula e Dilma. Utilizando a abordagem do *process tracing* (MAHONEY, 2010; COLLIER, 2011), nos baseamos em documentos, textos legais e fontes secundárias para construir uma narrativa capaz de identificar como a sequência de eventos históricos explica a adoção, difusão e permanência do modelo de ARI dentro da estrutura administrativa do Estado brasileiro.

Nossa narrativa histórica está desenvolvida de forma a buscar responder a seguinte pergunta de pesquisa: dado que a estrutura de incentivos do sistema político brasileiro leva os Presidentes a buscar exercer alto grau de influência sobre a estrutura administrativa do Estado (como descrito na seção anterior), como explicar a adoção e perpetuação de um desenho institucional que limita o seu grau de influência sobre áreas estratégicas de atuação do Poder Executivo?

A seção está estruturado da seguinte forma: inicialmente, discutimos a importância das primeiras ARIs para a realização da agenda de reformas do Governo FHC; descrevemos em seguida como o modelo, adotado inicialmente em três setores que passavam pelo processo de privatização e quebra do monopólio estatal, se difundiu para outras áreas por meio de um processo de *emulação* (GILARDI, 2005b), em que o modelo de ARI foi percebido por alguns atores políticos como uma solução organizacional na busca de maior efetividade da ação governamental. Em seguida, discutimos as razões que podem explicar a manutenção do modelo no governo Lula, cujo partido havia sido crítico às privatizações e ao modelo de ARI durante o governo anterior. Por fim, descrevemos as características do desenho institucional das ARIs federais, explorando algumas possíveis hipóteses a serem testadas por meio de testes estatísticos.

### 3.1. Crise do Estado, privatizações e reforma regulatória

O Brasil emerge do regime autoritário, na década de 1980, com um setor público fortemente intervencionista, em diversas áreas da economia. Além de responsáveis por serviços públicos como geração e distribuição de energia elétrica, telecomunicações e transporte ferroviário, as empresas estatais brasileiras eram os atores dominantes em mercados como petróleo e gás, mineração, siderurgia, químicos e petroquímicos, fertilizantes, produção de aeronaves e computadores (FISHLOW, 2011).

O setor estatal brasileiro foi severamente afetado pela crise internacional, em especial a partir de 1979. O aumento do preço do petróleo no mercado internacional levou a uma severa deterioração dos termos de troca, ao mesmo tempo em que o crédito internacional secava para o país, uma consequência da combinação do aumento das taxas de juros nos Estados Unidos com a moratória da dívida externa declarada pelo governo mexicano em 1982, aumentando os custos de endividamento das empresas brasileiras, incluindo as estatais.

A necessidade de cobrir os crescentes déficits das empresas estatais acaba por trazer o tema da privatização para a agenda governamental. O processo, entretanto, começa de forma tímida: durante o Governo Sarney (1985-1989), foram privatizadas empresas de menor porte, na sua maioria casos em que o Estado brasileiro assumira o controle acionário como forma de recuperar suas finanças.

A agenda da privatização ganha ímpeto com a eleição de Fernando Collor de Mello, em 1989, com uma agenda liberalizante. O impeachment de Collor, em 1992, em função de seu envolvimento em um escândalo de corrupção, não chegou a frear significativamente o processo: embora seu vice, Itamar Franco, fosse menos entusiasta do projeto da privatização, em seu governo (1992-1994) empresas importantes, como a siderúrgica CSN e a indústria aeronáutica Embraer foram privatizadas. No total, entre 1990 e 1994, trinta e três empresas foram privatizadas, gerando 8,6 bilhões de dólares em receitas (MUSACCHIO e LAZZARINI, 2014).

Com a eleição de Fernando Henrique Cardoso, em 1994, uma nova fase da privatização tem início, com enfoque central em serviços públicos (*public utilities*) como telefonia



(sistema Telebrás), energia elétrica (Light, sistema Eletrobrás) e ferrovias (RFFSA, Fepasa e outras), além de bancos públicos e da mineradora Vale do Rio Doce. A gigante estatal Petrobras não foi privatizada, mas o monopólio de exploração do petróleo foi flexibilizado, permitindo a entrada de empresas privadas. Foi neste contexto que surgiram as agências reguladoras independentes no cenário institucional brasileiro, como discutiremos a seguir. O governo brasileiro arrecadou 78 bilhões de dólares com as privatizações realizadas entre 1995 e 2002 (MUSACCHIO e LAZZARINI, 2014). Ao mesmo tempo, setores econômicos há muito sujeitos a controle estatal estrito sobre os preços e o acesso a mercados, como era o caso da aviação civil, passavam por processos de liberalização, abertura e reforma do marco regulatório.

### **3.2. O governo Fernando Henrique Cardoso e a gênese das agências reguladoras independentes**

Durante a campanha eleitoral de 1994, o então candidato Fernando Henrique Cardoso deixava claro, em seu programa de governo, a importância da redefinição do papel do Estado, crescendo o seu protagonismo no campo da regulação econômica:

A crescente parceria com o setor privado na propriedade e gestão da infraestrutura nacional exigirá a redefinição do papel do Estado como instância reguladora, com poder de evitar monopólios e abusos que tendem a ocorrer em situações de concentração do poder econômico. É preciso que o governo tenha realmente a capacidade de regular a prestação de serviços públicos no interesse do cidadão e dos objetivos estratégicos do país (CARDOSO, 2008, p. 120).

A redefinição do Estado proposta na agenda de FHC partia do princípio de que o modelo de intervenção direta do Estado no setor produtivo, que marcara o nacional-desenvolvimentismo brasileiro entre as décadas de 1930 e 1980, se esgotara; no seu lugar, era preciso um Estado capaz de redefinir o seu papel, deixando de ser “o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para

fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento” (BRASIL, 1995b, p.12).

Nesse sentido, a plataforma do governo Fernando Henrique Cardoso pressupunha que a produção de bens e serviços para o mercado era uma atividade típica das empresas privadas, devendo, nos casos em que ainda estivesse nas mãos das estatais, ser objeto de privatização, acompanhada de marcos regulatórios rígidos nos casos em que se tratasse de monopólio natural (REID, 2014).

De fato, em 1995 o Brasil era ainda caracterizado por um forte controle estatal de muitas áreas de infraestrutura. O setor elétrico, embora não fosse legalmente um monopólio estatal, era predominantemente controlado pelas empresas estatais - com destaque para o sistema Eletrobrás – operando sob um arcabouço legal obsoleto (PINHEIRO, 2005). Já o setor de telecomunicações era um monopólio estatal operado pelo sistema Telebrás; assim como o setor de petróleo e gás, operado exclusivamente pela Petrobras, com exceção da etapa de distribuição (postos de gasolina), em que havia competição com empresas privadas (FISHLOW, 2011).

Prosseguir com o processo de privatizações, nestes setores, implicava em realizar alterações no texto da Constituição Federal. Já em fevereiro de 1995, a Presidência da República encaminha ao Congresso Nacional as propostas de emenda constitucional (PEC) relativas à flexibilização do monopólio da exploração do petróleo (PEC 06/95) e à flexibilização do monopólio de telecomunicações (PEC 03/95). No mesmo mês, é aprovada a Lei 8.987/95, de autoria do senador Fernando Henrique Cardoso, que passa a regular as concessões e permissões de serviços públicos previstas no artigo 175 da Constituição Federal de 1988, ajudando a consolidar o marco legal em que se daria a privatização de serviços públicos a partir de então.

Se a privatização até 1994 se concentrara essencialmente em mercados que “não requerem o estabelecimento de um marco regulatório específico, como os setores siderúrgico, petroquímico e de fertilizantes” (OLIVEIRA, FUJIWARA e MACHADO, 2005) esse cenário se altera a partir do governo FHC. Pelo fato de envolverem serviços públicos com características de monopólios naturais, em que a existência de grandes economias de escala ou escopo inviabilizam a formação de preços no livre mercado (como, por exemplo, a telefonia fixa, a transmissão de energia elétrica, os dutos de transporte de gás natural), as

novas privatizações demandavam a implantação de um novo marco regulatório, que estabelecesse regras tarifárias, de padrões de serviço e de entrada e saída do mercado, entre outras.

As discussões dentro do governo sobre a definição do novo regime regulatório brasileiro se deram por dois caminhos paralelos. Um deles foi o Conselho da Reforma do Estado, instituído em dezembro de 1995<sup>13</sup>, criado como órgão acessório da Presidência da República, com o objetivo de realizar debates e oferecer sugestões a respeito da reforma do aparelho do Estado. Formado por empresários, economistas, cientistas políticos e outros especialistas<sup>14</sup>, o Conselho debruçou-se, entre outros temas, sobre a questão da reforma regulatória. Em 31 de maio de 1996, o Conselho produziu uma Recomendação sobre a “construção do marco legal dos entes reguladores”, em que sintetiza a visão do grupo a respeito do tema. Segundo a Recomendação do Conselho, seriam objetivos da função regulatória:

- a) promover e garantir a competitividade do respectivo mercado;
- b) garantir os direitos dos consumidores e usuários dos serviços públicos;
- c) estimular o investimento privado, nacional e estrangeiro, nas empresas prestadoras de serviços públicos e atividades correlatas;
- d) buscar a qualidade e segurança dos serviços públicos, aos menores custos possíveis para os consumidores e usuários;
- e) garantir a adequada remuneração dos investimentos realizados nas empresas prestadoras de serviço;
- f) dirimir conflitos entre consumidores e usuários, de um lado, e empresas prestadoras de serviços, de outro;
- g) prevenir o abuso de poder econômico por agentes prestadores de serviços públicos (BRASIL, 1997b, p. 27)

O mesmo documento trata ainda do desenho institucional dos entes reguladores que deveriam ser criados ou reformados para atingir os objetivos acima. De acordo com seus

---

<sup>13</sup> Decreto 1.738, de 8 de Dezembro de 1995

<sup>14</sup> O Conselho da Reforma do Estado era formado inicialmente por: Maílson Ferreira da Nóbrega (presidente), economista, ex-ministro da Fazenda; Antônio Ermírio de Moraes, empresário, presidente do grupo Votorantim; Antônio dos Santos Maciel Neto, empresário, presidente do Grupo Itamarati; Lourdes Sola, cientista política; Celina Vargas do Amaral Peixoto, socióloga, ex-diretora-geral da Fundação Getúlio Vargas; Gerald Reiss, consultor de empresas; Hélio Mattar, empresário, presidente do Grupo Dako; João Geraldo Piquet Carneiro, advogado, ex-Secretário-Executivo do Ministério da Desburocratização; Joaquim de Arruda Falcão Neto, advogado, presidente da Fundação Roberto Marinho; Jorge Wilhelm, arquiteto, ex-Secretário de Planejamento do Governo do Estado de São Paulo; Luiz Carlos Mandelli, economista, ex-presidente da FIEERS; e Sérgio Abranches, cientista político.

autores, a “elaboração dos anteprojetos de lei de criação de entidades de fiscalização e regulação de serviços públicos, em regime de concorrência” deveria levar em conta os seguintes princípios:

- a) autonomia e independência decisória do ente regulador;
- b) ampla publicidade das normas pertinentes ao ente regulador, de seus procedimentos e decisões e de seus relatórios de atividade, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas em lei;
- c) celeridade processual e simplificação das relações mantidas entre o ente regulador e os consumidores, usuários e investidores;
- d) participação de usuários, consumidores e investidores no processo de elaboração de normas regulamentares, em audiências públicas, na forma que vier a ser regulada em lei;
- e) limitação da intervenção do Estado, na prestação de serviços públicos, nos níveis indispensáveis à sua execução (BRASIL, 1997b, p. 27)

A respeito da necessidade de independência decisória, prevista no primeiro princípio, o texto recomenda que este seja assegurada pelos seguintes mecanismos:

- b.1) nomeação de seus dirigentes pelo Presidente da República, após aprovação pelo Senado Federal, consoante o disposto no art. 52, III, f, da Constituição, com mandato fixo não superior a quatro anos, facultada uma única recondução;
- b.2) processo decisório colegiado;
- b.3) dedicação exclusiva dos ocupantes dos cargos de presidente e membros do colegiado, não sendo admitida qualquer acumulação, salvo as constitucionalmente permitidas;
- b.4) recrutamento dos dirigentes da autarquia, mediante critérios que atendam exclusivamente ao mérito e à competência profissional, vedada a representação corporativa;
- b.5) perda de mandato do presidente ou de membros do colegiado somente em virtude da decisão do Senado Federal, pro provocação do Presidente da República;
- b.6) perda automática de mandato de membro do colegiado que faltar a determinado número de reuniões ordinárias consecutivas, ou a percentual de reuniões intercaladas, ressalvados os afastamentos temporários autorizados pelos colegiados (BRASIL, 1997b, p. 28)

Vê-se pelo texto da Recomendação que o desenho institucional dos futuros entes reguladores, em suas características essenciais, já vinha sendo delineado no âmbito das discussões promovidas pelo governo. A questão da independência decisória aparece como

central no modelo, dada a preocupação com a possibilidade de captura do órgão regulador, seja pelo setor regulado, seja pela hierarquia ministerial. De fato, a percepção do governo à época era de que os departamentos então responsáveis pela regulação dos setores de atuação estatal (DNAEE, DENTEL, DNC) eram órgãos politicamente frágeis, que haviam historicamente se prestado à captura regulatória - tanto pelos interesses das empresas estatais, que eles supostamente regulavam, quanto pelos interesses governamentais de curto prazo, uma vez que se tratavam de unidades administrativas localizadas dentro dos Ministérios e a eles subordinadas hierarquicamente (ABRANCHES, 1999; NUNES *et al.*, 2007).

Apesar do debate no âmbito do Conselho da Reforma do Estado apontasse para a necessidade de uma política global de reforma regulatória, o governo FHC não seguiu este caminho: na prática, foi o ritmo do processo de privatização de cada setor que acabou por determinar, em cada Ministério, a elaboração das propostas de desenho de cada novo órgão regulador: como se verá, no momento em que o Conselho divulga a sua Recomendação sobre reforma regulatória, o projeto de lei de criação da Aneel já estava em tramitação, e já se encontravam em discussão avançada, nos respectivos ministérios, os modelos de ente regulador a ser adotado nos setores de petróleo e gás e de telecomunicações<sup>15</sup>. Além disso, a interrupção das atividades do Conselho de Reforma do Estado a partir de 1999 não permitiu que este se consolidasse como um espaço de reflexão sobre uma abordagem global a respeito da reforma regulatória dentro do governo FHC. Apesar disso, a convergência dos princípios básicos propostos pelo Conselho com os modelos adotados pelas primeiras agências reguladoras criadas sugere que havia nas diferentes instâncias do governo FHC algum nível de entendimento comum sobre o caminho a ser seguido na criação das ARIs.

---

<sup>15</sup> Segundo o cientista político Sérgio Abranches, que integrava o Conselho, “o Conselho não teve um papel formal na decisão sobre as agências (...) O Conselho teve muita pouca ingerência e não era o Conselho que examinava formalmente as decisões do governo. Era puramente consultivo, não tinha ingerência nas decisões. A influência que a gente exercia dependia um pouco das relações que cada um tinha com o presidente e os ministros”. Citado em Nunes (2007, p. 224)

### *3.2.1. A primeira geração: privatização e quebra de monopólios estatais*

#### *a) Aneel*

O setor de energia elétrica foi o primeiro a adotar o modelo de agência reguladora. O setor não era um monopólio estatal instituído em lei, mas na prática era controlado quase integralmente por empresas estatais, embora numa estrutura de propriedade complexa: as atividades de distribuição estavam, na maior parte, nas mãos dos governos estaduais, enquanto o Governo Federal controlava, majoritariamente, as etapas de geração e transmissão (PINHEIRO, 2005).

A partir de 1993, durante o Governo Itamar, o setor começa a passar por mudanças regulatórias importantes, com as Leis 1.009/93, 8.631/93 e o Decreto 915/93, que regulavam, respectivamente, o sistema de transmissão nacional, a política tarifária e a formação de consórcios no setor. Ao mesmo tempo, eram iniciados os estudos para privatização da Escelsa e da Light.

Com o início do governo FHC, outra medida liberalizante com grande impacto regulatório no setor foi a Lei 9.074/95, que complementava a recém-promulgada Lei de Concessões, regulamentando as diretrizes para renovação de concessões, a atividade de produção independente de energia e incluiu medidas de estímulo à competição no setor. Com base neste arcabouço regulatório foram privatizadas, entre o fim de 1995 e início de 1996, a Escelsa e a Light.

Neste contexto, o Ministério de Minas e Energia ficara responsável por realizar um estudo para reestruturação do Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE), então responsável pela regulação. A proposta básica de criação da agência foi elaborada por técnicos do próprio Dnaee, contando posteriormente com apoio da consultoria Coopers & Lybrand, e debatida no âmbito do Conselho Nacional de Desestatização (CND), durante o ano de 1995 e início de 1996 - a discussão sobre a criação do órgão regulador para o setor, portanto, se dava ao mesmo tempo em que avançavam os processos de privatização. Em março de 1996, é apresentado ao Congresso Nacional o projeto de lei que instituía a Aneel, com a missão institucional de “regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, em conformidade com as políticas e

diretrizes do governo federal.” A lei 9.427/96 foi aprovada no mesmo ano e sancionada pelo Presidente em dezembro de 1996. A agência começaria a operar em 1997 (NUNES *et al.*, 2007).

A Aneel foi criada como autarquia em regime especial, vinculada ao Ministério de Minas e Energia, composta por uma diretoria colegiada formada por um diretor-geral e quatro diretores. Os membros da diretoria são nomeados para mandatos não-coincidentes de quatro anos, vedada a recondução, após prévia aprovação do Senado Federal. Os diretores podem perder seu mandato apenas em caso de renúncia, condenação judicial transitada em julgado ou processo administrativo disciplinar. Para o cargo de diretor-presidente, foi nomeado o engenheiro José Mario Miranda Abdo, com extensa carreira em estatais do setor elétrico, que exercia desde 1996 o cargo de diretor do DNAEE. Com a criação da agência, o departamento foi extinto.

#### *b) Anatel*

O setor de telecomunicações era em 1995 um monopólio do Estado, operado pelo Sistema Telebrás, de propriedade da União. Uma das primeiras medidas do Governo FHC foi submeter ao congresso uma proposta de emenda constitucional para flexibilização do monopólio, a qual foi aprovada e promulgada em agosto daquele ano. A Emenda Constitucional nº 8 incluiu no texto constitucional (art 21, XI) a criação de um órgão regulador:

Art 21. Compete à União:

XI – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais; (BRASIL, 1995a)

A partir da aprovação da emenda, técnicos do Ministério da Comunicações e da Telebrás, auxiliados por consultorias contratadas, passaram a elaborar o projeto da Lei Geral de Telecomunicações, sob a condução do Ministro Sérgio Motta. O projeto de lei foi

encaminhado ao Congresso em dezembro de 1996. A Lei Geral das Telecomunicações foi sancionada como Lei 9.472/97, em julho de 1997, contendo em seu texto as diretrizes para a criação da Anatel, com a finalidade de “regular as telecomunicações” no país (NUNES *et al.*, 2007).

A Anatel foi criada como autarquia em regime especial, vinculada ao Ministério das Comunicações, composta por um Conselho Diretor formado por um diretor-geral e quatro diretores. Os membros da diretoria são nomeados para mandatos não-coincidentes de cinco anos, após prévia aprovação do Senado Federal. Os diretores podem perder seu mandato apenas em caso de renúncia, condenação judicial transitada em julgado ou processo administrativo disciplinar.

Como primeiro diretor-presidente da Anatel foi nomeado Renato Navarro Guerreiro, engenheiro elétrico com carreira desenvolvida em diversas posições de direção dentro do sistema Telebrás, e que ocupava desde 1995 o posto de Secretário-Executivo do Ministério das Comunicações.

A Anatel nasce com duas incumbências importantes: a elaboração do Plano Geral de Concessões, estabelecendo as regras para o funcionamento do mercado do setor; e do Plano Geral de Universalização dos Serviços de Telecomunicações, definindo as metas de atendimento a serem cumpridas pelas empresas concessionárias do serviço. Dessa forma, a Anatel exerceu importante protagonismo na privatização do setor, ocorrida em 1998, no que contrasta com o caso da Aneel, por exemplo, cuja criação se deu com o processo de privatizações do setor elétrico já em andamento (PINHEIRO, 2005).

### *c) ANP*

A flexibilização do monopólio estatal do petróleo, permitindo a sua exploração por capitais privados, era sem dúvida uma das mais importantes reformas previstas na agenda do governo FHC. Em fevereiro de 1995 o governo envia ao Congresso Nacional emenda constitucional prevendo a flexibilização do monopólio. A aprovação da emenda dependeu de negociação em que o Poder Executivo se comprometeu a não privatizar a Petrobras e a manter sob controle estatal as bacias petrolíferas em que a empresa já atuava naquele



momento (NUNES *et al.*, 2007, p. 204). Aprovada em novembro de 1995, a Emenda Constitucional nº 9 incluía na Constituição Federal a previsão de que lei complementar disporia sobre “a estrutura e atribuições do órgão regulador do monopólio da União”, monopólio este que passava então a poder ser explorado por meio da contratação de “empresas estatais ou privadas”. Em julho de 1996, o projeto de lei a respeito da regulação do setor, elaborado no âmbito do Ministério de Minas e Energia, com grande suporte de técnicos do ministério e da Petrobras, é enviado ao Congresso Nacional; e em agosto de 1997 é promulgada a Lei 9.478/97, a Lei do Petróleo, prevendo em seus artigos a criação da ANP, com a finalidade de “promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis” (BRASIL, 1997a).

A ANP foi criada como autarquia em regime especial, vinculada ao Ministério de Minas e Energia, composta por uma diretoria colegiada formada por um diretor-geral e quatro diretores. Os membros da diretoria são nomeados para mandatos não-coincidentes de quatro anos, após prévia aprovação do Senado Federal. Os diretores podem perder seu mandato apenas em caso de renúncia, condenação judicial transitada em julgado ou processo administrativo disciplinar.

Para o cargo de diretor-geral da ANP é nomeado David Zylbersztajn, doutor em economia pelo IEPE/Grenoble e ex-Secretário de Energia do Estado de São Paulo.

É a partir da criação da ANP que começam a ser realizados os leilões de concessão de bacias petrolíferas em caráter competitivo, abrindo o mercado de petróleo no Brasil ao capital privado. A característica mais marcante da indústria brasileira de petróleo e gás, entretanto, continuou a ser a predominância da gigante Petrobras, que manteve-se sob controle estatal, em todos os segmentos de atividade do setor.

A primeira geração de ARIs criadas pelo Governo Federal possui traços comuns importantes. Em primeiro lugar, a adoção do modelo era decorrência da necessidade de se implementar de forma efetiva um ponto central da agenda do Governo FHC: a mudança do papel do Estado na economia, de interventor para regulador, quebrando monopólios estatais e transferindo à iniciativa privada a gestão de atividades produtivas e serviços de utilidade pública (*public utilities*). A necessidade de reforçar a *credibilidade* do

compromisso do Estado frente aos investidores privados, como discutimos na seção anterior, tornava a adoção do modelo de ARIs, já adotado nos países que passavam por processos de privatização, uma solução natural, e pode ser considerada a motivação central da adoção do modelo.

Dessa forma, a adoção das três primeiras ARIs pode ser explicada por meio dos incentivos presidenciais para implementação da sua agenda de políticas, arcando o Presidente com o “custo” político de auto-limitar sua discricionariedade no exercício de influência política sobre as agências recém-criadas. É importante notar que quando se trata da primeira gestão a adotar o modelo, essa “auto-limitação” é relativa: afinal, o Presidente tem a prerrogativa de escolher a totalidade dos membros das diretorias das agências, sem ter de conviver com diretores de mandato fixo indicados por seus antecessores, como passa a ocorrer nas gestões seguintes.

Note-se que o perfil dos gestores escolhidos para presidir as três primeiras ARIs parece combinar as preocupações com a *competência* e a *responsividade* – se, por um lado, os três diretores presidentes eram à época profissionais com expertise e experiência nos respectivos setores, tratava-se também de ex-integrantes do governo FHC e de outros governos do mesmo grupo político, mostrando a importância dos laços pessoais de confiança como critério de nomeação<sup>16</sup>.

Uma observação interessante diz respeito ao papel das burocracias públicas setoriais na definição dos modelos de agência, nos três casos citados. A forte atuação estatal nos três setores havia deixado como legado organizacional a existência, dentro do Estado, de corpos burocráticos com larga experiência em cada um dos setores. Uma hipótese a ser explorada em futuros estudos diz respeito ao papel mais ou menos proeminente exercido pelos burocratas de carreira na opção pelo insulamento no desenho do modelo institucional das ARIs.

Uma distinção relevante entre as três agências da primeira geração diz respeito à importância da participação estatal direta no setor no momento pós-privatização (ou pós-quebra de monopólio). Enquanto no setor de telecomunicações a privatização significou a

---

<sup>16</sup> À época da sua nomeação, o diretor presidente da ANP, David Zylbersztajn, era genro do Presidente FHC.

retirada do Estado da atuação direta no mercado de telecomunicações (não contando aqui as participações acionárias nos grupos privados vencedores das concessões), no caso dos mercados de energia elétrica, e em especial no de petróleo e gás, a participação estatal direta continuou bastante relevante, embora com naturezas distintas: no setor elétrico, de forma fragmentada, com grande parte da geração e distribuição controlada por empresas dos governos estaduais; já no setor de petróleo e gás, altamente concentrada na atuação da estatal federal, a Petrobras. Dessa forma, mesmo após a quebra do monopólio, ambos os setores podem ser caracterizados por situações de regulação do Estado pelo Estado, o que poderia ser um fator potencial de enfraquecimento da agência setorial, na medida em que os atores percebam outras instâncias governamentais – como as empresas estatais – como mais poderosas do que a ARI na definição das políticas setoriais. Como afirma Sérgio Abranches sobre o setor de petróleo:

O que aconteceu foi que na verdade a Petrobras manteve o poder dela e porque a Petrobras manteve o poder dela, os investidores olham o mercado de petróleo no Brasil como um mercado que é regulado pela Petrobras e não pela ANP. Ninguém acredita que a ANP tenha força e autonomia suficiente para confrontar a Petrobras. Aí você tem uma coisa na área de risco político, de risco regulatório, que é de manual, by the book. Se eu vou para um mercado que tem uma empresa estatal que é muito poderosa e que subordina a agência reguladora, eu não entro lá fazendo investimento independente, eu entro associado com a empresa estatal. - Entrevistado por Nunes (2007, p. 206)

### 3.2.2. *Difusão do modelo na área socioambiental*

No segundo mandato de FHC, o modelo de agência reguladora, inicialmente concebido como solução institucional para a regulação de setores que se encontravam previamente sob controle estatal, acaba por se disseminar por áreas diversas daquelas para as quais tinha sido concebido. Um dos campos onde o modelo se difundiu foi na área socioambiental, com a criação de ARIs atuantes nos setores de saúde, meio ambiente e cultura. Como veremos, a criação destas agências, em setores, a rigor, não afetados pelos efeitos do problema da credibilidade intertemporal no investimento privado (como era o caso dos setores privatizados), pode ser melhor explicado como resultado um processo de *emulação*

(GILARDI, 2005b), na medida em que o modelo de ARI é percebido pelos atores políticos como uma ferramenta alternativa para se garantir um incremento do desempenho organizacional.

*a) Anvisa*

A atuação federal no campo da vigilância sanitária, nos anos 1990, se concentrava na Secretaria de Vigilância Sanitária do Ministério da Saúde, responsável pela aprovação de registros de medicamentos no território nacional; pelo controle sanitário da produção e comercialização de uma vasta gama de produtos, incluindo cosméticos, equipamentos médico-hospitalares, cigarros e alimentos, entre outros; além da fiscalização de portos, aeroportos e postos de fronteira.

A criação da Anvisa parece estar relacionada diretamente à busca de um melhor desempenho da atuação estatal no setor. Esta preocupação se tornava mais aguda em função da repercussão, à época de sucessivos escândalos envolvendo falsificação de remédios e outras irregularidades cometidas por empresas farmacêuticas<sup>17</sup>. Segundo jornais da época, o Ministro da Saúde José Serra buscava também, ao criar a agência, uma garantia de resistência às pressões políticas por cargos: “O importante é que a agência trabalhe direito. Queremos que ela tenha uma diretoria que seja estável e não fique ao sabor de mudanças do governo, da política, do deputado que indica, do senador que indica e outro veta”, afirmou o ministro aos jornais (HAIGH e BERNARDES, 1998). Vale ressaltar que o ministro Serra possuía ambições de ser o candidato da situação à sucessão do presidente FHC (como de fato ocorreu em 2002), possuindo fortes incentivos para buscar a implementação efetiva de sua agenda de políticas à frente do Ministério.

Na mensagem do ministro interino Barjas Negri ao Presidente da República, em dezembro de 1998, submetendo o anteprojeto de medida provisória de criação da agência, é mencionada a crise no setor e enfatizada a importância do modelo de agência autônoma

---

<sup>17</sup> Em 1998, ano em que é proposta a criação da agência, havia obtido grande repercussão na imprensa o escândalo das “pílulas de farinha”, em que lotes comercializados do anticoncepcional Microvlar, produzido pela empresa Schering, haviam sido identificados como placebos (LO PRETE, 1998).

como forma de *melhorar a qualidade dos serviços prestados*. Em janeiro de 1999 é promulgada a Lei 9.782/99, criando a Anvisa, cuja missão institucional é definida como “promover a proteção da saúde da população, por intermédio do controle sanitário da produção e da comercialização de produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária, inclusive dos ambientes, dos processos, dos insumos e das tecnologias a eles relacionados, bem como o controle de portos, aeroportos e de fronteiras” (BAIRD, 2012).

A Anvisa é criada seguindo, em grande parte, o modelo das agências anteriores: é uma autarquia em regime especial, vinculada ao Ministério da Saúde, composta por uma diretoria colegiada formada por um diretor-geral e quatro diretores. Os membros da diretoria são nomeados para mandatos não-coincidentes de três anos, permitida uma única recondução, após prévia aprovação do Senado Federal. Os diretores podem perder seu mandato apenas em caso de renúncia, condenação judicial transitada em julgado ou processo administrativo disciplinar. A agência deve também estabelecer Contrato de Gestão com o Ministério, especificando suas metas e ações a serem desenvolvidas. Para o cargo de diretor-presidente da Anvisa é nomeado o médico e professor de saúde pública Gonçalo Vecina Neto, que ocupava até então o cargo de Secretário Nacional de Vigilância Sanitária.

#### *b) ANS*

A segunda agência a ser criada no âmbito do Ministério da Saúde foi a ANS – Agência Nacional de Saúde Suplementar. O setor de saúde suplementar se constituía num mercado com características peculiares: até meados dos anos 1990, competiam, no setor, empresas seguradoras – reguladas pela Superintendência de Seguros Privados – Susep – e cooperativas e organizações de medicina de grupo, que atuavam, em grande parte, à margem da regulamentação do Ministério da Saúde.

Com a aprovação da lei 9.656/98, o setor privado de saúde passa a contar com um novo marco regulatório, estabelecendo diversas medidas destinadas a proteger os consumidores de planos privados de saúde no país, entre elas exigências mínimas de cobertura assistencial, controle de preços abusivos e condições para entrada e saída no mercado. O desenho institucional previsto inicialmente para a nova regulação do setor incluía a atuação

conjunta do Ministério da Fazenda, por meio da Susep, nos aspectos referentes à atividade econômica, e do Departamento de Saúde Suplementar (DESAS), do Ministério da Saúde, nos aspectos referentes à questão assistencial.

Esta divisão inicial de atribuições, entretanto, é percebida no Ministério da Saúde como pouco eficiente, levando à busca de alternativas que pudessem melhorar o desempenho da ação regulatória dentro do novo marco legal. Num momento em que o Ministério já se encontrava às voltas com a criação da Anvisa, o modelo de ARI acaba sendo a solução adotada também para o setor de saúde suplementar.

Com a promulgação da Lei 9.961/00, é criada a Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS, com a missão institucional de “promover a defesa do interesse público na assistência suplementar à saúde, regulando as operadoras setoriais, inclusive quanto às suas relações com prestadores e consumidores, contribuindo para o desenvolvimento das ações de saúde no país” (BRASIL, 2000a).

A ANS é criada seguindo o modelo já utilizado por ocasião da criação da Anvisa: é uma autarquia em regime especial, vinculada ao Ministério da Saúde, composta por uma diretoria colegiada formada por um diretor-geral e quatro diretores. Os membros da diretoria são nomeados para mandatos não-coincidentes de três anos, permitida uma única recondução, após prévia aprovação do Senado Federal. Os diretores podem perder seu mandato apenas em caso de renúncia, condenação judicial transitada em julgado ou processo administrativo disciplinar. A agência deve também estabelecer Contrato de Gestão com o Ministério, especificando suas metas e ações a serem desenvolvidas. O primeiro diretor-presidente nomeado para a ANS foi Januário Montone, então Subsecretário de Assuntos Administrativos do Ministério da Saúde e ex-presidente da Funasa no governo FHC, filiado ao PSDB.

c) ANA

Em janeiro de 1997, é promulgada a Lei 9.433/97, a Lei das Águas, que estabelece a Política Nacional de Recursos Hídricos, cujo objetivo central é garantir o uso sustentável da água, protegendo o meio ambiente e garantido o acesso a esse recurso às futuras gerações. A lei prevê o uso planejado deste recurso nas bacias hidrográficas nacionais, prevendo o instrumento da outorga como mecanismo pelo qual o Poder Público cede o direito ao uso da água ao usuário (BRAGA *et al.*, 2006; BRAGA *et al.*, 2008; KELMAN, 2009)

Com a finalidade de implementar os mecanismos previstos na Lei de Águas, é criada em 2000 a ANA – Agência Nacional de Águas, por meio da Lei 9.984/00, cuja missão institucional é “implementar a política nacional de recursos hídricos” (BRASIL, 2000b). Entre outras atribuições, a ANA possui poder de outorga sobre os recursos hídricos de domínio da União. Uma motivação importante para a criação do órgão parece ter sido a necessidade de se fazer a gestão dos recursos arrecadados com as novas regras de cobrança pelo uso dos recursos hídricos, aprovadas na Lei de Águas.

A ANA é uma autarquia em regime especial, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, composta por uma diretoria colegiada formada por um diretor-geral e quatro diretores. Os membros da diretoria são nomeados para mandatos não-coincidentes de quatro anos, permitida uma única recondução, após prévia aprovação do Senado Federal. Os diretores podem perder seu mandato apenas em caso de renúncia, condenação judicial transitada em julgado ou processo administrativo disciplinar. A agência deve também estabelecer Contrato de Gestão com o Ministério, especificando suas metas e ações a serem desenvolvidas. O primeiro diretor-presidente nomeado para a agência foi Jerson Kelman, doutor em hidrologia e recursos hídricos pela Colorado State University, pesquisador e professor da UFRJ.

É importante ressaltar que a ANA não possui competência para regular o mercado de abastecimento de água e saneamento básico, cabendo a ela exclusivamente a regulação de um aspecto específico desta atividade - o uso de recursos hídricos de domínio público, incluindo o papel de apoiar o fortalecimento institucional dos órgãos estaduais responsáveis pelo tema.

*d) Ancine*

Sem dúvida a agência reguladora mais atípica, em termos dos parâmetros que justificaram a sua criação, foi a Ancine. A proposta de criação do órgão foi fruto de discussões intensas entre representantes do setor e o Ministério da Cultura, no 2000, em especial após a realização do 3º Congresso Brasileiro de Cinema, no qual membros da comunidade do audiovisual haviam produzido relatório criticando a política governamental para o setor e propondo a criação de um "órgão gestor" que substituísse a Secretaria do Audiovisual do Ministério da Cultura (LABAKI, 2000). Vale notar que o setor da produção e distribuição cinematográfica contara no passado com uma empresa pública responsável pelo seu fomento – a Embrafilme – mas esta fora extinta no Governo Collor, em 1990.

Entre as opções aventadas por representantes do setor, estavam a de um Conselho, uma Organização Social, uma agência reguladora e mesmo uma ONG. A questão central, entre os proponentes do novo órgão, parecia estar relacionada principalmente à necessidade de superar entraves burocráticos e flexibilizar sua atuação<sup>18</sup> (HOLPERIN, 2012).

A definição final se deu pelo modelo institucional de ARI. A Ancine foi criada em 2001, pela Medida Provisória 2.228-1/2001, com a missão de promover o “fomento, regulação e fiscalização da indústria cinematográfica e videofonográfica” (BRASIL, 2001). A Ancine foi criada como órgão ligado à Casa Civil, e não ao Ministério da Cultura, mostrando a preocupação do setor com a necessidade de garantir “prestígio político” ao novo órgão.

A Ancine, da mesma forma que as demais agências, foi criada como autarquia em regime especial, composta por uma diretoria colegiada formada por um diretor-geral e três diretores. Os membros da diretoria são nomeados para mandatos não-coincidentes de

---

<sup>18</sup> Em depoimento na Subcomissão do Cinema Brasileiro do Senado Federal, em 8 de junho de 2000, o cineasta Cacá Diegues sintetizou a demanda do setor da seguinte forma: “A própria estrutura do Ministério não permite que exista a agilidade, a velocidade que a agenda cinematográfica obrigaria a ter. A médio prazo, em um horizonte relativamente curto, vamos precisar ter um agência ou uma secretaria de audiovisual ligada à Presidência da República de administração horizontal. Não falo daquela velha forma de administração vertical, daquela grande empresa, de uma autarquia. Falo de administração horizontal – como a da Agência Nacional de Energia, a da Agência Nacional de Petróleo –, capaz de articular as necessidades do cinema em diversos setores do Executivo: na Receita Federal, no Ministério das Relações Exteriores, no BNDES, no Banco do Brasil e também no Ministério da Cultura, que deve continuar sendo o responsável pela política cultural do cinema, pelo financiamento de filmes a fundo perdido, etc”. Citado em Holperin (2012, p. 48).



quatro anos, permitida uma única recondução, após prévia aprovação do Senado Federal. Os diretores podem perder seu mandato apenas em caso de renúncia, condenação judicial transitada em julgado ou processo administrativo disciplinar. A agência deveria também estabelecer Contrato de Gestão com o Ministério, especificando suas metas e ações a serem desenvolvidas. Embora inicialmente subordinada à Casa Civil, a Ancine passou em 2003 a se vincular ao Ministério do Cultura. Seu primeiro diretor-presidente foi Gustavo Dahl, diretor de cinema e ex-superintendente da Embrafilme, filiado ao PSDB.

A Ancine é a única das agências reguladoras a se dedicar ao fomento de uma atividade econômica – no caso, a atividade cinematográfica. Em outras palavras, sua atuação diz respeito ao papel redistributivo do Estado, mais do que regulador, o que vem a contradizer um dos princípios centrais dos proponentes do modelo<sup>19</sup>.

A adoção do modelo de ARI na área socioambiental se deu num contexto bastante distinto da regulação na área de infraestrutura, onde a existência de ente regulador com horizonte de longo prazo é justificada pela necessidade de credibilidade regulatória intertemporal junto a investidores privados. A opção pela sua adoção, além disso, não parece, nestes casos, justificada pela sua centralidade na agenda de políticas presidencial: os fatores centrais na sua implementação parecem ter sido as motivações do Ministro de Estado, em especial nos casos da Anvisa e ANS, que contaram com especial empenho do ministro José Serra na sua implementação (PACHECO, 2006), ou a pressão do próprio setor regulado, especialmente no caso da Ancine.

Na realidade, as informações disponíveis sugerem que a opção pelo modelo, nos casos citados, tenha seguido a lógica da *emulação*; em outras palavras, a adoção inicial do

---

<sup>19</sup> Conforme expressado por Majone: “A tarefa mais importante que é delegada a agências reguladoras é a correção de falhas de mercado de modo a aumentar a eficiência das transações de mercado. É importante se observar que a adoção da eficiência como um padrão importante pelo qual os reguladores devem ser avaliados implica, *inter alia*, que os instrumentos reguladores não devem ser utilizados para finalidades redistributivas. As políticas reguladoras, como todas as políticas públicas, têm conseqüências redistributivas, mas, para os reguladores, essas conseqüências deveriam representar limitações potenciais em matéria de política, mais do que objetivos de política. (...) decisões que envolvam redistribuição significativa de recursos de um grupo social para outro não podem ser legitimamente tomadas por peritos ou especialistas independentes, mas somente por funcionários eleitos ou por administradores diretamente responsáveis ante funcionários eleitos”. (MAJONE, 1999a, p. 30)

modelo de ARI, na área de infraestrutura, acaba por inseri-lo no repertório de alternativas de ação pública para as demais áreas. Neste contexto, o modelo se torna uma ferramenta a mais à disposição dos agentes políticos que estejam enfrentando problemas de engenharia institucional, como a existência de déficits de desempenho organizacional ou a necessidade de dar resposta administrativa à introdução de novos marcos regulatórios. A decorrência natural é que o modelo de ARI acabe sendo difundido para áreas distintas daquelas para as quais ele foi originalmente concebido.

A ausência da necessidade de credibilidade intertemporal sugerem que o Presidente teria poucos incentivos para auto-limitar a sua capacidade de controle político da burocracia, no caso das ARIs da área socioambiental. Por outro lado, o fato destas áreas não possuírem centralidade na agenda presidencial, conjugado às demandas ministeriais ou setoriais por soluções que aprimorassem o desempenho governamental, sem dúvida oferecia incentivos para que o modelo, uma vez implementado por alguns ministérios, fosse demandado também por outros.

De qualquer forma, um possível reflexo da menor relevância do tema de credibilidade na área socioambiental é o fato do desenho destas agências prever um grau menor de independência, relativamente às ARIs de primeira geração. De fato, o desenho das ARIs socioambientais se caracterizava por mandatos, em média, menores (três anos, nos casos da ANS e Anvisa, menos portanto que um mandato presidencial), além da possibilidade de exoneração dos dirigentes durante os primeiros quatro meses de exercício do cargo ou por descumprimento do Contrato de Gestão, termo que fixa os objetivos a serem perseguidos pela agência no período, assinado com o Ministério setorial.

É interessante notar que, no âmbito das reformas do aparelho do Estado promovidas durante o governo FHC, foi criado também o modelo de *agência executiva*, pelo qual órgãos públicos da Administração Indireta poderiam ser dotados de maior flexibilidade gerencial, adotando-se o princípio da contratualização de resultados, com a assinatura, entre o Ministério e o órgão, de um Contrato de Gestão (BRESSER-PEREIRA, 1998; 2000). O modelo de agência executiva, entretanto, não chegou a se disseminar no Governo

Federal – apenas um órgão público, o Inmetro, formalizou sua adesão<sup>20</sup>. Apesar disso, uma das suas características – o Contrato de Gestão – acabou por ser adotado pelas quatro ARIs do campo socioambiental, o que parece evidenciar a confusão entre os dois modelos, já que o Contrato de Gestão implica, em princípio, numa relação de subordinação com o Ministério setorial, o que estaria em conflito com o princípio da independência decisória da agência reguladora.

### *3.2.3. Difusão do modelo na área de infraestrutura de transportes*

#### *a) ANTT e Antaq*

O setor de transportes no Brasil é marcado historicamente por forte intervenção estatal, que começa a passar por um processo de privatização e liberalização a partir da instituição do Plano Nacional de Desestatização, em 1990. À época, o sistema ferroviário brasileiro se encontrava sob completo controle estatal, compreendendo a RFFSA, federal, a FEPASA, de propriedade do Governo do Estado de São Paulo, e as ferrovias pertencentes à então estatal Companhia Vale do Rio Doce: Estrada de Ferro Vitória-Minas e Estrada de Ferro Carajás (GOMIDE, 2011; 2012). Estas malhas foram totalmente privatizadas entre os anos de 1996 e 1997.

Da mesma forma, os portos brasileiros, até o início dos anos 1990, eram operados diretamente pelo Governo Federal, por meio de uma empresa holding, a Portobrás, que exercia o monopólio público na execução dos serviços de operação de movimentação e armazenagem de mercadorias. Com a aprovação da Lei 8.630/93, durante o Governo Itamar Franco, o setor foi aberto ao capital privado (OLIVEIRA e MATTOS, 1998)

---

<sup>20</sup> Segundo Pacheco (2006), a pouca disposição das áreas econômica, jurídica e da Casa Civil do governo FHC em conceder as autonomias gerenciais requeridas ao bom funcionamento das agências executivas é uma possível razão para o baixo nível de implementação deste modelo organizacional. Nesse sentido, o modelo de ARI, já consolidado nos setores privatizados, surgia como uma alternativa concreta na busca de maior flexibilidade administrativa.

A proposta de criação de uma agência reguladora para o setor de transportes, entretanto, levou algum tempo: apenas em setembro de 1999, num momento em que o Ministério de Transportes passava por acusações de corrupção<sup>21</sup>, o Poder Executivo encaminha ao Congresso Nacional mensagem submetendo projeto de lei prevendo a reestruturação da estrutura organizacional do Ministério dos Transportes, o que incluía a extinção do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER), a ser substituído pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) e criação da Agência Nacional de Transportes (ANT), que englobaria a regulação do transporte ferroviário (incluindo os ativos arrendados ao setor privado); o transporte rodoviário de passageiros; o transporte multimodal; a marinha mercante e os portos; as rodovias concedidas; e a fiscalização dos ativos federais delegados aos estados.

Durante as discussões sobre o projeto de lei no Congresso Nacional, pressões do setor aquaviário (trabalhadores e empresários das atividades portuárias e navegação marítima) levaram à proposta da divisão da agência em duas, uma voltada para os transportes terrestres (ANTT) e outra para o transporte aquaviário (Antaq). Em 2001, portanto quase uma década depois das primeiras privatizações do setor, é aprovada a Lei 10.233/01, criando as duas agências reguladoras (GOMIDE, 2011; 2012; 2014).

A ANTT é uma autarquia em regime especial, vinculada ao Ministério dos Transportes, composta por uma diretoria colegiada formada por um diretor-geral e quatro diretores. Os membros da diretoria são nomeados para mandatos não-coincidentes de quatro anos, após prévia aprovação do Senado Federal, permitida uma única recondução. Os diretores podem perder seu mandato apenas em caso de renúncia, condenação judicial transitada em julgado ou processo administrativo disciplinar. Para o cargo de diretor-geral foi nomeado o engenheiro José Alexandre Nogueira de Resende, filho do deputado federal Eliseu Resende e ex-presidente da RFFSA no governo FHC.

A Antaq possui estrutura semelhante, mas conta com diretoria-colegiada formada por apenas três diretores. Seu primeiro diretor-geral foi o engenheiro Carlos Alberto

---

<sup>21</sup> As denúncias tratavam do pagamento irregular de indenizações judiciais no Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER.

Wanderley Nóbrega, que exercia à época o cargo de diretor-presidente da Empresa Brasileira de Planejamento dos Transportes – GEIPOT.

*b) Anac*

O setor aeroviário brasileiro também possui um histórico de intensa intervenção estatal. Até o início dos anos 1990, a aviação civil no país era controlada centralmente pelo Departamento de Aviação Civil (DAC), responsável pela definição de critérios de entrada no setor e divisão do mercado – operados por quatro empresas aéreas privadas nacionais e cinco regionais, em regime de monopólio -, políticas de preços e regulações técnicas. Os aeroportos, por sua vez, eram administrados pela empresa estatal Infraero.

A partir de 1992, passam a ser adotadas medidas de liberalização do setor, com a permissão da entrada de novos operadores, eliminando os monopólios regionais, além da flexibilização dos controles de preços. Estas medidas foram complementadas em 2001 com a extinção dos controles de preços ainda em vigor e extensão da liberalização da entrada ao mercado. Como parte do processo de reforma regulatória do setor, o Poder Executivo envia ao Congresso Nacional, no ano 2000, o Projeto de Lei 3846/00, prevendo a criação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac).

Em 2005, portanto já no Governo Lula, com a promulgação da Lei 11.182/05, baseada no projeto de lei enviado pelo Poder Executivo ainda no governo Fernando Henrique Cardoso, é instituída a Anac. A criação da Anac consagrou, no texto da lei, conceitos de mercado, como o regime de liberdade tarifária e livre mobilidade, prevendo a atuação regulatória da agência para garantir a compatibilização entre a atuação das empresas e a adequada prestação de serviços aos usuários (GUIMARÃES e SALGADO, 2003).

A Anac é criada como autarquia em regime especial, vinculada ao Ministério da Defesa, composta por uma diretoria colegiada formada por um diretor-geral e quatro diretores. Os membros da diretoria são nomeados para mandatos não-coincidentes de cinco anos, após prévia aprovação do Senado Federal. Os diretores podem perder seu mandato apenas em caso de renúncia, condenação judicial transitada em julgado ou processo administrativo disciplinar. Para o cargo de diretor-geral, é escolhido Milton Zuanazzi, engenheiro filiado

ao PT, ex-Secretário de Turismo do governo do Rio Grande do Sul, na gestão Olívio Dutra.

Nos setores de transportes, as agências reguladoras vem a suprir papel importante como instrumento de credibilidade regulatória, tendo em vista a existência de monopólios naturais (caso das ferrovias) e a necessidade de coordenação dos investimentos privados. As palavras de Guimarães e Salgado (2003), relativas ao setor aéreo, poderiam se aplicar ao setor de transportes de forma mais ampla:

O funcionamento do sistema depende da articulação entre os agentes, da troca de informações dos mais diferentes matizes, do cumprimento de rígidas exigências de segurança, da coordenação em suma que o mercado por si só não é capaz de fornecer. Não há incentivos para o investimento individual em qualidade e segurança na prestação de serviços, desde que não haja garantia de que o retorno de tal investimento será apropriado individualmente. Assim, qualidade e segurança da prestação do serviço são típicos bens públicos e, como tais, subofertados. Cabe ao setor público, portanto, assumir essa tarefa, evitando que ações racionais tomadas individualmente levem coletivamente a resultados irracionais (GUIMARÃES e SALGADO, 2003, p. 7)

Tais características, assim, justificariam a instituição, no setor, de entes reguladores com independência decisória, capazes de garantir o horizonte de longo prazo necessário para o retorno do investimento privado. No caso brasileiro, entretanto, a liberalização ou privatização, nos três casos, antecedeu em alguns anos a criação das ARIs, levando a um contexto inicial de atuação privada sob baixa clareza regulatória, e permitindo a cristalização de interesses dos *players* do mercado antes da criação da agência reguladora, com possíveis prejuízos ao fortalecimento da sua atuação junto ao setor regulado (GOMIDE, 2014).

#### *3.2.4. Gênese e difusão do modelo de ARI no governo FHC: uma síntese*

A adoção do modelo de ARIs no FHC pode ser dividida em duas etapas. Durante a primeira delas, a condução dos processos de liberalização da economia, privatização de

empresas públicas e quebra de monopólios estatais nas áreas dos serviços de utilidade pública tornava crucial abordar o problema da credibilidade regulatória, de forma a tornar viável a atração de capitais privados. Além disso, a transformação do papel do Estado, de interventor para regulador, era parte central do discurso do governo eleito, elevando a questão da reforma regulatória a um alto grau de prioridade na agenda presidencial. É nesse contexto que são criadas as três agências de primeira geração, Aneel, Anatel e ANP.

Uma segunda etapa diz respeito à difusão do modelo, ainda durante o governo FHC, para a área socioambiental e para o setor de transportes. A reconstrução histórica deste processo sugere que o surgimento das ARIs como inovação institucional passa a oferecer aos atores políticos, como ministros e grupos de interesse, uma alternativa viável em termos de soluções organizacionais para um melhor desempenho de órgãos setoriais. Podem ser compreendidos nesta chave interpretativa o empenho do ministro José Serra pela implantação de agências na área da saúde (Anvisa e ANS) e a criação da ANA como instrumento para implementação da Lei de Águas. Da mesma forma, a Ancine acaba se constituindo como resposta às demandas do setor por respostas mais ágeis por parte do governo. Já no caso das agências de transportes, a incerteza regulatória advinda de processos de privatização ou liberalização feitos sem uma reforma mais abrangente dos instrumentos de regulação governamental levou a uma adoção algo tardia do modelo de ARI, com a criação da ANTT, Antaq e Anac.

Um ponto importante para nossa análise diz respeito às vantagens do Presidente instituidor das ARIs, em relação aos seus sucessores, em termos da sua possibilidade de exercer influência sobre as agências recém-criadas. De fato, a literatura institucional sobre o tema registra as chamadas *first-mover advantages*: ao adotar uma inovação institucional, os atores que participam de sua criação possuem liberdades que *players* subsequentes não terão<sup>22</sup> (KEOHANE, 2002). Em outras palavras, os custos da “auto-limitação” do poder presidencial se fazer sentir de forma menos aguda para o presidente instituidor do modelo.

Ao contrário dos seus sucessores, o Presidente criador das ARIs não precisa conviver com dirigentes escolhidos por outro Presidente, cujas preferências possam divergir das suas;

---

<sup>22</sup> Keohane (2002) dá o exemplo ilustrativo da União Europeia: os países instituidores da União possuem a *first-mover advantage* de fixar os termos de adesão, com os quais os aderentes tardios terão necessariamente de se adequar.

além disso, ele possui a prerrogativa de indicar todos os integrantes do corpo diretivo da agência, no momento da sua criação, uma vantagem que não se estende aos Presidentes seguintes, já que estes, devido ao princípio da não-coincidência de mandatos, só podem realizar as substituições desejadas de forma escalonada no tempo.

Adicionalmente, a regulamentação do processo de implantação das ARIs federais no governo FHC oferecia ao Presidente uma vantagem adicional: a possibilidade de nomear parte dos integrantes da primeira gestão diretamente, sem a necessidade de aprovação no Legislativo. Dos 53 nomes indicados por FHC para as diretorias das ARIs entre 1997 e 2002, 13 foram nomeados diretamente (sem a apreciação do Senado Federal), conforme previsão legal nos atos instituidores de cada agência. A lei que instituiu a Anvisa, por exemplo, determinava que, “na primeira gestão da Autarquia”, apenas dois diretores teriam seus nomes submetidos ao Senado; os outros “três diretores da Agência serão nomeados pelo Presidente da República, por indicação do Ministro de Estado da Saúde” (BRASIL, 1999).

### **3.3. Os governos Lula e Dilma e a continuidade do modelo**

Em 2002, Lula, candidato do principal partido de esquerda brasileiro, o Partido dos Trabalhadores (PT), vence as eleições presidenciais. Historicamente portador de uma visão crítica da liberalização da economia e das privatizações, Lula vence as eleições com um discurso mais moderado; em junho de 2002, sua campanha divulgara o documento “Carta aos Brasileiros”, em que Lula assumia o compromisso de manter o controle da inflação e das contas públicas e garantia o respeito do seu futuro governo aos contratos assinados (REID, 2014). Mesmo com a divulgação do compromisso, a primeira reação dos mercados à sua eleição iminente foi de apreensão, levando a uma elevação acelerada da cotação do dólar, demonstrando que o novo governo precisaria de medidas adicionais se desejasse garantir sua credibilidade junto ao mercado e os investidores privados.

A efetiva preocupação da nova administração com o problema da credibilidade se fez sentir de maneira particularmente notável na política econômica: sob a condução do Ministro da Fazenda Antonio Palocci, cuja equipe era formada de técnicos com



experiência no governo FHC e no FMI, o governo empreendeu uma política de continuidade, em especial em relação ao chamado “tripé” da política econômica - câmbio flutuante, metas de inflação e superávit primário -, medidas que anteriormente haviam sido bastante criticadas por economistas ligados ao PT (FISHLOW, 2011).

Era dentro deste contexto que o novo governo se via forçado a tomar um posicionamento em relação às agências reguladoras independentes. Em março de 2003, é criado um Grupo de Trabalho Interministerial, coordenado pela Casa Civil, com a finalidade de avaliar a governança regulatória e o papel das ARIs no Governo Federal e propor medidas “corretivas” (BAIRD, 2014). O coordenador do Grupo, Luiz Alberto dos Santos, sub-chefe para assuntos governamentais da Presidência da República, afirmou à imprensa à época que as mudanças propostas incluiriam limites à autonomia dos diretores das ARIs, além da possível extinção da Ancine e da ANA, segundo ele “agências que foram criadas para ter apenas certas prerrogativas, quando elas não exercitam funções regulatórias” (FOLHA, 2003, maio 22)

Ao mesmo tempo, o governo emitia sinais de desconforto com o modelo de ARI. Em março de 2003, após pressionar, sem sucesso, os diretores da Anatel a reverem os índices de reajustes de preços previstos nos contratos de concessão, o novo ministro das Comunicações, Miro Teixeira, do PDT, partido de esquerda de tradição nacionalista, divulgou um documento fazendo críticas ao processo de privatização das telecomunicações, afirmando que “não aceitaria” os reajustes assinados com os grupos privados e “conclamando a sociedade” a lutar contra os aumentos tarifários, o que levou a uma enxurrada de contestações judiciais à medida. O próprio presidente Lula chegou a afirmar à época que as agências reguladoras haviam “terceirizado” o poder público (MUELLER, 2009).

O relatório produzido pelo Grupo de Trabalho Interministerial, entretanto, não previa qualquer reversão das características essenciais do modelo de ARIs, nem propunha a extinção de qualquer das agências existentes. Segundo Baird (2014), prevaleceram no documento os posicionamentos da equipe da Fazenda, para quem a preocupação com a questão da credibilidade do país junto aos investidores privados era central naquele momento.

De acordo com o texto, o modelo das ARIs “é capaz de conciliar regras estáveis que permitam a credibilidade dos agentes econômicos privados, a continuidade da prestação de serviços aos usuários com padrões requeridos de qualidade e a preços compatíveis com o padrão de renda da população brasileira, e o controle social institucional pela sociedade e pelo poder público” (BRASIL, 2003, p. 27). Em relação à estabilidade dos dirigentes, afirma o relatório que

(...) o mandato fixo dos dirigentes (Diretor-Presidente ou Diretor-Geral e demais diretores) é a principal característica das agências reguladoras (...) Esta prerrogativa é representativa da autonomia da agência reguladora e essencial para o cumprimento de sua missão (...) Nesse sentido, reafirmou-se a importância da existência de mandatos fixos, e a vantagem da não coincidência destes mandatos com os mandatos presidenciais. (...) Também foi identificada a importância da manutenção da limitação das hipóteses para a perda do mandato: renúncia, condenação judicial transitada em julgado ou processo administrativo disciplinar. (BRASIL, 2003, p. 31).

Apesar da retórica favorável ao modelo, nem todas as medidas tomadas pelo novo governo iam nesta direção. No início de 2004 o governo Lula, com base em análise jurídica elaborada no âmbito da Casa Civil, forçou a demissão do diretor-geral da Anatel, Luiz Schymura, que havia sido nomeado pelo governo anterior, dando um sinal de que poderia se orientar no sentido de uma maior interferência nas ARIs<sup>23</sup>. De acordo com Bernardo Mueller:

---

<sup>23</sup> Em 8 de janeiro de 2004, o jornal Valor Econômico noticiou que o Governo Lula acreditava já possuir argumentos jurídicos suficientes para sustentar a decisão de exonerar o diretor presidente da Anatel, Luiz Schymura. Segundo afirmou ao jornal o então Sub-Chefe para Assuntos Jurídicos da Casa Civil, José Antônio Dias Toffoli, autor da análise, “os cargos em agências são estratégicos. É o presidente quem nomeia e define prazos para os mandatos (...) Minha tese é de que isso vale para todas as agências”. Como base para seu argumento, Toffoli utilizou o inciso 25 do artigo 84 da Constituição Federal, que diz que compete ao presidente da República prover e extinguir cargos públicos, na forma da lei; além da Lei das Agências Reguladoras (Lei 9.986/00), que no parágrafo único do artigo 5º afirma que compete ao Presidente da República nomear o diretor-geral ou presidente das agências, o que na opinião de Toffoli revogaria implicitamente o artigo 31 da Lei Geral de Telecomunicações (no 9.472) que deu mandato de três anos ao presidente da Anatel (artigo 31). Quanto a questionamentos judiciais, Toffoli afirmou ao jornal: “Estamos mais do que protegidos. Há tranquilidade jurídica total” (VALOR, 2004).

(...) embora não houvesse nenhum mecanismo formal para afastar Schymura, o governo tinha diversas formas de pressioná-lo a se demitir, tornando sua situação no cargo insuportável. Esse evento indica a intenção do governo de ter participação mais direta e ativa no processo de formulação de políticas que formalmente pertence às agências, o que levantou sérias preocupações sobre a autonomia destas (MUELLER, 2009, p. 112).

Paralelamente a isto, o governo encaminhava ao Congresso Nacional, no início de 2004, o Projeto de Lei 3.337/04, parcialmente baseado no trabalho do Grupo de Trabalho Interministerial. Embora o projeto claramente optasse pela continuidade das características principais do modelo, duas das medidas propostas iam no sentido inequívoco de ampliar o grau de influência presidencial sobre as agências: a extensão da obrigatoriedade do estabelecimento de contratos de gestão a todas as ARIs e a retirada do poder de outorga de concessões, permissões e autorizações das agências, o qual seria devolvido aos órgãos ministeriais (MATTOS e MUELLER, 2006; MUELLER, 2009; BAIRD, 2014)

Estas medidas geraram polêmica durante a tramitação inicial do projeto de lei na Câmara dos Deputados, num processo que, segundo Mueller, “revelou mais informação ao governo sobre o tamanho do custo de credibilidade” (MUELLER, 2009, p. 132) de se fazer alterações no modelo. Após as reações iniciais negativas do mercado e da opinião pública, o Governo Lula optou por não se empenhar na aprovação do projeto, que tramitou por oito anos sem ser votado, até que em 2013, já durante o governo Dilma Rousseff, o próprio Poder Executivo solicitou a sua retirada (BAIRD, 2014). Assim, embora o modelo de ARI não tenha se expandido para outros setores (com exceção da instituição da Anac, em 2005, já durante o mandato do presidente Lula - embora o projeto de lei de criação tivesse sido enviado ao Congresso ainda no governo FHC), o desenho institucional formulado no governo FHC para as agências permaneceu em vigor por todo o período, sem sofrer questionamentos formais pelo governo de 2004 em diante.

Uma última ilustração das oscilações do posicionamento do Governo Lula em relação às ARIs diz respeito à instituição da Anac, criada por lei de iniciativa do governo anterior e

---

aprovada no Congresso Nacional em 2005. A Anac é criada nos moldes das ARIs existentes, com todas as garantias de independência decisória, incluindo mandatos de cinco anos para seus diretores, mais longos que a maioria das agências existentes. O texto aprovado no Congresso, entretanto, previa a possibilidade de demissão dos diretores da agência por “inobservância por Diretor dos deveres e proibições inerentes ao cargo, inclusive no que se refere ao cumprimento das políticas estabelecidas para a aviação civil pelos Poderes Executivo e Legislativo”, uma clara brecha para a ampliação da influência presidencial sobre a Anac. Por orientação da Casa Civil, entretanto, o presidente Lula vetou este dispositivo, argumentando, em sua Mensagem de Veto:

Esse dispositivo trás em si, como inconveniente, a não-indicação, expressa e prévia, de quais ‘deveres e proibições inerentes ao cargo’ ensejariam a perda do cargo, parecendo deixar tal providência para decreto do Poder Executivo (...) Essa vaguidade gera insegurança que pode ameaçar a autonomia desta agência reguladora (BRASIL, 2005).

O governo Dilma assume em 2011 sem um posicionamento claro a respeito do modelo das ARI. Segundo Baird (2014), enquanto grupos ligados ao PT tinham a expectativa que a Presidente priorizasse a aprovação do Projeto de Lei 3.337/04 sobre o novo marco regulatório das agências, segmentos mais ligados ao setor privado esperavam por uma sinalização mais forte no sentido da legitimação e fortalecimento do modelo existente. A Presidente, entretanto, não tomou medidas concretas em relação ao modelo formal das ARIs, para além da retirada de tramitação do projeto de lei que versava sobre o tema, em 2013.

Nossa análise histórico-comparativa oferece, acreditamos, algumas possíveis explicações para a perpetuação, sem alterações formais, do modelo de ARI no período analisado. Se por um lado o Partido dos Trabalhadores, que chega ao poder em 2003, possuía, historicamente, preferências de políticas avessas às políticas de privatização e liberalização no bojo das quais haviam sido criadas as ARIs, por outro esse mesmo histórico exigia do governo, eleito com uma plataforma moderada, uma atenção redobrada com medidas que pudessem minar sua credibilidade junto aos investidores privados. Na medida em que medidas relativamente tímidas de alteração do modelo acabaram por gerar reações negativas na opinião pública e nos mercados, quando enviadas ao Congresso, o Governo

desiste deste caminho, ao perceber que os custos políticos de ampliar a sua influência sobre as ARIs pela alteração formal do modelo eram maiores do que percebidos inicialmente.

A continuidade formal do modelo, sem maiores alterações, durante os governos FHC, Lula e Dilma, não exclui a possibilidade de que estes presidentes exercessem sua influência sobre as agências por meio da utilização estratégica de seus poderes formais e informais – incluindo alternativas como a pressão política sobre os diretores, o uso do poder de nomeação para provocar o “esvaziamento” das diretorias colegiadas, a escolha de diretores com afinidades político-partidárias, entre outras. Se os custos políticos de promover uma mudança no desenho institucional das agências eram altos, dada os possíveis impactos em termos da credibilidade junto a investidores privados, eles possivelmente não fossem suficientemente altos para impedir que os presidentes eleitos, submetidos a uma estrutura de incentivos que os impele ao exercício de altos graus de influência sobre a estrutura administrativa do Poder Executivo, exercessem ativamente sua influência política sobre as ARIs.

Por meio das análises empreendidas nas Seções 4 e 5, buscaremos investigar se há sustentação empírica para estas hipóteses.

### **3.4. Desenho institucional das agências reguladoras federais: características comuns e diferenças**

O modelo de ARI adotado no âmbito federal é razoavelmente homogêneo – um traço reforçado pela Lei 9.986/00, promulgada no governo FHC, que unificou muitos dos regramentos aplicáveis aos seus dirigentes. Apesar disso, como veremos, uma análise de caráter setorial revela distinções importantes nos atributos de cada desenho institucional.

Algumas das características comuns do modelo, capazes de distinguir claramente as agências reguladoras dos demais órgãos da Administração Pública federal, estão relacionados em três tipos de atributos: autonomia administrativa e financeira; mecanismos de responsabilização; e autonomia e estabilidade dos dirigentes.

A autonomia administrativa e financeira das ARIs federais é garantida pelo seu status legal de autarquia em regime especial, de forma que estes órgãos possuem quadro de pessoal e orçamento próprio, além de, em alguns casos, previsões legais para fontes de receitas próprias. Os mecanismo de responsabilização das agências também são diferenciados, incluindo exigências procedimentais, como a justificativa por escrito de cada voto e decisão dos dirigentes, realização de audiências públicas, publicidade de todos os atos e das atas de decisão, além de características institucionais como instâncias de representação de usuários e empresas e ouvidoria com mandato.

A autonomia e estabilidade dos dirigentes, por sua vez, é garantida por um conjunto de mecanismos consolidados pela Lei 9.986/00: regime de colegiado; mandatos fixos e não-coincidentes; estabilidade no cargo; aprovação pelo Poder Legislativo; requisitos de qualificação; e quarentena. Estas características estão sintetizadas na Tabela 3.

A adoção do regime de colegiado é uma medida que reforça a independência decisória da Agência, ao reduzir, a princípio, as chances de que uma única nomeação presidencial (do Diretor-Geral ou Diretor-Presidente) possa alterar a sua linha de atuação. Ela é reforçada pela existência de mandatos fixos e não-coincidentes, conferindo maior estabilidade à composição da agência e prevenindo a ocorrência de uma troca completa, num mesmo momento, da sua direção (LEWIS, 2003).

*Tabela 3. Autonomia e estabilidade dos dirigentes: atributos comuns do desenho institucional das agências reguladoras federais (consolidadas na Lei 9.986/00)*

<b>ATRIBUTO</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>
Regime de colegiado	Dirigidas em regime de colegiado, por um Conselho Diretor ou Diretoria composta por Conselheiros ou Diretores, sendo um deles o seu Presidente ou o Diretor-Geral ou o Diretor-Presidente.
Mandatos fixos e não-coincidentes	Prazos e forma de não-coincidência de mandato definidos pela lei de criação de cada Agência.
Aprovação pelo Poder Legislativo	Nomeação pelo Presidente da República após aprovação do indicado pelo Senado Federal, por voto secreto, após arguição pública.
Estabilidade dos dirigentes	Os Conselheiros e os Diretores somente perderão o mandato em caso de renúncia, de condenação judicial transitada em julgado, de processo administrativo disciplinar, ou outras condições específicas previstas pela lei de criação de cada Agência.
Pré-requisitos de qualificação	Brasileiros, de reputação ilibada, formação universitária e elevado conceito no campo de especialidade dos cargos para os quais serão nomeados.
Exigência de quarentena	O ex-dirigente fica impedido para o exercício de atividades ou de prestar qualquer serviço no setor regulado pela respectiva agência, por um período de quatro meses, contados da exoneração ou do término do seu mandato.

*Fonte: elaboração própria, com base em Melo (2002)*

Ao exigir a aprovação prévia pelo Senado Federal dos dirigentes a serem nomeados, o desenho das agências se remete ao dispositivo constitucional<sup>24</sup> que inclui entre as atribuições daquela Casa Legislativa a aprovação prévia, por voto secreto, após arguição pública, de indicados pelo Poder Executivo para determinados cargos. Além de magistrados, do Procurador-Geral e dos ministros do Tribunal de Contas da União (TCU) indicados pelo Presidente da República, o inciso constitucional se aplica, dentro do Poder Executivo, aos dirigentes do Banco Central – por previsão constitucional - além de, por previsão legal, aos dirigentes da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT).

Diferentemente do que ocorre nestes órgãos, entretanto, os dirigentes das agências reguladoras estão protegidos de demissões imotivadas pelo Presidente da República: de acordo com a Lei 9.986/00, seu mandato só pode ser interrompido em caso de renúncia, condenação judicial transitada em julgado ou processo administrativo disciplinar. A lei prevê ainda que a legislação específica de criação de cada Agência adicione outras situações a este rol, como veremos adiante.

A previsão de requisitos de qualificação para os indicados ao cargo também está prevista na legislação. Trata-se, em princípio, de uma medida adicional com vistas à redução da discricionariedade na nomeação presidencial (LEWIS, 2003). Estes, entretanto, são formulados de forma bastante genérica no caso das ARIs federais, exigindo-se apenas nacionalidade brasileira, formação em ensino superior, “reputação ilibada” e “alto conceito” no campo de especialidade do cargo.

Por fim, as agências contam com o mecanismo da quarentena, destinado a prevenir a ocorrência de colusão de interesses entre o órgão regulador e os entes regulados. Esta se constitui na proibição, por pelo menos quatro meses após a exoneração ou o término do mandato, de atuação profissional no setor regulado.

A combinação destes diferentes critérios dá às agências reguladoras federais um caráter *sui generis* dentro da Administração Pública federal, considerando o elevado grau de

---

<sup>24</sup> Constituição Federal, artigo 52, inciso III, alínea f

autonomia formal garantido aos seus dirigentes pela legislação: as ARIs brasileiras, de fato, possuem alto nível formal de independência se comparadas às agências similares em outros países (OLIVEIRA, FUJIWARA e MACHADO, 2005). Sem embargo, o desenho específico de cada agência traz também elementos importantes de diferenciação entre elas, descritos a seguir.

O primeiro deles é o número de diretores, variável que pode ser considerada limitadora do poder presidencial, na medida em que, quanto maior o colegiado, mais disperso estará o poder de decisão dentro da agência (LEWIS, 2003). Observa-se que quase todas as agências optaram por um modelo de 5 diretores, dos quais um é indicado para ser o Diretor-Geral, Diretor-Presidente ou cargo equivalente. Fogem à regra a Ancine, que possui quatro diretores, e a Antaq, que possui apenas três. Em comum, entretanto, todas as agências possuem o quórum mínimo de três diretores para deliberação.

É interessante lembrar que um dos instrumentos utilizados para se reforçar a independência das agências reguladoras é a proibição da recondução dos seus dirigentes, uma medida cuja lógica se assenta em prevenir que as decisões dos diretores sejam influenciadas pela sua possibilidade ou não de ser indicado para exercer mais um mandato à frente do órgão (SALGADO, 2003; OLIVEIRA, FUJIWARA e MACHADO, 2005) . No Brasil, entretanto, este instrumento não foi incorporado ao modelo: todas as agências reguladoras federais permitem a recondução dos diretores para mandato subsequente. A única exceção a este princípio era a Anatel, cuja lei de criação vedava a recondução dos seus conselheiros; esse dispositivo, entretanto, foi revogado em 2000, pela Lei 9.960/00. Três agências – ANA, ANS e Anvisa – permitem uma única recondução, enquanto nos demais casos não há limite imposto por lei.

Outra distinção importante diz respeito ao tamanho do mandato. Claramente, este é um dispositivo que afeta diretamente a capacidade de controle presidencial sobre a agência: quanto maior o mandato do dirigente, em especial se a sua duração ultrapassar a do mandato dos políticos, menor a influência que cada presidente, individualmente, terá sobre a direção da agência.

No caso brasileiro, Anatel e Anac contam com um mandato de 5 anos para seus dirigentes, maior portanto do que o mandato presidencial. Nas demais agências os mandatos são de 4 anos, com exceção de ANS e Anvisa, nas quais eles são de apenas 3 anos. Em todos os



casos, os mandatos são não-coincidentes, limitando-se a uma ou duas as renovações do corpo de dirigentes a cada ano, uma medida tomada também no sentido de reduzir a influência política sobre a agência, uma vez que previne a possibilidade de que um Presidente eleito venha a trocar simultaneamente toda a diretoria do órgão.

Outro ponto importante diz respeito à possibilidade de exoneração dos dirigentes da agência. Embora a lei 9.986/00 estabeleça os dirigentes perderão o mandato apenas em caso de renúncia, condenação judicial transitada em julgado ou processo administrativo disciplinar, ela admite que a lei de criação de cada Agência estabeleça outras condições em que o Presidente possa exercer esse poder. Apenas três agências, entretanto, incluem previsões deste tipo: ANA, ANS e Anvisa permitem a exoneração imotivada do dirigente nos primeiros quatro meses de mandato do diretor; e as duas últimas incluem ainda uma previsão adicional, de que o dirigente possa ser exonerado por descumprimento do Contrato de Gestão assinado com o Ministério supervisor, contendo os objetivos e metas do órgão para o período em questão.

Esta breve análise parece indicar que o desenho institucional das ARIs brasileiras dotou estes órgãos de um série de dispositivos que limitam o exercício do controle político do Executivo por meio de seu poder de nomeação e demissão. A adoção destes mecanismos, entretanto, não foi uniforme: enquanto a Anatel se destaca como particularmente insulada do controle político-hierárquico, sendo a única agência cujos mandatos tem duração mais longa que o mandato presidencial, ANS e Anvisa, particularmente, oferecem limites mais brandos à influência presidencial, devido aos mandatos mais curtos (3 anos) e à possibilidade de exoneração do dirigente nos primeiros meses de seu mandato, ou em função de descumprimento de Contrato de Gestão. Além disso, é interessante notar que os limites ao controle presidencial da burocracia são menos presentes no momento de instituição das ARIs, dado que há maior amplitude discricionária para a escolha dos seus dirigentes pelo Presidente, algo que não se repete no caso das administrações seguintes.

Chamam a atenção, particularmente, as diferenças entre as agências do setor de Infraestrutura – Aneel, Anatel, ANP, ANTT, Antaq e Anac - daquelas do setor Socioambiental – ANS, Anvisa, ANA e Ancine, detalhadas na Tabela 4. Se entre as agências de infraestrutura a média de duração dos mandatos é de 4,33 anos, entre as socioambientais ela é de 3,5 anos; além disso, o estabelecimento de Contratos de Gestão, vinculando a atuação da ARI a metas definidas pelo Ministério supervisor, é mais comum

entre estas (75%) do que entre as de infraestrutura. Por fim, apenas as agências socioambientais possuem em sua regulamentação legal hipóteses adicionais para a perda de mandato dos seus diretores, como a possibilidade de exoneração do dirigente nos primeiros meses de seu mandato, ou em função de descumprimento do Contrato de Gestão.

As diferenças entre os setores apontam para uma maior possibilidade de exercício da influência presidencial nas agências socioambientais, se comparadas às de infraestrutura, o que pode ser interpretado como uma decorrência direta da menor relevância do problema da credibilidade intertemporal nas agências socioambientais. Em outras palavras, o modelo teria sido “adaptado”, de alguma forma, à realidade do setor, possibilitando um maior nível de influência política da Presidência.

*Tabela 4. Características do desenho formal das ARIs, por setor*

ÁREA DAS ARI'S	N	DURAÇÃO DO MANDATO - MÉDIA (ANOS)	HIPÓTESES ADICIONAIS DE PERDA DO MANDATO	CONTRATO DE GESTÃO
INFRAESTRUTURA	6	4,33	0%	20%
SOCIOAMBIENTAL	4	3,50	75%	100%

*Fonte: elaboração própria*

### 3.5. Conclusões

Por meio da aplicação de uma metodologia de *process tracing*, buscamos ao longo desta seção reconstituir o processo de gênese, difusão e consolidação do modelo de ARI no Governo Federal brasileiro.

A pergunta central a orientar nossa análise nesta seção é: dado que a estrutura de incentivos do sistema político brasileiro leva a que os Presidentes busquem exercer alto grau de influência sobre a estrutura administrativa do Estado, como explicar a adoção e perpetuação de um desenho institucional que limita o seu grau de influência sobre áreas estratégicas de atuação do Poder Executivo?

Nossa narrativa sugere que uma motivação fundamental para a adoção inicial do modelo no governo FHC é a importância da credibilidade regulatória num contexto de reformas econômicas, liberalização, quebra de monopólios estatais e privatização. A criação das três primeiras ARIs – Aneel, ANP e Anatel – se dá portanto orientada por uma visão de mudança do papel do Estado na economia, central na agenda de políticas públicas do governo FHC.

A difusão do modelo para outros setores, por sua vez, parece ter seguido lógica distinta. Uma vez adotado o modelo de ARI nos setores privatizados, essa inovação institucional passa a ser considerada por outros atores políticos – ministros, grupos de interesse – como uma alternativa organizacional viável na busca de maior efetividade das políticas públicas, levando à sua adoção em outras áreas de ação governamental.

Se é verdade que a adoção do modelo representava um ato de “auto-limitação” do poder presidencial, este aspecto era sem dúvida atenuado, no governo FHC, pela *first-mover advantage* do governo instituidor, que possuía alto grau de liberdade para definir regras e estabelecer a composição inicial das diretorias das agências conforme os seus próprios critérios.

A eleição de Lula com um discurso moderado, bem como a opção de seu governo pela continuidade, num primeiro momento, das diretrizes de política econômica do governo FHC, colocavam entretanto a nova administração numa posição de certa ambiguidade, em que críticas de novos ministros e do próprio Presidente ao modelo de ARI eram contrabalançadas pelo esforço do Ministério da Fazenda em evitar medidas econômicas que afetassem a credibilidade do governo junto aos investidores privados.

Dessa forma, o governo Lula adota inicialmente ações conflitantes, manifestando apoio à continuidade do modelo ao mesmo tempo em que forçava a remoção do diretor-presidente da Anatel, nomeado pelo governo anterior. Um projeto de lei chegou a ser submetido ao Congresso Nacional adicionando elementos de controle presidencial e ministerial sobre as ARIs, mas a repercussão negativa fez com que o Governo, preocupado com os custos de credibilidade da medida, não se empenhasse na sua aprovação. O governo Dilma, por sua vez, não chega a propor alterações relevantes no modelo, solicitando inclusive a retirada de tramitação do projeto de lei proposto na administração anterior.

Um análise do histórico de criação, difusão e perpetuação do modelo de ARIs no Governo Federal brasileiro, descrito nesta seção, nos sugere alguns pontos para reflexão sobre o tema dos limites impostos pelo desenho institucional à influência política presidencial.

Em primeiro lugar, fica claro o fenômeno da “dependência de trajetória” (PIERSON, 2004); decisões institucionais dos atores políticos no momento  $t-1$  afetam as alternativas disponíveis aos atores no momento  $t$ . Assim, uma vez implantadas as ARIs, fica claro que a reversão do modelo impõe custos políticos elevados, como demonstrado pela desistência do Governo Lula em aprovar um projeto de lei com alterações relativamente moderadas ao modelo.

Além disso, a difusão do modelo pode se dar por meio de lógicas não previstas por seus idealizadores, por meio do processo de *emulação* (GILARDI, 2005b). Uma vez adotada uma inovação institucional, ela passa a ser considerada pelos atores políticos como uma alternativa válida de ação na busca da realização de suas preferências de políticas, mesmo para atender finalidades bastante diversas daquelas para os quais a inovação foi criada. Nesse sentido, salta aos olhos, no caso brasileiro, a adoção do modelo de ARI no caso da Ancine, um órgão de fomento com escasso papel regulatório.

Por fim, a continuidade formal do modelo não exclui a possibilidade de que os Presidentes exerçam influência sobre as ARIs; ao contrário, a dificuldade em se alterar formalmente o modelo poderia ser um estímulo adicional à utilização estratégica de poderes formais e informais sobre as agências. Este é o tema a ser explorado nas seções seguintes.

#### **4. Achados empíricos: os caminhos da influência presidencial**

O objetivo desta seção é descrever os achados empíricos relativos a alguns dos mecanismos utilizados pelos Presidentes para exercer influência política sobre as ARIs. Buscamos, por meio destes dados, comprovar o argumento de que os Presidentes possuem incentivos para fazer uso de seus poderes formais e informais no intuito de garantir um razoável nível de influência política sobre as agências reguladoras, o que implica em que o nível de independência decisória efetiva destes órgãos seja provavelmente menor do que um análise formal do seu desenho institucional poderia fazer supor.

A seção está organizada da seguinte forma: em primeiro lugar, analisamos o impacto da transição presidencial sobre a condução das agências, partindo da hipótese de que o novo Presidente buscará meios de exercer sua influência sobre as ARIs. Um primeiro mecanismo à disposição dos Presidentes está na sua influência sobre a permanência ou não dos diretores em exercício. Embora estes tenham mandato fixo, a influência presidencial pode ser determinante nas taxas de conclusão do mandato. As variáveis dependentes, neste caso, são a taxa de conclusão dos dirigentes em exercício nas ARIs durante a transição presidencial, bem como a taxa de recondução daqueles que terminam o seu mandato. Analisamos como a tendência presidencial a interferir pode variar de acordo com as características das ARIs, bem como as diferenças entre a transição FHC-Lula, na qual houve mudança político-partidária, para a transição Lula-Dilma, de continuidade.

De forma a ilustrar os mecanismos de influência presidencial sobre a permanência dos dirigentes das agências independentes, exploramos em maior detalhe o caso da renúncia de todos os dirigentes da Anac entre 2006 e 2007, relacionada à crise do caos aéreo.

Um segundo mecanismo à disposição dos presidentes é o gerenciamento estratégico das vacâncias de cargos de direção das ARIs. Uma das possibilidades de controle presidencial previstas na literatura é a não-nomeação dos dirigentes, como forma de enfraquecimento da capacidade operacional das ARIs. Buscando identificar essa hipótese na prática, trabalhamos com dados de todos os dirigentes que exerceram mandato nas dez ARIs federais entre 1997 e 2014.

Por fim, uma terceira questão analítica neste tópico diz respeito ao limite imposto pelo papel institucional do Senado Federal, particularmente na sua atribuição de aprovar as indicações do Executivo para os cargos de direção das agências. A literatura a respeito destaca o baixo protagonismo do Congresso Nacional no controle administrativo do Poder Executivo (FIGUEIREDO, 2001; ARANTES *et al.*, 2010), o que sugere a hipótese de que o Senado exerceria de forma pouco efetiva o seu papel de controle, no processo de arguição e aprovação dos indicados presidenciais para as ARIs. Como veremos, os dados parecem confirmar parcialmente esta percepção, sem deixar de notar que o Senado Federal pode ser revelar como um vetor de bloqueio das pretensões presidenciais, de acordo com a dinâmica política do contexto em questão, como uma análise mais detalhada das indicações para a ANTT no governo Dilma nos permite concluir. O caso mostra ainda que o Poder Executivo, no sistema brasileiro, é capaz de lançar mão de outros instrumentos institucionais no intuito de exercer sua influência sobre as ARIs.

#### **4.1. Mecanismos de influência sobre as ARIs: limites formais e estratégias presidenciais**

Como discutido na Seção 2, o desenho institucional das agências reguladoras independentes (ARIs) foi concebido de forma a impor limitações ao poder discricionário de nomeação e exoneração de dirigentes pelo Presidente da República. Dois dos atributos mais importantes neste modelo são os mandatos fixos e não-coincidentes e a necessidade de aprovação pelo Senado Federal dos indicados pelo Presidente da República. A presente seção tem por objetivo avaliar empiricamente o quanto estes instrumentos são eficazes na imposição de limites à influência presidencial sobre as ARIs.

Mandatos fixos e não-coincidentes são importantes para o modelo de ARI por uma série de razões. Em primeiro lugar, o mandato de duração fixa, do qual o dirigente não pode ser afastado exceto em prática de crime ou irregularidade, busca oferecer ao dirigente público uma garantia de que ele terá liberdade para tomar decisões regulatórias conforme o seu próprio julgamento, sem ter de se preocupar em perder o seu cargo em função da divergência entre as suas decisões e as preferências de políticas (*policy preferences*) dos políticos eleitos.

A não-coincidência dos mandatos, por sua vez, é um instrumento adicional de limitação do poder presidencial, uma vez que ela impede a renovação simultânea de mais do que uma ou duas posições de direção nas ARIs, dificultando a obtenção de “maiorias presidenciais” nas agências. No caso da Anatel, por exemplo, a agência possui cinco diretores com mandatos de cinco anos, com uma posição de direção sendo renovada a cada ano. Isso significa que, supondo que todos os diretores completem os seus mandatos, um Presidente eleito só conseguirá obter uma maioria de diretores indicados por ele nesta ARI no terceiro ano do seu mandato.

Razões de ordem política, entretanto, podem interferir no funcionamento do modelo. Como exploramos na Seção 2, Presidentes possuem incentivos para buscar garantir o sua influência sobre as estruturas do Poder Executivo - o que inclui as ARIs - seja com o objetivo de aumentar sua influência sobre os resultados esperados das políticas públicas, seja buscando partilhar os cargos de direção entre aliados políticos. Nestas situações, os Presidentes podem acionar o seu capital político para, atuando de maneira informal, exercer pressão política sobre os dirigentes das ARIs, buscando, por exemplo, a sua renúncia do cargo.

Nem sempre, entretanto, os presidentes necessitam atuar diretamente com este objetivo. Mudanças na percepção dos dirigentes das ARIs a respeito do seu nível de sustentação política no cargo, causadas por uma transição presidencial ou ministerial, ou ainda por uma crise no setor regulado, podem ser suficientes para estimular a decisão de renunciar à posição de direção, antes mesmo que algum tipo de pressão política possa se fazer exercer. Como destaca J. Q. Wilson (1989), a sustentação política é fundamental para um dirigente público; a percepção de perda de apoio político pode inviabilizar a sua própria atuação. Lembremos que o status formal de autonomia da ARI não é suficiente para blindar seus dirigentes da realidade política; de fato, mesmo nos EUA, onde o modelo é historicamente mais consolidado, é comum que dirigentes das agências deixem seus cargos ao perceberem uma falta de sustentação política junto à Casa Branca (MOE, 1982).

A literatura sobre esse fenômeno no contexto brasileiro é incipiente. Estudo recente (BATISTA, 2011) mostra que os índices de *turnover* dos dirigentes variam de acordo com diferentes governos, sugerindo que alguns presidentes podem possuir uma maior propensão a interferir no funcionamento das ARIs.

Dessa forma, investigar o efeito das transições presidenciais sobre a continuidade dos mandatos das ARIs é um maneira de jogar luz sobre o funcionamento efetivo do modelo e a sua capacidade de garantir real independência decisória aos dirigentes das agências.

Uma segunda questão fundamental para o funcionamento das ARIs concerne outra via de influência política presidencial sobre as agências: a prerrogativa de nomear os seus dirigentes. De fato, cabe ao Presidente da República antecipar-se ao final do mandato do dirigentes, indicando ao Senado Federal os nomes dos profissionais selecionados para o exercício do mandato seguinte. Esta prerrogativa, entretanto, confere ao Presidente uma possibilidade adicional de controle das ARIs: por meio da postergação dos atos de indicação de novos nomes, os Presidentes podem esvaziar o corpo diretivo das agências, debilitando a sua capacidade decisória e até mesmo a paralisando, em casos nos quais a agência se encontre sem o seu quórum mínimo para deliberação.

Essa estratégia, que chamaremos de esvaziamento, pressupõe um tipo particular de controle da ARI, voltado mais para a sua incapacitação decisória do que para a influência no conteúdo das suas decisões: é razoável supor que um maior nível de vacância em posições diretivas se reflete numa menor capacidade decisória da agência. Dessa forma, deveríamos esperar a adoção deste tipo de estratégia em governos mais avessos ao modelo de ARI, que possuam preferência pelo fortalecimento do papel das estruturas ministeriais nas políticas regulatórias.

Um levantamento das taxas nas ARIs, entretanto, não é suficiente para indicar a adoção de uma estratégia de esvaziamento, por uma razão simples: os atrasos nas nomeações de diretores podem ser devidos não a uma ação deliberada do Poder Executivo, e sim por resistências do Senado Federal à aprovação dos nomes indicados pelo Presidente; de fato, esta é uma razão central para os atrasos nas nomeações de dirigentes públicos nos Estados Unidos (ABERBACH e ROCKMAN, 2009; LEWIS, 2011)

A questão nos remete a um ponto central do desenho institucional das ARIs: o papel do Senado Federal. O modelo brasileiro adotou, adaptando regra presente em muitas das agências de outros países, e em especial dos EUA, a necessidade de aprovação prévia do Senado Federal, por voto secreto, após argüição pública, dos nomes dos indicados pelo Presidente para as ARIs. Esta é uma limitação inspirada na ideia de “pesos e contrapesos” no regime democrático, prevendo o exercício, pelo Poder Legislativo, de controle sobre a



administração do Estado, exercida pelo Poder Executivo (MAJONE, 2001). De fato, nos EUA a gênese do modelo de agência independente está relacionada a uma iniciativa do próprio Poder Legislativo de conter ou limitar os poderes do Chefe do Executivo sobre os órgãos reguladores.

É interessante ressaltar que a Constituição de 1988 prevê uma vasta gama de mecanismos de fiscalização do Executivo pelo Poder Legislativo. Além do seu papel no acompanhamento e na aprovação das contas do Executivo - contando para isso com um órgão auxiliar que possui uma estrutura burocrática qualificada, o Tribunal de Contas da União (TCU) - o Legislativo brasileiro, por meio de suas comissões permanentes, possui prerrogativas constitucionais importantes para o exercício do seu papel de controle, como as Audiências Públicas, as Propostas de Fiscalização e Controle, as Convocações de Ministros para esclarecimento de políticas e os Requerimentos de Informação aos ministérios e agências estatais. Os mecanismos constitucionais, entretanto, “não são suficientes para uma fiscalização eficaz” (FIGUEIREDO, 2001, p. 692).

De fato, a literatura sobre o tema sugere que a concentração de poder decisório na Presidência e nas lideranças partidárias da coalizão presidencial no Legislativo, no sistema brasileiro, influencia a baixa efetividade da responsabilização do Executivo por via parlamentar (FIGUEIREDO, 2001). Nas situações em que esse controle é efetivamente exercido, ele se dá sob a lógica do controle político-partidário, ou seja, sobre os membros políticos do Estado, e não sobre o funcionamento da burocracia (ARANTES *et al.*, 2010). Dessa forma, os parlamentares de oposição preferem, tipicamente, exercer seu papel de controle por meio do seu poder de denúncia, geralmente orientado pela lógica do combate à corrupção e ao desvio de recursos públicos, ou ainda pelas investigações das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs).

Assim, em contraste com o caso norteamericano, em que as comissões parlamentares temáticas atuam intensamente no monitoramento e controle da atuação das agências governamentais, no Brasil o Legislativo pouco exerce o seu papel de controlador da implementação da política pública pela burocracia, para além de denúncias e questionamentos sobre suspeitas de irregularidades.

É neste contexto que pretendemos analisar a questão das vacâncias dos cargos de direção nas ARIs federais. Como vimos, a literatura sugere que o Senado exerceria de forma pouco efetiva o seu papel de controle neste caso.

#### **4.2. Hipóteses e operacionalização das variáveis**

A primeira hipótese a ser investigada nesta seção diz respeito ao efeito das transições presidenciais sobre a taxa de interrupção dos mandatos dos dirigentes das ARIs.

Para avaliar este efeito, analisamos as diferenças entre as taxas de conclusão médias dos dirigentes de mandatos circunscritos a uma única administração presidencial com as taxas do conjunto de dirigentes cujo mandato atravessa mais de um mandato presidencial. A nossa primeira hipótese (H1) estipula que dirigentes cuja mandatos atravessam mais de uma administração presidencial terão taxas de conclusão menores que as obtidas por aqueles cujo mandato foi exercido de forma circunscrita a uma única administração presidencial.

Para fins de operacionalização da variável dependente - a taxa de conclusão do mandato - trabalhamos com informações obtidas no sítio na internet do Senado Federal, bem como pesquisas realizadas nas edições online do Diário Oficial da União. Todos os dirigentes nomeados para ARIs a partir de 1997 foram incluídos na amostra, com exceção daqueles que encontravam no exercício do cargo em dezembro de 2014, e cujo mandato se estenderia para além desta data. Aqueles dirigentes que cumpriram integralmente o seu mandato - ou seja, não foram exonerados, em virtude de renúncia ou outra razão, antes do seu final - foram classificados com uma variável *dummy* “Mandato concluído” de valor “1”. Todos os dirigentes que foram exonerados antes da conclusão do mandato foram classificados na mesma variável sob o valor “0”.

Adicionalmente, investigamos também, com a finalidade de testar a consistência da nossa hipótese, as diferenças entre as taxas de recondução dos dirigentes entre os dois grupos. Espera-se, com base em nossa hipótese de trabalho, que as taxas de recondução sejam menores para os dirigentes que vivenciam transições presidenciais do que para os demais, pelas mesmas razões apontadas.

Uma variável adicional diz respeito à natureza da transição presidencial, ou seja, se ela representa também uma transição político-partidária ou não. Temos, no período observado (1997-2014) duas transições presidenciais: a transição FHC-Lula, em 2002-2003, e a transição Lula-Dilma, em 2010-2011. A primeira é uma transição com mudança político-partidária (de PSDB para PT), enquanto a segunda se dá num contexto de continuidade político-partidária (dois governos do PT). Supomos que as taxas de conclusão do mandato serão menores nas transições presidenciais que representem mudança político-partidária do chefe do Executivo, dada a maior probabilidade de divergência das preferências de políticas com os diretores das ARIs nomeados na gestão anterior.

Uma variável explanatória importante para nossa análise é o setor de atuação das ARIs. Dividimos as dez agências federais em dois grupos de natureza setorial: Infraestrutura (reunindo ANP, Aneel, Anatel, Anac, ANTT e Antaq) e Socioambiental (reunindo ANS, Anvisa, ANA e Ancine), buscando analisar os efeitos do contexto setorial no exercício da influência presidencial sobre as ARIs. Nossa hipótese é que a maior importância da credibilidade regulatória junto aos investidores privados, característica dos setores de infraestrutura, levaria a uma intensidade menor da interferência do Executivo nos mandatos das ARIs dessa área. Dessa forma, segundo a nossa segunda hipótese (H2), as taxas de conclusão médias dos mandatos seriam maiores entre os dirigentes das ARIs dos setores de Infraestrutura, em relação às agências da área Socioambiental.

As transições presidenciais, entretanto, não esgotam as hipóteses de exercício da influência presidencial; casos de crise setorial, cujo desdobramento possa representar ônus político para o Presidente, representam uma explicação alternativa. Com o objetivo de ilustrar os mecanismos pelos quais é exercida a influência presidencial sobre as ARIs, exploramos brevemente o caso da Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC por ocasião da crise do caos aéreo, entre 2006 e 2007, durante o governo Lula.

Em seguida, tratamos da questão das vacâncias nas agências. Uma hipótese inicial a esse respeito se refere ao efeito das preferências presidenciais sobre as vacâncias. Para fins de operacionalização desta variável dependente, compilamos as médias mensais das taxas de preenchimento de vagas de direção (TP) das dez ARIs federais, no período 1997-2014, trabalhando a partir dos dados coletados sobre o cumprimento dos mandatos dos diretores (descritos acima). Adicionalmente, com o objetivo de contribuir para elucidar os

mecanismos da estratégia presidencial neste campo, calculamos também o percentual de tempo durante o qual cada ARI operou com sua diretoria completa.

Segundo nossa terceira hipótese (H3), as taxas mensais médias de preenchimento de cargos de direção (TP) variam de acordo com o grau de afinidade do partido do Presidente da República com o modelo de ARI. Neste sentido, o governo FHC, do PSDB, que instituiu as agências no bojo de reformas econômicas liberalizantes e de uma proposta de mudança do papel do Estado na economia, teria supostamente um maior compromisso político com o funcionamento do modelo do que os governos subsequentes, do Partido dos Trabalhadores (PT), o que se traduziria em maiores taxas de preenchimento dos cargos de direção no caso do governo do PSDB.

Além disso, por razões análogas às descritas acima – ou seja, a preocupação dos governos com a questão da credibilidade regulatória - supomos que as agências do setor de Infraestrutura terão maiores taxas de preenchimento (TP), em relação às ARIs da área Socioambiental.

Agregamos ainda à análise das taxas de preenchimento das posições de direção um elemento importante de desenho institucional: a introdução, pelo Governo Dilma, da possibilidade de nomeação unilateral pelo Executivo de diretores interinos, nos casos em que as vacâncias impeçam o quórum para deliberação das agências da área de transportes (ANTT e Antaq). Buscamos observar como a introdução unilateral desta inovação ajuda a problematizar a discussão a respeito da estratégia presidencial do esvaziamento das ARIs.

Por fim, uma terceira dimensão da análise diz respeito ao papel do Senado Federal. Nossa hipótese inicial, neste caso, prevê um papel limitado do Senado no controle dos órgãos do executivo, incluindo as ARIs, o que deveria se traduzir, empiricamente, em altas taxas de aprovação das indicações, bem como em tempos médios de tramitação relativamente curtos.

Buscamos abordar esse tema de forma exploratória, utilizando estatísticas descritivas a respeito da tramitação das indicações do Executivo para as ARIs. Os dados analisados foram coletados no sítio da internet do Senado Federal, e incluem, para todas as indicações feitas entre 1997 e 2014, o tempo decorrido entre a indicação do Executivo e a votação pelo Plenário do Senado e o resultado da votação, bem como o número de vezes em que a indicação do Executivo foi retirada antes de ir a voto.

No intuito de explorar mais a fundo o tema, analisamos com maior detalhe o caso das indicações para a Agência Nacional de Transportes - ANTT no Governo Dilma, buscando compreender porque, neste caso específico, o governo enfrentou dificuldades para ter os nomes indicados aprovados no Legislativo. O caso demonstra ainda a capacidade institucional do Executivo, no sistema político brasileiro, de adotar instrumentos voltados a garantir a sua influência sobre a estrutura do Poder Executivo - no caso, a partir de uma mudança unilateral (feita por decreto presidencial) no desenho institucional de duas ARIs, de forma a circundar o problema enfrentado com as aprovações no Legislativo.

### 4.3. Influência presidencial sobre as ARIs: taxas de conclusão dos mandatos

Os resultados empíricos relativos à nossa primeira hipótese (H1) são descritos na Tabela 5. É possível observar que a transição presidencial parece afetar a taxa de conclusão dos mandatos dos dirigentes das ARIs (ver análise multivariada, na Subseção 4.3.1). Enquanto a taxa de conclusão dos mandatos circunscritos ao mandato presidencial é de 90%, os dirigentes cujos mandatos atravessaram uma transição presidencial concluíram seu mandato em 76% dos casos.

*Tabela 5. Efeitos das transições presidenciais na proporção de diretores de ARIs que completam o seu mandato*

CARACTERÍSTICA DO MANDATO DO DIRETOR	COMPLETARAM O MANDATO	TOTAL	%
Circunstrito ao mandato presidencial	70	78	90%
Não circunscrito ao mandato presidencial	68	90	76%
Atravessado por transição presidencial, com mudança político-partidária (FHC para Lula)	31	46	67%
Atravessado por transição presidencial, sem mudança político-partidária (Lula para Dilma)	37	44	84%
<b>Total</b>	<b>138</b>	<b>168</b>	<b>82%</b>

*Fonte: elaboração própria*

Os dados empíricos também parecem reforçar a nossa hipótese a respeito da importância da percepção dos próprios diretores das ARIs em relação à sua sustentação política. Dos 15 diretores que vivenciaram a transição do governo FHC para o governo Lula e não

completaram o seu mandato, 5 renunciaram ao cargo antes mesmo do início da administração do PT.

Um outro indicador relevante diz respeito à taxa de reconduções dos diretores das ARIs. Se nossa hipótese está correta, ou seja, se os presidentes eleitos atuam para interferir na continuidade dos mandatos dos diretores nomeados pelo seu antecessor, é natural que as taxas de recondução destes diretores para um novo mandato sejam também reduzidas em relação à média. É o que de fato ocorre, como é possível observar na Tabela 6: de 43 diretores nomeados no governo FHC que poderiam ter sido reconduzidos aos seus cargos no governo Lula, apenas 4, ou 9%, o foram.

*Tabela 6. Efeitos das transições presidenciais na proporção de diretores de ARIs reconduzidos para mais um mandato\**

<b>CARACTERÍSTICA DO MANDATO DO DIRETOR</b>	<b>RECONDUZIDOS</b>	<b>TOTAL</b>	<b>%</b>
Circunscrito ao mandato presidencial	31	70	44%
Não circunscrito ao mandato presidencial	18	80	23%
Atravessado por transição presidencial, com mudança político-partidária (FHC para Lula)	4	43	9%
Atravessado por transição presidencial, sem mudança político-partidária (Lula para Dilma)	14	37	38%
<b>Total</b>	<b>49</b>	<b>150</b>	<b>33%</b>

*Fonte: elaboração própria*

*\*Inclui apenas diretores que poderiam ser reconduzidos para mais um mandato, conforme regras de cada ARI*

Seriam os cargos de diretor-presidente da ARI mais valiosos que as demais posições de direção para as estratégias de influência presidencial? Há razões para acreditarmos que sim. Afinal, embora sejam administradas em regime de colegiado, as ARIs estabelecem em seus regulamentos e textos legais prerrogativas próprias aos seus diretores-presidentes, entre os quais a definição das pautas da diretoria, a representação externa da agência, inclusive junto ao Ministério do setor, a assinatura ou homologação de atos administrativos, além de um poder de grande importância: a prerrogativa de fazer nomeações para cargos comissionados dentro da estrutura da ARI. Dessa forma, seria razoável esperar que o perfil das nomeações para os cargos de Diretor-Presidente ou Diretor-Geral recebessem maior atenção dos Presidentes da República na sua busca por maior influência política. De fato, é o que se observa nas Tabelas 7 e 8: apenas 56% dos diretores-presidentes de ARIs nomeados por FHC, cujo mandato se encerraria no governo

Lula, o exerceram até o final. Destes, nenhum foi reconduzido ao cargo pela nova administração.

*Tabela 7. Efeitos das transições presidenciais na proporção de diretores-presidentes de ARIs que completam o seu mandato*

<b>CARACTERÍSTICA DO MANDATO DO DIRETOR-PRESIDENTE</b>	<b>COMPLETARAM O MANDATO</b>	<b>TOTAL</b>	<b>%</b>
Circunstrito ao mandato presidencial	20	23	87%
Não circunscrito ao mandato presidencial	15	19	79%
Atravessado por transição presidencial, com mudança político-partidária (FHC para Lula)	5	9	56%
Atravessado por transição presidencial, sem mudança político-partidária (Lula para Dilma)	10	10	100%
<b>Total</b>	<b>35</b>	<b>42</b>	<b>83%</b>

*Fonte: elaboração própria*

Ainda em relação aos diretores-presidentes, chama a atenção também que a taxa de recondução, para aqueles que exerciam o cargo na transição do governo Lula para o governo Dilma, foi de apenas um terço dos casos. Esta parece ser uma indicação de que mesmo em casos de continuidade político-partidária, os presidentes eleitos tem incentivos para fazer uso de suas próprias redes pessoais e profissionais na montagem de suas equipes de governo, incluindo-se aí, naturalmente, as ARIs.

*Tabela 8. Efeitos das transições presidenciais na proporção de diretores-presidentes de ARIs reconduzidos para mais um mandato\**

<b>CARACTERÍSTICA DO MANDATO DO DIRETOR-PRESIDENTE</b>	<b>RECONDUZIDOS</b>	<b>TOTAL</b>	<b>%</b>
Circunstrito ao mandato presidencial	13	20	65%
Não circunscrito ao mandato presidencial	3	18	17%
Atravessado por transição presidencial, com mudança político-partidária (FHC para Lula)	0	9	0%
Atravessado por transição presidencial, sem mudança político-partidária (Lula para Dilma)	3	9	33%
<b>Total</b>	<b>16</b>	<b>38</b>	<b>42%</b>

*Fonte: elaboração própria*

*\*Inclui apenas dirigentes que poderiam ser reconduzidos para mais um mandato, conforme regras de cada ARI*

Nossa hipótese H2 diz respeito à diferença entre as taxas de conclusão de mandato, nas transições presidenciais, entre agências do setor de infraestrutura daquelas do setor socioambiental. Especulamos que ARIs de infraestrutura teriam maiores taxas de conclusão, devido a possíveis maiores impactos da interferência presidencial na credibilidade regulatória.

Os dados, entretanto, não confirmam esta hipótese, como mostra a Tabela 9. Entre os diretores com mandato não circunscrito ao mandato presidencial, a taxa de conclusão foi de 70% nas ARIs de infraestrutura, contra 83% nas agências socioambientais.

*Tabela 9. Efeitos das transições presidenciais na proporção de diretores de ARIs que completam o seu mandato, por setor da agência*

CARACTERÍSTICA DO MANDATO DO DIRETOR	SETOR DA ARI					
	INFRAESTRUTURA			SOCIOAMBIENTAL		
	MC	T	%	MC	T	%
Circunscrito ao mandato presidencial	38	43	88%	32	35	91%
Não circunscrito ao mandato presidencial	38	54	70%	30	36	83%
<b>Total</b>	<b>76</b>	<b>97</b>	<b>78%</b>	<b>62</b>	<b>71</b>	<b>87%</b>

*Fonte: elaboração própria*

*MC = mandato completo*

*T = total*

Uma possível explicação para este fenômeno é a maior duração média dos mandatos nas agências de infraestrutura, em relação às socioambientais (ver Seção 3). Mandatos mais longos representam, para o presidente eleito, um obstáculo intertemporal importante à sua influência sobre as ARIs, na medida em que retardam a sua possibilidade de nomear diretores alinhados com suas preferências de políticas.

Tomados como um todo, os dados descritivos parecem, à primeira vista, confirmar a hipótese de exercício de influência política do Executivo sobre os mandatos dos dirigentes nomeados pelo antecessor. Para analisar as hipóteses de forma mais sistemática, desenvolvemos uma análise multivariada, descrita a seguir.



### 4.3.1. Análise multivariada

Com o objetivo de analisar de forma mais sistemática os mecanismos de influência presidencial sobre as ARIs, desenvolvemos uma análise estatística multivariada. As nossas variáveis dependentes são “Conclusão do mandato”, que assume valor 1 se o diretor o exerceu até o final, e valor 0 em caso negativo; e “Recondução a novo mandato”, que assume valor 1 se o diretor foi reconduzido a um novo mandato, e valor 0 em caso negativo. Por se tratarem de variáveis de natureza binária, a técnica estatística mais apropriada é a regressão logística.

Para os fins desta análise, foram considerados apenas os diretores cuja previsão de conclusão de mandato não ultrapassaria o ano de 2014. Além disso, no caso das reconduções, foram analisados apenas aqueles casos em que o diretor poderia ser reconduzido a mais um mandato, conforme as regras da ARI (algumas agências limitam o número de reconduções dos diretores, como discutido na Seção 3).

*Tabela 10. Regressão logística: conclusão do mandato*

VARIÁVEIS EXPLANATÓRIAS	COEFICIENTE	Z	P> Z
Mandato circunscrito**	1.04	2.32	0.02
Infraestrutura	-0.63	-1.43	0.15
Diretor-presidente	0.26	0.54	0.59
Constante	1.45	3.61	0.00
Observações	168		
Log likelihood	-74.67		
LR chi2	8.32		
Pseudo-R2	0.05		

*Fonte: elaboração própria*

\* - estatisticamente significativa ao nível de 1%

\*\* - estatisticamente significativa ao nível de 5%

\*\*\* - estatisticamente significativa ao nível de 10%

Os efeitos de três variáveis explanatórias foram mensurados pela regressão. A variável “Mandato circunscrito” assume valor 1 nos casos em que não há mudanças na Presidência da República durante o exercício do mandato do diretor, e valor 0 quando há troca presidencial. A variável Infraestrutura assume valor 1 caso a ARI seja do setor de Infraestrutura, e valor 0 se for da área Socioambiental. Já a variável Diretor-Presidente

assume valor 1 se o cargo em questão for de Diretor-Presidente da ARI, e valor 0 nos demais.

No caso da variável Conclusão do Mandato, a regressão mostra haver efeito estatisticamente significativo, a nível de 5%, da variável Mandato Circunscrito. O sinal do coeficiente é positivo, conforme estipulado pela nossa hipótese: mandatos não atravessados por mudanças presidenciais representam maior probabilidade de conclusão do mandato do diretor. As demais variáveis explanatórias: Infraestrutura e Diretor-Presidente – não mostraram efeitos estatisticamente significativos, como mostrado na Tabela 10.

Em relação à variável Recondução, as três variáveis explanatórias do nosso modelo foram estatisticamente significativas. A variável Mandato Circunscrito é estatisticamente significativa ao nível de 1%, com sinal positivo, conforme estipulado pela nossa hipótese. A variável Diretor-Presidente é estatisticamente significativa ao nível de 5%, com sinal positivo, ou seja, ocupantes de cargo de Diretor-Presidente possuem maior probabilidade de recondução em relação aos demais, como visto na Tabela 11. Podemos especular que, pelo caráter estratégico do seu cargo, alguns Diretores-Presidentes funcionem como “guardiões” dos interesses da Presidência da República nas ARIs, o que favoreceria a sua permanência no cargo.

Em relação à variável Infraestrutura, há significância estatística ao nível de 10%, mas com sinal negativo, ou seja, há menor probabilidade de recondução para os cargos das ARIs nesse setor. Nossas hipóteses não propõem uma explicação clara para esta diferença. Uma possível razão seria a ocorrência mais frequente de alterações nas diretrizes de política pública, no período compreendido pela análise, nos setores de infraestrutura em relação aos socioambientais. Esta hipótese especulativa, entretanto, precisaria ser confirmada a partir de futuros estudos empíricos.

Se os números comprovam parcialmente nossas hipóteses iniciais, a análise em profundidade de um caso particular pode ajudar a elucidar as motivações e os mecanismos concretos pelos quais os Presidentes, diretamente ou por meio de seus Ministros de Estado, podem induzir a interrupção dos mandatos pelos diretores das ARIs. Neste sentido, é ilustrativo o caso da crise da Anac, ocorrida entre 2006 e 2007, descrito brevemente a seguir.

Tabela 11. Regressão logística: recondução

VARIÁVEIS EXPLANATÓRIAS	COEFICIENTE	Z	P> Z
Mandato circunscrito*	1.15	3.03	0.00
Infraestrutura***	-0.71	-1.89	0.06
Diretor-presidente**	0.86	2.05	0.04
constante	-1.12	-2.96	0.00
Observações	150		
Log likelihood	-87.06		
LR chi2	15.40		
Pseudo-R2	0.08		

Fonte: elaboração própria

\* - estatisticamente significativa ao nível de 1%

\*\* - estatisticamente significativa ao nível de 5%

\*\*\* - estatisticamente significativa ao nível de 10%

#### 4.3.2. O caso da crise na Anac

A Anac, criada por lei em 2005 em substituição ao antigo Departamento de Aviação Civil – DAC, ligado à Aeronáutica, começa a operar em fevereiro de 2006. Para o cargo de primeiro diretor-geral da agência, foi escolhido Milton Zuanazzi, engenheiro filiado ao PT, que fora Secretário de Turismo do governo do Rio Grande do Sul, na gestão Olívio Dutra. Os outros diretores nomeados para a agência na sua primeira gestão foram Denise Abreu, advogada e ex-subchefe adjunta de assuntos jurídicos da Casa Civil; Leur Lomanto, ex-deputado federal pelo PMDB; Jorge Luiz Brito Veloso, oficial da aeronáutica e ex-chefe de divisão do DAC; e Josef Barat, economista e ex-Secretário de Transportes do Estado do Rio de Janeiro.

No dia 29 de setembro de 2006, um jato da empresa Gol Linhas Aéreas que viajava de Manaus para Brasília, com 154 ocupantes, chocou-se no ar com um jato executivo Legacy, fabricado pela empresa Embraer. No dia seguinte, os destroços do avião foram encontrados em meio à floresta amazônica. Não houve sobreviventes dentre os ocupantes do vôo da Gol. As especulações em torno das circunstâncias do acidente sugeriam que erros cometidos por controladores de vôo na orientação aos pilotos teriam sido os responsáveis. Em resposta, lideranças ligadas à corporação dos controladores, pertencentes à Aeronáutica, passaram a defender a categoria, expondo a insuficiência do número de controladores e as suas condições inapropriadas de trabalho, culminando, em 30 de março de 2007, na organização de operações-padrão pelos operadores, atrasando vôos em todo o país. Os líderes do movimento acabaram sendo presos por insubordinação.

A crise se aprofundou ainda mais quando, em 17 de julho de 2007, um Airbus da TAM Linhas Aéreas que aterrissava no aeroporto de Congonhas, em São Paulo, perdeu o controle e se chocou com um prédio, matando as 187 pessoas a bordo (DIEGUEZ, 2013). As especulações iniciais sugeriam como uma das causas da tragédia as más condições técnicas da pista de Congonhas, que teriam provocado a derrapagem da aeronave<sup>25</sup>. O governo se via, assim, envolvido diretamente no clamor da opinião pública pela responsabilização dos culpados pelo acidente.

O acúmulo de situações críticas no setor da aviação civil, com grande apelo junto à opinião pública, exigia do governo uma resposta política: no dia 25 de julho, o Ministro da Defesa Waldir Pires era exonerado do cargo, assumindo o seu lugar o ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal Nelson Jobim. Entre as primeiras medidas avaliadas pelo novo ministro estavam maneiras de interferir na Anac, dada a intensa atenção da mídia ao órgão, cujos diretores vinham sendo acusados pela imprensa, o Ministério Público e o Legislativo de negligência na sua atuação durante a crise (DIEGUEZ, 2013). Em seu primeiro dia no cargo, Jobim afirmou: “Vou examinar, estudar e ver se a modelagem da Anac serve para a aviação brasileira. Se precisar alterar, vamos alterar (...) não podemos ficar engessados (...) Eu me pergunto se o modelo de agência deve ser igual para todas as áreas. Não tenho noção clara, mas terei” (KOMATSU, 2007)

A opção do governo, entretanto, acabou por ser pela pressão política junto aos diretores da ARI, para que renunciassem aos seus cargos. Em 24 de agosto de 2007, a Diretora de Regulação, Denise Abreu, provavelmente a face mais visível da agência junto à opinião pública, renunciava ao cargo. Nas semanas seguintes, seu exemplo foi seguido pelos diretores Leur Leumanto, Josef Barat e Jorge Luiz Brito Veloso, deixando a agência com um único diretor, o seu diretor-geral Milton Zuanazzi.

Zuanazzi, sem embargo, não resistiu por muito mais tempo: em 31 de outubro, apresenta a sua renúncia ao cargo, em carta que mostra grande ressentimento com o novo Ministro, queixando-se da sua interferência na autonomia da agência:

---

<sup>25</sup> As principais variáveis que contribuíram para o acidente, entretanto, segundo relatório do Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (Cenipa) produzido em 2009, foram o não funcionamento de um dos reversos da aeronave e um erro dos pilotos no posicionamento dos manetes, alavancas que aceleram e param o avião (DIEGUEZ, 2013).

Mantive-me, até agora, porque não seria irresponsável em abandonar a missão de presidir esta Agência Reguladora sem os legais substitutos estarem aptos para assumirem seus encargos e fiquei silenciosamente vendo o atual Ministro da Defesa, num teatro com tinturas de exibicionismo, a demitir-me diariamente pela mídia, como se essa atitude estivesse de acordo com as responsabilidades republicanas e à altura de nossos cargos.

A lei que criou a ANAC lhe deu autonomia administrativa. Se a decisão do Governo é caminhar para esta retirada, primeiro mude-se a lei, para que depois se tome as atitudes correspondentes, nunca o contrário, pois dessa forma estamos ferindo de morte a Constituição da República. O que estamos vendo até o presente momento é o mais absoluto desrespeito à legalidade, atropelando-se o princípio daquela autonomia dada pelo diploma legal (ZUANAZZI, 2007).

O caso da Anac ilustra os limites da independência das ARIs num contexto bastante particular: uma crise aguda, de grande comoção nacional, em que a efetividade da ação regulatória do Estado é posta em cheque. Acreditamos que a descrição do caso é útil, entretanto, no sentido de demonstrar a tese de Moe (1985), segundo a qual os Presidentes da República são responsabilizados pela sociedade pelos resultados das ações de toda a estrutura administrativa do Estado, o que os leva a possuir incentivos para buscar ampliar a sua influência sobre essa estrutura, em especial sobre áreas percebidas como mais sensíveis à opinião pública. Nesse sentido, o recurso à pressão política pela renúncia de diretores de ARIs é mais um instrumento à disposição dos Presidentes e seus Ministros conforme a conjuntura política assim exija.

#### **4.4. Influência presidencial nas ARIs: a taxa de preenchimento das vagas de direção**

Uma segunda dimensão da análise diz respeito às vacâncias nas posições diretivas das ARIs. Para fins de operacionalização desta variável dependente, trabalhamos com as médias mensais das taxas de preenchimento (TP) de vagas de direção das dez ARIs federais, no período 1998-2014, calculada como o número de vagas de direção preenchidas em relação ao total existente, em cada um dos meses, no período. As variáveis explanatórias utilizadas foram “Partido do Presidente da República”, que assume valor 1 no caso dos governos do PT, entre 2003 e 2014 e valor 0 para o governo do PSDB, entre 1998 e 2002; e “Infraestrutura”, que assume valor 1 para as ARIs deste setor e valor 0 para

aquelas da área Socioambiental. A técnica estatística utilizada foi a regressão linear múltipla.

Para fins de operacionalização da regressão, as médias mensais foram agregadas em médias anuais para cada uma das ARIs, totalizando 140 observações. Os resultados estão descritos na Tabela 12. Enquanto a variável Infraestrutura não demonstrou efeito estatisticamente significativo, a variável “Partido do Presidente” mostrou efeito estatisticamente significativo ao nível de 1%, com sinal negativo, ou seja, a mudança política na Presidência em 2003 afeta negativamente as taxas de preenchimento dos cargos de direção das ARIs.

*Tabela 12. Regressão linear múltipla: média anual da taxa de preenchimento de cargos de direção, por ARI*

<b>VARIÁVEIS EXPLANATÓRIAS</b>	<b>COEFICIENTE</b>	<b>T</b>	<b>P&gt; T </b>
Partido do Presidente (PT)*	-0.10	-4.12	0.00
Infraestrutura	0.00	0.23	0.82
Constante	0.97	36.85	0.00
Observações	140		
F (2,137)	8.53		
P > F	0.00		
R2	0.11		

*Fonte: elaboração própria*

\* - estatisticamente significativo ao nível de 1%

\*\* - estatisticamente significativo ao nível de 5%

\*\*\* - estatisticamente significativo ao nível de 10%

Para facilitar a visualização desta diferença, o Gráfico 1 demonstra graficamente as médias mensais da taxa de preenchimento (TP), relativa à totalidade das ARIs funcionantes em cada ponto no tempo. A média mensal da TP, calculada para todas as ARIs, é de 95,5% no governo FHC, 87,1% no governo Lula, e 85,2% no governo Dilma.

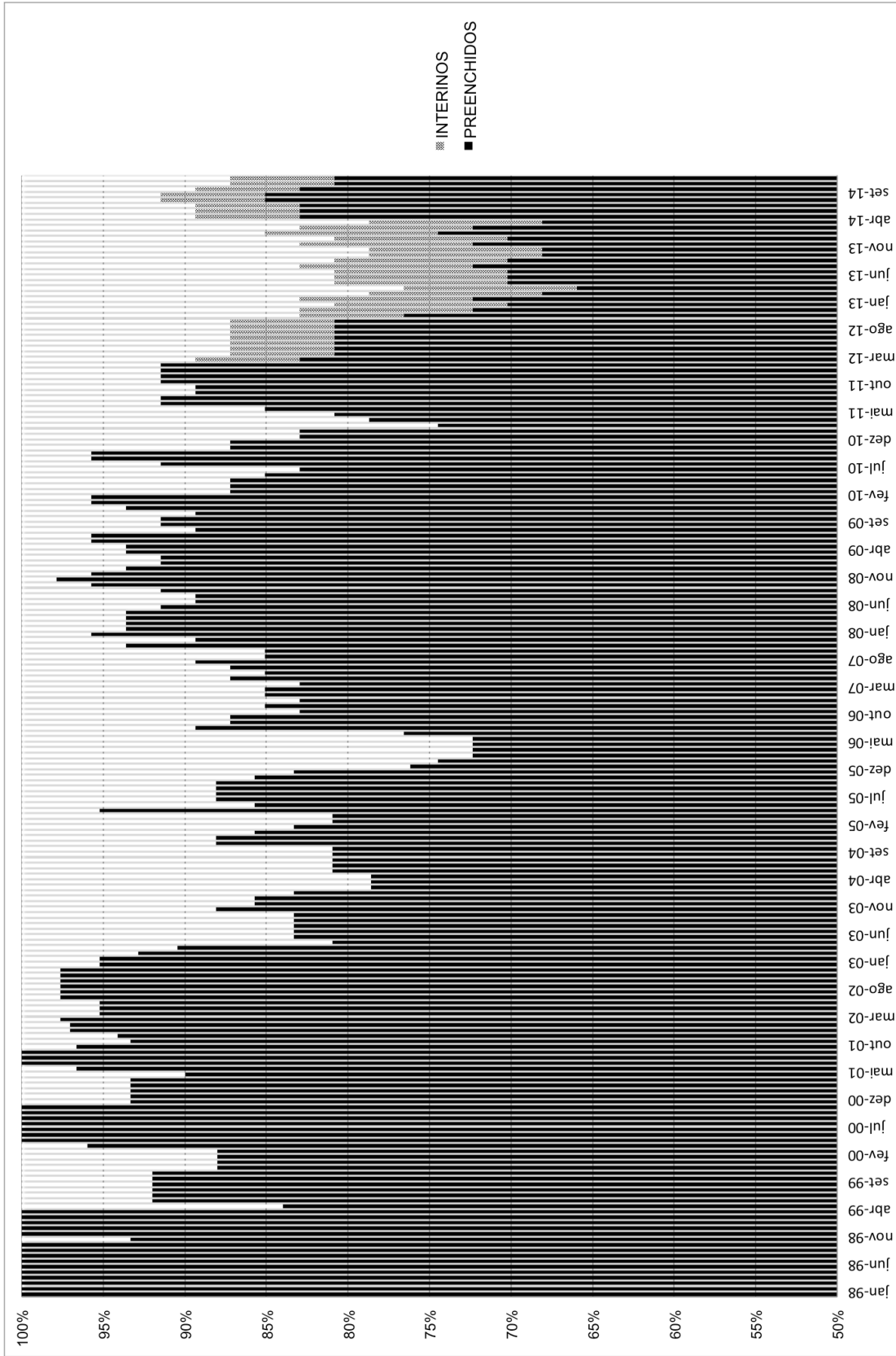


Gráfico 1 - Taxa de Preenchimento dos cargos de direção das ARIs, por mês/ano (1997-2014).  
Fonte: Elaboração do autor

O Gráfico 1 também demonstra a importância da medida adotada no governo Dilma, que, por meio de dois decretos presidenciais, permitiu a nomeação de diretores interinos na ANTT e Antaq, sem necessidade de aprovação prévia pelo Senado, como será discutido na Subseção 4.5.

Uma segunda variável a ser analisada diz respeito à proporção do tempo em que as ARIs operaram com a diretoria completa. A unidade de análise são observações mensais, para cada ARI, contabilizando-se as observações em que cada agência possuía todos os cargos de direção ocupados, em relação ao total. Os dados foram compilados a partir das datas de início e término do mandato de cada um dos diretores das ARIs no período 1997-2014, coletadas no sítio do Senado Federal e complementadas com consultas à versão online do Diário Oficial da União.

*Tabela 13. Proporção do tempo em que as ARIs atuaram com a diretoria completa, por governo e setor, em meses*

ARI	FHC			LULA			DILMA			TOTAL		
	DC	M	%	DC	M	%	DC	M	%	DC	M	%
<i>Infraestrutura</i>			91%			51%			46%			60%
ANATEL	56	62	90%	44	96	46%	23	48	48%	123	206	60%
ANAC	/	/	N/A	22	59	37%	32	48	67%	54	107	50%
ANEEL	55	61	90%	80	96	83%	31	48	65%	166	205	81%
ANP	53	60	88%	20	96	21%	21	48	44%	94	204	49%
ANTT	10	10	100%	51	96	53%	14	48	29%	75	154	49%
ANTAQ	10	10	100%	59	96	61%	32	48	67%	101	154	66%
<i>Socioambiental</i>			79%			60%			35%			56%
ANA	25	25	100%	68	96	71%	24	48	50%	117	169	69%
ANCINE	13	13	100%	55	96	57%	18	48	38%	54	107	55%
ANS	25	44	57%	56	96	58%	21	48	35%	98	188	52%
ANVISA	36	44	82%	52	96	54%	5	48	10%	93	188	49%
<b>MÉDIA</b>			<b>86%</b>			<b>55%</b>			<b>49%</b>			<b>58%</b>

Fonte: elaboração própria

DC = número de meses em que a ARI atuou com a diretoria completa

M = total de meses de operação da ARI



A Tabela 13 mostra que, em média, as agências operaram durante o governo FHC durante 86% do tempo com a diretoria completa, percentual que cai para 55% no governo Lula e 49% no governo Dilma. Em alguns casos, os percentuais são significativamente baixos: durante o Governo Lula, por exemplo, a ANP operou com a diretoria completa durante apenas 21% do tempo, enquanto no primeiro mandato da presidente Dilma, a Anvisa, por sua vez, atuou com a diretoria completa apenas durante 10% do tempo.

Nossa hipótese de trabalho previa que as agências do setor de Infraestrutura teriam maiores taxas de operação com a diretoria completa, em relação às ARIs da área Socioambiental. Embora isso de fato ocorra nos governos FHC e Dilma, esse padrão não é observado no governo Lula, o que faz com que as pequenas diferenças nas médias totais (60% para ARIs de Infraestrutura, contra 56% das Socioambientais) não permitam qualquer conclusão neste sentido.

Uma outra dimensão da análise das taxas de preenchimento (TP) diz respeito aos períodos de tempo em que as ARIs atuaram sem quórum para deliberação. Com exceção de duas agências – Antaq e Ancine -, todas as ARIs possuem cinco cargos de direção, necessitando de 3 diretores nomeados (portanto TP de 60%) para tomada de decisão pela diretoria colegiada. No caso de Antaq e Ancine, são necessários apenas 2 diretores, o equivalente, respectivamente a TP de 50% e 66,7%. Os resultados por ARI podem ser visualizados no Gráfico 2, que indica a taxa de preenchimento por agência, mês a mês, para o período 1998-2014.



Os resultados da análise mostram que, na maior parte do tempo, os índices estão entre 60% e 100%, o que sugere que se, por um lado, os Presidentes não garantem necessariamente a operação das ARIs com a diretoria completa (como visto na Tabela 13), por outro parecem atuar no sentido de não incapacitar totalmente as ARIs para decisão. A falta de quórum ocorreu em apenas sete situações, concentradas em quatro ARIs: ANS (maio a novembro de 2003 e abril de 2014), ANP (janeiro a maio de 2006), Antaq (janeiro a setembro de 2006 e abril a novembro de 2012) e Anac (setembro a outubro de 2007 e março a junho de 2010); em cinco delas, a perda do quórum no corpo diretivo foi antecedida de retirada de nome indicado pelo Poder Executivo ao Senado Federal, podendo portanto estar relacionada a dificuldades de aprovação do nome indicado no Congresso Nacional<sup>26</sup>. Além disso, o caso da Anac em 2007 está diretamente relacionado à crise no setor, conforme discutido anteriormente.

A análise das informações não confirma a hipótese de uma estratégia deliberada de “esvaziamento” das ARIs pelos Presidentes da República. Se, por um lado, os dados sugerem que os governos Lula e Dilma estiveram possivelmente pouco empenhados em garantir a operação das ARIs com sua diretoria completa, por outro lado esses mesmos governos parecem ter atuado de forma deliberada de forma a não incapacitar totalmente as agências, garantindo o seu quórum mínimo para deliberação. Os casos em que isso não ocorreu, ao menos numa primeira análise, parecem estar mais relacionados a dificuldades pontuais na aprovação de alguns dos nomes indicados pelo Senado Federal - tópico da próxima subseção.

#### **4.5. Tramitação no Senado Federal**

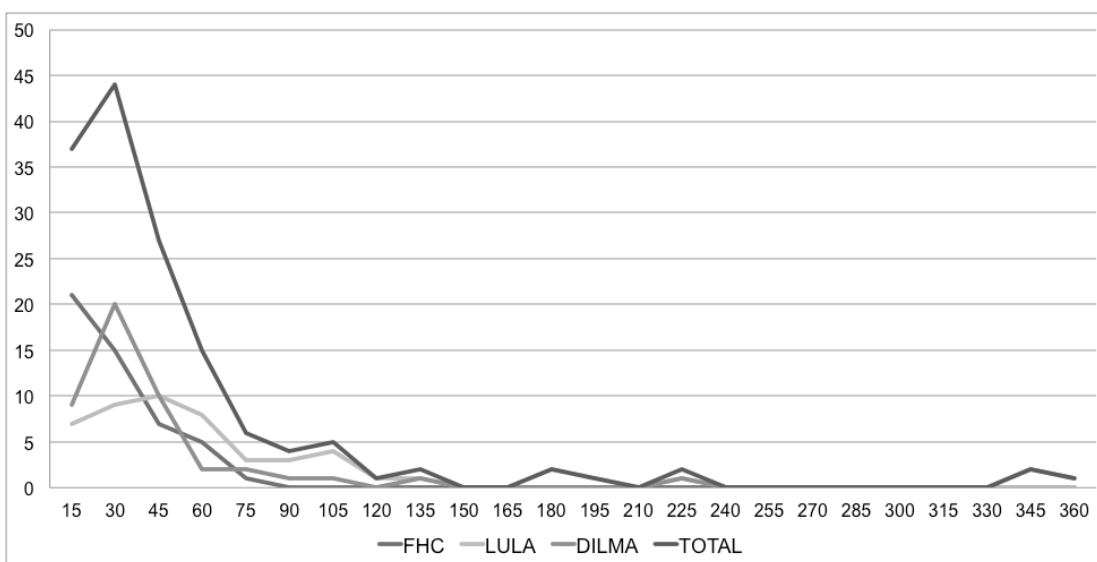
A análise da subseção anterior, relativa à operação das ARIs com a diretoria completa e à taxa de preenchimento das posições de direção (TP), exige a atenção para duas variáveis

---

<sup>26</sup> São elas: indicação de José Fantine para ANP, retirada em 15/5/05; indicação de José Ricardo Ruschel dos Santos para Antaq, retirada em 26/1/06; indicação de José Carlos Barth para a Anac, retirada em 10/5/06; retirada do nome de Murillo de Moraes Rego Barbosa para a Antaq, em 28/4/10; e indicação de Bruno Sobral de Carvalho para a ANS, retirada em 1/4/14.

explanatórias adicionais: o tempo de tramitação das indicações do Poder Executivo no Senado Federal e o resultado das votações naquela Casa Legislativa.

O Gráfico 3 apresenta, no eixo horizontal, o tempo de tramitação, em dias, de cada uma das indicações submetidas ao Senado Federal para o preenchimento de cargos de direção nas ARIs, no período compreendido entre 1997 e 2014. No eixo vertical está o número absoluto de indicações. Os dados mostram que 82,6% das indicações tiveram a sua tramitação concluída em até 60 dias, e 89,3% em até 90 dias. Estes números parecem sugerir que o Senado não atua sistematicamente de forma a protelar a aprovação das nomeações do Executivo.



*Gráfico 3 - Tempo de tramitação, em dias, das indicações para diretores de ARIs no Senado, entre o ato da indicação e a votação pelo plenário ou retirada, por governo*

*Fonte: elaboração do autor*

Um segundo ponto de destaque diz respeito ao resultado da indicação submetida ao Legislativo. Existem três resultados possíveis para a indicação: aprovação, rejeição ou retirada da indicação pelo Executivo. A explicação mais plausível para o ato de retirada, sem prejuízo de outras causas pontuais, é a antecipação pelo Executivo da probabilidade de rejeição do nome indicado pelos senadores.

A Tabela 14 mostra os números relativos a todas as 208 indicações para cargos de direção das ARIs submetidas ao Senado Federal entre 1997 e 2014, por governo. A taxa média de aprovação é de 93%; apenas 3 das 208 indicações foram rejeitadas pelo voto do plenário. É interessante observar que embora a taxa de aprovação mais baixa observada entre os três governos seja o da administração Dilma Rousseff (83%), esse índice se deve, essencialmente, a uma situação específica: a ocorrência de disputa política em torno da área de Transportes, no início do mandato, que levou a que o Executivo retirasse seis diferentes indicações feitas para a direção da ANTT entre dezembro de 2011 e abril de 2013. Este caso será detalhado na subseção seguinte.

*Tabela 14. Taxas médias de aprovação das indicações para diretores de ARIs no Senado Federal*

GOVERNO	APROVADA	REJEITADA	RETIRADA	TOTAL	TAXA DE APROVAÇÃO
FHC	53	0	0	53	100%
Lula	98	2	5	105	93%
Dilma	42	1	7	50	84%
<b>Total</b>	<b>193</b>	<b>3</b>	<b>12</b>	<b>208</b>	<b>93%</b>

*Fonte: elaboração própria*

Os dados obtidos, embora não sejam conclusivos, parecem indicar que a exigência da aprovação de nomes pelo Senado Federal não se constitui em limite significativo à influência presidencial sobre as ARIs: os nomes indicados são em sua grande maioria aprovados, em prazos relativamente curtos.

Esta alta taxa de aprovação, entretanto, deve ser interpretada com cautela: afinal, é possível que o Poder Executivo aja de forma estratégica, antecipando as reações do Senado Federal ou negociando com os senadores os nomes escolhidos, previamente à indicação formal. Neste caso, as altas taxas de aprovação poderiam não refletir a real influência do Senado sobre o processo de escolha dos diretores das ARIs. Esta hipótese, que nossos dados não permitem aprofundar, precisa entretanto ser lida dentro da dinâmica política das relações Executivo-Legislativo no Brasil, marcada pela baixa efetividade controle do Legislativo sobre a atuação do Poder Executivo e pelas negociações individualizadas em relação às indicações para cargos públicos. O trecho abaixo ilustra uma hipótese levantada na literatura para caracterizar deste processo:

Na medida em que as indicações parlamentares de caráter político-partidário para postos de natureza técnica no Executivo são prática corrente no sistema político brasileiro, pode-se supor que o controle da atuação dos indicados se dê por seus patrocinadores parlamentares – e por ninguém mais. Ora, se um parlamentar tem um apadrinhado seu a ocupar um posto governamental, ou controla politicamente um determinado órgão, torna-se “responsável” por sua atuação, não cabendo a seus pares no Legislativo imiscuir-se em assunto que é de sua alçada. Desse modo, eventuais tentativas de controle sobre a atuação da burocracia por parte de parlamentares seriam percebidas no Legislativo como uma intromissão indevida na alçada alheia: cada um controla “o seu espaço” e ninguém perturba a atuação dos nomeados do colega (ARANTES *et al.*, 2010, p. 127).

O caso descrito a seguir, a respeito das nomeações para a ANTT no governo Dilma, permite explorar um caso particular em que o Senado impôs de forma deliberada obstáculos à nomeação presidencial. O caso ajuda a iluminar as lógicas que presidem o processo de aprovação das indicações pelo Executivo no Legislativo, bem como os instrumentos de que o Executivo pode lançar mão para contornar esta limitação.

#### *4.5.1. O caso da ANTT no governo Dilma*

O Ministério dos Transportes é uma pasta considerada de alto interesse pelos políticos, em virtude do alto volume de investimentos executados, em especial pela autarquia responsável pelas obras de infraestrutura rodoviária, o DNIT (criado em 2001 em substituição ao Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER), cujo orçamento autorizado de investimentos, no ano de 2014, totalizava R\$ 12,5 bilhões. No período compreendido por nossa análise, de 1995 em diante, a pasta foi cedida pelos Presidentes a partidos aliados na maior parte do tempo. Durante o governo FHC, ocuparam o cargo de Ministro três deputados federais do PMDB: Odacir Klein, Eliseu Padilha e João Henrique Souza. Com o início do governo Lula, o Ministério dos Transportes é cedido ao Partido Liberal - PL (que em 2006 se converteria no Partido da República – PR), um partido de perfil conservador que se aliara ao Partido dos Trabalhadores na campanha eleitoral e indicara o nome do Vice-Presidente, o empresário José Alencar. O primeiro titular da pasta foi Anderson Adauto, deputado estadual pelo PL de Minas Gerais, que deixa o cargo em 2004 para concorrer a eleição municipal, sendo substituído por Alfredo

Nascimento, ex-prefeito de Manaus pelo mesmo partido. Nascimento permanece no cargo durante todo o governo Lula, exceto por duas interrupções para se candidatar em cargos no Legislativo, em 2006 e 2010, nas quais foi substituído por um técnico de carreira do Ministério, Paulo Passos.

Também as nomeações para a direção do DNER – posteriormente DNIT – tiveram, nos dois governos, influências político-partidárias: dois dos quatro presidentes do órgão no governo FHC eram deputados federais pelo PMDB de Minas Gerais, e durante a maior parte do Governo Lula o DNIT foi dirigido por Luiz Antônio Pagot, economista filiado ao PR e ligado ao senador Blairo Maggi, do mesmo partido, de quem fora Secretário-Chefe da Casa Civil na sua gestão como governador do Mato Grosso.

Dilma Rousseff, ao se eleger em 2010, optou por manter o Ministro Alfredo Nascimento, do PR, no comando da pasta, bem como Pagot na direção do DNIT. Em meados de 2011, entretanto, reportagem da Revista *Veja* revelou extenso esquema de corrupção nos Transportes, envolvendo vários dos dirigentes e assessores do Ministério e do DNIT (PEREIRA, 2011). Em julho de 2011, pediram demissão o ministro Alfredo Nascimento e o diretor-geral do DNIT Luiz Antônio Pagot. Além disso, dezenas de outros dirigentes foram exonerados por suspeita de envolvimento no escândalo.

A estratégia de reação da presidente Dilma Rousseff ao escândalo, apelidada pela imprensa de “faxina”, envolvia não apenas a demissão dos supostos envolvidos, mas uma mudança drástica no perfil dos nomeados para o setor. Para o cargo de ministro, foi escolhido Paulo de Oliveira Passos, técnico de carreira do Ministério do Planejamento e ex-Secretário-Executivo da pasta. Para a direção do DNIT, foi nomeado, em agosto de 2011, o General Jorge Fraxe, ex-Diretor de Obras de Cooperação do Exército. A Diretoria do DNIT foi inteiramente substituída, sendo os novos nomes todos recrutados junto às carreiras burocráticas do Governo Federal e ao Exército<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Os diretores nomeados para o DNIT em agosto de 2011 foram: Tarcísio Gomes de Freitas, ex-engenheiro das Forças de Paz no Haiti, Analista de Finanças e Controle e Coordenador de Auditoria de Infraestrutura da Controladoria Geral da União - CGU; José Florentino Caixeta, engenheiro de carreira do Ministério dos Transportes, ex-coordenador do DER-DF; Roger da Silva Pegas, Especialista em Infraestrutura Sênior do Ministério dos Transportes; Adão Magnus Marcondes Proença, Especialista em Infraestrutura Senior do Ministério dos Transportes; Mário Dirani, Especialista em Infraestrutura Senior

Nossa hipótese, na construção deste caso, é que a estratégia da “faxina”, que durante 2011 se estenderia também em outros ministérios - como o da Agricultura, comandado pelo PMDB, cujo ministro, Wagner Rossi, pede demissão em agosto de 2011, em função de denúncias de corrupção (RANGEL *et al.*, 2011) -, representou uma ruptura com um padrão de nomeação institucionalizado durante décadas no Ministério dos Transportes, eliminando as indicações político-partidárias e nomeando burocratas de carreira sem conexões partidárias para todas as diretorias do DNIT, um dos órgãos mais disputados entre os partidos políticos em toda a estrutura federal. Como resultado, a reação dos partidos se faria sentir no plenário do Senado Federal.

Em 15 de dezembro de 2011, o Governo indica para o Senado o nome de Bernardo Figueiredo, economista, ex-diretor de estatais de transportes como RFFSA e Valec e ex-assessor da Casa Civil no Governo Lula, para ser reconduzido ao posto de Diretor-Geral da ANTT, a Agência Nacional de Transportes Terrestres. Após aprovação do seu nome na Comissão de Infraestrutura da Casa, o nome é submetido ao plenário, e votado por escrutínio secreto em 7 de março de 2012. O resultado surpreendeu o governo: a indicação foi rejeitada por 36 votos a 31, sendo a primeira vez que uma indicação para esta agência era rejeitada, desde a sua criação. Embora os argumentos de alguns senadores fizessem referência a supostas irregularidades na agência, o líder do governo, Romero Jucá, do PMDB, afirmou na ocasião que o resultado "(...) foi uma posição política de pessoas não satisfeitas. Tem insatisfação em todos os partidos. (...) Temos que entender o recado e levar ao governo. Temos que aprofundar as relações políticas e acabar com os problemas" (LEMOS, 2012).

As dificuldades do Governo com as nomeações para a ANTT continuaram: em março de 2012, o governo retira a indicação de dois nomes ao Senado Federal para a diretoria da ANTT<sup>28</sup>, antecipando novas rejeições. A situação, entretanto, se agravava, pois os

---

do Ministério dos Transportes; e Paulo de Tarso Campolina de Oliveira, Analista de Finanças e Controle da Secretaria do Tesouro Nacional.

<sup>28</sup> Foram retiradas em março de 2012 as indicações de Mario Rodrigues Júnior, engenheiro e ex-diretor do DER-SP e DERSA-SP (recondução) e Hedevertton Andrade Santos, advogado, ex-assessor da Casa Civil no Governo Lula, no exercício à época do cargo de Superintendente da ANTT.



mandatos dos diretores em exercício estavam próximos do fim, ameaçando deixar a agência sem quórum para deliberações.

Em resposta ao impasse, o governo Dilma publica, em 20 de março de 2012, o Decreto 7.703/12, cujo teor se resumia a um único dispositivo:

Durante o período de vacância de cargo de Diretor que impeça a existência de quórum para as deliberações da Diretoria, o Ministro de Estado dos Transportes poderá designar servidor do quadro de pessoal efetivo da ANTT como interino até a posse do novo membro da Diretoria (BRASIL, 2012a).

Dois dias depois, o Governo nomeava três diretores-interinos para a agência: Ana Patrícia Gonçalves Lira, Carlos Fernando do Nascimento e Natália Marcassa de Souza, todos técnicos de carreira da própria ANTT. Em dezembro, decreto análogo foi promulgado estendendo a regra à Antaq, outra agência da área de transportes (BRASIL, 2012b)

A oposição no Congresso (DEM e PSDB) reagiu contra a decisão unilateral presidencial, recorrendo ao STF por meio de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 251/DF), alegando violação do princípio da separação dos poderes. O caso foi relatado pelo Ministro Teori Zavascki, que expediu decisão, em outubro de 2013, confirmando a validade do decreto.

A opção pela estratégia da nomeação unilateral não ajudou, a princípio, a superar os obstáculos para aprovação de nomes no Senado, mesmo após a nomeação para o Ministério dos Transportes do senador César Borges, do PR, em abril de 2013. Em novembro daquele ano, as quatro indicações que tramitavam na Casa para a diretoria da ANTT (das quais duas se referiam a diretores já nomeados como interinos, e uma era a do próprio ex-ministro Paulo Passos) foram retiradas pelo Poder Executivo<sup>29</sup>. Apenas em

---

<sup>29</sup> Foram retiradas em novembro de 2013 as indicações de Carlos Fernando do Nascimento e Natália Marcassa de Souza, Especialistas em Regulação de Serviços de Transportes Terrestres do quadro da ANTT; Daniel Sigelmann, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Ministério do Planejamento; e Paulo de Oliveira Passos, ex-Ministro dos Transportes e técnico de carreira do Ministério do Planejamento.

fevereiro de 2014, no último ano do seu primeiro mandato, o governo Dilma consegue aprovação legislativa de um nome para a ANTT: tratava-se da recondução de Jorge Luiz Macedo Bastos, administrador de empresas e ex-dirigente de time de basquetebol, filiado a um partido pequeno, o PSC, cuja experiência profissional de maior destaque, previamente à ANTT, fora sua atuação como assessor dos senadores Hélio Costa, do PMDB, e Wellington Salgado, do PT. Após a aprovação da sua recondução, Jorge Bastos foi alçado a Diretor-Geral da ANTT.

#### **4.6. Conclusões**

O objetivo desta seção foi descrever nossos achados empíricos sobre alguns dos mecanismos utilizados pelos Presidentes no intuito de exercer influência política sobre as ARIs. Para isso, trabalhamos com os dados relativos às nomeações de todos os diretores nomeados para as agências reguladoras independentes do Governo Federal, desde sua instalação, em 1997, até 2014, num período que abrange o governo de três Presidentes da República: Fernando Henrique Cardoso, Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Vana Rousseff.

Os dados parecem confirmar parcialmente nosso argumento de que os Presidentes fazem uso de seus poderes formais e informais no intuito de garantir influência política sobre as ARIs, afetando o nível de independência decisória real destas agências.

Em primeiro lugar, demonstramos como mudanças presidenciais possuem impacto significativo sobre a permanência dos diretores até o final do seu mandato. A taxa de conclusão dos dirigentes em exercício nas ARIs durante a transição presidencial são significativamente menores que a média, em especial no caso de diretores-presidentes, o que confirma nossas suposições a respeito da importância do uso de poderes informais pelos Presidentes e seus Ministros em busca de influenciar a condução das ARIs. Aprofundando-nos no caso da renúncia dos diretores da Anac em 2007, em meio à crise do setor aéreo, fomos capazes de ilustrar na prática como a pressão política pode ser uma ferramenta eficaz de interferência sobre os diretores das agências, mesmo quando protegidos legalmente do poder de remoção do Presidente.

Nosso segundo ponto de análise diz respeito ao gerenciamento estratégico pelos Presidentes das vacâncias de cargos de direção das ARIs como forma de influenciar a capacidade decisória das ARIs. Os dados mostram uma diferença entre o governo FHC e as administrações seguintes: se no primeiro caso, até por se tratar do governo instituidor das ARIs, as taxas de preenchimento dos cargos de direção são bastante altas, esses valores se reduzem em certa medida nos governos Lula e Dilma. Os dados, entretanto, não permitem confirmar a hipótese da utilização de uma estratégia deliberada de “esvaziamento” de determinadas ARIs pelos Presidentes, buscando a sua incapacitação decisória; ao mesmo tempo que não parece haver empenho presidencial, no caso dos governos Lula e Dilma, em manter as agências com as suas diretorias completas, esses dois governos claramente atuaram no sentido oposto, ou seja, de evitar a total incapacitação decisória das agências, que ocorre quando não há quórum para deliberação da diretoria. Embora situações de falta de quórum tenham ocorrido em sete ocasiões diferentes no período 2003-2014, uma análise da tramitação das indicações do Executivo no Senado sugere que a falta de quórum se deveu, ao menos parcialmente, a resistências pontuais do Senado aos nomes indicados, levando a indisponibilidades temporárias de quórum em algumas agências.

Uma última questão tratada na seção concerne o grau em que a necessidade de aprovação dos nomes do Executivo pelo Senado Federal se constitui em limitação efetiva ao poder discricionário presidencial para escolher os diretores das ARIs conforme seu próprio critério. Os números globais parecem ir no sentido de confirmar as hipóteses da literatura sobre o baixo protagonismo do Congresso Nacional no controle administrativo do Poder Executivo: as taxas de aprovação dos nomes indicados são de mais de 90%, e os tempos médios de tramitação não são demasiadamente longos. Apesar disso, uma análise mais detalhada das dificuldades encontradas pelo governo Dilma em aprovar seus indicados para a ANTT, entre 2011 e 2013, mostra que o Senado Federal pode se constituir em obstáculo à influência presidencial nas ARIs em situações específicas, em especial na medida em que haja uma percepção de alteração em dinâmicas institucionalizadas de relação Executivo-Legislativo, com destaque para os padrões de indicações dos congressistas para cargos públicos. Nesse sentido, o caso explicita de forma clara a necessidade de uma melhor compreensão dos limites impostos pela lógica do presidencialismo de coalizão brasileiro ao grau de influência presidencial sobre a estrutura administrativa do Estado. Ao mesmo tempo, a estratégia de ação unilateral adotada pelo

governo Dilma, ao editar decreto permitindo a nomeação de diretores-interinos sem a necessidade de aprovação no Legislativo, mostra que o arcabouço legal brasileiro garante aos presidentes brasileiros um bom arsenal de recursos no intuito de garantir seu poder diretivo sobre a burocracia governamental.

## **5. Achados empíricos: lógicas de nomeação e perfil dos diretores das agências reguladoras independentes**

O objetivo desta seção é descrever os achados empíricos relativos às lógicas de nomeação dos diretores das ARIs. Nosso interesse analítico reside no entendimento dos padrões de mudança e continuidade nas características do perfil destes altos dirigentes públicos, em especial diante de mudanças políticas em nível presidencial e de acordo com os setores em que as ARIs atuam, e os seus possíveis impactos sobre a atuação das agências reguladoras.

Deixemos claro, de início, que não se trata aqui de advogar pela ideia da completa “despolíticação” destes órgãos, como se não se tratassem, como órgãos de Estado, de estruturas inerentemente políticas; ou de ressuscitar a antiga dicotomia “política vs. administração”, há muito superada empírica e analiticamente na literatura sobre Administração Pública. O fato é que, por razões discutidas na Seção 2, as agências reguladoras possuem um desenho institucional que pressupõe um maior grau de insulamento em relação à política partidária, se comparadas à burocracia tradicional, bem como um alto nível de especialização técnica dos seus dirigentes (MAJONE, 1999a); vários dos atributos formais do modelo, conforme discutidos na Seção 3, foram desenhados especificamente com estes objetivos. Nosso interesse, portanto, reside em verificar a medida em que estes atributos formais são efetivamente capazes de “insular” as ARIs da política partidária e de assegurar o recrutamento de diretores com alto nível de qualificação profissional, bem como compreender que outros fatores explicativos podem ajudar-nos a compreender os padrões de nomeação destes dos diretores destes órgãos.

É com este objetivo que construímos uma base inédita de dados, contendo informações a respeito das trajetórias profissionais e filiações político-partidárias dos diretores nomeados para ARIs federais durante os governos FHC, Lula e o primeiro mandato de Dilma Rousseff.

A seção está estruturada da seguinte forma: em primeiro lugar, discutimos a importância das lógicas de nomeação presidencial para altos dirigentes públicos na literatura a respeito da Administração Pública contemporânea. Em seguida, tratamos da distinção entre

independência formal e independência efetiva das ARIs em relação ao poder presidencial, bem como das maneiras pelas quais os atributos profissionais dos diretores nomeados podem fornecer pistas importantes a respeito dos mecanismos da influência política presidencial.

A seguir, discutimos a formulação de hipóteses e a operacionalização das variáveis estudadas. Descrevemos nossas hipóteses relativas aos padrões de mudança e continuidade das lógicas de nomeação, bem como as variáveis condicionantes de atributos como a filiação partidária dos diretores e seus atributos profissionais, concentrando-nos em quatro características principais, relacionadas a diferentes tipos de qualificação dos diretores: formação em pós-graduação, pertencimento a burocracias públicas, experiência prévia em cargos de alta direção pública e trajetória profissional em organizações atuantes no setor regulado. De forma a simplificar a análise, propomos, de forma tentativa, a construção de um Índice de Qualificação Profissional (IQP), que reúna os quatro tipos de atributos profissionais listados acima, testando então os efeitos das variáveis explanatórias escolhidas sobre o comportamento do Índice.

Desenvolvemos na sequência a análise dos dados empíricos coletados. Dada a natureza exploratória de muitas das questões tratadas, os achados são discutidos de forma descritiva, sem prejuízo da utilização da análise estatística multivariada, com o objetivo de avaliar os efeitos das mudanças políticas em nível presidencial sobre o perfil dos diretores das ARIs, bem como as diferenças encontradas entre as agências da área de Infraestrutura daquelas da área Socioambiental.

Por fim, buscamos analisar a questão da existência ou não de um *trade-off* entre filiação partidária e qualificação profissional. As dez ARIs federais são então comparadas de acordo com estes dois eixos, fornecendo uma visão abrangente das diferenças nos seus perfis de recrutamento e nos permitindo levantar possíveis hipóteses a respeito das diferenças encontradas, a serem aprofundadas em estudos futuros.

### 5.1. Lógicas de nomeação de altos dirigentes públicos e implicações para o modelo de ARIs

Conforme discutimos na Seção 2, seguindo Waterman (1989) e Lewis (2008), Presidentes buscam, idealmente, orientar suas nomeações para cargos de alta direção pública de acordo com dois critérios principais: responsividade e competência. A *responsividade* diz respeito à probabilidade de que o indivíduo nomeado seguirá as diretrizes indicadas pelo político na condução da política pública. Já a *competência* concerne, essencialmente, os atributos observáveis do indivíduo que o qualifiquem como alguém capaz de implementar as decisões tomadas a respeito da política.

Na busca por responsividade, os políticos eleitos podem preferir nomear indivíduos com quem tenham laços pessoais de lealdade, ou que possuam uma identificação ideológico-programática visível com a sua agenda de políticas; dois critérios que favorecem escolhas segundo uma lógica político-partidária.

Nomeações político-partidárias são um tema polêmico na literatura sobre Administração Pública. Por um lado, diversos autores entendem que a preponderância desta lógica de recrutamento é deletéria ao bom funcionamento governamental, por implicar em redução da qualificação técnica dos órgãos públicos, descontinuidade de políticas, desmotivação dos funcionários de carreira, além de favorecer a ocorrência de atos de corrupção (HECLO, 1977; 1988; GEDDES, 1994; LEWIS, 2008; 2009; GALLO e LEWIS, 2012). Por outro lado, outros autores reconhecem como legítima a intenção dos presidentes eleitos e seus ministros de garantir a responsividade da máquina pública à sua agenda, nomeando indivíduos com quem possuem laços de confiança ou compartilham visões político-ideológicas: ao representar um projeto político escolhido pelos eleitores nas urnas, os nomeados conforme a lógica político-partidária trariam consigo uma legitimidade que faltaria aos burocratas, atores políticos não-eleitos e, a princípio, menos suscetíveis às demandas da população (MOE, 1985; GRINDLE, 2012; LOPEZ, 2015). Apesar da importância do tema e da amplitude das divergências a respeito, há poucos estudos empíricos sobre os efeitos concretos das nomeações político-partidárias sobre o nível de qualificação dos dirigentes, o desempenho das políticas públicas e o funcionamento do

Estado, as exceções mais notáveis se tratando de alguns estudos recentes do caso norte-americano (LEWIS, 2008; GALLO e LEWIS, 2012).

A questão da *competência* dos altos dirigentes públicos, por sua vez, não se esgota na posse de “conhecimento substantivo”, como bem descreve Richard Waterman (1989) na citação reproduzida na página 36. Sem prejuízo do *expertise* técnico, conhecimento do funcionamento governamental, habilidade política, capacidade demonstrada de liderança de equipes numa função pública, bem como conhecimento prático a respeito do funcionamento do setor de atuação são atributos importantes, que dificilmente podem ser ignorados por Presidentes interessados na implementação efetiva da sua agenda de políticas (HECLO, 1988; WATERMAN, 1989; WILSON, 1989; ABERBACH e ROCKMAN, 2009; DE BONIS e PACHECO, 2010).

A concepção do modelo de ARI (que detalhamos na Seção 2) se baseia em dois princípios essenciais: a independência decisória do órgão em relação aos políticos eleitos e um elevado nível de especialização técnica. A principal razão para isso, como discutimos, é a busca de maior credibilidade regulatória, reduzindo, por exemplo, os riscos de que os rendimentos de investimentos privados de longo prazo sejam expropriados ou limitados de forma unilateral pelo Poder Executivo no futuro.

O desenho formal das ARIs, dessa forma, busca garantir a integridade destes princípios por meio de uma série de mecanismos voltados a “insular”, ao menos parcialmente, a agência da influência política do Poder Executivo ou dos partidos políticos. No que se refere à nomeação dos diretores da agência, estes mecanismos incluem o regime de colegiado, estabilidade dos dirigentes, mandatos fixos e não-coincidentes, aprovação pelo Poder Legislativo e pré-requisitos de qualificação, como descrito anteriormente na Tabela 3 (página 86).

Em relação ao perfil profissional e associativo dos nomeados, os dois principais limitadores à discricionariedade presidencial na escolha de diretores de ARIs no Governo Federal brasileiro são os pré-requisitos de qualificação e a necessidade de aprovação pelo Senado Federal. A exigência de qualificação, entretanto, é formulada de forma razoavelmente genérica no texto legal: os diretores devem ser brasileiros, de reputação ilibada, formação universitária e elevado conceito no campo de especialidade dos cargos para os quais serão nomeados. Como não há definição oficial do que se entenda por



“reputação ilibada” ou “elevado conceito no campo de especialidade”, cabe ao Senado Federal avaliar se os nomes indicados pelo Executivo estariam ou não dentro do critério estabelecido.

Discutimos ao longo da Seção 2 as razões pelas quais os Presidentes possuem incentivos para buscar exercer influência sobre os órgãos do Poder Executivo, incluindo as ARIs. Embora sejam relativamente insuladas desta influência, o próprio desenho formal das ARIs brasileiras acaba por oferecer razoável latitude para que os Presidentes afetem o seu funcionamento, nomeando diretores com quem possuam afinidades programáticas ou vínculos político-partidários, ou mesmo indivíduos indicados por partidos da sua coalizão de governo.

Analisar a filiação partidária dos diretores nomeados, nesse sentido, é uma estratégia potencialmente interessante no sentido de se avaliar as relações entre as ARIs e o Poder Executivo. Como vimos na Seção 2, os presidentes podem fazer nomeações político-partidárias buscando garantir influência sobre as políticas públicas, ou ainda em troca do apoio dos partidos políticos no Congresso. Em ambos os casos, podemos argumentar que estas nomeações enfraquecem relativamente a autonomia decisória da ARI em relação aos políticos eleitos.

Uma outra dimensão da análise diz respeito à qualificação profissional dos diretores. Se o modelo de ARI se baseia na ideia de que suas atribuições organizacionais pressupõem elevada especialização técnica, como afirmam seus proponentes, a questão da qualificação profissional dos seus diretores torna-se crucial para uma avaliação da capacidade decisória *de facto* das agências reguladoras.

Vale mais uma vez ressaltar que não se trata, aqui, de reavivar a antiga dicotomia entre os aspectos político e técnico da Administração Pública, e sim de avaliar o funcionamento de um desenho institucional que prevê um razoável grau de independência decisória, e portanto de insulamento do seu funcionamento em relação à política partidária. É nesse sentido que ganha relevância a análise dos aspectos analisados nesta seção, no que se refere às ARIs.

Ao mesmo tempo, a análise empírica nos permite avaliar concretamente a existência ou não de *trade-offs* entre as duas variáveis dependentes analisadas: filiação partidária e qualificação profissional. Na medida em que considerações de natureza política precisem

ser feitas, incluindo o atendimento a demandas de partidos aliados, é plausível imaginar que profissionais bem qualificados, mas sem vinculações pessoais ou partidárias com políticos, sejam preteridos por outros com maior densidade de relações político-partidárias.

Neste caso, podemos afirmar que existiria um *trade off* entre filiação partidária e qualificação profissional. Aventar tal hipótese não significa argumentar que estes atributos sejam necessariamente *mutuamente excludentes*; apenas sugere que, nas decisões concretas sobre nomeações tomadas pelos Presidentes, a tensão inerente à busca simultânea por responsividade e competência pode fazer com que um aspecto assuma preponderância em relação ao outro.

## **5.2. Hipóteses e operacionalização das variáveis**

A principal questão a ser investigada nesta seção diz respeito ao efeito das transições presidenciais sobre características do perfil dos diretores das ARIs. Além disso, buscamos entender se o setor da ARI (Infraestrutura ou Socioambiental) é também um condicionante relevante de determinados atributos do perfil dos seus diretores.

Iniciamente, buscamos analisar os dados descritivos a respeito da amostra, de forma a identificar padrões de mudança e continuidade no perfil demográfico e profissional dos indivíduos nomeados conforme os diferentes governos do período (FHC, Lula e Dilma), bem como dentre as duas grandes áreas de atuação das ARIs – Infraestrutura e Socioambiental.

Entre as variáveis descritivas de natureza demográfica analisadas, estão: idade no momento da nomeação, gênero e local de nascimento, por região do país. Em relação a atributos profissionais, são analisados a área do curso de graduação; anos de formado (tempo decorrido entre a formação universitária – graduação – e a nomeação); formação em nível de pós-graduação; o pertencimento a burocracias públicas; a experiência prévia em cargos de alta direção pública; e a experiência prévia em empresas atuantes no setor regulado. Por fim, a existência de filiação partidária ativa no momento da indicação também é analisado. A operacionalização destes atributos na forma de variáveis dependentes é discutida a seguir.

Para fins de operacionalização da proporção de diretores filiados a partidos políticos – uma primeira variável dependente - fizemos uso das bases de filiados do Tribunal Superior Eleitoral – TSE, com dados de todas as filiações e desfiliações realizadas no país até o ano de 2014. Estes dados foram cruzados com os nomes dos diretores indicados para as ARIs pelo Poder Executivo entre 1997 e 2014. Nos casos em que o cruzamento com a lista do TSE indicava a existência de homônimos (ou seja, mais de um indivíduo na lista do TSE com o nome completo idêntico ao do diretor), essa observação não foi considerada, exceto nos casos em que foi possível conferir o número do título de eleitor do diretor da ARI, informação que está presente em alguns dos currículos analisados. Ao final, 53 dos 211 nomes analisados, ou 25%, possuíam filiações partidárias ativas na data da indicação do seu nome para o Senado Federal.

Em relação ao nível de qualificação profissional – uma segunda variável dependente – além da análise dos diferentes atributos discutidos acima, optamos também pela construção de um indicador sintético, que agregasse quatro diferentes dimensões da qualificação profissional: formação educacional em nível de pós-graduação (mestrado ou doutorado), pertencimento a burocracias públicas, experiência prévia em cargos de alta direção pública e trajetória profissional em organizações atuantes no setor regulado. Todas estas informações foram obtidas por meio da leitura e classificação dos currículos dos indicados, obtidos por download realizado no sítio na internet do Senado Federal.

Optamos por trabalhar com quatro dimensões da qualificação profissional que podem influenciar as lógicas de nomeação de altos dirigentes: *expertise* técnico, pertencimento a burocracias públicas, experiência prévia em alta direção pública e experiência prévia no setor regulado. Dessa forma, buscamos tratar a questão da qualificação profissional por uma perspectiva mais abrangente, que não se limite a uma única dimensão (como escolaridade ou pertencimento a burocracias públicas), levando em conta a experiência prévia do indivíduo no momento da nomeação.

O *expertise* técnico, neste estudo, é avaliado por meio da formação do indivíduo, levando-se em conta a existência de formação em pós-graduação e o seu pertencimento a determinado campo profissional – área de atuação que reúne indivíduos reconhecidos socialmente pelo seu *expertise* sobre determinado tema ou ramo do conhecimento, em virtude do seu campo de formação universitária e do reconhecimento legal como membro de uma profissão regulamentada. Dado o nível de complexidade envolvido na regulação de

vários dos setores de atuação das ARIs, o expertise técnico ganha especial relevância como critério de avaliação da qualificação dos nomeados.

Um segundo critério é o pertencimento a burocracias públicas. O fortalecimento das burocracias públicas nos países desenvolvidos, ao longo dos séculos XIX e XX é um processo muito bem documentado, e que levou a diversos estudos sobre o poder acumulado por uma “elite burocrática” na condução das políticas públicas, inclusive no Brasil. Burocratas tipicamente se legitimam para acessar posições de poder por meio do seu expertise técnico sobre aspectos do funcionamento do Estado, bem como de uma narrativa que os coloca como “portadores do interesse público” (Peters, 2010). Mesmo em sistemas – como o brasileiro - em que o acesso a posições de direção se dá por livre nomeação presidencial, e não por critérios impessoais ou meritocráticos, o poder político dos servidores públicos efetivos, em alguns órgãos ou ministérios - construído com base no seu conhecimento do funcionamento das “entranhas” do Estado e no estabelecimento de redes informais de relacionamento com atores relevantes para a execução da política pública - pode ser um ativo importante a ser mobilizado no sentido da implementação da agenda de políticas presidencial.

Um terceiro elemento a ser considerado na discussão sobre o nível de competência ou qualificação profissional dos diretores nomeados é a experiência prévia em cargos de alta direção pública. O funcionamento do Estado moderno é complexo e possui características próprias, muito distintas, e possivelmente mais desafiadoras, do que a gestão privada: ele exige, para posições diretivas, profissionais com perfil de liderança, abrangendo competências de natureza política, ética, gerencial, interpessoal etc que são difíceis de serem avaliadas a não ser *in loco*, ou seja, a partir da experiência concreta do indivíduo neste ambiente. Ao recrutar profissionais com experiência prévia em cargos de alta direção pública, o político tem condições de levar em conta estes atributos, dificilmente observáveis de outra maneira, escolhendo aqueles indivíduos que já se mostraram, em algum nível, bem sucedidos em lidar com o alto grau de complexidade inerente às posições de alta direção pública.

Por fim, a discussão sobre nomeações para agências reguladoras, em particular, levanta a questão da experiência profissional em empresas atuantes no setor regulado. Muitos dos setores de atuação das ARIs, como telecomunicações, energia e saúde, tem passado por transformações tecnológicas aceleradas nos últimos anos, exigindo do regulador um

conhecimento atualizado do funcionamento do mercado. Nesse contexto, a experiência prévia em empresas do setor regulado pode ser considerada um ativo importante em termos de qualificação profissional do dirigente, se tomadas as devidas medidas relativas à prevenção da “captura” regulatória pelos entes regulados, como exigência de quarentena, entre outras.

De forma a tornar mais simples a visualização dos resultados e a realização de testes quantitativos das hipóteses de trabalho, propomos nesta seção, de forma tentativa, a elaboração de um Índice de Qualificação Profissional (IQP) para os diretores das ARIs, composto por quatro elementos: formação em nível de pós-graduação, pertencimento a burocracias públicas, experiência prévia em cargo de alta direção pública e experiência profissional prévia em empresa (pública ou privada) atuante no setor regulado. Não pretendemos aqui afirmar que estes quatro elementos esgotam todas as dimensões da qualificação profissional dos dirigentes públicos; de fato, este é um tema complexo, de difícil mensuração empírica, e sobre o qual há poucos consensos na literatura<sup>30</sup>. Nosso objetivo é apenas o de mensurar, de forma tentativa, a importância de determinados atributos relacionados à qualificação profissional nas lógicas de nomeação de diretores de ARIs, utilizando-nos, para tanto, de variáveis passíveis de serem observadas empiricamente, a partir dos currículos públicos dos diretores nomeados. Nossas conclusões, entretanto, devem ser lidas com a devida cautela, já que nosso índice é capaz de capturar apenas de forma parcial e limitada o universo de qualificações profissionais dos indivíduos da amostra.

Para a formação educacional em pós-graduação (IQP-1), foram considerados apenas a posse de títulos de mestrado ou doutorado, obtidos no Brasil ou no exterior, e concluídos anteriormente à data da indicação do indivíduo pelo Poder Executivo. A esta variável foi dado o valor 1, em caso positivo, e 0, em caso negativo.

Em relação ao pertencimento ao serviço público (IQP-2), foi considerado o pertencimento, no momento da nomeação, como servidor efetivo ou aposentado, a quaisquer corpos

---

<sup>30</sup> Para uma discussão mais completa a respeito das competências relacionadas à função diretiva pública num contexto contemporâneo, ver Moore (2002), Longo (2007), Pacheco (2008), De Bonis (2008) e De Bonis & Pacheco (2010).

estáveis ou carreiras do serviço público federal ou de governos subnacionais. A esta variável foi dado o valor 1, em caso positivo, e 0, em caso negativo.

O terceiro item analisado para composição do índice foi a experiência prévia em cargo de alta direção pública (IQP-3). Para este quesito, foram consideradas experiências prévias de qualquer duração em cargos de nível DAS-5 ou superior, no Governo Federal<sup>31</sup>; cargo de Secretário Estadual ou Municipal; ou presidente de empresa estatal estadual ou municipal<sup>32</sup>. A esta variável foi dado o valor 1, em caso positivo, e 0, em caso negativo.

*Tabela 15. Elementos do Índice de Qualificação Profissional (IQP) dos diretores das ARIs*

ELEMENTO	PESO	VALOR	DESCRIÇÃO DO CRITÉRIO
IQP-1	0,25	1, se cumprido o critério 0, se não cumprido o critério	Possui título de pós-graduação em nível de Mestrado ou Doutorado
IQP-2	0,25	1, se cumprido o critério 0, se não cumprido o critério	Servidor público efetivo (federal ou subnacional)
IQP-3	0,25	1, se cumprido o critério 0, se não cumprido o critério	Possui experiência prévia em cargo de alta direção pública
IQP-4	0,25	1, se cumprido o critério 0, se não cumprido o critério	Possui experiência profissional prévia em empresa (pública ou privada) atuante no setor regulado
IQP		Média aritmética dos quatro elementos. Valor entre 0 e 1.	

*Fonte: elaboração própria*

Por fim, o último elemento do índice consistiu na experiência profissional prévia em empresa (pública ou privada) atuante no setor regulado (IQP-4). Para tanto, consideramos a experiência em empresas públicas ou privadas atuantes no setor regulado. A esta variável foi dado o valor 1, em caso positivo, e 0, em caso negativo.

O Índice de Qualificação Profissional (IQP) é calculado pela média aritmética simples dos quatro elementos analisados, consistindo em um valor entre 0 e 1, como descrito na Tabela 15.

<sup>31</sup> Cargos de nível DAS-5, DAS-6 ou NES, incluindo portanto Secretário-Executivo, Secretário de Estado, Diretor de Departamento ou equivalentes. Por analogia, foram considerados também os cargos de Presidente ou Diretor de empresa estatal, e Diretor ou Superintendente de Agência Reguladora.

<sup>32</sup> Apenas municípios com mais de 200 mil habitantes foram considerados.

O IQP médio da amostra analisada foi de 0,41. Em relação aos critérios que o compõem, entre 191 observações, 39% dos indicados possuíam título de pós-graduação; 44% eram servidores públicos; 57% possuíam experiência prévia de alta direção pública; e 25% possuíam experiência profissional prévia em empresas do setor regulado.

### *5.2.1. Hipóteses de trabalho*

Nosso objetivo central nesta seção é avaliar os impactos das mudanças políticas nas lógicas de nomeação dos diretores de ARIs no Governo Federal, no período 1997-2014. Este período compreende três diferentes administrações presidenciais: Fernando Henrique Cardoso, do PSDB (1995-2002); Luís Inácio Lula da Silva, do PT (2003-2010); e Dilma Rousseff, do PT (2011-2014).

Adicionalmente, buscamos compreender como estas lógicas variam de acordo com a natureza do setor de atuação da ARI. Para tanto, dividimos as agências reguladoras federais em dois grupos: o Socioambiental (reunindo ANA, ANS, Anvisa e Ancine) e Infraestrutura (composta por Aneel, Anatel, ANP, ANTT, Antaq e Anac).

A nossa primeira hipótese de trabalho (H1) postula que a proporção de diretores filiados a partidos políticos tende a se alterar de acordo com o partido político no poder. A princípio, especulamos que o grau de filiação foi provavelmente menor no governo instituidor do modelo (FHC) do que nos governos seguintes (Lula e Dilma). Esta hipótese está fundamentada em dois argumentos: em primeiro lugar, o governo FHC, por ser o governo responsável pela criação do modelo de ARI, teria mais incentivos para fortalecer o modelo, demonstrando seu compromisso com a independência dos novos órgãos por meio de nomeações sem vínculos político-partidários; os governos Lula e Dilma, por sua vez, teriam diferentes preferências de políticas em relação ao modelo de ARI, preferindo possivelmente um maior grau de intervenção do Executivo nas suas decisões, como discutido na Seção 3.

Além disso, os dados empíricos a respeito da filiação partidária de altos dirigentes públicos no período, coletados em survey por D'Araújo (2014), mostram que a mudança de governo acarreta de fato mudanças no padrão das filiações partidárias na alta direção pública:

segundo o levantamento da autora, a proporção de dirigentes filiados a partidos políticos era de 18% no governo FHC, subindo para 24%, em média, nos governos Lula e Dilma<sup>33</sup>.

Segundo nossa hipótese H2, os índices de filiação partidária serão maiores nas ARIs da área Socioambiental do que naquelas da área de Infraestrutura, em todos os governos analisados. As razões para isso estão relacionadas ao possível impacto negativo, em termos de credibilidade regulatória, de um alto nível de nomeações partidárias na área de infraestrutura: tal padrão de nomeações poderia sinalizar aos investidores privados uma predisposição governamental maior de influenciar as decisões regulatórias das agências, reduzindo a credibilidade da ARI. No caso das agências da área Socioambiental, a sensibilidade dos investidores privados a estes riscos seria menos evidente, devido à não existência de custos irrecuperáveis ou de investimentos iniciais de grande monta no setor, o que daria, teoricamente, uma maior margem aos Presidentes para realizar nomeações político-partidárias.

Uma hipótese adicional, em relação às filiações partidárias, diz respeito a um padrão diferenciado de nomeação no caso dos diretores-presidentes das ARIs. Como discutimos na seção anterior, diretores-presidentes possuem prerrogativas importantes na operação das agências, sendo, inclusive, responsáveis pelos atos de nomeação para os cerca de mil cargos comissionados existentes nas ARIs, abaixo do nível de direção. É razoável supor, dessa forma, que os Chefes do Executivo mostrem maior interesse em exercer controle sobre os cargos de diretor-presidente, em comparação aos demais cargos de direção – o que se traduziria num maior índice de filiação partidária entre eles. Esta é a nossa hipótese H3.

Em relação ao Índice de Qualificação Profissional (IQP), nossa hipótese H4 estipula que o índice deve ser maior no governo instituidor do que nos governos seguintes, por razões análogas à da hipótese H1: dada a importância do modelo de ARI para a consolidação da agenda de privatizações e liberalização da economia no governo FHC, é esperado que este governo tenha um alto grau de compromisso com o fortalecimento da capacidade decisória das ARIs. No caso dos governos Lula e Dilma, conforme discutimos na Seção 3, há um

---

<sup>33</sup> O estudo da autora abrangeu amostra de 1.030 indivíduos que ocuparam cargos DAS-5 e DAS-6 no Governo Federal entre 1995 e 2012 (D'ARAÚJO, 2014).



posicionamento aparentemente mais ambíguo em relação à consolidação da independência decisória das ARIs; além disso, as agências representam papel menos central à agenda de políticas destes governos, em comparação ao governo FHC, o que tenderia a se traduzir em um menor comprometimento com a garantia da capacidade decisória destes órgãos.

Por fim, nossa hipótese H5 é de que as ARIs de Infraestrutura possuirão maior IQP do que as da área Socioambiental. Esta hipótese está baseada no histórico destes setores no Governo Federal brasileiro; a estruturação e fortalecimento das empresas estatais federais, ao longo das últimas décadas, representou a formação de quadros qualificados dentro da burocracia estatal na área de infraestrutura, um fenômeno que não ocorreu com a mesma intensidade na área social (SCHNEIDER, 1991). Muitos destes quadros acabaram por ocupar posições de destaque, seja na alta direção pública, seja no setor privado, representando um *pool* importante de recrutamento de dirigentes governamentais.

### 5.3. Lógicas de nomeação dos diretores das ARIs: achados empíricos

Dada a natureza exploratória do tema e o caráter inédito dos dados coletados, acreditamos que é importante nos determos com algum grau de detalhamento sobre a estatística descritiva dos dados coletados, de forma a visualizar alguns possíveis padrões de mudança e continuidade no perfil dos diretores das ARIs no período analisado.

*Tabela 16. Brasil: Médias de idade e anos de formado (graduação) dos diretores de ARIs, no momento da nomeação, por setor da ARI (1997-2014)*

VARIÁVEL	SOCIOAMBIENTAL	INFRAESTRUTURA	TOTAL
Idade (anos)	48	51	50
Anos de formado (graduação)	24	27	26

*Fonte: elaboração própria*

A Tabela 16. mostra que a média de idade dos diretores de ARIs, no momento da nomeação, é de 50 anos, com 26 anos de formado. Os números não apresentam variação significativa entre a área socioambiental e a de infraestrutura.

*Tabela 17. Brasil: Proporção de mulheres entre diretores nomeado para ARIs, por setor (1997-2014)*

<b>SETOR</b>	<b>MULHERES</b>	<b>TOTAL DIRETORES</b>	<b>%</b>
SOCIOAMBIENTAL	12	88	14%
INFRAESTRUTURA	9	123	7%
<b>TOTAL</b>	<b>21</b>	<b>211</b>	<b>10%</b>

*Fonte: elaboração própria*

A proporção de mulheres entre os nomeados é surpreendentemente baixa: apenas 10% do total, com o índice do setor de Infraestrutura chegando a meros 7%, como pode ser observado na Tabela 17. Não há dúvida de que estes índices ajudam a iluminar um tema ainda pouco discutido na literatura de Administração Pública em nosso país – a grande desigualdade de gênero no acesso a posições de alta direção pública.

*Tabela 18. Brasil: Diretores de ARIs nomeados, por região de nascimento e setor (1997-2014)*

<b>REGIÃO</b>	<b>SOCIOAMBIENTAL</b>		<b>INFRAESTRUTURA</b>		<b>TOTAL</b>	
	<b>n</b>	<b>%</b>	<b>n</b>	<b>%</b>	<b>n</b>	<b>%</b>
SE	41	73%	40	53%	81	62%
NE	7	13%	21	28%	28	21%
CO	6	11%	5	7%	11	8%
N	2	4%	5	7%	7	5%
S	0	0%	4	5%	4	3%
<b>TOTAL</b>	<b>56</b>	<b>100%</b>	<b>75</b>	<b>100%</b>	<b>131</b>	<b>100%</b>

*Fonte: elaboração própria*

No que se refere ao local de nascimento dos diretores nomeados, há grande concentração nas regiões Sudeste e Nordeste, que juntas representam 83% do total (ambas representam 69% da população do país). Na realidade, a região Sudeste (42% da população brasileira) é a única a estar sobrerrepresentada, compreendendo 62% das nomeações, sendo a Região Sul a mais subrepresentada (14% da população brasileira), com 3% das nomeações. Nos dois casos, a “distorção” da representação das regiões é mais aguda nas ARIs da área Socioambiental do que na área de Infraestrutura. Os dados, descrito na Tabela 18, se referem às 131 observações para as quais esta informação estava disponível.

*Tabela 19. Brasil: Médias de idade e anos de formado (graduação) dos diretores de ARIs, no momento da nomeação, por governo (1997-2014)*

VARIÁVEL	FHC	LULA	DILMA	TOTAL
Idade (anos)	50	50	48	50
Anos de formado (graduação)	26	26	24	26

Fonte: elaboração própria

Quando analisados por administração presidencial, os dados relativos à idade dos diretores não apresentam variação significativa: em todos os casos, estão em torno de 50 anos de idade (Tabela 19). Já em relação ao gênero, há mudança expressiva a partir do governo Dilma Rousseff: a proporção de mulheres, que não passara de 9% nos governos anteriores, chega a 17% na sua administração, como se vê na Tabela 20. A desigualdade de gênero nas ARIs parece ser ainda maior do que na Administração Pública federal como um todo – segundo os dados obtidos pelo *survey* de D’Araújo (2014) com dirigentes públicos, a participação feminina nos cargos de alta direção no Governo Federal cresceu de 15,6% no governo FHC para 24,1% no primeiro governo Lula, 27,1% no segundo mandato de Lula, e 31,3% no governo Dilma.

*Tabela 20. Brasil: Proporção de mulheres entre diretores nomeado para ARIs, por governo (1997-2014)*

GOVERNO	MULHERES	TOTAL DIRETORES	%
FHC	6	66	9%
LULA	7	98	7%
DILMA	8	47	17%
TOTAL	21	211	10%

Fonte: elaboração própria

Outro aspecto em que há mudança significativa conforme o governo é o local de nascimento dos diretores nomeados. Neste sentido, o governo Lula se destaca como aquele com maior diversidade entre as diferentes regiões; em todos os governos, entretanto, observa-se uma sobrerrepresentação da região Sudeste, que possui 42% da população brasileira, mas responde por percentuais bem superiores a esse em cada um dos três governos analisados, como observado na Tabela 21.

Tabela 21. Brasil: Diretores de ARIs nomeados, por região de nascimento e governo (1997-2014)

REGIAO	FHC		LULA		DILMA		TOTAL	
	n	%	n	%	n	%	n	%
SE	25	68%	37	57%	19	66%	81	62%
NE	7	19%	15	23%	6	21%	28	21%
CO	0	0%	9	14%	2	7%	11	8%
N	5	14%	2	3%	0	0%	7	5%
S	0	0%	2	3%	2	7%	4	3%
<b>TOTAL</b>	<b>37</b>	<b>100%</b>	<b>65</b>	<b>100%</b>	<b>29</b>	<b>100%</b>	<b>131</b>	<b>100%</b>

Fonte: elaboração própria

Em seguida, analisamos a prevalência dos diferentes campos profissionais no recrutamento de diretores para as ARIs. A Tabela 22. mostra que a área de atuação da ARI é fator determinante, como esperado, da formação profissional dos diretores recrutados. Enquanto na área de Infraestrutura 63% dos diretores são engenheiros, na área Socioambiental observa-se uma maior dispersão das formações, com destaque para áreas como Medicina (28%), Direito (16%), Engenharia (13%), Comunicação (12%), Farmácia e Bioquímica (11%), que representam, sem dúvida, campos profissionais bastante vinculados às áreas temáticas das ARIs do setor Socioambiental, cuja natureza é mais multidisciplinar.

Tabela 22. Brasil: Diretores de ARIs nomeados, por área de formação (graduação) e setor da ARI (1997-2014)

ÁREA DE FORMAÇÃO	SOCIOAMBIENTAL		INFRAESTRUTURA		TOTAL	
	n	%	n	%	n	%
ENGENHARIA	11	13%	76	63%	87	43%
DIREITO	13	16%	14	12%	27	13%
MEDICINA	23	28%	0	0%	23	11%
ECONOMIA	4	5%	16	13%	20	10%
COMUNICACAO	10	12%	0	0%	10	5%
FARMACIA E BIOQUIMICA	9	11%	0	0%	9	4%
ADMINISTRAÇÃO	1	1%	7	6%	8	4%
OUTROS	11	13%	7	6%	18	9%
<b>TOTAL</b>	<b>82</b>	<b>100%</b>	<b>120</b>	<b>100%</b>	<b>202</b>	<b>100%</b>

Fonte: elaboração própria

Nota: Comunicação inclui Jornalismo, Cinema e Comunicação Social. Administração inclui Administração e Contabilidade. Engenharia inclui todas as modalidades de formação em Engenharia.

Também no caso da distribuição dos campos profissionais, as mudanças em nível presidencial parecem representar fator de variação no perfil dos diretores recrutados. Observa-se, em especial, uma grande mudança na proporção de engenheiros no governo FHC (62% do total) em relação às administrações posteriores (34% no governo Lula e 37% no governo Dilma), nas quais há maior dispersão entre diferentes formações, como observado na Tabela 23. As áreas de formação nas ARIs parecem apresentar padrão bastante distinto do restante da Administração: segundo o *survey* de D'Araújo (2014) entre os dirigentes federais, no governo FHC e no primeiro mandato de Lula a formação em economia era a mais frequente (20,8% e 16,5% respectivamente), enquanto no segundo governo Lula e no governo Dilma ela é ultrapassada pela formação em direito (19,9% no segundo governo Lula e 20% no governo Dilma).

*Tabela 23. Brasil: Diretores de ARIs nomeados, por área de formação (graduação) e governo (1997-2014)*

ÁREA DE FORMAÇÃO	FHC		LULA		DILMA		TOTAL	
	n	%	n	%	n	%	n	%
ENGENHARIA	37	62%	33	34%	17	37%	87	43%
DIREITO	6	10%	12	13%	9	20%	27	13%
MEDICINA	6	10%	13	14%	4	9%	23	11%
ECONOMIA	3	5%	9	9%	8	17%	20	10%
COMUNICACAO	2	3%	6	6%	2	4%	10	5%
FARMACIA E BIOQUIMICA	0	0%	8	8%	1	2%	9	4%
ADMINISTRAÇÃO	1	2%	5	5%	2	4%	8	4%
OUTROS	5	8%	10	10%	3	7%	18	9%
<b>TOTAL</b>	<b>60</b>	<b>100%</b>	<b>96</b>	<b>100%</b>	<b>46</b>	<b>100%</b>	<b>202</b>	<b>100%</b>

*Fonte: elaboração própria*

*Nota: Comunicação inclui Jornalismo, Cinema e Comunicação Social. Administração inclui Administração e Contabilidade. Engenharia inclui todas as modalidades de formação em Engenharia.*

A Tabela 24, por sua vez, destaca a frequência de atributos profissionais selecionados entre os diretores de ARIs nomeados nos três governos analisados: formação em pós-graduação, pertencimento ao serviço público, experiência prévia em alta direção pública e experiência em empresas do setor regulado. Os dados mostram que o atributo mais comum, em todos os governos, é a experiência prévia em cargos de alta direção pública, característica de 57% dos nomeados, o que pode ser interpretado como um indicativo da importância

conferida pelos políticos a habilidades e competências próprias ao exercício de papel de liderança no setor público. Nota-se também que apenas um em cada quatro nomeados possuía experiência profissional prévia em empresas públicas ou privadas atuantes no setor regulado. Por outro lado, há diferença significativa entre os governos em relação à experiência prévia no setor regulado: se no governo FHC 48% dos nomeados para ARIs possuíam experiência em empresas (estatais ou privadas) do setor de atuação da agência, esse índice cai para apenas 16% e 17% nos governos Lula e Dilma, mostrando diferenças que podem estar relacionadas à natureza das redes profissionais mais ligadas aos dois partidos, PSDB e PT.

*Tabela 24. Brasil: Atributos profissionais dos diretores nomeados de ARIs, por governo (1997-2014)*

GOVERNO	PÓS-GRADUAÇÃO	SERVIDOR PÚBLICO EFETIVO	EXPERIÊNCIA ALTA DIREÇÃO PÚBLICA	EXPERIÊNCIA NO SETOR REGULADO
FHC	47%	38%	61%	48%
LULA	32%	46%	54%	16%
DILMA	42%	48%	60%	17%
<b>TOTAL</b>	<b>39%</b>	<b>44%</b>	<b>57%</b>	<b>25%</b>

*Fonte: elaboração própria*

A alta presença de servidores públicos de carreira também é significativa: 44% dos nomeados pertenciam ao serviço público em alguma de suas esferas. A proporção de burocratas, entretanto, é inferior à observada nos altos escalões da Administração Federal, onde ela era de 66%, segundo dados de 2013 (DE BONIS, 2015, p. 12). Também neste caso, há diferença entre os padrões dos dois partidos no governo: se no governo FHC a proporção era de 38%, ela cresce para 46% e 48% nos governos Lula e Dilma, mostrando, possivelmente, a importância dos laços do PT com o funcionalismo público, uma das bases sociais do partido, como se vê na Tabela 24.

Há também variação observável na proporção de diretores com formação em nível de pós-graduação, que representam 39% do total, oscilando entre 32% no governo Lula e 47% no governo FHC.

A Tabela 25 mostra os mesmos dados desagregados por cada uma das ARIs, e agregados por setor de atuação. Na média, as diferenças entre as ARIs socioambientais e de

infraestrutura parecem se concentrar em dois atributos: formação em pós-graduação (42% em Infraestrutura, 34% nas socioambientais) e experiência no setor regulado (34% em Infraestrutura, 12% Socioambiental). Apesar disso, os dados mostram variações importantes entre as ARIs.

No quesito formação em pós-graduação, o maior índice entre as agências é da ANP, com 73%, indicando a importância conferida ao expertise técnico no setor de petróleo e gás. Já a agência com maior recrutamento entre as burocracias públicas é a Anac (67%), uma mostra da importância dos profissionais do corpo da Aeronáutica na condução da agência. Em relação à experiência prévia em alta direção pública, a agência com maior índice é a Antaq (79%), embora os índices sejam significativos em todas as ARIs, mostrando a importância deste critério para a nomeação de altos dirigentes públicos no Brasil. Por fim, a Anatel é a agência com maior índice de profissionais recrutados com experiência prévia em empresas públicas ou privadas atuantes no setor regulado: 64%. O número mostra a importância, em especial, dos profissionais com experiência no sistema Telebrás na regulação do setor.

*Tabela 25. Brasil: Atributos profissionais dos diretores nomeados de ARIs por ARI e setor de atuação (1997-2014)*

ARI	PÓS-GRADUAÇÃO	SERVIDOR PÚBLICO EFETIVO	EXPERIÊNCIA ALTA DIREÇÃO PÚBLICA	EXPERIÊNCIA NO SETOR REGULADO
<b>INFRAESTRUTURA</b>	<b>42%</b>	<b>45%</b>	<b>58%</b>	<b>34%</b>
ANATEL	36%	64%	45%	64%
ANP	73%	23%	62%	35%
ANEEL	33%	42%	67%	25%
ANAC	43%	67%	60%	7%
ANTAQ	15%	50%	79%	29%
ANTT	35%	39%	41%	33%
<b>SOCIOAMBIENTAL</b>	<b>34%</b>	<b>42%</b>	<b>55%</b>	<b>12%</b>
ANA	48%	57%	62%	5%
ANS	30%	39%	70%	22%
ANVISA	35%	57%	38%	0%
ANCINE	19%	6%	44%	19%
<b>TOTAL</b>	<b>39%</b>	<b>44%</b>	<b>57%</b>	<b>25%</b>

Fonte: elaboração própria

Dignos de atenção são os baixos índices da Ancine na maior parte dos critérios analisados, mostrando que os atributos profissionais analisados aqui não parecem constituir critérios relevantes para o recrutamento de diretores para essa agência, com exceção parcial da experiência prévia em alta direção pública (44%). Vale lembrar que, conforme descrito na Seção 3, a Ancine é, dentre todas as ARIs, a que menos se encaixa no modelo de agência reguladora, uma vez que sua atividade principal tem mais relação com o fomento da produção cinematográfica no país do que com atividades regulatórias.

#### **5.4. Filiação partidária dos dirigentes das ARIs: achados empíricos**

Nossa análise empírica possibilitou obtenção de dados a respeito da filiação partidária de 211 indivíduos indicados para cargos de direção das ARIs. No total, 25% destes possuíam filiação partidária ativa no momento da indicação, sendo 17% dos indicados pelo governo FHC, 30% dos indicados no Governo Lula e 26% no governo Dilma, como observado na Tabela 26. Chama a atenção a proximidade destes valores dos obtidos pelo *survey* de D'Araújo (2014) com dirigentes federais: 18%, no governo FHC e 24%, em média, nos governos Lula e Dilma. Estes números parecem indicar não haver diferença significativa entre a frequência de filiações partidárias dos indicados às ARIs em relação aos nomeados para o restante da Administração Pública federal, ao longo dos três governos compreendidos no período.

É interessante notar que a maior variação no índice de nomeados com filiação partidária se dá nas agências socioambientais: de 20%, no governo FHC, a proporção de filiados passa para 40% no governo Lula e 38% no governo Dilma. No caso das ARIs de Infraestrutura, o índice passa de 15% no governo FHC para 23% no governo Lula, voltando a 15% no governo Dilma, o que parece corroborar nossa pressuposição de um maior índice de filiados na área social.



Tabela 26. Brasil: Proporção de diretores nomeados para ARIs filiados a partidos políticos no momento da indicação, por governo e setor da agência (1997-2014)

GOV	SOCIOAMBIENTAL			INFRAESTRUTURA			TOTAL		
	FIL	TOTAL	%	FIL	TOTAL	%	FIL	TOTAL	%
FHC	5	25	20%	6	41	15%	11	66	17%
Lula	17	42	40%	13	56	23%	30	98	30%
Dilma	8	21	38%	4	26	15%	12	47	26%
<b>TOTAL</b>	<b>30</b>	<b>88</b>	<b>34%</b>	<b>23</b>	<b>123</b>	<b>19%</b>	<b>53</b>	<b>211</b>	<b>25%</b>

Fonte: elaboração própria

FIL = filiados a partido político

Quando analisamos especificamente as indicações para o cargo de diretor-presidente, as proporções aumentam: entre 50 indivíduos indicados para estes cargos, 19, ou 39%, eram filiados a partidos políticos no momento da nomeação, como se vê na Tabela 27. A proporção é de 20% no governo FHC, 42% no governo Lula e 56% no governo Dilma. Também neste caso as proporções são maiores nas ARIs do setor Socioambiental: 40% no governo FHC, 70% no governo Lula e 75% no governo Dilma Rousseff.

Tabela 27. Brasil: Proporção de diretores-presidentes nomeados para ARIs filiados a partidos políticos no momento da indicação, por governo e setor da agência (1997-2014)

GOVERNO	SOCIOAMBIENTAL			INFRAESTRUTURA			TOTAL		
	FIL	TOTAL	%	FIL	TOTAL	%	FIL	TOTAL	%
FHC	2	5	40%	1	10	10%	3	15	20%
Lula	7	10	70%	4	16	25%	11	26	42%
Dilma	3	4	75%	2	5	40%	5	9	56%
<b>TOTAL</b>	<b>12</b>	<b>19</b>	<b>62%</b>	<b>7</b>	<b>31</b>	<b>25%</b>	<b>19</b>	<b>50</b>	<b>39%</b>

Fonte: elaboração própria

FIL = filiados a partido político

Outra dimensão da análise diz respeito à distribuição das filiações dos diretores entre os diferentes partidos políticos. Estratégias mais voltadas à garantia do controle das políticas públicas se baseiam na nomeação de indivíduos filiados ao partido do presidente, enquanto estratégias de divisão de poder são baseadas numa maior fragmentação entre os diferentes partidos integrantes da coalizão governamental.

Os dados empíricos mostram diferenças importantes na estratégia adotada pelo governo FHC, se comparado aos governos Lula e Dilma. Dos diretores nomeados por FHC que

possuíam filiação partidária, 82% eram filiados ao partido do Presidente da República, o PSDB. No caso dos governos Lula e Dilma, apenas 38% dos diretores filiados pertenciam ao partido do Presidente, o PT: o restante se distribuía entre os diferentes partidos da base aliada, com destaque para PCdoB (19%) e PMDB (12%). Curiosamente, estes dados parecem apontar em direção contrária aos achados de D'Araújo (2014) em relação aos dirigentes federais, segundo os quais, no governo FHC, 48,8% dos indivíduos com filiação partidária eram filiados ao PSDB, enquanto nos governos Lula e Dilma a proporção de filiados ao PT, entre os dirigentes filiados a partidos, ficaria entre 75% e 81%. Nossos dados estão nas Tabelas 28 e 29.

*Tabela 28. Participação de cada partido em relação ao total de dirigentes de ARIs filiados a partidos políticos, no governo FHC*

<b>PARTIDO</b>	<b>N</b>	<b>%</b>
PSDB	9	82%
PMDB	2	18%
Outros partidos	0	0%
<b>Total Filiados</b>	<b>11</b>	<b>100%</b>

*Fonte: elaboração própria*

A que poderíamos creditar esta diferença? Em tese, a concentração dos diretores de ARIs filiados a partidos políticos no PSDB, durante o governo FHC, poderia ser atribuída a uma maior preocupação deste com um maior controle sobre a atuação das agências, enquanto nos governos Lula e Dilma o padrão de nomeações político-partidárias para as ARIs estaria mais relacionado à distribuição de cargos entre partidos aliados, em troca de apoio político. A comprovação destas hipóteses, entretanto, dependeria de uma análise mais aprofundada do perfil das nomeações de cada um dos governos nos diferentes setores, o que ultrapassa o escopo do presente estudo.

*Tabela 29. Participação de cada partido em relação no total de diretores de ARIs filiados a partidos políticos, nos governos Lula e Dilma*

<b>PARTIDO</b>	<b>N</b>	<b>%</b>
PT	16	38%
PC do B	8	19%
PMDB	5	12%
PSB	3	7%
Outros partidos	10	24%
<b>Total Filiados</b>	<b>42</b>	<b>100%</b>

*Fonte: elaboração própria*

Uma análise do perfil partidário dos diretores-presidentes das ARIs ajuda a completar o quadro das estratégias presidenciais de nomeação. No governo FHC, 3 dos 15 diretores-presidentes nomeados possuíam filiação partidária, em todos os casos ao PSDB, o partido do presidente. Nos governos Lula e Dilma, 16 de 35 diretores-presidentes possuíam filiação partidária, sendo 9 delas nomeações de filiados ao PT (incluindo reconduções). Entre os outros partidos, se destaca o PCdoB, com 5 nomeações: de fato, duas agências foram presididas por longos períodos por filiados a esse partido, nos governos Lula e Dilma (a Ancine, entre 2006 e 2014, e a ANP, entre 2005 e 2011)<sup>34</sup>. É interessante ressaltar que o PCdoB, embora um partido de pouca expressão parlamentar (o partido possuía 9 deputados federais durante o governo Lula, e 15 durante o governo Dilma, segundo Melo & Pereira (2013, p. 63)), é um partido mais ideologicamente próximo do PT do que outros aliados (mais bem representados no Legislativo) da coalizão, o que parece demonstrar a importância conferida ao cargo de diretor-presidente como instrumento de influência sobre as políticas desenvolvidas pelas ARIs.

<sup>34</sup> A relação de todos os diretores-presidentes das ARIs entre 1997 e 2014, incluindo suas filiações partidárias, pode ser encontrada no Apêndice B.

### 5.4.1. Análise multivariada

Com o objetivo de analisar de forma estatisticamente mais sistemática a questão dos vínculos político-partidários das ARIs, desenvolvemos uma análise estatística multivariada. A variável dependente analisada é a “Filiação partidária”, que assume valor 1 se o diretor possuía filiação ativa a partido político na data da sua indicação ao Senado Federal, e valor 0 em caso negativo. Tratando de variável dependente de natureza binária, a técnica estatística mais apropriada é a regressão logística.

Os efeitos de três variáveis explanatórias foram mensurados pela regressão. A variável “Partido do Presidente da República” assume valor 1 nos casos dos diretores indicados nos governos do PT (Lula e Dilma), e valor 0 no caso dos indicados no Governo do PSDB (administração FHC). A variável Infraestrutura assume valor 1 caso a ARI seja do setor de Infraestrutura, e valor 0 se for da área Socioambiental. Já a variável Diretor-Presidente assume valor 1 se o cargo em questão for de Diretor-Presidente da ARI, e valor 0 nos demais.

*Tabela 30. Regressão logística: filiação partidária*

<b>VARIÁVEIS EXPLANATÓRIAS</b>	<b>COEFICIENTE</b>	<b>Z</b>	<b>P&gt; Z </b>
Partdo do Presidente (PT)***	0.68	1.78	0.08
Infraestrutura**	-0.86	-2.57	0.01
Diretor-presidente**	0.90	2.50	0.01
constante	-1.38	-3.56	0.00
Observações	211		
Log likelihood	-110.93		
LR chi2	15.99		
Pseudo-R2	0.07		

*Fonte: elaboração própria*

\* - estatisticamente significativa ao nível de 1%

\*\* - estatisticamente significativa ao nível de 5%

\*\*\* - estatisticamente significativa ao nível de 10%

Todas as variáveis explanatórias foram identificadas como estatisticamente significantes pelo modelo. A variável Partido do Presidente é significativa a 10%, com coeficiente com sinal positivo, ou seja, a probabilidade de filiação partidária do diretor aumenta no caso de Chefes do Executivo do Partido dos Trabalhadores, confirmando nossa hipótese H1 (a proporção de diretores filiados a partidos políticos tende a se alterar de acordo com o

partido político no poder). A variável Infraestrutura, significativa ao nível de 5%, possui coeficiente com sinal negativo, ou seja, há menos probabilidade de filiação partidária do diretor das ARIs destes setores em relação à área socioambiental, o que confirma nossa Hipótese H2 (índices de filiação partidária maiores nas ARIs da área Socioambiental do que naquelas da área de Infraestrutura). Por sua vez, a variável Diretor-Presidente também é estatisticamente significativa ao nível de 5%, com sinal positivo, ou seja, nomeações para cargos de diretor-presidente possuem maior probabilidade de serem político-partidárias, em relação aos demais cargos de direção das ARIs, confirmando a Hipótese H3 (diretores-presidentes com maior índice de filiação partidária).

### **5.5. Índice de Qualificação profissional (IQP) dos dirigentes das ARIs: achados empíricos**

Os valores do Índice de Qualificação Profissional (IQP) foram calculados para 191 diretores da amostra para os quais havia informações relativas à trajetória profissional disponíveis nos currículos apresentados ao Senado Federal. Como discutimos anteriormente, o índice consiste num valor entre 0 e 1, calculado a partir de quatro atributos profissionais: formação em nível de pós-graduação, pertencimento a burocracias públicas, experiência em alta direção pública e atuação prévia no setor regulado.

A Tabela 31 mostra os valores do Índice, por setor da ARI e por governo. O índice médio oscila de 0,49, no governo FHC, para 0,36 no governo Lula, subindo para 0,42 no governo Dilma. Há diferença também entre os setores, com a média do setor Infraestrutura, de 0,44, mais elevada que a da área Socioambiental, que foi de 0,36. Note-se também que, enquanto o setor Infraestrutura teve o seu melhor índice médio no Governo FHC (0,54), o setor Socioambiental possui maior índice no Governo Dilma (0,40), em relação ao demais.

*Tabela 31. Índice de qualificação profissional (IQP) dos dirigentes das ARIs, por setor da ARI e por governo*

<b>GOVERNO</b>	<b>SOCIOAMBIENTAL</b>	<b>INFRAESTRUTURA</b>	<b>TOTAL</b>
FHC	0,34	0,54	0,49
Lula	0,34	0,38	0,36
Dilma	0,40	0,43	0,42
<b>Média</b>	<b>0,36</b>	<b>0,44</b>	<b>0,41</b>

*Fonte: elaboração própria*

### *5.5.1. Análise multivariada*

Por meio da técnica estatística da regressão linear múltipla, buscamos testar nossas hipóteses H4 e H5 a respeito das variáveis explanatórias que afetam o Índice de Qualificação Profissional (IQP).

Para fins de operacionalização da variável dependente (o IQP), trabalhamos com os valores do índice para cada um dos 191 diretores indicados para os quais havia informações disponíveis sobre a trajetória profissional. As variáveis explanatórias utilizadas foram “Partido do Presidente da República”, que assume valor 1 para as indicações feitas nos governos do PT (Lula e Dilma), e 0 no caso do governo Fernando Henrique, do PSDB; “Infraestrutura”, que assume valor 1 para as ARIs deste setor e valor 0 para aquelas da área Socioambiental; e “Diretor-Presidente”, que assume valor 1 para os indicados a este cargo e valor 0 para os demais.

Apenas a variável Diretor-Presidente não apresentou resultado estatisticamente significativo. A variável Governo do PT apresentou resultado estatisticamente significativo ao nível de 5%, com coeficiente negativo, de acordo com nossa Hipótese H4 (IQP maior no governo instituidor do que nos governos seguintes). Já a variável Infraestrutura também teve resultado estatisticamente significativo, ao nível de 5%, com coeficiente positivo, também de acordo com a expectativa da nossa Hipótese H5 (ARIs de Infraestrutura com maior IQP do que as da área Socioambiental).

Tabela 32. Regressão linear múltipla: Índice de qualificação profissional (IQP)

VARIÁVEIS EXPLANATÓRIAS	COEFICIENTE	T	P> T
Partido do Presidente (PT)**	-0.09	-2.39	0.02
Infraestrutura**	0.07	2.02	0.04
Diretor-presidente	0.00	-0.19	0.85
constante	0.43	10.11	0.00
Observações	191		
F (2,137)	3.98		
P > F	0.00		
R2	0.06		

Fonte: elaboração própria

\* - estatisticamente significativa ao nível de 1%

\*\* - estatisticamente significativa ao nível de 5%

\*\*\* - estatisticamente significativa ao nível de 10%

### 5.6. Filiação político-partidária e qualificação profissional: *trade-offs*?

Uma questão adicional a respeito dos perfis dos diretores das ARIs diz respeito à possível existência de *trade-offs* entre filiação partidária e qualificação profissional. Segundo nossos dados empíricos, o IQP médio dos diretores não-filiados era de 0,44, contra 0,33 dos diretores filiados a partidos políticos. Desenvolvemos um teste estatístico t de comparação de médias, buscando testar a hipótese de que não haveria diferença estatisticamente significativa entre as médias do grupo de diretores filiados e as daqueles não filiados a partidos políticos. Conforme mostra a Tabela 33, a hipótese é rejeitada ao nível de 1% de significância, o que indica que há diferença significativa entre os dois grupos: filiados partidários apresentam menor nível de qualificação profissional relativamente aos demais diretores de ARIs.

Tabela 33. Teste-t de comparação de médias – IQP conforme filiação partidária

GRUPOS	OBSERVAÇÕES	MÉDIA IQP
Não-filiados	142	0.44
Filiados	49	0.33
Combinados	191	0.41
Diferença		0.11

t = 2.744

Graus de liberdade = 189

H0: diferença = 0

Pr (|T| > |t|) = 0.006\*

Fonte: elaboração própria

\* - estatisticamente significativa ao nível de 1%

\*\* - estatisticamente significativa ao nível de 5%

\*\*\* - estatisticamente significativa ao nível de 10%

Neste mesmo tópico, tomando desta vez as ARIs como unidade de análise, plotamos as médias de cada ARI nas duas dimensões analisadas – filiação político-partidária e Índice de Qualificação Profissional – num único gráfico, representado no Gráfico 4.

Para fins de plotagem no gráfico, utilizamos a medida inversa da filiação partidária – a proporção de diretores não-filiados a partidos políticos, indicada por um valor entre 0 e 1 – mensurada no eixo vertical, denominado “neutralidade político-partidária”<sup>35</sup>; enquanto o eixo horizontal mostra a escala da qualificação profissional dos diretores de acordo com o IQP. Dessa forma, o gráfico permite uma comparação das ARIs federais em relação a dois dos atributos centrais do modelo conceitual de agência reguladora.

Os resultados mostram um grau razoável de variação entre as ARIs federais, demonstrando como, entre órgãos que compartilham um mesmo desenho institucional, podem conviver padrões muito distintos de lógicas de nomeação. Seis das dez ARIs possuem um IQP acima da média (0,41<sup>36</sup>): Anatel, Anac, Aneel, ANS e ANA. Encontram-se abaixo da média ANTT, Antaq, Anvisa e Ancine. Em relação ao índice de neutralidade político-partidária, por sua vez, encontram-se acima da média (0,75<sup>37</sup>): Anatel, Anac, Aneel e Antaq. Abaixo da média estão ANA, ANP, ANTT, ANS, Anvisa e Ancine.

ANA e ANP apresentam situações interessantes, já que estão em um nível relativamente alto de qualificação profissional, mas apresentam, ao mesmo tempo, menores índices de neutralidade político-partidária, o que pode indicar que, em contextos específicos, o *trade-off* teórico entre qualificação profissional e filiação partidária não corresponda à realidade, sugerindo um caminho promissor para futuros estudos de caso.

Também nota-se como agências surgidas num mesmo setor e contexto, e com desenhos muito semelhantes - ANTT e Antaq – possuem, aparentemente, níveis semelhantes de

---

<sup>35</sup> O rótulo “neutralidade político-partidária” talvez não seja totalmente apropriado, na medida em que a não-filiação partidária do indivíduo não é, necessariamente, garantia de neutralidade do ponto de vista das suas preferências partidárias. Ainda assim, optamos pela utilização do termo, na medida em que, quando tomamos a ARI como unidade de análise, o índice de filiações partidárias de seus dirigentes é um indicador comparativo importante do grau de envolvimento político-partidário do corpo diretivo da agência.

<sup>36</sup> Ver Tabela 31 (página 155)

<sup>37</sup> O valor corresponde à proporção dos diretores não filiados a partidos políticos (75%). Ver Tabela 26 (página 150)



qualificação profissional, mas índices de neutralidade político-partidária bastante distintos, o que pode ser um indicativo de que, mesmo dentro de um mesmo setor, as lógicas de nomeação podem seguir padrões muito particulares de acordo com os segmentos específicos em que cada órgão atua.

Um destaque em particular é o caso da Anatel, que é a agência cujo perfil dos diretores mais se parece se aproximar do preconizado pelos proponentes do modelo de ARI, possuindo maiores índices de neutralidade político-partidária e qualificação profissional. Novamente, caberia aqui um estudo de caso mais aprofundado, de forma a identificar como a evolução histórica do setor, bem como suas características econômicas e políticas, podem ajudar a explicar a consolidação de uma ARI capaz de operar, aparentemente, com maior nível de independência decisória, se comparada às demais, ao longo de diferentes mandatos presidenciais.

A Ancine, por sua vez, destaca-se no pólo oposto, obtendo os menores índices de qualificação profissional e de neutralidade político-partidária entre todas as ARIs. Vale talvez aqui retomar a discussão a respeito da gênese desta agência, descrita na Seção 3, uma vez que a Ancine é efetivamente a mais atípica das ARIs, no tocante à sua atividade-fim, mais voltada ao fomento de atividade econômica do que à regulação (HOLPERIN, 2012). Nesse sentido, é sintomático que ela apresente valores aparentemente tão díspares em relação às demais ARIs, como se vê claramente no Gráfico 4.

Tomados em conjunto, os dados expostos no gráfico parecem provocar ainda mais indagações a respeito dos limites do desenho institucional, sugerindo que características setoriais ou históricas tenham maior peso, na definição das lógicas de recrutamento dos altos dirigentes públicos, do que as restrições de caráter formal, uma indicação que nos parece sugerir caminhos promissores para futuros estudos e pesquisas empíricas sobre as nomeações presidenciais.

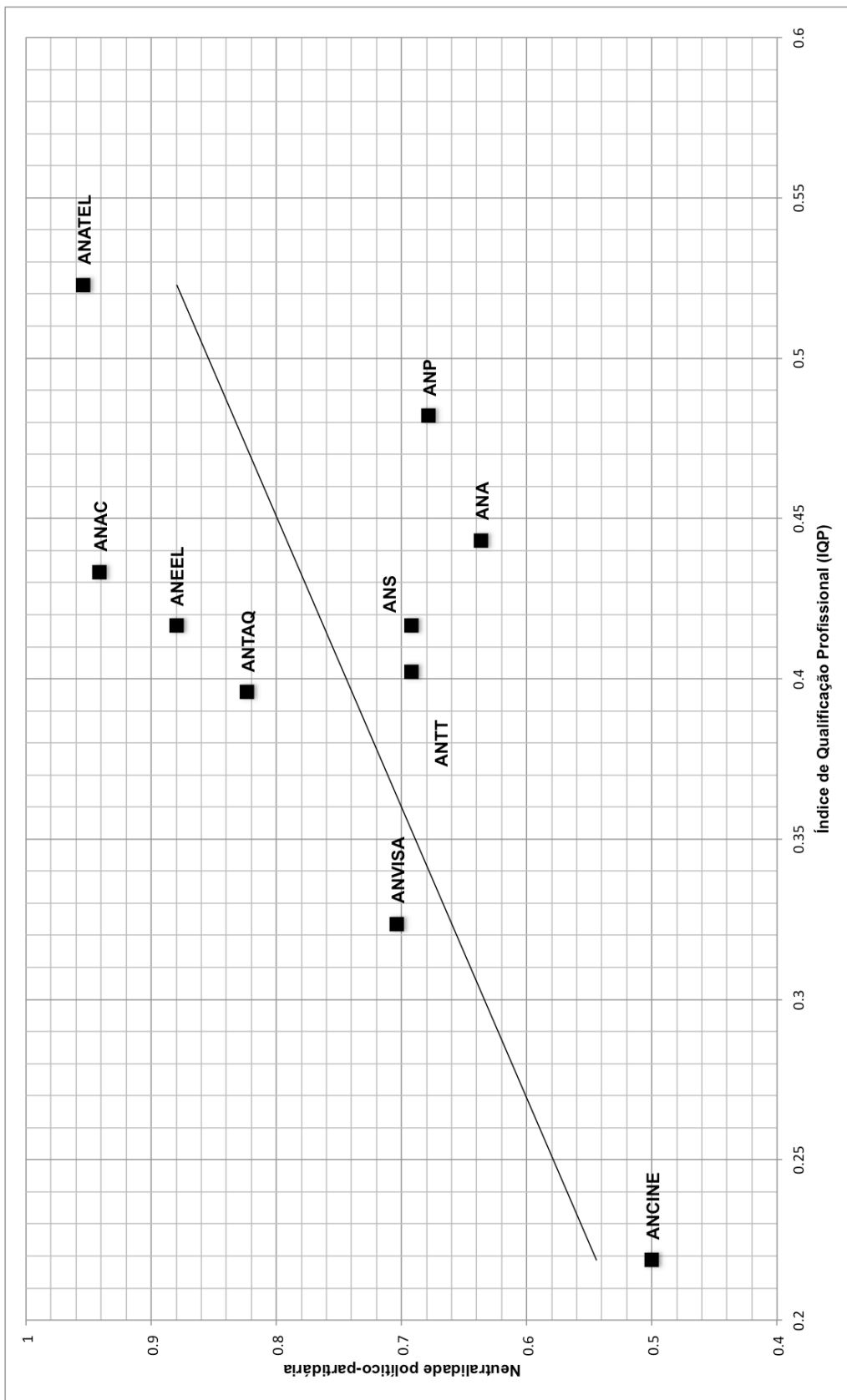


Gráfico 4. Neutralidade político-partidária e Índice de Qualificação Profissional (IQP) médios, por ARI (1997-2014)

Fonte: elaboração do autor

## 5.7. Conclusões

Nosso objetivo nesta seção foi o de descrever e analisar os achados empíricos relativos aos efeitos da mudança político-partidária no perfil dos diretores nomeados para as ARIs no período 1997-2014. Para tanto, analisamos variáveis relativas ao perfil pessoal, político e profissional dos 211 diretores de ARIs federais no período.

Os dados demográficos coletados mostram uma destacada desigualdade de gênero nas nomeações, uma vez que as mulheres correspondem a apenas 10% dos indivíduos nomeados para ARIs no período estudado. Os nascidos na região Sudeste, por sua vez, se encontram sobre-representados, correspondendo a 62% das nomeações, enquanto as demais regiões do país estão sub-representadas no universo dos nomeados. Destaca-se, entre as áreas de formação, a preponderância das Engenharias (43%).

Dentre alguns atributos profissionais selecionados, o mais comum, em todos os governos, é a experiência prévia em cargos de alta direção pública, característica de 57% dos nomeados, o que vem a reforçar a importância conferida ao exercício de posições de liderança pública como critério de recrutamento de altos dirigentes. A proporção de servidores públicos efetivos é de 44%, um número significativo, mas mais reduzido do que a proporção encontrada entre ocupantes de altos cargos no sistema DAS, que gira em torno de 65%, e que apresenta variação importante entre os governos, com maiores índices de servidores nomeados nas administrações Lula e Dilma.

Os dados mostram que todos os Presidentes da República incluídos no período estudado – FHC, Lula e Dilma – fazem uso de nomeações político-partidárias para as ARIs. Estas, entretanto, não são majoritárias, oscilando entre 17% e 30% do total das indicações, ao longo dos diferentes governos analisados. A proporção de filiados é menor no governo do PSDB, que foi o instituidor do modelo, do que nos governos posteriores, do PT, que além de fazer maior uso da lógica político-partidária, apresentaram um padrão mais fragmentado de filiações, com dispersão das nomeações por diversos partidos. No geral, os índices parecem espelhar os índices encontrados por outros estudos a respeito do perfil associativo dos dirigentes públicos federais (D'ARAÚJO, 2014). Estes resultados sugerem que, ao menos no que se refere ao grau de neutralidade político-partidária dos seus diretores, as

ARIs, na média, não podem ser consideradas realmente insuladas da influência presidencial, se comparadas à Administração Pública federal como um todo.

As diferenças setoriais também são significativas, com maiores índices de filiação partidária nas ARIs da área Socioambiental (34%) relativamente às da área de Infraestrutura (19%). Uma explicação possível para esta distinção é o possível impacto negativo de nomeações político-partidárias em termos da credibilidade regulatória destes órgãos junto aos investidores privados, uma preocupação certamente mais sensível nos setores de infraestrutura em relação ao socioambiental.

A importância estratégica dos cargos de diretor-presidente, se comparados às demais posições de direção, fica clara a partir da análise dos dados: os índices de filiação partidária são maiores no caso destes cargos (39%) em relação ao total (25%), ao longo de todos os governos analisados, o que mostra a importância estratégica conferida pelos Chefes do Executivo a estas posições, como instrumentos para garantir sua influência sobre as ARIs.

Em relação à qualificação profissional dos diretores, construímos, de forma tentativa, um Índice de Qualificação Profissional (IQP), composto pela combinação de quatro atributos: formação em pós-graduação, pertencimento à burocracia pública, experiência prévia em alta direção pública e experiência profissional no setor regulado. Com isso, buscamos possibilitar uma análise dos efeitos das transições presidenciais sobre o perfil dos diretores das ARIs, bem como uma visão comparativa das diferenças setoriais.

Analisamos ainda a diferença encontrada na média do IQP entre os diretores filiados e não filiados a partidos políticos. O teste de comparação de médias utilizado confirmou que a diferença é estatisticamente significativa, o que sugere a existência de *trade-off* entre filiação partidária e qualificação profissional dos diretores. Uma questão interessante a ser explorada em futuros estudos, relacionada a este tópico, diz respeito às diferenças entre partidos – por exemplo, entre partidos grandes e pequenos – no que se refere à qualificação profissional.

Por fim, buscamos comparar as dez ARI federais no tocante a dois critérios: neutralidade político-partidária (mensurada como a proporção de diretores não filiados a partidos políticos) e qualificação profissional (mensurada pelo IQP). Os dados sugerem que o desenho institucional das ARIs não é, por si só, suficiente para insular estes órgãos da

influência presidencial ou garantir um alto nível de *expertise* técnico; ao mesmo tempo, a variação encontrada entre as diferentes agências sugere que características setoriais ou históricas possivelmente têm peso significativo na definição das lógicas de recrutamento dos altos dirigentes públicos, indicando um caminho interessante para futuros estudos acerca do tema.

## 6. Conclusões e apontamentos finais

No momento em que concluímos este trabalho, duas propostas legislativas com o objetivo de alterar o funcionamento das agências reguladoras independentes (ARIs) tramitavam no Congresso Nacional.

A primeira se trata do Projeto de Lei do Senado (PLS) 52/2013, de autoria do senador Eunício Oliveira (PMDB-CE), ex-Ministro das Comunicações no Governo Lula. O projeto, que foi aprovado na Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal em 30 de setembro de 2015, na forma de substitutivo apresentado pelo senador Walter Pinheiro (PT-BA), introduz uma série de mecanismos de controle da atuação das ARIs pelo Poder Executivo, entre eles: a criação de um órgão de supervisão regulatória, de caráter colegiado e ministerial, responsável pela avaliação e acompanhamento de assuntos regulatórios; a definição da concessão de outorgas como atribuição do ministério setorial, passível de ser delegada para as agências reguladoras; e a obrigação de todas as ARIs em firmar Contrato de Gestão com os Ministérios a que estiverem vinculadas, contendo metas, fontes de custeio e resultados das ações regulatórias e fiscalizatórias das autarquias.

A segunda proposição legislativa em tramitação é a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 156/2015, de autoria do Senador José Serra (PSDB-SP), ex-Ministro da Saúde e do Planejamento no governo FHC, atualmente em discussão na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ). A proposta inclui três parágrafos no artigo 37 da Constituição, com a finalidade de tornar mais rigorosos os requisitos mínimos para a ocupação do cargo de diretor nas agências reguladoras, além de introduzir a obrigação de realização de processo seletivo público de escolha destes dirigentes. Segundo o texto, os diretores de agências reguladoras deverão possuir notórios conhecimentos técnicos sobre o setor regulado, comprovados mediante títulos acadêmicos ou publicações especializadas, além de mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional no setor. Além disso, estabelece que a escolha dos diretores deverá ser realizada mediante processo seletivo público, na forma definida por lei específica, assegurando a transparência do procedimento, a imparcialidade dos avaliadores e a reserva de vagas a serem preenchidas por servidores de carreira da agência.

A natureza oposta dos dois projetos ilustra bem os dois pólos do debate a respeito das agências reguladoras independentes no Brasil. Se de um lado os críticos do modelo de ARI propõe a redução da independência formal das agências, por meio da criação de instâncias de supervisão ministerial, retirada do poder de outorga e estabelecimento de Contrato de Gestão com o Ministério supervisor, os defensores do modelo argumentam pelo caminho contrário: fortalecer a independência das agências, protegendo-a de interferências político-partidárias por meio da adoção de critérios mais rígidos para a nomeação dos seus diretores, que reduzam a discricionariedade presidencial na nomeação dos dirigentes do órgão.

A intensidade do debate contrasta com o aspecto rarefeito do conhecimento acadêmico existente a respeito do funcionamento das ARIs no Brasil, especialmente no que se refere a estudos empíricos. Esperamos que nosso esforço de pesquisa, embora de alcance limitado, contribua para iluminar alguns dos aspectos relevantes da dinâmica das relações estabelecidas entre as agências reguladoras e o Poder Executivo nas últimas décadas.

Abordamos ao longo deste trabalho o tema do poder presidencial de nomeação como mecanismo de influência sobre as agências reguladoras independentes, utilizando para tanto uma combinação algo ecumênica de duas vertentes da literatura: de um lado, o debate sobre nomeações presidenciais, originado na tradição norteamericana (HECLO, 1977; MOE, 1985; HECLO, 1988; WATERMAN, 1989; WOOD e WATERMAN, 1991; MOE e WILSON, 1994; LEWIS, 2008; 2009; 2011; GALLO e LEWIS, 2012; LEWIS e WATERMAN, 2013) e recentemente intensificado nas pesquisas acadêmicas brasileiras (OLIVIERI, 2007; D'ARAÚJO, 2009; 2011; D'ARAÚJO e LAMEIRÃO, 2011; PACHECO, 2011; PRAÇA, FREITAS e HOEPERS, 2011; 2012; D'ARAÚJO, 2014; LOPEZ, BUGARIN e BUGARIN, 2014; BORGES e COELHO, 2015; DE BONIS, 2015; LAMEIRÃO, 2015; LOPEZ, 2015; LOPEZ, BUGARIN e BUGARIN, 2015; LOPEZ e PRAÇA, 2015; PEREIRA *et al.*, 2015); de outro, os estudos empíricos ou normativos sobre as agências reguladoras independentes como instrumento da ação regulatória do Estado (SUNSTEIN, 1993; MAJONE, 1994; 1999a; b; 2001; MELO, 2001; 2002; THATCHER, 2002a; b; THATCHER e SWEET, 2002; SALGADO, 2003; COEN e THATCHER, 2005; GILARDI, 2005b; a; OLIVEIRA, FUJIWARA e MACHADO, 2005; PINHEIRO, 2005; SALGADO e MOTTA, 2005; GILARDI, JORDANA e LEVI-FAUR, 2006; GILARDI, 2007; 2009). Acreditamos que a combinação destas duas correntes de análise nos permitiu um olhar analítico original sobre o fenômeno da influência

presidencial sobre as ARIs, diferenciando nosso estudo da maior parte da literatura produzida a respeito.

Alguns pontos que desejávamos inicialmente explorar acabaram por ficar de fora do trabalho, dadas as limitações de prazo e recursos – sem falar na curva de aprendizado - que uma pesquisa de doutorado impõe. Uma delas diz respeito à inclusão dos Ministros de Estado – seu perfil profissional, partido político etc – como variável independente, avaliando seus impactos sobre o funcionamento das ARIs. Outra dimensão infelizmente ausente diz respeito aos impactos da influência presidencial na produção regulatória das agências. Sem dúvida, tratam-se de caminhos interessantes para futuros estudos, passíveis de serem desenvolvidos futuramente a partir da base de dados construída aqui.

O estudo se limita à realidade brasileira, o que, se impõe limitações às nossas inferências e conclusões, também nos convida a uma reflexão mais aprofundada a respeito das especificidades do nosso país. O Brasil passa nesse momento por uma crise política cujas consequências para a democracia e as instituições são, no momento em que escrevemos, muito incertas; o que nos parece inequívoco, no entanto, é a necessidade de nos debruçarmos novamente sobre questões inadiáveis a respeito da governança do aparato estatal. As ARIs representam um capítulo importante deste tema, e acreditamos que o presente estudo pode servir, no mínimo, como pretexto para que novas ideias e propostas a esse respeito sejam debatidas - não só pela comunidade acadêmica, mas, da forma mais ampla possível, pelos formadores de opinião e pela sociedade em geral.

Dentre os achados que nos pareceram mais surpreendentes, podemos destacar as diferenças entre as ARIs, em especial a partir do corte setorial. Os dados empíricos tendem a reforçar a importância desta distinção no debate sobre as agências, relativamente pouco considerada nos debates realizados sobre o modelo. Acreditamos que esta é uma perspectiva que provoca questões interessantes. Em que medida o modelo de ARI, da forma como adotado no Brasil, se adequa igualmente à área de infraestrutura e à socioambiental? Que funções regulatórias hoje exercidas pelo Governo Federal por meio de departamentos ministeriais poderiam se beneficiar do modelo de ARI, e, inversamente, quais atuais agências funcionariam melhor se fossem convertidas de volta em órgãos subordinados aos Ministérios? Podemos ainda extrapolar estas preocupações para além do debate setorial, abordando as nomeações dentro da macroestrutura do Estado brasileiro. Poderíamos nos perguntar, por exemplo, como a experiência das ARIs ajuda a iluminar o



debate a respeito das nomeações presidenciais no restante da Administração Pública, incluindo as empresas estatais, hoje objeto de intensos questionamentos relativos às suas políticas de nomeação de altos diretores.

Sabemos que tratar do tema das nomeações presidenciais no Brasil é hoje uma espécie de campo minado: a sucessão de escândalos envolvendo altos dirigentes públicos indicados por políticos – e as ARIs não são exceção a esta regra<sup>38</sup> –, retratada diariamente nos jornais, acaba por reforçar junto ao público em geral a noção da completa captura do Estado brasileiro por interesses escusos e atividades ilegais. Acreditamos, entretanto, que isto só reforça a necessidade de trazermos à tona dados empíricos e informações atualizadas a respeito do real funcionamento da Administração Pública no Brasil, de forma, por exemplo, a que possamos avaliar concretamente as diferenças entre os padrões de nomeação de diferentes órgãos e os seus impactos sobre o nível de qualificação dos dirigentes, os resultados das políticas públicas e a eventual ocorrência de atos ilícitos. Acreditamos que este é um esforço essencial, tanto no sentido de ajudarmos a resguardar a legitimidade da ação estatal – algo essencial para uma democracia –, como no de diagnosticar corretamente as causas dos males que afligem as estruturas governamentais no Brasil contemporâneo.

Por fim, um último comentário a respeito do debate normativo sobre as agências reguladoras independentes. O modelo de ARI se baseia, fundamentalmente, na garantia efetiva de um nível significativo de independência das agências, em especial no que se refere à sua autonomia decisória, o grau de estabilidade dos corpos diretivos e seu nível de expertise técnico. São estas as principais características capazes de conferir maior credibilidade regulatória a estes órgãos – sem isso, as ARIs perdem a sua própria razão de existência, equivalendo-se aos órgãos e departamentos hierarquicamente subordinados aos Ministérios. Nesse sentido, o grau e a natureza da influência exercida pelos Presidentes brasileiros sobre as ARIs, em especial desde 2003, sugerem um baixo comprometimento

---

<sup>38</sup> Foram denunciados em 2012 pelo Ministério Público Federal, por formação de quadrilha, o ex-diretor da Agência Nacional de Águas (ANA), Paulo Rodrigues Vieira, e seu irmão, o ex-diretor da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) Rubens Rodrigues Vieira. Segundo a denúncia do MPF, ambos foram indicados para cargos de direção nas agências por Rosemary Noronha, assessora da Presidência da República no Governo Lula, com o objetivo de promover a “prática reiterada de crimes de tráfico de influência e de corrupção” (MACEDO, 2012).

político com a integridade do modelo. Temos convicção de que este comportamento afeta negativamente o nível de credibilidade regulatória do país, e conseqüentemente o próprio desenvolvimento e fortalecimento, no Brasil, de uma economia de mercado competitiva e integrada aos fluxos globais de investimento e comércio. Estes, entretanto, são tópicos a serem tratados em outros estudos.

## Referências

ABERBACH, J. D.; PETERSON, M. A. *The executive branch*. Oxford ; New York: University Press, 2005. 590 p.

ABERBACH, J. D.; PUTNAM, R. D.; ROCKMAN, B. A. *Bureaucrats and politicians in western democracies*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1981. 308 p.

ABERBACH, J. D.; ROCKMAN, B. A. The Appointments Process and the Administrative Presidency. *Presidential Studies Quarterly*, v. 39, n. 1, p. 38-59, 2009.

ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Revista Dados*, v. 31, n. 1, p. 5-32, 1988.

\_\_\_\_\_. Reforma regulatória: conceitos, experiências e recomendações. *Revista do Serviço Público*, v. 50, n. 2, p. 19-50, 1999.

ARANTES, R. B.; LOUREIRO, M. R.; COUTO, C.; TEIXEIRA, M. A. C. Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. e PACHECO, R. S. (Ed.). *Burocracia e política no Brasil. Desafios para o Estado democrático no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV, 2010. cap. 3, p. 109-148.

BAIRD, M. F. *O lobby na regulação da propaganda de alimentos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa*. 2012. Dissertação (Mestrado),- Universidade de São Paulo - USP, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. São Paulo, 2012.

\_\_\_\_\_. As agências reguladoras no governo Dilma: trajetória errática? , *Congresso Consad de Gestão Pública - 2014*, 2014, Brasília.

BATISTA, M. *Independência após a delegação? Uma análise exploratória da interferência política nas agências regulatórias brasileiras*. 2010. Dissertação (Mestrado),- Universidade Federal de Pernambuco - UFPE, CFCH. 2010.

\_\_\_\_\_. Mensurando a independência das agências regulatórias brasileiras. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 36, p. 213-252, 2011.

BEETHAM, D. *Bureaucracy*. University of Minnesota Press, 1996. 120 p.

BERSCH, K.; PRAÇA, S.; TAYLOR, M. M. State Capacity and Bureaucratic Autonomy Within National States: Mapping the Archipelago of Excellence in Brazil. *The Latin American Studies Association Conference*, 2013, Washington DC, USA.

BERTELLI, A. M.; LEWIS, D. E. Policy Influence, Agency-Specific Expertise, and Exit in the Federal Service. *Journal Of Public Administration Research And Theory*, v. 23, n. 2, p. 223-245, 2013.

BORGES, A.; COÊLHO, D. B. O preenchimento de cargos da burocracia pública federal no presidencialismo de coalizão brasileiro: análise comparada de dois ministérios - Ciência e Tecnologia e Integração Nacional. In: LOPEZ, F. (Ed.). *Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro*. Brasília: IPEA, 2015. cap. 2, p. 71-106.

BRAGA, B.; FLECHA, R.; PENA, D. S.; KELMAN, J. A reforma institucional do setor de recursos hídricos. In: REBOUÇAS, A. D. C.; BRAGA, B. e TUNDISI, J. G. (Ed.). *Águas Doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação*: Escrituras, 2006. p. 639-675.

BRAGA, B. P.; FLECHA, R.; PENA, D. S.; KELMAN, J. Pacto federativo e gestão de águas. *Estudos avançados*, v. 22, n. 63, p. 17-42, 2008.

BRASIL. *Emenda constitucional nº 8, de 15 de agosto de 1995 - Altera o inciso XI e a alínea "a" do inciso XII do art. 21 da Constituição Federal*. Disponível em: <

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc08.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc08.htm) >. Acesso em: 23/2/2015.

\_\_\_\_\_. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Presidência da República. 1995b. Disponível em: < <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf> >. Acesso em: 3/04/2014.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 9.478, de 6 de Agosto de 1997 - Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências*. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9478.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9478.htm) >. Acesso em: 5/5/2015.

\_\_\_\_\_. *O Conselho da Reforma do Estado - Cadernos MARE n. 8*. MARE. 1997b. Disponível em: < <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/caderno08.pdf> >. Acesso em: 8/8/2015.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 9.782, de 26 de Janeiro de 1999 - Define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências*. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9782.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9782.htm) >. Acesso em: 9/9/2015.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 9.961, de 28 de Janeiro de 2000 - Cria a Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS e dá outras providências*. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9961.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9961.htm) >. Acesso em: 7/7/2015.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 9.984, de 17 de Julho de 2000 - Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas - ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências*. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9984.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9984.htm) >. Acesso em: 13/12/2015.

\_\_\_\_\_. *Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de Setembro de 2001 - Estabelece princípios gerais da Política Nacional do Cinema, cria o Conselho Superior do Cinema e a Agência Nacional do Cinema - ANCINE, institui o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional - PRODECINE, autoriza a criação de Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional - FUNCINES, altera a legislação sobre a Contribuição para o Desenvolvimento da*

*Indústria Cinematográfica Nacional e dá outras providências.* Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/2228-1.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2228-1.htm) >. Acesso em: 7/9/2015.

\_\_\_\_\_. *Análise e avaliação do papel das agências reguladoras no atual arranjo institucional brasileiro: relatório do Grupo de Trabalho Interministerial.* Casa Civil. 2003. Disponível em: < [http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Agencias/avaliacao\\_das\\_agencias\\_reguladoras\\_-\\_casa\\_civil.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Agencias/avaliacao_das_agencias_reguladoras_-_casa_civil.pdf) >. Acesso em: 01/02/2016.

\_\_\_\_\_. *Mensagem nº 632, de 27 de Setembro de 2005.* Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/Msg/Vep/VEP-0632-05.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Msg/Vep/VEP-0632-05.htm) >. Acesso em: 3/2/2016.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 7.703, de 20 de Março de 2012 - Altera o Decreto nº 4.130, de 13 de fevereiro de 2002, que aprova o Regulamento e o Quadro Demonstrativo dos Cargos Comissionados e dos Cargos Comissionados Técnicos da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT.* Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7703.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7703.htm) >. Acesso em: 12/12/2015.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 7.863 de 08 de Dezembro de 2012 - Altera o Anexo I ao Decreto nº 4.122, de 13 de fevereiro de 2002, que aprova o Regulamento e o Quadro Demonstrativo dos Cargos Comissionados e dos Cargos Comissionados Técnicos da Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ.* Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7863.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7863.htm) >. Acesso em: 12/12/2015.

\_\_\_\_\_. *Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais (out/2015).* Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão / Secretaria de Gestão Pública. 2015. Disponível em: < <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/arquivos-e-publicacoes/BEP> >. Acesso em: 20/2/2016.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *Reforma do Estado para a cidadania : a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional.* São Paulo, SP, Brasil: Editora 34, 1998. 365 p.

\_\_\_\_\_. A reforma gerencial do Estado de 1995. *Revista de Administração Pública*, v. 34, n. 4, p. 7-26, 2000.

CARDOSO, F. H. *O modelo político brasileiro e outros ensaios*. São Paulo, Brasil: Difusão Européia do Livro, 1972. 211 p.

\_\_\_\_\_. *Mãos à obra, Brasil: proposta de governo*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008. 131 p.

COEN, D.; THATCHER, M. The new governance of markets and non-majoritarian regulators. *Governance*, v. 18, n. 3, p. 329-346, 2005.

COLLIER, D. Understanding process tracing. *PS: Political Science & Politics*, v. 44, n. 04, p. 823-830, 2011.

CRESWELL, J. W. *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. Thousand Oaks, California, USA: Sage Publications, 2013.

D'ARAÚJO, M. C. *A elite dirigente do governo Lula*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, CPDOC, 2009. 140 p.

\_\_\_\_\_. PSDB e PT e o Poder Executivo. *Desigualdade & Diversidade*, v. 5, p. 65-100, 2011.

\_\_\_\_\_. Elites burocráticas, dirigentes públicos e política no Poder Executivo do Brasil (1995-2012). In: D'ARAÚJO, M. C. (Ed.). *Redemocratização e mudança social no Brasil* Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2014. cap. 9, p. 232.

D'ARAÚJO, M. C.; LAMEIRÃO, C. Dirigentes públicos federais de alto escalão no governo Lula. In: CARDOSO JR, J. C. (Ed.). *Burocracia e ocupação no setor público brasileiro*. Brasília: IPEA, 2011. cap. 3, p.

DE BONIS, D. *O dirigente público como categoria analítica: um exercício de definição*. 2008. 81 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo),- EAESP - Fundação Getúlio Vargas (FGV), Departamento de Gestão Pública. 2008.

\_\_\_\_\_. Politicisation of the federal civil service in Brazil: An empirical assessment. *The Public Sphere - Graduate Journal of Public Policy*, v. 1, n. 2015, p. 4-15, 2015.

DE BONIS, D.; PACHECO, R. S. Nem político nem burocrata: o debate sobre o dirigente público. In: ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. e PACHECO, R. S. (Ed.). *Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI*. São Paulo: Editora FGV, v.1, 2010. cap. 9, p.

DEVINS, N.; LEWIS, D. E. Not-So Independent Agencies: Party Polarization and the Limits of Institutional Design. *Boston University Law Review*, v. 88, p. 459, 2008.

DIEGUEZ, C. *O desastre: Denise Abreu e as circunstâncias da tragédia de 2007 no Aeroporto de Congonhas*. Revista Piauí. v. 85. Out/2013.

DUTRA, P. *A partidarização das agências reguladoras*. Folha de S. Paulo. 16/10/2015. Tendências / Debates. Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2015/10/1694533-partidarizacao-das-agencias-reguladoras.shtml> >. Acesso em: 12/2/2016.

ENNSER-JEDENASTIK, L. Political Control and Managerial Survival in State-Owned Enterprises. *Governance*, v. 27, n. 1, p. 135-161, 2013.

EVANS, P. B. *Embedded autonomy: states and industrial transformation*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1995. 323 p.

FIGUEIREDO, A. Instituições e Política no Controle do Executivo. *Dados*, v. 44, p. 689-727, 2001.



FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 44, p. 81, 1998.

\_\_\_\_\_. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. São Paulo, Brasil: Editora FGV, 1999. 231 p.

\_\_\_\_\_. Presidential power, legislative organization, and party behavior in Brazil. *Comparative Politics*, p. 151-170, 2000.

FISHLOW, A. *Starting over: Brazil since 1985*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2011. x, 236 p.

FOLHA. *Governo estuda reduzir poder de agências*. Folha de S. Paulo. 22/5/2003. Mercado. Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2205200332.htm> >. Acesso em: 5/10/2015.

GALLO, N.; LEWIS, D. E. The Consequences of Presidential Patronage for Federal Agency Performance. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, v. 22, n. 2, p. 219-243, 04/01 2012.

GEDDES, B. *Politician's dilemma: building state capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press, 1994. xiii, 246 p.

GILARDI, F. The formal independence of regulators: a comparison of 17 countries and 7 sectors. *Swiss Political Science Review*, v. 11, n. 4, p. 139, 2005a.

\_\_\_\_\_. The institutional foundations of regulatory capitalism: the diffusion of independent regulatory agencies in Western Europe. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, v. 598, n. 1, p. 84-101, 2005b.

\_\_\_\_\_. The same, but different: Central banks, regulatory agencies, and the politics of delegation to independent authorities. *Comparative European Politics*, v. 5, n. 3, p. 303-327, 2007.

\_\_\_\_\_. *Delegation in the regulatory state: independent regulatory agencies in Western Europe*. Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, 2009. 185.

GILARDI, F.; JORDANA, J.; LEVI-FAUR, D. Regulation in the age of globalization: the diffusion of regulatory agencies across Europe and Latin America. *IBEI Working Paper No. 2006/1*, 2006.

GILARDI, F.; MAGGETTI, M. The independence of regulatory authorities. In: LEVI-FAUR, D. (Ed.). *Handbook on the Politics of Regulation*. Northampton, MA: Edward Elgar, 2011. cap. 14, p. 201-214.

GLOBO, O. *Deu no que deu*. O Globo. 11/2/2013. Nossa opinião. Disponível em: < <http://oglobo.globo.com/opiniao/deu-no-que-deu-7519295> >. Acesso em: 5/1/2016.

GOMIDE, A. *A política das reformas institucionais no Brasil: a reestruturação do setor de transportes*. 2011. (Doutorado em Administração Pública e Governo),- Fundação Getúlio Vargas (FGV), Departamento de Gestão Pública. São Paulo, 2011.

\_\_\_\_\_. *A gênese das agências reguladoras de transportes: o institucionalismo histórico aplicado à reforma regulatória brasileira dos anos de 1990*. IPEA:Texto para discussão n.1764. 2012.Disponível em: < [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=15346](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=15346) >.

\_\_\_\_\_. Tipos e Dinâmicas de Mudança Institucional: As Agências Reguladoras de Transportes no Brasil. *Dados-Revista de Ciências Sociais*, v. 57, n. 3, p. 855-885, 2014.

GOUVÊA, G. P. *Burocracia e elites burocráticas no Brasil*. São Paulo, Brasil: Editora Paulicéia, 1994.

GRINDLE, M. S. *Jobs for the boys: patronage and the state in comparative perspective*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2012. xiv, 316 p.

GUIMARÃES, E. A.; SALGADO, L. H. *A regulação do mercado de aviação civil no Brasil*. IPEA:Nota técnica 2/2003. 2003. Disponível em: < [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5768/1/NT\\_n02\\_Regulacao-mercado-aviacao-civil\\_Dimac\\_2003-out.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5768/1/NT_n02_Regulacao-mercado-aviacao-civil_Dimac_2003-out.pdf) >. Acesso em: 5/2/2016.

HAIGH, V.; BERNARDES, B. *Novo secretário assume Vigilância Sanitária*. Folha de S. Paulo. 6/8/1998. Cotidiano. Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff06089834.htm> >. Acesso em: 5/5/2015.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. The three versions of neo-institutionalism. *Lua Nova: revista de cultura e política*, n. 58, p. 193-223, 2003.

HECLO, H. *A government of strangers: executive politics in Washington*. Washington: Brookings Institution, 1977. xvi, 272 p.

\_\_\_\_\_. The In-and-Out System: A Critical Assessment. *Political Science Quarterly*, v. 103, n. 1, p. 37-56, 1988.

HOCHMAN, G. Lógica da Ação Burocrática e Políticas Públicas – O Caso dos Cardeais da Previdência Social. *ANPOCS, Ciências Sociais Hoje*, p. 102-138, 1992a.

\_\_\_\_\_. Os cardeais da previdência social: gênese e consolidação de uma elite burocrática. *Dados*, v. 35, n. 3, p. 371-401, 1992b.

HOLPERIN, M. M. *O Processo de agenciificação no Brasil: divergência ou mimetismo?* 2012. Dissertação (Mestrado em Administração),- EAESP-FGV, São Paulo, 2012.

JACKSON, A. *First annual message to Congress*. 1829. Disponível em: < <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=29471> >. Acesso em: 12/10/2015.

JORDANA, J.; LEVI-FAUR, D. The diffusion of regulatory capitalism in Latin America: Sectoral and national channels in the making of a new order. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, v. 598, n. 1, p. 102-124, 2005.

KATZNELSON, I.; WEINGAST, B. Intersections between historical and rational choice institutionalism. In: KATZNELSON, I. e WEINGAST, B. (Ed.). *Preferences and situations: Points of Intersection Between Historical and Rational Choice Institutionalism*: Russell Sage, 2005. p. 1-26.

KELMAN, J. *Desafios do regulador*. Synergia: Centro de Estudos Económicos do Setor Energético, 2009. 291 p.

KEOHANE, R. O. *Power and governance in a partially globalized world*. Psychology Press, 2002.

KING, G.; KEOHANE, R. O.; VERBA, S. *Designing social inquiry : scientific inference in qualitative research*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1994. xi, 245 p.

KOMATSU, A. *Diretoria da Anac prepara demissão coletiva para terça*. O Estado de São Paulo. 27/7/2007. Brasil. Disponível em: < <http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,diretoria-da-anac-prepara-demissao-coletiva-para-terca,25931> >. Acesso em: 5/2/2016.

LABAKI, A. *Congresso critica governo federal e deve propor novo órgão gestor*. Folha de S. Paulo. 1/07/2000. Ilustrada. Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/folha/ilustrada/ult90u1656.shtml> >. Acesso em: 2/2/2015.

LAMEIRÃO, C. A ordenação dos cargos de Direção e Assessoramento Superiores (DAS) como estratégia para o fortalecimento institucional e decisório do Presidente da República. In: CARDOSO JR, J. C. e PIRES, R. R. C. (Ed.). *Gestão Pública e Desenvolvimento: Desafios e Perspectivas*. Brasília: IPEA, 2011. cap. 9, p. 175-196.

\_\_\_\_\_. *A Casa Civil como estrutura de poder e controle da Presidência: gênese, trajetória e seu desenvolvimento institucional no governo FHC*. 2013. Tese (Doutorado em Ciência Política),- Universidade Federal Fluminense, Departamento de Ciência Política. Niterói, 2013.

\_\_\_\_\_. Os níveis de controle da Presidência sobre a coordenação política governamental e a coalizão partidária (1995-2010). In: LOPEZ, F. (Ed.). *Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro*. Brasília: IPEA, 2015. cap. 5, p. 165-208.

LAVERTU, S.; LEWIS, D. E.; MOYNIHAN, D. P. Government Reform, Political Ideology, and Administrative Burden: The Case of Performance Management in the Bush Administration. *Public Administration Review*, v. 73, n. 6, p. 845, 2013.

LEMOS, I. *Senado rejeita recondução ao cargo do presidente da ANTT*. G1. 7/3/2012. Disponível em: < <http://g1.globo.com/politica/noticia/2012/03/senado-rejeita-reconducao-de-bernardo-figueiredo-antt.html> >. Acesso em: 2/2/2016.

LEWIS, D. E. *Presidents and the politics of agency design : political insulation in the United States government bureaucracy, 1946-1997*. Stanford, Calif.: Stanford University Press, 2003. xiii, 224 p.

\_\_\_\_\_. Testing Pendleton's Premise: Do Political Appointees Make Worse Bureaucrats? *The Journal of Politics*, v. 69, n. 4, p. 1073-1088, 11/01 2007.

\_\_\_\_\_. *The politics of presidential appointments: political control and bureaucratic performance*. Princeton: Princeton University Press, 2008. xv, 293 p.

\_\_\_\_\_. Revisiting the Administrative Presidency: Policy, Patronage, and Agency Competence. *Presidential Studies Quarterly*, v. 39, n. 1, p. 60-73, 2009.

\_\_\_\_\_. Presidential Appointments and Personnel. *Annual Review of Political Science*, v. 14, n. 1, p. 47-66, 2011.

LEWIS, D. E.; WATERMAN, R. W. The invisible presidential appointments: an examination of appointments to the Department of Labor, 2001-11. *Presidential Studies Quarterly*, v. 43, n. 1, p. 35, 2013.

LIMONGI, F. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos Cebrap*, n. 76, p. 17, 2006.

LISBOA, M. Prefácio. In: SALGADO, L. H. e MOTTA, R. S. D. (Ed.). *Marcos regulatórios no Brasil*. Brasília: IPEA, 2005. p. xi-xvii.

LO PRETE, R. *Falta liga no caso da farinha*. Folha de S. Paulo. 5/7/1998. Ombudsman. Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/renataloprete/1998/07/1520229-falta-liga-no-caso-da-farinha.shtml> >. Acesso em: 5/5/2015.

LONGO, F. *Mérito e flexibilidade: a gestão das pessoas no serviço público*. São Paulo, Brasil: Fundap, 2007.

LOPEZ, F. *Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro*. Brasília: IPEA, 2015. 210.

LOPEZ, F.; BUGARIN, K.; BUGARIN, M. Rotatividade nos cargos de confiança da Administração Federal brasileira (1999-2013). *Revista do Serviço Público*, v. 65, n. 4, p. 22, 2014.

\_\_\_\_\_. Mudanças político-partidárias e rotatividade dos cargos de confiança (1999-2013). In: LOPEZ, F. (Ed.). *Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro*. Brasília: IPEA, 2015. cap. 1, p. 33-70.

LOPEZ, F.; PRAÇA, S. Cargos de confiança, partidos políticos e burocracia federal. *VII Congresso Consad de Gestão Pública*, 2014, Brasília.

\_\_\_\_\_. Critérios e lógicas de nomeação para o alto escalão da burocracia federal brasileira. In: LOPEZ, F. (Ed.). *Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro*. Brasília: IPEA, 2015. cap. 3, p. 107-138.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 41, p. 69, 1999.

MACEDO, F. *MPF denuncia Rosemary Noronha e irmãos Vieira na Operação Porto Seguro*. O Estado de São Paulo. 14/12/2012. Política. Disponível em: < <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,mpf-denuncia-rosemary-noronha-e-irmaos-vieira-na-operacao-porto-seguro,973692> >. Acesso em: 10/2/2016.

MAGGETTI, M. De facto independence after delegation: A fuzzy-set analysis. *Regulation & Governance*, v. 1, n. 4, p. 271-294, 2007.

MAGLIANO FILHO, R. *Agências reguladoras: melhorar, não piorar*. O Estado de São Paulo. 14/11/2015. Economia & Negócios. Disponível em: < <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,agencias-reguladoras-melhorar-nao-piorar-imp-1796230> >. Acesso em: 1/2/2016.

MAHONEY, J. After KKV: The new methodology of qualitative research. *World Politics*, v. 62, n. 01, p. 120-147, 2010.

MAJONE, G. The rise of the regulatory state in Europe. *West European Politics*, v. 17, n. 3, p. 77-101, 1994.

\_\_\_\_\_. Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e conseqüências de mudanças no modo de governança. *Revista do Serviço Público*, v. 50, n. 1, p. 5-36, 1999a.

\_\_\_\_\_. The regulatory state and its legitimacy problems. *West European Politics*, v. 22, n. 1, p. 1-24, 1999b.

\_\_\_\_\_. Nonmajoritarian institutions and the limits of democratic governance: a political transaction-cost approach. *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE)/Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, p. 57-78, 2001.

MATTOS, C. C. A. D.; MUELLER, B. Regulando o regulador: a proposta do governo e a Anatel. *Revista de Economia Contemporânea*, v. 10, p. 517-546, 2006.

MAYHEW, D. R. *Divided we govern*. Yale University, 1991.

MEIRELLES, F.; OLIVA, R. Delegação e controle político das agências reguladoras no Brasil. *Revista de Administração Pública*, v. 40, n. 4, p. 545-564, 2006.

MELO, M. A. A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 16, n. 46, p. 55-68, 2001.

\_\_\_\_\_. As agências regulatórias: gênese, desenho institucional e governança. *O Estado numa era de reformas: os anos FHC*. Brasília: Seges-MP, p. 247-305, 2002.

MELO, M. A.; PEREIRA, C. The surprising success of multiparty presidentialism. *Journal of Democracy*, v. 23, n. 3, p. 156-170, 2012.



\_\_\_\_\_. *Making Brazil work: checking the president in a multiparty system*. New York: Palgrave Macmillan, 2013. xx, 212 pages.

MOE, T. M. Regulatory Performance and Presidential Administration. *American Journal of Political Science*, v. 26, n. 2, p. 197-224, 1982.

\_\_\_\_\_. The politicized presidency. *The new direction in American politics*, v. 235, p. 269-71, 1985.

MOE, T. M.; WILSON, S. A. Presidents and the Politics of Structure. *Law and Contemporary Problems*, v. 57, n. 1-2, p. A1-A44, Win-Spr 1994.

MOORE, M. H. *Criando valor público: gestão estratégica no governo*. ENAP/Uniletras, 2002.

MUELLER, B. Instituições e salvaguardas no sistema regulatório brasileiro. In: RAMALHO, P. I. S. (Ed.). *Regulação e agências reguladoras: governança e análise de impacto regulatório*. Brasília: Anvisa, 2009. cap. 4, p. 107-124.

MUSACCHIO, A.; LAZZARINI, S. G. *Reinventing State Capitalism*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2014. 347 p.

NUNES, E. D. O. *A gramática política do Brasil : clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro; Brasília: J. Zahar Editor ; Escola Nacional de Administração Pública, 1997. 146 p.

NUNES, E. D. O.; NOGUEIRA, A. M.; COSTA, C. C. D.; ANDRADE, H. V. D.; RIBEIRO, L. M. *Agências reguladoras e reforma do Estado no Brasil: inovação e continuidade no sistema político institucional*. Rio de Janeiro: Garamond Universitaria, 2007.

OLIVEIRA, G.; FUJIWARA, T.; MACHADO, E. L. A experiência brasileira com agências reguladoras. In: SALGADO, L. H. e MOTTA, R. S. D. (Ed.). *Marcos regulatórios no Brasil*. Brasília: IPEA, 2005. cap. 5, p. 163-198.

OLIVEIRA, G.; MATTOS, C. Defesa da concorrência nos portos. *RAE - Revista de Administração de Empresas*, v. 38, n. 3, p. 64-76, 1998.

OLIVIERI, C. Política, burocracia e redes sociais: as nomeações para o alto escalão do Banco Central do Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, p. 147-168, 2007.

\_\_\_\_\_. *A lógica política do controle interno: o monitoramento das políticas públicas no presidencialismo brasileiro*. São Paulo: Annablume, 2010.

\_\_\_\_\_. Os controles políticos sobre a burocracia. *Revista de Administração Pública*, v. 45, p. 1395-1424, 2011.

OLSEN, J. P. Maybe it is time to rediscover bureaucracy. *Journal of public administration research and theory*, v. 16, n. 1, p. 1-24, 2006.

PACHECO, R. S. Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle Regulation in Brazil: agency design and control forms. *Revista de Administração Pública*, v. 40, n. 4, p. 523, 2006.

\_\_\_\_\_. Organizando o debate: dirigentes públicos no Brasil. *Congresso Consad de Gestão Pública - 2008*, 2008, Brasília.

\_\_\_\_\_. Critérios para nomeação para cargos de direção no setor público. *Desigualdade & Diversidade*, v. 5, p. 21-30, 2011.

PEREIRA, C.; POWER, T.; RAILE, E. D. Presidentialism, coalitions, and accountability. *Corruption and Democracy in Brazil: The Struggle for Accountability*, p. 31-55, 2011.

PEREIRA, C.; PRAÇA, S.; BATISTA, M.; LOPEZ, F. A nomeação de secretários-executivos e o monitoramento da coalizão no presidencialismo brasileiro. In: LOPEZ, F. (Ed.). *Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro*. Brasília: IPEA, 2015. cap. 4, p. 139-164.

PEREIRA, D. *O mensalão do PR*. Revista Veja. v. 44, n. 27. 6/7/2011.

PETERS, B. G.; PIERRE, J. *Politicization of the civil service in comparative perspective : the quest for control*. London ; New York: Routledge, 2004. ix, 300 p.

PIERSON, P. *Politics in time : history, institutions, and social analysis*. Princeton: Princeton University Press, 2004. xii, 196 p.

PIERSON, P.; SKOCPOL, T. Historical institutionalism in contemporary political science. In: KATZNELSON, I. e MILNER, H. (Ed.). *Political science: The state of the discipline*. New York: Norton, 2002. p. 693-721.

PINHEIRO, A. C. Reforma regulatória na infra-estrutura brasileira: em que pé estamos? In: SALGADO, L. H. e MOTTA, R. S. D. (Ed.). *Marcos regulatórios no Brasil: o que foi feito e o que falta fazer*. Rio de Janeiro: IPEA, 2005. cap. 2, p. 41-90.

PIRES, J. C. L.; GOLDSTEIN, A. Agências reguladoras brasileiras: avaliação e desafios. *Revista do BNDES*, v. 8, n. 16, p. 3-42, 2001.

PÓ, M. V.; ABRUCIO, F. L. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. *Revista de Administração Pública*, v. 40, n. 4, p. 679, 2006.

PRAÇA, S.; FREITAS, A.; HOEPERS, B. Political Appointments and Coalition Management in Brazil, 2007-2010. *Journal of Politics in Latin America*, v. 3, n. 2, p. 141-172, 2011.

\_\_\_\_\_. A rotatividade dos servidores de confiança no governo federal brasileiro, 2010-2011. *Novos Estudos Cebrap*, n. 94, p. 91-107, 2012.

PUTNAM, R. D. *The Comparative Study of Political Elites*. Pearson Education Canada, 1976.

RANGEL, R.; PEREIRA, D.; MARQUES, H.; RIBEIRO, G.; PEREIRA, P. C. *A agricultura no lixo*. Revista Veja. v. 33. 17 de agosto de 2011.

REID, M. *Brazil: The Troubled Rise of a Global Power*. Yale University Press, 2014.

ROBERTS, A. *The logic of discipline: global capitalism and the architecture of government*. OUP USA, 2011.

SALGADO, L. H. *Agências regulatórias na experiência brasileira: um panorama do atual desenho institucional*. IPEA: Texto para discussão n. 941. 2003.

SALGADO, L. H.; MOTTA, R. S. D. *Marcos regulatórios no Brasil: o que foi feito e o que falta fazer*. Rio de Janeiro, Brasil: IPEA, 2005. 386 p.

SASSINE, V. *Metade das agências reguladoras federais está desfalcada*. O Globo. 26/1/2015. Brasil. Disponível em: < <http://oglobo.globo.com/brasil/metade-das-agencias-reguladoras-federais-esta-desfalcada-15148787> >. Acesso em: 8/9/2015.

SAUSMAN, C.; LOCKE, R. The British civil service: examining the question of politicisation. In: PIERRE, J. e PETERS, B. G. (Ed.). *Politicization of the public service in comparative perspective: the quest for control*. London: Routledge, 2004. cap. 6, p. 101-124.

SCHNEIDER, B. R. *Politics within the state : elite bureaucrats and industrial policy in authoritarian Brazil*. Pittsburgh, Pa.: University of Pittsburgh Press, 1991. xxii, 337 p.

SHEPSLE, K. A. *Analyzing Politics: Rationality, Behavior, and Institutions*. W.W. Norton, 2010.

SIMON, H. A. *Administrative behavior*. Cambridge Univ Press, 1965.

STIGLER, G. J. The theory of economic regulation. *The Bell journal of economics and management science*, p. 3-21, 1971.

SUNSTEIN, C. R. *After the Rights Revolution: Reconceiving the Regulatory State*. Harvard University Press, 1993.

TANZI, V. *Government versus markets: The changing economic role of the state*. Cambridge University Press, 2011.

THATCHER, M. Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation. *West European Politics*, v. 25, n. 1, p. 125-147, 2002a.

\_\_\_\_\_. Regulation after delegation: independent regulatory agencies in Europe. *Journal of European Public Policy*, v. 9, n. 6, p. 954-972, 2002b.

THATCHER, M.; SWEET, A. S. Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions. *West European Politics*, v. 25, n. 1, p. 1-22, 2002.

TSEBELIS, G. Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 12, n. 34, p. 89-117, 1997.

VALOR. *Casa Civil acha que Lula pode trocar presidentes de agência reguladora*. Valor Econômico. 8/1/2004. Disponível em: < <http://www.valor.com.br/arquivo/396793/casa-civil-acha-que-lula-pode-trocar-presidentes-de-agencia-reguladora> >. Acesso em: 10/2/2016.

WATERMAN, R. W. *Presidential influence and the administrative state*. Knoxville: University of Tennessee Press, 1989. 257 p.

WILSON, J. Q. *Bureaucracy : what government agencies do and why they do it*. New York: Basic Books, 1989. xiv, 433 p.

WILSON, W. The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, v. 2, n. 2, p. 197-222, 1887.

WOOD, B. D.; BOHTE, J. Political transaction costs and the politics of administrative design. *Journal of Politics*, v. 66, n. 1, p. 176-202, 2004.

WOOD, B. D.; WATERMAN, R. W. The Dynamics of Political Control of the Bureaucracy. *The American Political Science Review*, v. 85, n. 3, p. 801-828, 1991.

ZUANAZZI, M. *Carta de renúncia*. 2007. Disponível em: < [http://www2.anac.gov.br/arquivos/pdf/Carta\\_Milton\\_Zuanazzi.pdf](http://www2.anac.gov.br/arquivos/pdf/Carta_Milton_Zuanazzi.pdf) >. Acesso em: 5/1/2016.

## Apêndice A – Legislação consultada

Lei nº 8.630, de 25 de Fevereiro de 1993	Dispõe sobre o regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias e dá outras providências.
Lei nº 8.987, de 13 de Fevereiro de 1995	Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.
Emenda Constitucional nº 8, de 15 de Agosto de 1995	Altera o inciso XI e a alínea "a" do inciso XII do art. 21 da Constituição Federal.
Emenda Constitucional nº 9, de 9 de Novembro de 1995	Dá nova redação ao art. 177 da Constituição Federal, alterando e inserindo parágrafos.
Lei nº 9.427, de 26 de Dezembro de 1996	Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências.
Lei nº 9.472, de 16 de Julho de 1997	Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995.
Lei nº 9.478, de 6 de Agosto de 1997	Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências
Lei nº 9.782, de 26 de Janeiro de 1999	Define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências
Lei nº 9.961, de 28 de Janeiro de 2000	Cria a Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS e dá outras providências
Lei nº 9.984, de 17 de Julho de 2000	Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas - ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências
Lei nº 9.986, de 18 de Julho de 2000	Dispõe sobre a gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras e dá outras providências.
Lei nº 10.233, de 5 de Junho de 2001	Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências.

Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de Setembro de 2001	Estabelece princípios gerais da Política Nacional do Cinema, cria o Conselho Superior do Cinema e a Agência Nacional do Cinema - ANCINE, institui o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional - PRODECINE, autoriza a criação de Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional - FUNCINES, altera a legislação sobre a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional e dá outras providências
Lei nº 11.182, de 27 de Setembro de 2005	Cria a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, e dá outras providências.
Decreto nº 7.703, de 20 de Março de 2012	Altera o Decreto nº 4.130, de 13 de fevereiro de 2002, que aprova o Regulamento e o Quadro Demonstrativo dos Cargos Comissionados e dos Cargos Comissionados Técnicos da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT
Decreto nº 7.863, de 8 de Dezembro de 2012	Altera o Anexo I ao Decreto nº 4.122, de 13 de fevereiro de 2002, que aprova o Regulamento e o Quadro Demonstrativo dos Cargos Comissionados e dos Cargos Comissionados Técnicos da Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ



## Apêndice B - Relação dos diretores-presidentes das Agências Reguladoras Independentes (ARIs) do Governo Federal (1997-2014)

AGENCIA	NOME	MANDATO		PARTIDO
ANA	JERSON KELMAN	20-dez-00	12-jan-05	
	JOSE MACHADO	13-jan-05	20-dez-05	PT
	JOSE MACHADO	21-dez-05	21-dez-09	PT
	VICENTE ANDREU GUILLO	14-jan-10	15-jan-14	PT
	VICENTE ANDREU GUILLO	16-jan-14		PT
ANAC	MILTON SERGIO SILVEIRA ZUANAZZI	24-fev-06	6-nov-07	PT
	SOLANGE PAIVA VIEIRA	20-dez-07	24-fev-11	
	MARCELO PACHECO DOS GUARANYS	12-jul-11		
ANATEL	RENATO NAVARRO GUERREIRO	5-nov-97	5-nov-00	
	RENATO NAVARRO GUERREIRO	13-nov-00	1-abr-02	
	LUIZ GUILHERME SCHYMURA DE OLIVEIRA	2-mai-02	7-jan-04	
	PEDRO JAIME ZILLER DE ARAUJO	7-jan-04	6-jan-05	
	ELIFAS CHAVES GURGEL DO AMARAL	6-abr-05	3-nov-05	
	PLINIO DE AGUIAR JUNIOR	7-jul-06	30-jun-07	
	RONALDO MOTA SARDENBERG	2-jul-07	4-nov-11	
	JOAO BATISTA DE REZENDE	1-nov-11	5-nov-13	
	JOAO BATISTA DE REZENDE	6-dez-13		
ANCINE	GUSTAVO DAHL	17-dez-01	17-dez-06	PSDB
	MANOEL RANGEL NETO	18-dez-06	20-mai-09	PC DO B
	MANOEL RANGEL NETO	29-mai-09	17-mai-13	PC DO B
	MANOEL RANGEL NETO	18-mai-13		PC DO B
ANEEL	JOSE MARIO MIRANDA ABDO	27-nov-97	27-nov-00	
	JOSE MARIO MIRANDA ABDO	28-nov-00	28-nov-04	
	JERSON KELMAN	13-jan-05	13-jan-09	
	NELSON JOSE HUBNER MOREIRA	11-mar-09	11-mar-13	PT
	ROMEUE DONIZETE RUFINO	6-mai-13	13-ago-14	
	ROMEUE DONIZETE RUFINO	13-ago-14		
ANP	DAVID ZYLBERSZTAJN	16-jan-98	16-jan-01	
	DAVID ZYLBERSZTAJN	12-jan-01	16-out-01	PSDB
	SEBASTIAO DO REGO BARROS NETTO	8-jan-02	15-jan-05	
	HAROLDO BORGES RODRIGUES LIMA	19-out-05	12-dez-07	PC DO B
	HAROLDO BORGES RODRIGUES LIMA	11-dez-07	11-dez-11	PC DO B
	MAGDA MARIA DE REGINA CHAMBRIARD	9-mar-12		

	JANUARIO MONTONE	23-abr-99	23-abr-03	PSDB
	FAUSTO PEREIRA DOS SANTOS	24-dez-03	24-dez-06	PT
ANS	FAUSTO PEREIRA DOS SANTOS	25-abr-07	25-abr-10	PT
	MAURICIO CESCHIN	24-abr-10	20-nov-12	
	ANDRE LONGO ARAUJO DE MELO	26-fev-13		
	CARLOS ALBERTO WANDERLEY NOBREGA	18-fev-02	18-fev-06	
ANTAQ	FERNANDO ANTONIO BRITO FIALHO	7-jul-06	18-fev-08	
	FERNANDO ANTONIO BRITO FIALHO	19-fev-08	18-fev-12	
	MARIO POVIA	5-mai-14		PPS
	JOSE ALEXANDRE NOGUEIRA DE RESENDE	18-fev-02	18-fev-08	
ANTT	BERNARDO JOSE FIGUEIREDO GONCALVES DE OLIVEIRA	15-jul-08	18-fev-12	
	JORGE LUIZ MACEDO BASTOS	27-fev-14		PSC
	GONCALO VECINA NETO	23-abr-99	28-Feb-03	
	CLAUDIO MAIEROVITCH PESSANHA HENRIQUES	12-mar-03	13-jun-05	
ANVISA	DIRCEU RAPOSO DE MELLO	13-jun-05	6-jan-08	
	DIRCEU RAPOSO DE MELLO	7-jan-08	7-jan-11	
	DIRCEU BRAS APARECIDO BARBANO	13-out-11	13-out-14	PT