



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**INDEPENDÊNCIA APÓS A DELEGAÇÃO? UMA
ANÁLISE EXPLORATÓRIA DA INTERFERÊNCIA
POLÍTICA NAS AGÊNCIAS REGULATÓRIAS
BRASILEIRAS**

Mariana Batista da Silva

**Recife
2010**



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**INDEPENDÊNCIA APÓS A DELEGAÇÃO? UMA
ANÁLISE EXPLORATÓRIA DA INTERFERÊNCIA
POLÍTICA NAS AGÊNCIAS REGULATÓRIAS
BRASILEIRAS**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política pelo Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), sob a orientação do Prof. Dr. Marcus André Barreto Campelo de Melo.

Mariana Batista da Silva

**Recife
2010**

Batista da Silva, Mariana

Independência após a delegação? Uma análise exploratória da interferência política nas agências regulatórias / Mariana Batista da Silva. - Recife: O Autor, 2010

100 folhas: il., fig., graf. tab., quadros.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. CFCH. Ciência Política. 2010.

Inclui bibliografia.

1. Ciência Política. 2. Agências regulatórias. – Independência. 3. Delegação de autoridade. 4. Interferência política. I. Título.

**32
320**

ed.)

**CDU (2.
CDD (22. ed.)**

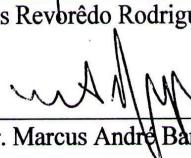
**UFPE
BCFCH2010/106**

Ata da reunião da Comissão Examinadora para julgar a Dissertação da aluna **Mariana Batista da Silva** intitulada: Independência Após a Delegação? Uma análise exploratória da interferência política nas agências regulatórias brasileiras, para obtenção do grau de Mestre em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco.

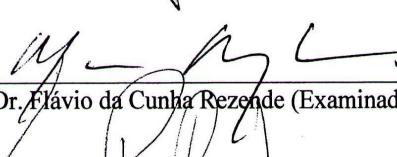
Às 09:00 horas do dia 1º de março de 2010, na sala Maria Gorete do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, reuniram-se os membros da Comissão Examinadora da Dissertação intitulada: Independência Após a Delegação? Uma análise exploratória da interferência política nas agências regulatórias brasileiras, composta pelos professores doutores Marcus André Barreto Campelo de Melo (Orientador), Flávio da Cunha Rezende (Examinador Titular Interno) e Lúcio Remuzat Rennó Júnior (Examinador Titular Externo). Sob a presidência do primeiro, realizou-se arguição da candidata Mariana Batista da Silva. Cumpridas todas as disposições regulamentares, a Comissão Examinadora considerou a candidata APROVADA COM DISTINÇÃO por unanimidade. Nada mais havendo a tratar, eu, Amariles Revorêdo Rodrigues, secretária da Pós-graduação em Ciência Política, lavrei a presente Ata que data e assino com os membros da Comissão Examinadora. Recife, 1º de março de 2010.



Amariles Revorêdo Rodrigues (Secretária)



Prof. Dr. Marcus André Barreto Campelo de Melo (Orientador)



Prof. Dr. Flávio da Cunha Rezende (Examinador Titular Interno)



Prof. Dr. Lúcio Remuzat Rennó Júnior (Examinador Titular Externo)



Mariana Batista da Silva (Mestre)

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a CAPES pelo apoio financeiro que possibilitou o desenvolvimento do presente trabalho e ao professor Marcus André Melo, meu orientador, pelo apoio e contribuições para a estruturação deste trabalho.

Ao professor Enivaldo Rocha, pelo apoio institucional da coordenação nos momentos de dificuldade e também por toda a assistência na parte estatística do presente trabalho. Sem a sua disponibilidade em me ajudar e seu apoio, a realização deste trabalho não teria sido possível.

Aos professores Ernani Carvalho e Magna Inácio pelas valiosas contribuições que deram a este trabalho no momento da qualificação do projeto. A esta última devo um agradecimento especial também por toda a atenção dispensada desde o semestre que cursei na Universidade Federal de Minas Gerais, assumindo a posição de minha “tutora” durante este período e também posteriormente.

Ao PROCAD UFPE-UFMG e aos amigos e professores da UFMG, pelo instigante ambiente para aprendizado e interlocução, e também pela excelente recepção que me fez me sentir em casa.

A Dalson Britto, Arthur Leandro, Ítalo Fitipaldi e Ricardo Borges pelo apoio. Agradeço também à ANAC, ANEEL e ANATEL que gentilmente disponibilizaram as informações solicitadas. Agradeço ainda à administração do site “Quem é Quem Brasil”, que disponibilizou as datas de posse dos diretores das agências, quando estas não o fizeram.

Aos amigos Natália Leitão, Louise Claudino, Cinthia Campos e Ana Carolina Moura. Natalia, a companheira de todos os momentos, pela atenção e carinho. A Louise pelos momentos de reflexão e conselhos que tornaram o caminho menos tortuoso. A Cinthia pelos inúmeros momentos alegres e a Carol pela preocupação e amizade sincera.

Por último, a Geovanes Pereira, necessário a cada passo, a quem continuo sem ter palavras para agradecer.

A todos, os meus sinceros agradecimentos.

Não sabemos: só podemos conjecturar

Karl Popper

A Lógica da Pesquisa Científica

SUMÁRIO

LISTA DE QUADROS E FIGURAS.....	7
LISTA DE GRÁFICOS E TABELAS	8
RESUMO.....	9
ABSTRACT.....	10
INTRODUÇÃO.....	11
CAPÍTULO 1	
APRESENTANDO O OBJETO: REFORMA DO ESTADO E A CRIAÇÃO DE AGÊNCIAS REGULATÓRIAS INDEPENDENTES NO BRASIL.....	15
CAPÍTULO 2	
POR QUE E COMO REGULAR? INTERESSES E INSTITUIÇÕES NAS TEORIAS DA REGULAÇÃO.....	27
A TEORIA NORMATIVA E AS TEORIAS POSITIVAS DA REGULAÇÃO: INTERESSE PÚBLICO <i>VERSUS</i> INTERESSES PRIVADOS.....	27
DELEGAÇÃO, MODELOS <i>PRINCIPAL-AGENT</i> E A CONSTRUÇÃO DA CREDIBILIDADE REGULATÓRIA.....	31
APRESENTANDO O MODELO.....	38
CAPÍTULO 3	
MENSURANDO A INDEPENDÊNCIA DAS AGÊNCIAS REGULATÓRIAS BRASILEIRAS.....	42
COMO A INDEPENDÊNCIA VEM SENDO MENSURADA NA LITERATURA.....	43
ÍNDICE DE INDEPENDÊNCIA FORMAL: ACESSANDO O DESEMPENHO DAS AGÊNCIAS FEDERAIS.....	51
ÍNDICE DE INTERFERÊNCIA POÍTICA: A PROPOSTA DE UM NOVO INDICADOR.....	57
CAPÍTULO 4	
DETERMINANTES DA INTERFERÊNCIA: UMA ANÁLISE EXPLORATÓRIA.....	73
MENSURANDO AS VARIÁVEIS INDEPENDENTES.....	73
CONDIÇÕES DA INTERFERÊNCIA.....	76

CONCLUSÃO.....	81
ANEXO 1: AGÊNCIAS REGULATÓRIAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS NO BRASIL.....	83
ANEXO 2: O BRASIL NOS ÍNDICES DE INDEPENDÊNCIA.....	85
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	87

LISTA DE QUADROS E FIGURAS

Quadro 1: Características do Processo de Criação das Agências Regulatórias Federais.....	18
Quadro 2: Características Setoriais das Agências Regulatórias Federais.....	20
Quadro 3: Desenho Institucional da Independência das Agências Regulatórias Brasileiras.....	23
Figura 1: Arenas Decisórias da Teoria Positiva da Regulação de Stigler.....	30
Quadro 4: Modelos <i>Principal-Agent</i> Aplicados à Relação entre as Agências Regulatórias e o Poder Político.....	33
Figura 2: Ambiente Institucional e a Performance da Regulação.....	36
Figura 3: Modelo Teórico do Cálculo Presidencial.....	41
Quadro 5: Índice de Independência Formal – Gilardi (2005).....	45
Quadro 6: Índice de Independência Formal.....	52
Quadro 7: Diretores Exonerados por Conflitos com o Executivo.....	59
Quadro 8: Índice de Interferência Política.....	67

LISTA DE GRÁFICOS E TABELAS

Gráfico 1: Agências Regulatórias Criadas ou Reformadas na América Latina.....	16
Tabela 1: Independência Formal das Agências Regulatórias Brasileiras.....	54
Gráfico 2: Índice de Independência Formal – Agências Federais Brasileiras.....	56
Tabela 2: Vacância na Diretoria das Agências Regulatórias Brasileiras (dias).....	60
Gráfico 3: Vacância Anual das Agências Regulatórias Brasileiras.....	61
Tabela 3: Contingenciamento Orçamentário das Agências Regulatórias Brasileiras....	63
Gráfico 4: Evolução Anual do Contingenciamento Orçamentário.....	63
Gráfico 5: Evolução do Contingenciamento Orçamentário por Agência.....	64
Tabela 4: <i>Communalities</i>	68
Tabela 5: <i>Total Variance Explained</i>	69
Tabela 6: <i>Component Matrix</i>	69
Gráfico 6: Índice de Interferência Política – Agências Federais Brasileiras.....	70
Gráfico 7: Evolução da Interferência Política nas Agências Federais Brasileiras.....	71
Tabela 7: Modelo de Regressão – Interferência Política.....	78

RESUMO

O estabelecimento de agências reguladoras autônomas na década de 1990 representou uma reorganização do sistema regulatório brasileiro e também uma nova forma de relacionamento entre os atores políticos e os órgãos regulatórios. Contudo, o jogo da regulação não termina com o estabelecimento das regras formais. Independência formal se traduz em independência na prática? Há interferência do Executivo nas agências regulatórias após o seu estabelecimento formal como órgãos independentes? Em quais condições o Executivo escolherá interferir nas agências? Tendo em mente tais questionamentos, o presente trabalho busca identificar o grau de interferência nas agências regulatórias federais recém criadas no Brasil e prover uma tentativa de explicação para a variação no grau de interferência. As hipóteses básicas que são exploradas na análise é que o custo de credibilidade, que varia ao longo das áreas temáticas, o grau de independência formal apresentado pelas agências bem como as preferências dos presidentes são fatores cruciais que afetam o grau que os presidentes interferem no processo regulatório. Um modelo de efeitos aleatórios é estimado com dados de painel para o período de 1997 a 2008, cobrindo 10 agências federais. O grau de interferência é operacionalizado por um índice construído usando análise fatorial, que captura dimensões distintas da interferência, incluindo contingenciamento orçamentário e vacância das diretorias. Os dados sugerem que há interferência política nas agências regulatórias no Brasil, que varia entre as agências e ao longo do tempo. Por sua vez, a independência formal é operacionalizada por um índice referente à, entre outros, regras de indicação e demissão, autonomia financeira e funcional. A análise mostra que as preferências do presidente e o custo de credibilidade importam para a escolha que os presidentes fazem de interferir no processo regulatório.

Palavras-Chave: Independência, delegação, agências regulatórias, interferência.

ABSTRACT

The establishment of autonomous regulatory agencies in the 1990s represented a reorganization of the Brazilian regulatory system and also a new form of relationship between political actors and the regulators. However, the game of regulation does not end with the establishment of formal rules. Formal independence translates into independence in practice? Is there executive interference in the regulatory agencies after its formal establishment as independent bodies? Under what conditions the Executive chooses to interfere in the agencies? Bearing in mind such questions, this paper seeks to identify the degree of interference in the newly created federal regulatory agencies in Brazil and to provide a tentative explanation for the variation in the degree of interference. The basic hypotheses that is explored in the analysis is that credibility costs, which varies across issue areas), the degree of formal independence enjoyed by the agencies as well as the preferences of presidents are crucial factors affecting the extent to which presidents interfere in the regulatory process. A random effects model is estimated with panel data for the period 1997 and 2008 covering 10 federal agencies. The degree of interference is operationalized by an index built using factor analysis, which captures distinct dimensions of interference, including impounding of budgets and vacancies of directorships. The data suggest that there is political interference in the regulatory agencies in Brazil, which varies across agencies and over time. In turn, formal independence is operationalized by an index pertaining to among others, appointment and dismissal rules, budgetary and functional autonomy. The analysis shows that that the preferences of the president and credibility cost matter for the choice presidents make regarding the interference in the regulatory process.

Key-Words: Independence, delegation, regulatory agencies, interference.

INTRODUÇÃO

A década de 1990 foi palco de profundas transformações na estrutura do Estado brasileiro. A exaustão do modelo desenvolvimentista teve seu ápice na onda de privatizações dos anos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), gerando um movimento que culminou na largamente estudada reforma do Estado brasileiro.

Tal reforma gerou a complexificação da relação entre o Estado e o mercado, cabendo ao primeiro se retirar da atividade de produção de bens com base em propriedade pública para se concentrar na regulação das empresas privadas, responsáveis por prover os bens. Por meio da ostensiva delegação de poder para agências reguladoras independentes, o Estado consolidou um novo relacionamento com o mercado.

Tal modificação na estrutura do Estado, que tem no insulamento da atividade regulatória em órgãos separados do controle hierárquico direto do Poder Executivo sua característica definidora, fez surgir um novo conjunto de questões de interesse aos cientistas políticos brasileiros. Qual parcela de poder regulatório foi delegado a tais órgãos? Por que o Poder Executivo delega? Qual o grau de independência das agências frente aos políticos? E, de especial importância no presente trabalho, qual o grau de independência exibido por tais agências após a sua instituição formal?

Neste sentido, este novo modelo de regulação por agência independente tem o diferencial de estabelecer as agências regulatórias como atores políticos relevantes, incentivando análises que ressaltem sua inserção na arena política e social, principalmente no que diz respeito ao seu relacionamento com os poderes Executivo e Legislativo e com os grupos de interesse. Dito isto, o presente trabalho se filia a tal programa de pesquisa, tendo como foco o relacionamento das agências regulatórias federais brasileiras e o seu *principal*, isto é, o Poder Executivo.

A análise centra-se na independência das agências federais frente ao presidente. Ou, mais especificamente, no momento posterior ao estabelecimento da independência formal, focando no grau de *interferência* após a delegação. Reconhecidamente, a independência de órgãos regulatórios é um fenômeno multidimensional, podendo ser subdividido principalmente na independência frente aos grupos de interesse e na independência frente aos políticos, ou ainda, na captura por grupos de interesse ou na captura política. Neste sentido, deixa-se claro aqui que o foco do presente trabalho é

exclusivamente na *independência política* das agências regulatórias, concentrando-se na relação entre as agências e o presidente.

Entre 1996 e 2005 foram criadas 10 agências regulatórias no âmbito federal, apresentando considerável independência formal frente ao Executivo. Contudo, apesar dos diferentes incentivos para a delegação de poderes atuando sobre o presidente, como o aumento da *expertise* (KREBIEHL, 1991; BENDOR *et all*, 2001), a construção da credibilidade regulatória do país (LEVY e SPILLER, 1994), a transferência da culpa por políticas impopulares (FIORINA, 1982) ou a possibilidade de “atar as mãos de governos futuros” (FIGUEIREDO, 2003), também há fortes incentivos para que este desobedeça ou drible os contratos firmados e busque interferir na atividade de tais órgãos autônomos, sendo estes relacionados principalmente aos seus objetivos eleitorais de curto prazo.

Tendo isto em mente, o objetivo do presente trabalho é analisar a governança dos contratos após o seu estabelecimento. Isto é, a independência das agências frente ao Executivo *após* a delegação formal de poderes. Questiona-se: em quais condições o presidente interfere nas agências regulatórias após o seu estabelecimento formal como órgãos independentes?

Neste ponto, faz-se necessário definir exatamente o que se está entendendo como independência. Por independência entende-se aqui a capacidade de determinado ator, neste caso a agência regulatória, tomar decisões sem considerar as preferências e sem a interferência de um segundo ator, aqui o presidente. Por conseguinte, interferência remete a ameaças ou incentivos do presidente para que as ações da agência se adéquam às suas preferências (HANRETTY e KOOP, 2009).

Neste sentido, o foco da análise está nos aspectos institucionais, ou ainda, nos mecanismos institucionais da independência, como a estabilidade dos diretores, a autonomia orçamentária e também a estabilidade das regras, principalmente dos procedimentos administrativos e do escopo de atuação da agência. Por conseguinte, para ser independente de fato, a agência deve ter a capacidade de tomar decisões, sem ameaças no sentido de os diretores perderem o cargo, terem seu orçamento restrito ou ainda, de terem seus procedimentos modificados ou se tornarem menos influentes no processo regulatório.

Focando nas características institucionais da independência, o foco do presente trabalho é restrito aos *outcomes* políticos da relação entre o presidente e as agências, não trabalhando com seus *outcomes* econômicos, como é comum na literatura norte-

americana (MOE, 1982; WOOD, 1988; WOOD e WATERMAN, 1991). Contudo, como explicar tais *outcomes* políticos? Isto é, o que explica a interferência do presidente na independência das agências regulatórias?

A aposta do presente trabalho é na análise do cálculo presidencial de interferência. Presidentes são atores racionais e, portanto, fazem suas escolhas com base em um cálculo de custos e benefícios de cada curso de ação. Contudo, tais escolhas não são feitas no vácuo. Neste sentido, o esforço do presente trabalho está em identificar possíveis componentes de tal cálculo, isto é, os diferentes constrangimentos que influenciam a escolha do seu curso de ação e explicam o seu comportamento frente à independência das agências regulatórias.

Neste sentido, quais são os fatores que explicam a escolha do presidente de interferir ou não nas agências? Ou ainda, qual a estrutura de incentivos subjacente a tal decisão do presidente. Tendo como ponto de partida as hipóteses levantadas pela literatura especializada, são elencados três fatores explicativos principais para o comportamento do presidente, a saber: o nível de independência formal, as preferências do presidente quanto à independência das agências, e o custo de credibilidade envolvido no setor.

A hipótese central é a de que o presidente faz a escolha de interferir ou não na independência das agências não somente com base em suas próprias preferências, mas também considerando os constrangimentos institucionais e político-econômicos envolvidos.

No intuito de desenvolver tal análise da interferência política nas agências regulatórias brasileiras, o presente trabalho foi dividido em quatro capítulos interdependentes. No primeiro capítulo, o objeto da presente análise – as agências regulatórias – é apresentado, discutindo o processo de reforma do Estado e criação de tais órgãos, ressaltando características relevantes das agências como o seu desenho institucional e a estrutura dos setores no qual atuam. Em seguida, no segundo capítulo, é apresentada uma discussão da literatura, que fundamenta a construção do modelo teórico aqui utilizado.

No terceiro capítulo, são construídos dois índices acerca da independência das agências regulatórias brasileiras. O índice de independência formal, que tem por base a codificação das leis de criação das agências, tem por objetivo sistematizar o nível de independência estabelecido nas regras formais e assim acessar o potencial de independência das agências na prática. Já o índice de interferência política identifica o

desempenho dos mecanismos de independência na prática, possibilitando a análise da interferência na independência das agências após o seu estabelecimento como órgãos autônomos e também ao longo do tempo, desde a sua criação.

Por último, o quarto capítulo se dedica à análise exploratória do padrão de interferência encontrado no capítulo anterior. Aqui, o índice de interferência política se torna a variável dependente, o fenômeno a ser explicado, e o índice de independência formal uma das variáveis independentes, isto é, um dos fatores que compõem o cálculo presidencial. Além do constrangimento institucional das regras formais é considerado ainda outro constrangimento, a vinculação ao processo de privatização (custo de credibilidade). Estes dois fatores representam elementos exógenos a serem considerados pelo presidente, além de suas próprias preferências.

A análise aqui proposta foca em três elementos que representam preferências políticas, constrangimentos institucionais e econômicos. Contudo, a escolha destes três elementos necessariamente representa a exclusão de tantos outros que poderiam se mostrar relevantes. Neste sentido, é ressaltada aqui a principal limitação do presente trabalho. Contudo, espera-se que a iniciativa de sistematizar e propor uma explicação para a interferência nas agências, ainda que exploratória, mostre-se relevante.

CAPÍTULO 1

APRESENTANDO O OBJETO: REFORMA DO ESTADO E A CRIAÇÃO DE AGÊNCIAS REGULATÓRIAS INDEPENDENTES NO BRASIL

Tema de amplo consenso, os anos de 1990 para o Brasil se constituíram na “década das reformas”. Reformar aparece como a resposta para os problemas de ineficiência, ineficácia e falta de efetividade do grande Estado brasileiro. O chamado Estado desenvolvimentista, caracterizado pela forte intervenção no mercado, principalmente em setores estratégicos para o desenvolvimento nacional como o petróleo e as telecomunicações, na década de 1980 já começa a mostrar fortes indícios de crise (ABRÚCIO, 2005; AZEVEDO, 1999; SANTANA, 2002). Elementos endógenos e exógenos ao Estado, econômicos e sociais contribuíram para a crise do modelo vigente.

Contudo, um fator explicativo comum para o qual converge grande parte das análises da crise é a própria estrutura e forma de intervenção do Estado brasileiro. Nas palavras do grande idealizador da reforma dos anos de 1990, “tornou-se cada vez mais claro que a causa básica da grande crise dos anos 80 (...) foi o Estado: uma crise fiscal do Estado, uma crise do tipo de intervenção do Estado e uma crise da forma de administração do Estado”, e ainda, “se o fator básico subjacente à crise econômica é a crise do Estado, a conclusão só pode ser uma: uma solução não é provocar o definhamento do Estado, mas reconstruí-lo, reformá-lo” (BRESSER PEREIRA, 2005a: 23).

Deste modo, “fazer o Estado funcionar melhor e a um menor custo tornou-se a palavra de ordem” (REZENDE, 2002: 163). Seguindo uma tendência mundial, a reforma do Estado conquistou espaço privilegiado na agenda política nacional, alcançando seu momento crucial no governo de Fernando Henrique Cardoso¹.

A reforma regulatória assume papel central nesta reestruturação do Estado, a partir da modificação profunda do relacionamento entre o Estado e o mercado. A forma

¹ A primeira iniciativa frente à crise do Estado e de reformulação de seu papel na economia remonta ao final do regime militar, quando no governo de João Batista Figueiredo foi criada a Comissão Especial de Desestatização (1981) (SILVA, 2006). Iniciativas semelhantes puderam ser vistas nos governos de José Sarney e Fernando Collor de Mello, a partir da instituição, respectivamente, do Programa de Privatização (1985) e do Programa Nacional de Desestatização (1990). Entretanto, tais iniciativas não se mostraram aptas para arcar com os custos de administração do processo de desarticulação do Estado produtor (SILVA, 2006). Somente com o governo Fernando Henrique Cardoso pôde ser visto um plano estruturado de reforma do Estado.

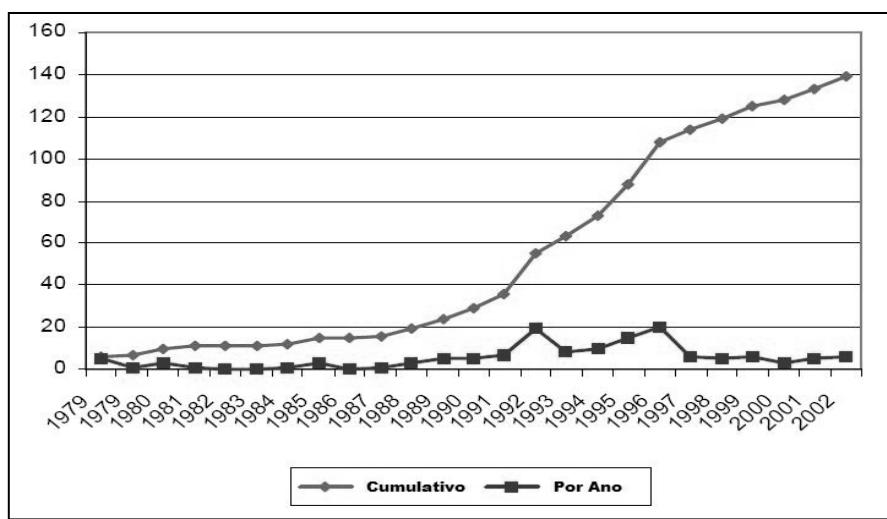
regulatória pré-existente à reforma baseava-se em dois pontos principais: a propriedade pública das empresas provedoras de bens de utilidade pública e o exercício da atividade regulatória diretamente por departamentos ligados aos ministérios gestores. Com a reforma do Estado da década de 1990, inicia-se um processo de liberalização dos setores e posterior re-regulação (ABRANCHES, 1999; MELO, 2000).

Entre 1991 e 2001, o governo brasileiro privatizou mais de cem empresas estatais e transferiu para o controle privado participações minoritárias em várias companhias. Os leilões geraram US\$67,9 bilhões em receitas, mais US\$18,1 bilhões em transferências de dívidas aos compradores, constituindo um dos maiores programas de privatização do mundo (ANUATTI-NETO *et al*, 2005).

Com a transferência da atividade de provisão dos bens de utilidade pública para a iniciativa privada, surgiu a necessidade de reformulação da função regulatória do Estado. Este agora deveria supervisionar a produção e a distribuição dos bens produzidos pela iniciativa privada, caracterizando a ascensão do “Estado regulador” (MAJONE, 1999). A produção e a regulação são repartidas em duas funções distintas, a produção a cargo da iniciativa privada e a regulação como monopólio do Estado.

De clara inspiração norte-americana, a implantação do modelo regulatório por agência independente representou a inserção do Brasil num movimento mais amplo de difusão do modelo, principalmente em países da América Latina, devido ao contexto de pós-privatização. No gráfico abaixo pode ser vista a “difusão contagiosa” (JORDANA & LEVI-FAUR, 2005) das agências reguladoras na América Latina.

Gráfico 1: Agências Regulatórias Criadas ou Reformadas na América Latina



Fonte: Jordana & Levi-Faur (2005)

Como pode ser visto no gráfico acima, há uma evolução gradual na criação de agências reguladoras em toda a região, sendo notável o aumento significativo a partir da década de 1990. Analisando dezenove países latino-americanos em doze setores econômicos e sociais, os autores chegam à conclusão de que “*not one sector studied in this article and not one country in the region, including Cuba, remained untouched by the sweeping forces of this change*”² (JORDANA & LEVI-FAUR, 2005: 103). Deste modo, a implantação do modelo regulatório por agência independente no Brasil representou uma inovação para o seu regime regulatório, porém inserida num contexto de difusão regional.

Entre 1996 e 2009 foram criadas 10 agências regulatórias no âmbito federal brasileiro, 24 agências estaduais e 10 agências municipais³. O quadro abaixo apresenta as características gerais do processo de criação das agenciais federais. A partir dele pode-se notar algumas feições relevantes do referido processo. Primeiramente, vale destacar que a iniciativa dos projetos, com exceção da ANATEL, é do Poder Executivo. Isto é, mesmo representando uma diminuição do seu poder na definição da política regulatória, o estabelecimento de um regime regulatório baseado em agências independentes foi de iniciativa do próprio Poder Executivo.

Ligada a esta questão, está o fato de que as agências brasileiras foram criadas não somente através de projetos de lei, também sendo instituídas por meio de medidas provisórias, que modifica o *status quo* imediatamente, sem a anuência do Poder Legislativo. Neste sentido, agências foram criadas através da liderança do Executivo, sendo em alguns casos inclusive sem a manifestação do Legislativo, num curto espaço de tempo que torna a participação dos grupos organizados bastante improvável.

Contudo, vale notar que apesar desta liderança do Poder Executivo, o Legislativo teve participação ativa na maioria dos projetos, apresentando emendas e substitutivos, mesmo que a discussão tenha sido reduzida, quando comparada com o tempo médio de tramitação de outros projetos no mesmo período. Uma exceção é o caso da ANAC que superou em muito a média de tempo de tramitação, inclusive atravessando mais de um governo.

² “Nenhum setor estudado neste artigo e nenhum país na região, incluindo Cuba, permaneceu intocado pelas forças impetuosas dessa mudança”. Todas as traduções, quando não indicado o contrário, são minhas.

³ No anexo 1 são apresentadas as agências regulatórias estaduais e municipais.

Quadro 1: Características do Processo de Criação das Agências Regulatórias Federais

Agência	Ano de Criação	Tipo da Proposta	Autor da Proposta	Legislação	Tempo de Tramitação*	Ação do Legislativo
Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL)	1996	Projeto de Lei	Executivo Federal	Lei n. 9.427, de 26 de dezembro de 1996.	279 dias (416)	Apresentou Substitutivo
Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL)	1997	Projeto de Lei	Legislativo	Lei n. 9.472, de 16 de julho de 1997	699 dias (1142)	Autor do Projeto
Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)	1997	Projeto de Lei	Executivo Federal	Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997.	394 dias (416)	Apresentou Substitutivo
Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA)	1999	Medida Provisória	Executivo Federal	Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999	26 dias (309)	Projeto não sofreu alterações
Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)	2000	Medida Provisória	Executivo Federal	Lei n. 9.961, de 28 de janeiro de 2000	64 dias (309)	Apresentou Substitutivo
Nacional de Águas (ANA)	2000	Projeto de Lei	Executivo Federal	Lei n. 9.984, de 17 de julho de 2000	319 dias	Apresentou Substitutivo
Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT)	2001	Projeto de Lei	Executivo Federal	Lei n. 10.233, de 5 de junho de 2001	623 dias (309)	Apresentou Substitutivo
Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ)	2001	Projeto de Lei	Executivo Federal	Lei n. 10.233, de 5 de junho de 2001	623 dias (309)	Apresentou Substitutivo
Agência Nacional do Cinema (ANCINE)**	2001	Medida Provisória	Executivo Federal	Medida provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001	-----	-----
Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC)	2005	Projeto de Lei	Executivo Federal	Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005.	1763 dias (163)	Apresentou Substitutivo

Fonte: Casa Civil; Banco de Dados Legislativos do CEBRAP.

* Entre parênteses a média de dias de tramitação para projetos do mesmo autor na mesma legislatura.

** Não há registro de apreciação da Medida Provisória que criou a ANCINE pelo Legislativo.

Um ponto de maior relevância a ser ressaltado é o seguinte: diferentemente dos Estados Unidos, onde a delegação de poder para agências autônomas advém do Poder Legislativo, no Brasil essa lógica é invertida e a delegação advém do Poder Executivo. Isto porque o Poder Executivo retira de dentro de seus ministérios a atividade de regular os mercados (PACHECO, 2003). Tendo isto em mente, por que então o Poder Executivo delega a atividade regulatória para agências autônomas sobre as quais não terá mais controle hierárquico? Dito de outra forma, porque o Poder Executivo se engajaria numa ação que leva a diminuição de seu poder discricionário, e ainda mais, por iniciativa e liderança própria como visto no quadro acima. Há quatro argumentos mais consolidados na literatura acerca do porque da delegação para agências regulatórias independentes.

Uma resposta mais comum na teoria da delegação está no ganho informacional de tais órgãos. Delegar poderes para reguladores autônomos gera incentivos para a especialização e redução da assimetria informacional frente políticas com tecnicidades excessivas. Tendo por base a teoria informacional da organização do congresso, a delegação ocorreria quanto maior a *expertise* necessária para a formulação da política pelo Legislativo (KREBIEHL, 1991). Dessa forma, o Legislativo se beneficiaria da *expertise* da agência regulatória e realizaria “mais e melhores políticas” (BENDOR *et all*, 2001).

Uma segunda resposta ao referido questionamento está na possibilidade de “transferência da culpa” para órgãos insulados da arena política mais direta. Isto é, o argumento do “*blame shifting*” tem por base o uso das agências regulatórias pelo Executivo como uma forma de se distanciar de políticas impopulares e que podem ter impactos eleitorais negativos. A base do argumento está no fato de que políticas regulatórias têm um impacto não desprezível sobre os grupos da sociedade, de forma que o presidente pode se beneficiar de órgãos autônomos para transferir a culpa por medidas que afetem a sua *constituency* (FIORINA, 1982).

A terceira resposta está numa estratégia de “atar as mãos” de governos futuros. Isto é, os incentivos para a criação de agências regulatórias independentes estão na dinâmica da competição política do país. Na perspectiva de ser substituído num futuro próximo, um governo pode delegar poderes para um órgão que foge do controle hierárquico direto de governo, como uma forma de “cristalizar” as suas preferências regulatórias, atando as mãos e impedindo modificações bruscas pelo governo seguinte (FIGUEIREDO, 2003).

Se atar as mãos dos outros é o mecanismo principal do argumento anterior, atar as próprias mãos é o centro do argumento da construção da credibilidade regulatória. A idéia básica é que para construir a credibilidade da regulação, um sistema político tem que lidar com o problema de inconsistência intertemporal das preferências dos atores. Isto é, em contexto de privatizações, o governo tem que sinalizar para o mercado que o marco regulatório não será modificado arbitrariamente e que as empresas não serão expropriadas, de modo a garantir que as empresas invistam e garantam o desenvolvimento do setor. Contudo, no tempo $t+1$, o governo, por pressões eleitorais ou macroeconômicas, pode decidir agir oportunamente e interferir no mercado. Antecipando tal comportamento, as empresas no tempo t já não investem satisfatoriamente, deixando ambos, governo e empresas, em uma situação subótima. Assim, o comprometimento do governo no tempo t tem que ser crível, de modo a garantir investimentos e o desenvolvimento do setor em questão (LEVY e SPILLER, 1994).

No Brasil, este último argumento que tem como centro a credibilidade da regulação assumiu papel central, tendo em vista o processo de privatização que desencadeou a criação das primeiras agências. Contudo, os demais argumentos também são utilizados, sendo muitas vezes o argumento do *blame shifting* associado à regulação social (MELO, 2002) e o argumento da dinâmica da competição política utilizado para explicar a variação da autonomia das agências regulatórias estaduais (MELO e PEREIRA, 2004).

No quadro abaixo são apresentadas as características setoriais de cada agência regulatória federal. Tais características são relevantes na medida em que apresentam a estrutura de mercado, os atores envolvidos na regulação e também os objetivos da agência em sua relação com essa estrutura de mercado.

Quadro 2: Características Setoriais das Agências Regulatórias Federais

Agência	Tipo de Regulação	Estrutura do mercado	Link com o Processo de Privatização	Objetivos da Agência
ANEEL	Econômica	Mercado recém privatizado e setor público	Alto	Regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, em conformidade com as políticas e diretrizes do governo federal.
ANATEL	Econômica	Mercado recém privatizado	Alto	Implementar, em sua esfera de atribuições, a política nacional de telecomunicações; expedir normas quanto à outorga, prestação e fruição dos serviços de telecomunicações no regime público;

				celebrar contratos de concessão e proceder à revisão tarifária.
ANP	Econômica	Mercado e 1 empresa pública central	Alto	Promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria; implementar, em sua esfera de atribuições, a política nacional de petróleo; estabelecer critérios para o cálculo de tarifas
ANVISA	Social	Mercado e setor público	Baixo	Promover a proteção da saúde da população, por intermédio do controle sanitário da produção e da comercialização de produtos e serviços; estabelecer normas, propor, acompanhar e executar as políticas, as diretrizes e as ações de vigilância sanitária
ANS	Social	Mercado privatizado	Baixo	Promover a defesa do interesse público na assistência suplementar à saúde, regulando as operadoras setoriais; propor políticas e diretrizes gerais ao Conselho Nacional de Saúde Suplementar; estabelecer as características gerais dos instrumentos contratuais utilizados na atividade das operadoras
ANA	Econômica	Mercado e setor público	Baixo	Implementar, em sua esfera de atribuições, a Política Nacional de Recursos Hídricos; supervisionar, controlar e avaliar as ações e atividades decorrentes do cumprimento da legislação federal pertinente aos recursos hídricos; outorgar, por intermédio de autorização, o direito de uso de recursos hídricos em corpos de água de domínio da União
ANTT	Econômica	Mercado privatizado e setor público	Baixo	Implementar as políticas formuladas pelo Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte e pelo Ministério dos Transportes; regular ou supervisionar as atividades de prestação de serviços e de exploração da infraestrutura de transportes, exercidas por terceiros
ANTAQ	Econômica	Mercado privatizado e setor público	Baixo	Implementar as políticas formuladas pelo Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte e pelo Ministério dos Transportes; regular ou supervisionar as atividades de prestação de serviços e de exploração da infraestrutura de transportes, exercidas por terceiros
ANCINE	Social	Mercado e setor público	Baixo	Promover a cultura nacional e a língua portuguesa mediante o estímulo ao desenvolvimento da indústria cinematográfica e videofonográfica nacional em sua área de atuação; promover a integração programática, econômica e financeira de atividades governamentais relacionadas à indústria cinematográfica e videofonográfica.
ANAC	Econômica	Mercado privatizado	Baixo	Observar e implementar orientações, diretrizes e políticas estabelecidas pelo Conselho de Aviação Civil – CONAC; outorgar serviços aéreos; estabelecer o modelo de concessão de infraestrutura aeroportuária, a ser submetido ao Presidente da República;

Fonte: sites das agências e leis de criação.

Um primeiro ponto a ser ressaltado para o entendimento do quadro acima é a diferença entre regulação econômica e regulação social. De acordo com Gilardi (2005),

a regulação é econômica quando lida com tarifas, entrada, saída e serviços de uma indústria, enquanto que a regulação social se preocupa com questões não-econômicas como saúde e segurança. Tal distinção, em conjunto com a estrutura do mercado a ser regulado, é relevante por apontar os grupos que serão incluídos na discussão e que tipo de discussão será travada acerca da regulação.

Como visto no quadro acima, as agências regulatórias federais brasileiras lidam com uma rede de grupos subjacente à regulação bastante distinta: a ANP tem a difícil tarefa de regular a Petrobras, uma superestatal; a ANEEL lida simultaneamente com pressões de grupos privados, estatais e também de grupos de consumidores organizados, por se tratar de um bem de grande alcance e relevância social; A ANS regula principalmente a qualidade de planos de saúde, área a muito privatizada, que possui uma rede de grupos organizados bastante tradicional e forte.

Quanto à ligação da criação da agência com o processo de privatização, isto remete diretamente ao custo de credibilidade associado ao setor (MUELLER e PEREIRA, 2002). Ou seja, qual o nível de comprometimento do Poder Executivo necessário para garantir investimentos no setor. Dessa forma, as agências reguladoras associadas ao processo de privatização têm um custo de credibilidade mais alto, já que têm que sinalizar um compromisso crível do Poder Executivo em não interferir arbitrariamente no marco regulatório em questão. Assim, ANEEL, ANATEL e, em menor escala, ANP se diferenciam das demais agências por estarem diretamente ligadas a processos de privatização e por isso arcarem com um custo de credibilidade mais alto.

Por último, os objetivos das agências indicam a área de atuação na regulação destes diferentes setores. O fio condutor básico é o de que as agências devem seguir as políticas nacionais, sejam elas estabelecidas pelo Executivo diretamente ou por conselhos setoriais. Dada esta restrição, o escopo das competências de cada agência varia, desde agências como a ANATEL que regulam toda a cadeia produtiva da indústria de telecomunicações, incluindo concessões e tarifas, até a ANCINE quem tem sua atuação quase que restrita ao incentivo a determinadas práticas.

A partir da breve análise do quadro acima, pode-se notar que dentre as 10 agências regulatórias federais brasileiras há diferenças marcantes quanto aos grupos envolvidos na regulação, os custos de credibilidade associados à agência e também as suas competências para lidar com os grupos regulados. Neste sentido, tendo em mente tais diferenças, torna-se relevante questionar acerca do formato institucional específico para lidar com tais especificidades.

Há muito se vê a independência frente aos poderes políticos como a característica definidora desses novos órgãos regulatórios. Tais agências se inserem no ordenamento jurídico brasileiro como autarquias em regime especial. Isto as caracteriza como órgãos com personalidade jurídica, receita e patrimônio próprios. Não são subordinadas a nenhum órgão do governo, são apenas vinculadas aos ministérios. A autonomia das agências é prevista legalmente por características institucionais como a estabilidade dos diretores que são efetivados no cargo mediante arguição do Legislativo e possuem mandatos fixos e não-coincidentes com o do presidente (MELO, 2002). Possuem orçamento próprio e seus objetivos e a sua forma de intervenção só podem ser modificados mediante legislação, devido a sua não inserção em alguma hierarquia.

Contudo, tais diretrizes gerais se manifestam igualmente em todas as agências, mesmo considerando os diferentes contextos nos quais estas se inserem? Há de fato um isomorfismo institucional na regulação brasileira? No quadro abaixo são apresentadas as características institucionais da independência das agências regulatórias federais brasileiras.

Quadro 3: Desenho Institucional da Independência das Agências Regulatórias Brasileiras

Agência	Vinculação Ministerial	Mecanismos Institucionais de Independência
ANEEL	Ministério de Minas e Energia	Diretores: 5 diretores com mandato fixo de 4 anos; Indicação do Executivo com aprovação do Senado; Demissão sem justificativa apenas no início do mandato; não há regulamentação acerca da recondução dos diretores; não há cláusulas de conhecimento técnico. Apenas o Judiciário pode alterar as decisões da agência. Fontes próprias de recursos, com aprovação do governo. Decisão própria acerca da organização interna e do controle de orçamento e de pessoal. Os procedimentos administrativos e as competências da agência podem ser modificados mediante medida provisória.
ANATEL	Ministério das Comunicações	Diretores: 5 diretores com mandato fixo de 5 anos; Indicação do Executivo com aprovação do Senado; vedada a demissão sem justificativa e a recondução; necessidade de notório saber na área. Apenas o Judiciário pode alterar as decisões da agência. Fontes próprias de recursos, com aprovação do governo. Decisão própria acerca da organização interna e do controle de orçamento e de pessoal. Os procedimentos administrativos e as competências da agência podem ser modificados mediante medida provisória.
ANP	Ministério de Minas e Energia	Diretores: 5 diretores com mandato fixo de 4 anos; Indicação do Executivo com aprovação do Senado; sem regulamentação específica acerca da demissão e possibilidade de mais de uma recondução ao cargo; não há cláusulas de conhecimento técnico. Apenas o Judiciário pode alterar as decisões da agência. Fontes próprias de recursos, com aprovação do governo. Decisão própria acerca da organização interna e do controle de orçamento e de pessoal. Os procedimentos administrativos e as competências da agência podem ser modificados mediante medida provisória.
ANVISA	Ministério da Saúde	Diretores: 5 diretores com mandato fixo de 3 anos; Indicação do Executivo com aprovação do Senado; demissão sem justificativa apenas no início do

		mandato; permitida 1 recondução ao cargo; não há cláusulas de conhecimento técnico; Apenas o Judiciário pode alterar as decisões da agência. Fontes próprias de recursos, com aprovação do governo. Decisão própria acerca da organização interna e do controle de orçamento e de pessoal. Os procedimentos administrativos e as competências da agência podem ser modificados mediante medida provisória.
ANS	Ministério da Saúde	Diretores: 5 diretores com mandato fixo de 3 anos; Indicação do Executivo com aprovação do Senado; demissão sem justificativa apenas no início do mandato; permitida 1 recondução ao cargo; não há cláusulas de conhecimento técnico; Apenas o Judiciário pode alterar as decisões da agência. Fontes próprias de recursos, com aprovação do governo. Decisão própria acerca da organização interna e do controle de orçamento e de pessoal. Os procedimentos administrativos e as competências da agência podem ser modificados mediante medida provisória.
ANA	Ministério do Meio Ambiente	Diretores: 5 diretores com mandato fixo de 4 anos; Indicação do Executivo com aprovação do Senado; demissão sem justificativa apenas no início do mandato; permitida 1 recondução ao cargo; não há cláusulas de conhecimento técnico; Apenas o Judiciário pode alterar as decisões da agência. Fontes próprias de recursos, com aprovação do governo. Decisão própria acerca da organização interna e do controle de orçamento e de pessoal. Os procedimentos administrativos e as competências da agência podem ser modificados mediante medida provisória.
ANTT	Ministério dos Transportes	Diretores: 5 diretores com mandato fixo de 4 anos; Indicação do Executivo com aprovação do Senado; vedada a demissão sem justificativa; permitida 1 recondução ao cargo; necessidade de notório saber na área. Apenas o Judiciário pode alterar as decisões da agência. Fontes próprias de recursos, com aprovação do governo. Decisão própria acerca da organização interna e do controle de orçamento e de pessoal. Os procedimentos administrativos e as competências da agência podem ser modificados mediante medida provisória.
ANTAQ	Ministério dos Transportes	Diretores: 3 diretores com mandato fixo de 4 anos; Indicação do Executivo com aprovação do Senado; vedada a demissão sem justificativa; permitida 1 recondução ao cargo; necessidade de notório saber na área. Apenas o Judiciário pode alterar as decisões da agência. Fontes próprias de recursos, com aprovação do governo. Decisão própria acerca da organização interna e do controle de orçamento e de pessoal. Os procedimentos administrativos e as competências da agência podem ser modificados mediante medida provisória.
ANCINE	Ministério da Cultura	Diretores: 4 diretores com mandato fixo de 4 anos; Indicação do Executivo com aprovação do Senado; sem regulamentação específica acerca da demissão e da recondução ao cargo; não há cláusulas de conhecimento técnico. O governo pode reverter as decisões da agência. Fontes próprias de recursos, com aprovação do governo. Decisão própria acerca da organização interna e do controle de orçamento e de pessoal. Os procedimentos administrativos e as competências da agência podem ser modificados mediante medida provisória.
ANAC	Ministério da Defesa	Diretores: 5 diretores com mandato fixo de 5 anos; Indicação do Executivo com aprovação do Senado; vedada a demissão sem justificativa e a recondução; necessidade de notório saber na área. Apenas o Judiciário pode alterar as decisões da agência. Fontes próprias de recursos, com aprovação do governo. Decisão própria acerca da organização interna e do controle de orçamento e de pessoal. Os procedimentos administrativos e as competências da agência podem ser modificados mediante medida provisória.

Fonte: leis de criação. Cf. referências.

As características institucionais apresentadas no quadro acima apontam a razoável independência das agências regulatórias brasileiras frente ao Poder Executivo Federal.

No geral, os diretores são indicados de forma compartilhada com o Legislativo, possuem mandato fixo e requerimentos para demissão. Possuem orçamento próprio (dependendo da liberação pelo governo) e suas decisões só podem ser revertidas pelo Judiciário. Contudo, isto significa que a independência das agências regulatórias brasileiras deve ser vista como um dado? Isto é, tais garantias institucionais são suficientes para determinar a independência das agências frente ao Executivo? Um ponto relevante deve ser mencionado antes de se pensar em uma resposta para tal questionamento.

Este refere-se ao fato de que o Poder Executivo tem incentivos para interferir nas agências regulatórias. Isto porque a responsabilidade pelos resultados econômicos é associada diretamente ao Poder Executivo, por ser esse ator eleito majoritariamente, sendo seu eleitorado nacional, e também pela histórica condução do Poder Executivo de assuntos relativos aos bens de utilidade pública como a energia elétrica e a telefonia. Assim, segundo Prado (2007),

“If the President will be held electorally responsible for what the agencies are doing, he has strong incentives to try to influence them to implement popular policies. For example, the President could try to make the agencies reduce the electricity rates for residential consumers, given that electricity rates have been historically determined by the executive branch and are likely to be perceived as the President’s responsibility even after privatization” (PRADO, 2007: 10-11)⁴.

Outra fonte de incentivos para a intervenção do Executivo no processo regulatório advém da necessidade de evitar conflitos entre as políticas regulatórias e outras políticas sociais e macroeconômicas implementadas pelo governo como, por exemplo, o controle da inflação. Dessa forma, o jogo da política regulatória, ou ainda, a questão da independência das agências regulatórias, não acaba com a instituição de agências formalmente independentes. Neste sentido, o presente trabalho busca chamar a atenção para a independência das agências após a delegação formal de poderes. Isto é, para a governança do “contrato delegativo” após a sua instituição.

Dessa forma, a análise da independência das agências regulatórias brasileiras empreendida no presente trabalho tem por foco principal o momento posterior a sua instituição. Isto é, o uso de mecanismos institucionais de interferência na independência

⁴ Se o presidente será mantido eleitoralmente responsável pelo que as agências estão fazendo, ele tem fortes incentivos para tentar influenciar elas para implementar políticas populares. Por exemplo, o presidente pode tentar fazer com que as agências reduzam a tarifas de eletricidade para consumidores residenciais, dado que tarifas de eletricidade tem sido historicamente determinadas pelo Poder Executivo e são prováveis de serem percebidas como responsabilidade do presidente mesmo após a privatização.

das agências, buscando elucidar o cálculo do presidente na escolha de seu curso de ação. As agências regulatórias brasileiras são de fato independentes? Quais são os fatores que explicam a escolha do presidente de interferir ou não nas agências? Ou ainda, qual é a estrutura de incentivos subjacente a tal decisão do presidente.

A explicação aqui proposta tem por base as preferências do presidente quanto à independência das agências e também algumas das especificidades das agências apontadas acima, como as características setoriais e os desenhos institucionais. No próximo capítulo serão apresentadas as bases teóricas nas quais se fundamenta a tentativa de explicação e também o modelo específico aqui proposto para analisar exploratoriamente tal fenômeno.

CAPÍTULO 2

POR QUE E COMO REGULAR: INTERESSES E INSTITUIÇÕES NAS TEORIAS DA REGULAÇÃO

O presente estudo se situa teoricamente sobre o eixo das teorias da regulação. Neste capítulo apresento a evolução de tais teorias, desde a Teoria Normativa da Regulação, passando pela incorporação dos grupos de interesses à análise, concluindo nos modelos institucionais. Ao final da discussão desta literatura, apresento o modelo teórico proposto para explicar a relação entre o presidente e as agências regulatórias federais brasileiras.

A TEORIA NORMATIVA E AS TEORIAS POSITIVAS DA REGULAÇÃO: INTERESSE PÚBLICO *VERSUS* INTERESSES PRIVADOS

A Teoria Normativa da Regulação foi a primeira a surgir com o objetivo de explicar a intervenção do Estado no mercado contemporaneamente. Seus postulados adquiriram tamanha aceitação que se tornaram o conjunto de idéias fundamentais que informou historicamente a intervenção regulatória do Estado, sendo apresentada nos livros-texto de economia até a década de 1970 (MELO, 2000). O postulado básico desta teoria é bastante simples: mercados competitivos asseguram uma alocação eficiente dos recursos. Entretanto, quando alguma falha de mercado se apresenta, o Estado deve intervir de modo a sanar o desequilíbrio, regulando o mercado em questão. Ou seja, a resposta para o questionamento acerca da razão da regulação é claro e nítido: a existência de falhas de mercado. As principais falhas identificadas pela teoria são: competição imperfeita (monopólio e oligopólio) e externalidades. Tais falhas provocam a ação regulatória do Estado num processo quase que mecânico de ação e reação. Nas palavras de Posner (2004), as intervenções estatais na forma de regulação

são respostas simples do governo a demandas públicas pela retificação de palpáveis e remediáveis ineficiências e desigualdades no funcionamento do livre mercado. Atrás de cada esquema regulatório poderia ser identificada uma imperfeição de mercado, cuja existência forneceria justificativa satisfatória para uma regulação (POSNER, 2004: 51).

Vista deste modo, a regulação se constitui numa resposta do Estado a uma demanda da sociedade como um todo, o interesse público. A ação é unidirecional do

Estado (representado pela agência, que implementa as políticas) sobre o mercado com o intuito de corrigir a falha de mercado que originou a intervenção do Estado em primeiro lugar. O interesse público nesta teoria é pressuposto e qualquer indício de que a agência não o esteja atendendo não se relaciona a nenhum tipo de erro com relação a seus fins, mas sim com relação aos meios (POSNER, 2004), podendo significar que os administradores são mal selecionados, sendo corruptos ou ineficientes; a ordem legislativa é falha; a agência tem poucos recursos ou os poderes concedidos não são suficientes para alcançar os objetivos (NOLL, 1982).

As críticas mais contundentes que podem ser feitas à Teoria Normativa da Regulação relacionam-se com a fundamentação da intervenção do Estado na economia com base nas falhas de mercado. Nas palavras de Peltzman:

To be sure, a good economist needs no more than fifteen minutes' notice to produce a market failure to "explain" any of these interventions. But credulity is strained when the list of market failures grows at roughly the same rate as the number of regulatory agencies (PELTZMAN, 1989: 18)⁵.

Além de ser um fundamento bastante fluído, o argumento das falhas de mercado freqüentemente não resiste a um exame empírico, não explicando porque inúmeras políticas regulatórias geram consequências socialmente indesejadas que, paradoxalmente, beneficiam determinados interesses no mercado, inclusive protegendo-os da competição. Nas palavras de Posner (2004), "por vezes, a lei que define o sistema regulatório revela por si mesma um inequívoco propósito de alterar o funcionamento dos mercados de maneira inexplicável à luz do interesse público" (POSNER, 2004: 52). Juntamente a esta crítica se coloca em dúvida também a suposição de que a ação do Estado é eficiente e sem custos. Ou seja, a idéia de que a intervenção estatal inequivocamente atende ao seu objetivo e que tal objetivo é neutro e orientado para o interesse público, não implicando em custos para a sociedade.

A partir da identificação destas falhas na Teoria Normativa da Regulação, surge um conjunto de teorias que busca explicar a intervenção estatal na economia refutando um de seus pressupostos principais: a idéia de que o Estado se constitui numa

⁵ "Para falar a verdade, um bom economista não precisa de mais do que quinze minutos para apontar uma falha de mercado que explique qualquer intervenção governamental. No entanto, começa a ficar mais difícil de acreditar nessa explicação na medida em que a lista de falhas de mercado cresce na mesma proporção que o número de agências regulatórias".

organização neutra, de ações sem falhas e custos. Estas se constituem nas Teorias Positivas da Regulação.

Refutando a idéia de que a regulação surge a partir da constatação da existência de falhas de mercado, as Teorias Positivas da regulação trabalham com a idéia de “falhas de governo”, ou seja, as ações do Estado têm sim custos e não são de modo algum neutras. O corolário dessa teoria é a desconstrução que ela realiza do argumento da Teoria Normativa de que quando uma agência não promove o interesse público é porque ela é ineficiente. Ao contrário, a agência é plenamente eficiente em seus objetivos, o objetivo é que não é o interesse público e sim o interesse de grupos privados.

Em 1971 George Stigler escreveu um artigo seminal que revolucionaria o debate sobre regulação, deslocando-o do plano normativo para a explicação baseada na regulação como um produto adquirido por grupos privados, no âmbito de uma análise econômica do comportamento político, tendo como base o sistema de oferta e demanda. Nas palavras de Stigler:

A regulação tanto pode ser ativamente perseguida por uma indústria, como também pode ser imposta a ela. Uma das teses centrais desse artigo é a de que, em regra, a regulação é adquirida pela indústria, além de concebida e operada fundamentalmente em seu benefício (STIGLER, [1971] 2004: 23).

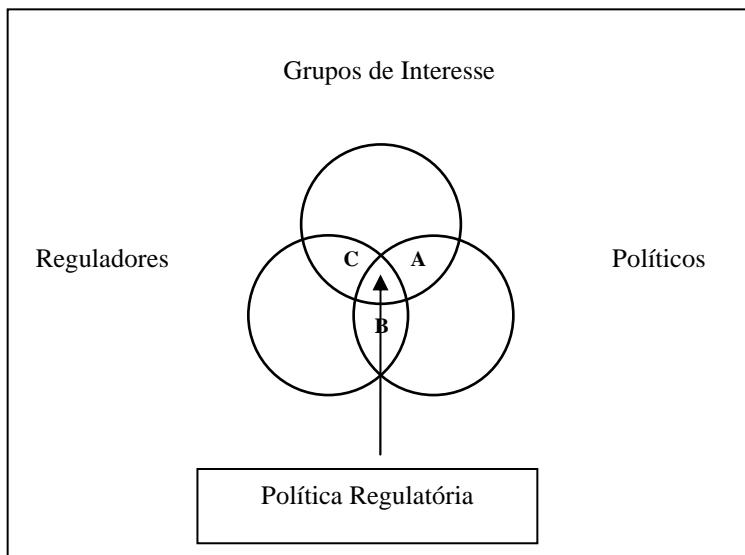
Dois pressupostos básicos com relação ao Estado estão na base do argumento de Stigler: primeiro, como entidade coercitiva suprema ele se constitui numa fonte potencial de recursos ou de ameaças a toda atividade econômica. Segundo, admite-se que os sistemas políticos, responsáveis pela disponibilização desses recursos e ameaças, são racionalmente constituídos. Ou seja: “politicians, like the rest of us, are presumed to be self-interested maximizers. This means that interest groups can influence the outcome of the regulatory process by providing financial or other support” (PELTZMAN, 1989: 2)⁶.

Assim, é estabelecida uma relação de troca. Os políticos para se manterem no poder necessitam de recursos que vão de votos à ajuda financeira. O grupo interessado na regulação necessita de, para dar um exemplo, barreiras à entrada de novos competidores. A relação de oferta e demanda está modelada. Como a regulação

⁶ “Políticos, assim como qualquer um de nós, são considerados como maximizadores de suas próprias utilidades. Isto significa dizer que grupos de interesses podem influenciar os resultados do processo regulatório ao fornecer apoio financeiro ou de outra natureza aos políticos ou reguladores”.

favorável prevê uma intervenção no processo político, e esta é bastante custosa, a regulação tende a favorecer os grupos mais diretamente interessados, que possuem os recursos e estão dispostos a pagar os custos⁷. Abaixo podem ser vistas as arenas decisórias envolvidas na teoria proposta por Stigler (1971).

Figura 1: Arenas Decisórias da Teoria Positiva da Regulação de Stigler



Fonte: elaboração própria.

Como pode ser visto, para esta construção teórica uma política regulatória emerge como o resultado da interação entre três grupos de atores: os políticos, os grupos de interesse e os reguladores. A arena representada por A corresponde à relação de oferta e demanda entre os políticos e os grupos de interesse; a arena representada por B corresponde à relação entre políticos e reguladores para a implementação da política regulatória, relação esta de menor importância para o argumento de Stigler já que os reguladores apenas implementam a política definida pelos políticos, não se constituindo numa relação conflituosa (MELO, 2000); e por fim, a arena representada por C corresponde ao efeito da política sobre os grupos, beneficiando uns e prejudicando outros, de acordo com a relação estabelecida em A.

As idéias deste trabalho fundamentaram os principais postulados das Teorias Positivas da Regulação. Para além de Stigler, outros autores surgiram para expandir o modelo por ele proposto como Peltzman (1976) e Becker (1983). O sentido de tais contribuições é o de questionar o ganho ilimitado por apenas um grupo de interesse – a

⁷ Esta argumentação de Stigler é baseada na teoria dos grupos sociais desenvolvida por Mancur Olson. Cf. Olson (1999).

indústria – incluindo também os consumidores como grupos relevantes e capazes de influenciar o resultado da política regulatória.

As Teorias Positivas da Regulação têm por base o argumento bastante veemente de que a demanda por proteção oriunda de grupos de interesse é a razão da regulação dos mercados pelo Estado. Contudo, tal conjunto de teorias possui uma falha de fundamental importância: não consideram o contexto institucional no qual esses atores interagem. Nas palavras de Melo (2000), “o principal problema das Teorias Positivas da Regulação é que elas assumem que a interação dos atores é feita em um vácuo institucional. Inexistem regras formais, instituições, custos de transação, oportunismo ou interação estratégica entre os atores” (MELO, 2000: 18).

De modo a suprir tal falha, surgem no âmbito do movimento teórico do neo-institucionalismo novas teorias que passam a considerar o papel central das instituições para o comportamento dos atores, gerando análises mais complexas e também novas problemáticas. “Institutions determine the payoffs” (NORTH, 1994). A partir da incorporação dessa noção e de elementos como a racionalidade limitada, a análise contratualista e o foco nas instituições como redutor de custos de transação, o neo-institucionalismo dá centralidade a questões anteriormente desprezadas como o controle e o oportunismo nas relações contratuais (MELO, 2001).

DELEGAÇÃO, MODELOS *PRINCIPAL-AGENT* E A CONSTRUÇÃO DA CREDIBILIDADE REGULATÓRIA

A teoria da delegação surge a partir da necessidade de uma maior complexificação da análise econômica tradicional da interação entre atores. A partir do enfoque contratualista (MELO, 2000) e da formalização via modelo *principal-agent*, a teoria pôde identificar a importância das instituições, ou das “regras do jogo” para a compreensão das transações sociais.

A delegação é uma transação social, regrada a partir do estabelecimento de um contrato, que pode ser definida como o ato de transferir uma tarefa, conjuntamente com o poder para realizá-la, de um ator que detém a prerrogativa de supervisionar o trabalho para outro que trabalhará em seu nome. Nas palavras de Lupia:

Delegation occurs when some people ask others to perform tasks on their behalf. [...] Delegation is beneficial because we can use it to overcome personal

limitations. This benefit is important because each of us has limited time, energy and talents. When the people to whom we delegate devote their time, energy and talents to our needs, delegation increases the number of tasks we can accomplish (LUPIA, 2001:1)⁸.

A tipologia própria das teorias da delegação é concentrada em dois formuladores de decisões (*decision makers*): o *principal* e o *agent*. O *principal* é o detentor do poder, limitado em tempo, talento ou energia, pode ou não delegar tarefas, conjuntamente com o poder necessário para realizá-las, para o *agent*. Este é o detentor da *expertise* que, uma vez delegada a tarefa e o poder de agir um nome do *principal*, pode ou não trabalhar em função dos seus interesses (BENDOR *et al.*, 2001).

Assim, a delegação proporciona benefícios, mas também gera riscos. Estes se referem à assimetria de informação e aos espaços para o oportunismo dos atores⁹, já que os “contratos são quase sempre incompletos, ou seja, não possibilitam a estipulação de uma gama de contingências futuras” (MELO, 2000: 20). Esta relação entre custos e benefícios, em sua acepção mais extrema, além da delegação, pode levar ainda a uma outra situação, a de abdicação. Isto ocorre principalmente porque a delegação envolve uma grande transferência de poder. Neste caso, o risco incorrido nessa ação é o de que as pessoas a quem foi transferido o poder abusem dele, perdendo o *principal* o controle do que é feito (LUPIA, 2001). Deste modo, a delegação é baseada num delicado e arriscado *trade-off* entre *expertise* e controle (BENDOR *et al.*, 2001).

Nos moldes da teoria da delegação, a regulação por agências autônomas pode ser entendida de várias maneiras, podendo ser a delegação das agências para as concessionárias, indiretamente, a delegação dos cidadãos para os políticos ou, ainda, do Presidente, do Legislativo ou de ambos para as agências (MELO, 2000). No âmbito da área aqui em questão, os trabalhos analisam a delegação entendida do seguinte modo: o Presidente, o Legislativo ou ambos (*principal*) delega a atividade regulatória, juntamente com o poder de realizá-la, para as agências reguladoras (*agent*), de modo a se beneficiar de sua *expertise* e assim realizar mais e melhores políticas (MELO, 2001). Entretanto, o Presidente ou o Legislativo com essa ação incorre no risco de empossar um *agent* que possua interesses contrários aos seus ou não possuam as características

⁸ “Delegação ocorre quando alguma pessoa pede a outras para realizar tarefas em seu favor. (...) Delegação é benéfica porque nos podemos usá-la para superar limitações pessoais. Este benefício é importante porque cada um de nós tem tempo, energia e talento limitados. Quando a pessoa a quem nos delegamos devota seu tempo, energia e talento às nossas necessidades, delegação aumenta o número de tarefas que nos podemos efetuar”.

⁹ “O oportunismo representa a discrepância entre o comportamento dos indivíduos *ex ante* e *ex post* em uma situação contratual” (MELO, 2000: 20).

sinalizadas para o *principal* no momento do contrato (seleção adversa) ou, posteriormente a assinatura do contrato, trabalhe contra as preferências do *principal* (risco moral) (MELO, 2001).

Diante dessa relação, possivelmente conflituosa, entre *principal* e *agent* surgiu um importante programa de pesquisa empírica que busca elucidar o papel dos poderes políticos (*principals*) no processo regulatório. Processo este no qual a agência pode ou não ser independente e o *principal*, seja ele o presidente, o Legislativo ou ambos, pode ou não controlar os resultados regulatórios. Dito de outra forma, a partir da análise dos *outcomes*¹⁰, busca-se auferir a capacidade do *principal* de manter as políticas de acordo com suas preferências, e os mecanismos utilizados para tanto, mesmo após a instituição de um órgão autônomo.

A partir deste questionamento, os trabalhos que se dedicaram a tal temática não chegaram a um consenso: alguns atestam o poder discricionário das agências, ou seja, as agências são independentes. Outros alcançam conclusões opostas, atestando a dominância do poder político, mesmo após a firmação dos termos do contrato. No quadro abaixo podemos ver os principais resultados dessa literatura e também os principais mecanismos elencados para explicá-los.

Quadro 4: Modelos *Principal-Agent* Aplicados à Relação entre as Agências Regulatórias e o Poder Político

Autor	Ator Político	Mecanismos	Controle
Moe (1982)	Executivo	Diretores, Orçamento e Liderança Presidencial	Sim
Weingast e Moran (1983)	Legislativo	<i>Oversight</i> pela Comissão Legislativa Responsável pela Agência em Questão	Sim
McCubbins e Page (1986)	Legislativo	Procedimentos Administrativos	Sim
McCubbins, Noll e Weingast (1987)	Legislativo	Procedimentos Administrativos	Sim
Wood (1988)	Executivo	Diretores, Orçamento, Força de Trabalho, Centralização Gerencial	Não

¹⁰ Os *outcomes* ou os resultados da agência neste caso se referem basicamente a uma maior ou menor intervenção do Estado no mercado. Deste modo, tais pesquisadores analisam se há ou não controle da agência a partir da relação entre os *outcomes* e as preferências do *principal* por uma maior ou menor intervenção no mercado.

Spiller (1990)	Legislativo e Grupos de Interesse	Diretores e Orçamento	Contingente
Wood e Waterman (1991)	Executivo e Legislativo	Diretores, Orçamento, Audiências de Supervisão Congressional, Reorganização Administrativa, Nova Legislação e Liderança Política	Sim
Snyder e Weingast (1999)	Executivo e Legislativo	Diretores	Contingente
Howell e Lewis (2002)	Executivo	Procedimentos Administrativos	Sim
Shapiro (2006)	Executivo	Procedimentos Administrativos	Não

Fonte: elaboração própria.

O foco dos trabalhos acima apresentados está no controle político dos resultados da regulação. Isto é, através de mecanismos políticos e também institucionais, os atores testam a capacidade do *principal* de manter os resultados próximos de suas preferências, mesmo após a instituição de um órgão regulatório autônomo. O ator político relevante varia de análise para análise, sendo principalmente o Executivo ou o Legislativo. Isto mostra que apesar do papel central desempenhado pelo Legislativo na criação das agências nos Estados Unidos, a relevância administrativa do Executivo não está sendo esquecida.

Já os mecanismos analisados centram-se basicamente em três: diretores, orçamento e procedimentos administrativos. O orçamento é fortemente levantado pela literatura como um mecanismo de controle dos resultados regulatórios. Traçando como objetivo dos reguladores a maximização de seus recursos, os modelos apontam a capacidade do *principal* de utilizar tal ferramenta como incentivo ou punição para o comportamento dos reguladores.

Já os diretores se mostram como uma forma de “colonização” (MOE, 1985) das agências, de modo que o *principal* indicaria ao cargo reguladores com preferências próximas as suas, como uma forma de direcionar os resultados da agência. Tal mecanismo tem seu alcance elevado quando o desenho institucional da agência permite que o mandato dos diretores seja coincidente com o do *principal* e também se não restrinje a recondução ao cargo. Tais características institucionais geraria diretores mais diretamente responsáveis perante o *principal*.

Por último, os procedimentos administrativos se constituem numa variável relativamente inovadora no debate. Confrontando diretamente a idéia bastante

propagada de que o Legislativo não exerceia *oversight* suficiente de seus órgãos regulatórios, McCubbins e Schwartz (1987) apontam que uma forma de controle mais efetiva e menos custosa para os legisladores é o uso de procedimentos administrativos. Tais procedimentos seriam uma maneira de cristalizar as preferências da coalizão que criou a agência e também de transferir para os grupos mais diretamente interessados a atividade de supervisionar as ações da agência, através de mecanismos de participação diretamente no processo regulatório. Com isto, o legislador garante quais grupos serão beneficiados e também dá a tais grupos o papel informacional de sinalizar para o Legislativo quando a agência está saindo de controle.

Para além das conclusões empíricas a que tais estudos chegaram, a teoria da delegação representa um importante avanço em vista dos trabalhos que a precedeu, já que problematiza a relação entre o poder político e as agências, antes vistas como órgãos de ação circunscrita à implementação das políticas formuladas pelo governo. Aqui, os estudos não se limitam apenas a responder o questionamento acerca da razão da regulação dos mercados pelo Estado, mas também buscam elucidar *como* o processo é realizado. Assim, elementos políticos e institucionais são realmente incorporados à análise, tornando-se variáveis centrais para a determinação dos resultados regulatórios.

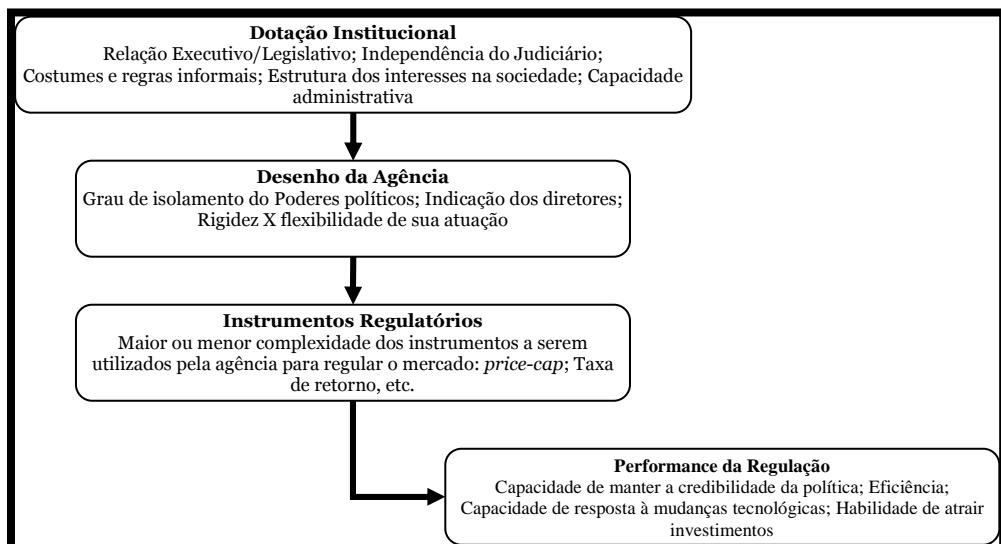
Neste mesmo sentido, outra estrutura teórica vinculada à tradição neo-institucionalista busca ampliar o escopo das instituições em questão, deslocando o debate para o contexto institucional mais amplo no qual os atores no jogo da regulação interagem. O objeto central é a capacidade de estabelecimento de compromissos críveis e da garantia da credibilidade regulatória, de modo que a inter-relação entre os diferentes atores e o contexto institucional tem um importante impacto para a credibilidade da política.

Esta literatura, ligada diretamente ao contexto de pós-privatização (MELO, 2000), volta-se para a compreensão da construção da credibilidade da regulação como uma atividade que envolve as mais diversas esferas do sistema político-institucional. Partindo do fato de que mercados sujeitos à regulação geralmente envolvem setores que apresentam *sunk costs* bastante significativos e se constituem em bens de utilidade pública, o que confere alta politização, os investimentos nessas áreas se mostram bastante arriscados. Por conseguinte, para assegurar que o bem será produzido e que investimentos serão feitos de modo a manter o setor em desenvolvimento, há a necessidade de que as autoridades governamentais assegurem que os contratos sejam cumpridos no momento de seu estabelecimento e também no futuro e que não haverá

mudanças nas “regras do jogo” com a mudança das elites políticas (MELO, 2000). Esta obediência às regras é a base da credibilidade da política regulatória de um país.

A partir dessa constatação, a teoria nos apresenta a idéia de que a performance de uma agência regulatória e a credibilidade de suas políticas não são determinadas pelo seu desenho institucional ou pelo conjunto de seus instrumentos regulatórios isoladamente, dependendo de feições das instituições mais amplas do contexto no qual está inserida (LEVY e SPILLER, 1994; SPILLER, 1996). Dito de outra forma, a performance da agência ou o resultado final de sua atuação se mostra como o resultado de uma relação entre a escolha do desenho da agência e de seus instrumentos e sua adequação à dotação institucional do país. Isto quer dizer que o desenho da agência é uma escolha, porém uma escolha constrangida pelo ambiente institucional do país. Desse mesmo modo, os instrumentos regulatórios da agência se constituem numa escolha tolhida pelo desenho da agência e, indiretamente, pelo ambiente institucional do país. As principais proposições do modelo estão esquematizadas na figura abaixo:

Figura 2: Ambiente Institucional e a Performance da Regulação



Fonte: elaboração própria com base em Levy e Spiller (1994), Spiller (1996), Holburn e Spiller (2002), Spiller e Tommasi (2005).

Com base neste modelo, a análise da regulação deve se iniciar com algumas considerações acerca do ambiente institucional do País. Este ambiente é composto de cinco elementos: primeiro, as instituições do Executivo e do Legislativo; segundo, as instituições judiciais; terceiro, costumes e outras normas largamente aceitas que constrangem a atividade de indivíduos e instituições; quarto, a distribuição dos

interesses na sociedade e a balança de poder entre eles; quinto, as capacidades administrativas da nação. Mudanças nesses aspectos se dão muito lentamente e de forma independente do regime regulatório, sendo, portanto, analisados como variáveis independentes.

Já o desenho institucional é objeto de escolha dos formuladores de política. Entretanto, tal escolha é constrangida pela dotação institucional do país, já que aspectos como a rigidez ou flexibilidade do mandato da agência vinculam-se a fatores mais amplos como a concentração de poderes no Executivo/Legislativo ou a capacidade do Judiciário de agir autonomamente na defesa dos contratos. Da mesma maneira, a escolha dos instrumentos regulatórios também é constrangida pelo desenho institucional, tendo em vista que instrumentos mais ou menos complexos dependem da capacidade de atuação da agência e, por conseguinte, da capacidade administrativa do Estado. Deste modo, o resultado final da política e sua credibilidade são produtos da inter-relação de todos esses fatores (LEVY e SPILLER, 1994; SPILLER, 1996; HOLBURN e SPILLER, 2002; SPILLER e TOMMASI, 2005).

A principal constatação desta argumentação é a de que a regulação possui um grau mais elevado de credibilidade em países com sistemas políticos que constrangem a ação discricionária de determinados atores políticos sobre as agências, reduzindo assim os seus incentivos e possibilidades para a ação oportunista. Relacionando estes postulados à teoria anteriormente trabalhada, a teoria da delegação, pode-se ver que a relação entre *principal* e *agent* é inserida num contexto institucional, de modo que este ambiente mais amplo possui um impacto direto na estrutura de incentivos que um governante tem para agir oportunistamente, alterando as regras do jogo.

Nas palavras de Melo (2001), “as instituições políticas influenciam a estrutura de governança regulatória em função dos limites que estabelecem para a ação discriminatória dos governantes” (MELO, 2001:64). Ou seja, garantem a previsibilidade e a estabilidade das políticas regulatórias frente à ação dos atores, de modo que se tornam variáveis decisivas para o formato que a regulação terá em determinado país, sua manutenção ou modificação frente novos arranjos. Deste modo, não há um modelo regulatório ou instrumentos de regulação ideais, sendo a credibilidade da política dependente da adequação do desenho da agência e seus instrumentos ao ambiente institucional do país.

O presente trabalho tem por base a literatura acima discutida acerca do processo de regulação. Na seção seguinte é apresentado o modelo teórico proposto no presente trabalho, com base na discussão teórica anterior.

APRESENTANDO O MODELO

O presente trabalho lida com a governança dos contratos, uma vez que estes foram estabelecidos. Mais especificamente, lida com a governança do contrato de delegação de poderes do presidente para as agências regulatórias federais brasileiras. O foco está no cálculo político realizado pelo presidente de interferir ou não nas agências, uma vez que estas foram estabelecidas como órgãos formalmente autônomos. Algumas questões são elencadas como centrais: como a interferência se relaciona com a independência formal das agências? Qual o papel desempenhado pelo custo de credibilidade no cálculo presidencial? Quão determinante são as preferências do presidente para a escolha do seu curso de ação? Em resumo, como o presidente se comporta frente a tais órgãos autônomos, e por quê.

Presidentes são atores racionais e, portanto, fazem suas escolhas com base em um cálculo de custos e benefícios de cada curso de ação. Contudo, tais escolhas não são feitas em um vácuo institucional (TSEBELIS, 1998). As instituições importam, no sentido que estabelecem as “regras do jogo” e constrangem o comportamento dos atores (NORTH, 1994), ou ainda, porque “they affect how political actors are enabled or constrained”¹¹ (MARCH e OLSEN, 2006: 8). Neste sentido, o foco do presente trabalho está no cálculo presidencial, tendo em mente os diferentes constrangimentos que influenciam a escolha do seu curso de ação e explicam o seu comportamento frente à independência das agências regulatórias.

Tendo isto em mente, o argumento do presente trabalho é o de que a escolha do presidente de interferir ou não nas agências regulatórias está sujeita ao constrangimento das regras formais, isto é, o contrato de delegação de poderes do Executivo para a agência regulatória. Contudo, não somente as regras formais são relevantes. O ponto aqui é o de que os diferentes argumentos apresentados na seção anterior podem ser incorporados como constrangimentos adicionais, fatores outros que integram o cálculo

¹¹ “Elas afetam como os atores políticos habilitados ou constrangidos”.

presidencial e assim explicam a interferência política nas agências regulatórias brasileiras.

A proposta aqui apresentada tem por base um modelo *principal-agent*. A análise é centrada na relação entre o presidente e as agências regulatórias. A diferença frente às análises acima apresentadas está na variável dependente. Isto é, o foco não está no controle político dos resultados e o que estará sendo explicado não é a variação nos *outcomes* econômicos da agência. Agências regulatórias são organizações altamente especializadas que desfrutam de considerável autonomia em seu processo decisório (MAJONE, 1999). Neste sentido, a análise é centrada na interferência do presidente na independência das agências, sendo a independência entendida como:

“By the independence of A from B, we mean the degree to which the day-to-day decisions of A are formed without the interference of B, and/or the consideration of the preferences of B. The term interference is used to refer to threats or inducements from some B which cause, or attempt to cause, A to act in a way desired by B” (HANRETTY e KOOP, 2009: 5) ¹²

Tendo em mente a idéia de que a independência das agências tem por base a sua capacidade de tomar decisões autônomas, grande parte do debate sobre independência ressalta a importância do desenho institucional, isto é, das características organizacionais da agência que proporcionariam essa anunciada capacidade de tomar decisões autônomas. Assim, o foco da presente análise está na interferência do presidente na independência das agências regulatórias, analisada através de suas características organizacionais. Ou ainda, nos *outcomes* políticos da agência e não nos *outcomes* econômicos.

Dito isto, passo agora para os elementos que compõem a literatura sobre regulação e que argumento que se constituem em fatores explicativos do comportamento do presidente, isto é, que integram o cálculo presidencial. Primeiramente, por se tratar de uma apropriação dos modelos *principal-agent* desenvolvidos na literatura norte-americana, um fator a ser considerado são as preferências do próprio presidente. Uma distinção se faz premente. No caso da literatura discutida acima, as preferências do presidente são tomadas a partir da posição do partido quanto à “quantidade de regulação”, tendo como *proxy* a filiação partidária. Isto é, um presidente republicano

¹² Por independência de A com relação a B, nós queremos dizer o grau em que as decisões do dia-a-dia de A são formadas sem a interferência de B, e/ou a consideração das preferências de B. O termo interferência é usado para se referir a ameaças ou persuasão por algum B que provoca, ou tenta provocar, A a agir da maneira desejada por B.

prefere “menos” regulação, enquanto que um presidente democrata se posicionaria por agências mais atuantes em termos de regulações. Aqui, as preferências do presidente são analisadas em termos de sua posição quanto à independência das agências, deslocando o foco da dicotomia “mais regulação/menos regulação” para a dicotomia “mais independência/menos independência”.

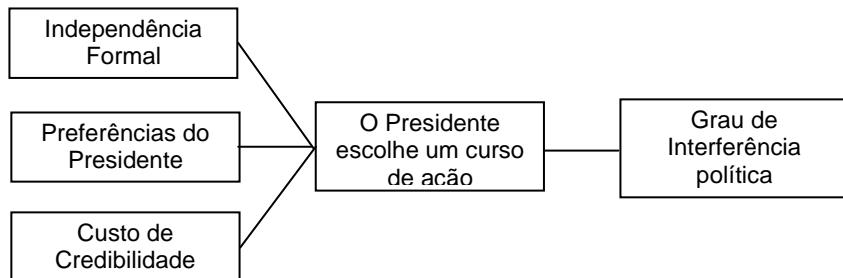
Por se tratar de uma análise da independência das agências, focada em seus aspectos organizacionais, os mecanismos de controle analisados nos modelos *principal-agent* da literatura norte-americana servirão de guia para as dimensões analíticas mais relevantes da independência a serem analisadas no presente trabalho.

O segundo ponto é a questão da credibilidade da regulação. O movimento de instituição das agências regulatórias no Brasil foi em seu início fortemente associado ao contexto de pós-privatização, no qual a construção da credibilidade regulatória tem relevância fundamental, já que o objetivo central é a atração de investimentos e a manutenção e desenvolvimento dos mercados agora administrados pela iniciativa privada. Neste sentido, a argumento aqui é o de que o custo de credibilidade envolvido no setor que a agência regula é um fator considerado pelo presidente em seu cálculo de interferência nas agências. Um setor que precisa sinalizar maior independência regulatória para o mercado com vistas a obter investimentos, obviamente possui um custo de credibilidade maior do que setores já consolidados na iniciativa privada ou que possuam um risco de expropriação menor.

Tendo em mente estes três fatores explicativos da escolha do presidente de interferir ou não nas agências inspirados na literatura especializada, a saber: independência formal das agências, preferências do presidente e custo de credibilidade, busca-se propor o teste de uma estrutura de incentivos que fundamenta o cálculo presidencial. A interferência política nas agências regulatórias brasileiras, isto é, a sua independência após a delegação formal de poderes é vista como um fenômeno de “delegação contingente”, sendo explicada, de forma bastante exploratória, a partir da escolha do presidente de interferir ou não na agência.

Abaixo apresento o modelo analítico proposto no presente trabalho:

Figura 3: Modelo Teórico do Cálculo Presidencial



Como pode ser visto, são elencados três elementos como relevantes para o cálculo presidencial. A independência formal das agências representa o constrangimento institucional maior que o presidente enfrenta, isto é, o grau de rigidez e detalhamento do desenho institucional da independência da agência influencia o leque de escolhas possíveis do presidente. Constrangido pelas regras formais, o presidente consideraria também as suas próprias preferências quanto à independência das agências, sua ideologia e sua agenda política. O presidente também considera em tal cálculo o custo de credibilidade, que se constitui num constrangimento advindo das necessidades do mercado em questão.

No quarto capítulo será discutida a operacionalização de tais constrangimentos que compõem o cálculo presidencial. Contudo, um passo anterior é apresentar o desempenho das agências regulatórias brasileiras em termos de sua independência. Esta é a tarefa do capítulo seguinte.

CAPÍTULO 3

MENSURANDO A INDEPENDÊNCIA DAS AGÊNCIAS REGULATÓRIAS BRASILEIRAS

O presente capítulo se dedica à análise empírica da independência das agências regulatórias brasileiras. Especificamente, o foco incide sobre a independência que as agências apresentam frente ao Executivo Federal. Com este intuito, o desenho de pesquisa tem por base a análise da independência através de determinadas características institucionais e não os *outcomes* econômicos da regulação. O foco em tais características se justifica com base no argumento de que estas induzem a resultados previsíveis. Isto é,

“Institutions cannot absolutely prevent an undesirable outcome, nor ensure a desirable one, but the way that they allocate decisionmaking authority within the public sector makes some policy outcomes more probable and others less likely”¹³ (CUKIERMAN, WEBB e NEYAPTI, 1992: 353).

O foco no desenho institucional se relaciona intimamente com a definição de independência utilizada no presente trabalho. Como apresentado no capítulo anterior, a independência é vista como a capacidade de tomar decisões sem a interferência ou a consideração das preferências de um outro ator, no caso aqui em questão o presidente (HANRETTY e KOOP, 2009: 5). Adicionalmente, um regulador independente possui a capacidade de tomar decisões sem considerar retaliações no sentido de ter seus recursos reduzidos, ser substituído no cargo ou tornar-se menos influente no processo regulatório. Neste sentido, a análise das características institucionais se torna fundamental.

Dito isto, o objetivo deste capítulo é apresentar o debate sobre a operacionalização do conceito de independência no âmbito de uma análise focada nos seus aspectos institucionais, analisar a independência formal das agências brasileiras e, ao fim, propor um novo indicador baseado na interferência política em tais órgãos. Este debate é fundamental para o presente trabalho e abre o caminho para a análise dos determinantes da independência das agências regulatórias brasileiras, objetivo do próximo capítulo.

¹³ As instituições não podem prevenir absolutamente um resultado indesejado, nem assegurar um desejável, mas o modo como alocam a autoridade de formular decisões dentro do setor público faz alguns resultados de políticas mais prováveis e outros menos prováveis.

COMO A INDEPENDÊNCIA VEM SENDO MENSURADA NA LITERATURA

A independência política das agências regulatórias vem sendo tratada na literatura especializada como um componente específico de um conceito mais amplo, o de governança regulatória, que inclui ainda a independência frente aos grupos de interesse, a *accountability*, dentre outros. Tal literatura é fortemente influenciada pelo debate sobre bancos centrais. De modo geral, a literatura empírica pode ser subdividida em dois grupos distintos: a construção de índices de independência formal e a construção de indicadores que busquem captar a prática, isto é, a independência de fato.

A construção de índices de independência formal é o procedimento padrão em análises *cross-national* do impacto da independência sobre determinados indicadores de desempenho da regulação. Tais índices são freqüentemente construídos através da codificação dos documentos legais. Contudo, devido a restrições de língua, alguns trabalhos têm por base questionários com os reguladores. Ambos fundamentam-se na estrutura legal das agências, avaliando se determinadas características apontadas como relevantes estariam presentes ou não no seu desenho. Inicialmente, a prática mais recorrente é a de atribuir o valor 1 para a presença e 0 para a ausência de determinados atributos. Contudo, mais recentemente tais índices passaram a ser construídos de forma a captar uma maior graduação no desenho de tais órgãos.

A preponderância de determinados mecanismos institucionais da independência nos modelos *principal-agent* vista no capítulo anterior também é observada na construção de tais índices. Diretores e orçamento são as características centrais no debate. Mais especificamente, o mandato fixo dos diretores, a indicação dos diretores centralizada no Executivo ou compartilhada com outros atores políticos, a existência de orçamento próprio e a ausência de controle hierárquico pelo Executivo são os mais recorrentes.

Para exemplificar a construção de tais índices, serão apresentados três modelos diferentes de análise da independência de autoridades regulatórias. Antes, contudo, será apresentado um trabalho especialmente influente na literatura, que apesar de trabalhar com bancos centrais trouxe elementos importantes para o debate.

O trabalho de Cukierman, Webb e Neyapti (1992) apresenta um índice de independência formal bastante extenso, no qual os autores analisam o status dos diretores, o processo de formulação de políticas, os objetivos dos bancos centrais e a habilidade dos bancos de emprestar ao setor público. Outra característica importante de

tal trabalho é que os autores compararam os resultados do índice formal com questionários conduzidos com especialistas e também com uma medida de independência de fato, o *turnover* dos diretores. O índice de independência formal é composto dos seguintes agrupamentos de variáveis:

- Diretores: tempo de mandato, quem indica, demissão, manutenção de outros cargos no governo pelos diretores;
- Formulação de políticas: quem formula, quem tem a palavra final na resolução de conflitos, papel no processo orçamentário do governo;
- Objetivos: papel da estabilidade dos preços nos objetivos do banco;
- Limites de empréstimos ao governo: limites a empréstimos com e sem garantias, termos de concessão e vencimentos.

Uma característica de tal índice é marcante. Apesar da ausência de uma definição explícita de independência no trabalho, nota-se a iniciativa de congregar indicadores de independência propriamente ditos com indicadores da força dos bancos entras, indicando a idéia de que para um banco central ser independente ele precisa não apenas ter a capacidade de tomar decisões sem pressões externas, como também ter um amplo escopo de atuação. Hanretty e Koop (2009) condenam tal iniciativa afirmando que independência e escopo de atuação são dois conceitos distintos e por isso devem ser trabalhados separadamente.

Outro problema em tal índice é atribuição de pesos para os agrupamentos de variáveis de forma bastante subjetiva. De acordo com os autores, as variáveis foram agrupadas “using weights that we considered most plausible”¹⁴ (CUKIERMAN, WEBB e NEYAPTI, 1992: 361). Qualquer índice que utilize codificações pré-estabelecidas como este traz arbitrariedade e erro para a análise, mesmo sendo baseado no conhecimento da literatura. Contudo, os autores expandem tal problema ao atribuir pesos arbitrários também para os agrupamentos (HANRETTY e KOOP, 2009).

Especificamente sobre autoridades regulatórias, Gutierrez (2003) constrói um índice de governança regulatória para a análise de 25 países da América Latina, que contém uma dimensão denominada independência/autonomia. Esta dimensão é composta de dois fatores, independência orçamentária e ausência de demissão livre dos diretores. Para cada fator, é atribuído o valor 1 se presente e 0 se ausente. Sobre a questão dos pesos atribuídos aos fatores, o autor argumenta que nenhuma razão teórica

¹⁴ Usando pesos que achamos mais plausíveis.

poderia ser robusta o bastante para justificar pesos diferentes, de forma que a sua posição é estabelecer o mesmo peso para todos os indicadores que compõem o índice (GUTIERREZ, 2003).

Construído para análise do marco regulatório antitruste latino-americano, o índice de Gheventer (2005) é composto por 9 indicadores, para os quais foi atribuído o valor de 0,5 quando o atributo é presente e 0 para quando o atributo é ausente na legislação do país. Sendo de construção relativamente simples, não são construídas dimensões e o valor final do índice é a soma dos pontos atribuídos para cada indicador, que são os seguintes: decisão pluripessoal ou unipessoal, recursos orçamentários próprios, processo de nomeação compartilhado ou centralizado, critério de escolha prevê especialização técnica, mandato fixo, mandato fixo curto (< 4 anos) ou extenso (≥ 4 anos), Executivo não pode demitir livremente ou possui fortes restrições, influência de outros órgãos da administração direta no processo decisório, sanções são revistas/aplicadas pelo Executivo (GHEVENTER, 2005:118).

Sem dúvidas, Gilardi (2005) construiu o índice mais difundido para análise de autoridades regulatórias. Trata-se de um índice bastante extenso, construído de forma a poder ser aplicado a qualquer setor alvo de regulação. Contudo, o estudo empírico é focado em 17 países da Europa Ocidental. É composto de 5 dimensões com um total de 21 indicadores, apresentados abaixo.

Quadro 5: Índice de Independência Formal – Gilardi (2005)

Dimensão	Indicador	Codificação
Status do Presidente da Agência (0.20)	Tempo de Mandato <ul style="list-style-type: none"> - Mais de 8 anos - Entre 6 e 8 anos - 5 anos - 4 anos - Inferior a 4 anos ou a critério de quem indicou - Sem mandato fixo Quem aponta o presidente da agência? <ul style="list-style-type: none"> - Os membros do conselho administrativo - Mix complexo entre o parlamento e o governo - Parlamento - Governo coletivamente - Um ou dois ministros Demissão <ul style="list-style-type: none"> - Demissão é impossível - Demissão é possível, somente por razões não relacionadas a políticas - Não há disposições específicas sobre a demissão - Demissão é possível à critério de quem indicou O presidente da agência pode manter outros cargos no governo? <ul style="list-style-type: none"> - Não - Somente com a permissão do governo - Sim / sem disposições específicas A indicação é renovável? <ul style="list-style-type: none"> - Não - Sim, uma vez - Sim, mais de uma vez A independência é um requerimento formal para a indicação?	<ul style="list-style-type: none"> 1.00 0.80 0.60 0.40 0.20 0.00 <ul style="list-style-type: none"> 1.00 0.75 0.50 0.25 0.00 <ul style="list-style-type: none"> 1.00 0.67 0.33 0.00 <ul style="list-style-type: none"> 1.00 0.50 0.00 <ul style="list-style-type: none"> 1.00 0.50 0.00

	- Sim	1.00
	- Não	0.00
Status dos Membros do Conselho Administrativo (0.20)	Tempo de Mandato	
	- Mais de 8 anos	1.00
	- Entre 6 e 8 anos	0.80
	- 5 anos	0.60
	- 4 anos	0.40
	- Inferior a 4 anos ou a critério de quem indicou	0.20
	- Sem mandato fixo	0.00
	Quem aponta os membros do conselho administrativo?	
	- O presidente da agência	1.00
	- Mix complexo entre o parlamento e o governo	0.75
	- Parlamento	0.50
	- Governo coletivamente	0.25
	- Um ou dois ministros	0.00
	Demissão	
	- Demissão é impossível	1.00
	- Demissão é possível, somente por razões não relacionadas a políticas	0.67
	- Não há disposições específicas sobre a demissão	0.33
	- Demissão é possível à critério de quem indicou	0.00
	Os membros do conselho administrativo podem manter outros cargos no governo?	
	- Não	1.00
	- Somente com a permissão do governo	0.50
	- Sim / sem disposições específicas	0.00
	A indicação é renovável?	
	- Não	1.00
	- Sim, uma vez	0.50
	- Sim, mais de uma vez	0.00
	A independência é um requerimento formal para a indicação?	
	- Sim	1.00
	- Não	0.00
Relação com o Governo e o Parlamento (0.20)	É a independência da agência formalmente estabelecida?	
	- Sim	1.00
	- Não	0.00
	Quais são as obrigações formais da agência frente ao governo?	
	- Não há obrigações formais	1.00
	- Apresentação de relatório anual de caráter informativo	0.67
	- Apresentação de relatório anual que deve ser aprovado	0.33
	- A agência é totalmente responsável perante o governo	0.00
	Quais são as obrigações da agência frente ao Parlamento?	
	- Não há obrigações formais	1.00
	- Apresentação de relatório anual de caráter informativo	0.67
	- Apresentação de relatório anual que deve ser aprovado	0.33
	- A agência é totalmente responsável perante o governo	0.00
	Quem mais além do Judiciário pode reverter as decisões da agência onde esta possui competência exclusiva?	
	- Não há	1.00
	- Um órgão especializado	0.67
	- O governo, com qualificações	0.33
	- O governo, incondicionalmente	0.00
Autonomia Financeira e Organizacional (0.20)	Qual é a fonte do orçamento da agência?	
	- Taxas cobradas às indústrias reguladas	1.00
	- Governo e taxas cobradas às indústrias reguladas	0.50
	- Governo	0.00
	Como o orçamento é controlado?	
	- Pela agência	1.00
	- Pelo tribunal de contas ou pelo Judiciário	0.67
	- Pela agência e pelo governo	0.33
	- Somente pelo governo	0.00
	Quem decide sobre a organização interna da agência?	
	- A agência	1.00
	- A agência e o governo	0.50
	- Somente o governo	0.00
	Quem decide sobre a política de pessoal da agência?	
	- A agência	1.00
	- A agência e o governo	0.50
	- O governo	0.00
Competências regulatórias (0.20)	Quem decide em matérias de competência da agência?	
	- Somente a agência	1.00
	- A agência e outra autoridade independente	0.75
	- A agência e o parlamento	0.50
	- A agência e o governo	0.25
	- A agência é apenas consultada	0.00

O índice construído por Gilardi (2005) se diferencia dos de Gutierrez (2003) e Gheventer (2005) por propor uma maior gradação na codificação dos indicadores. Isto é, distancia-se da abordagem “dicotômica” de avaliar apenas se determinado atributo está presente ou não no desenho da agência, incluindo diferentes níveis de independência dentro de um mesmo indicador. Para tanto, o autor assume a posição de uma mesma gradação dentro dos indicadores e também pesos iguais para as diferentes dimensões. Posicionando-se da mesma forma que Gutierrez (2003), o autor afirma que a melhor estratégia para lidar com o problema de subjetividade e arbitrariedade na construção de tais índices é assumir uma gradação de valores iguais para os componentes de um indicador e também pesos iguais para as dimensões.

Um ponto a ser visto com atenção em tal índice é a presença da dimensão “competências da agência” que, além do problema identificado por Hanretty e Koop (2009) de agregar em um único índice assuntos diferentes como poderes das agências e sua independência, é composta de uma única variável bastante geral, onde não é explícito exatamente como está sendo feita a classificação.

Para além de tal discussão, o que pode ser derivado da exposição de tais índices é que o principal problema metodológico na sua construção está na atribuição de valores tanto aos ítems-resposta como às variáveis e às dimensões. Trabalhar com índices mais simples como o de Gheventer (2005) reduz esse problema. Contudo, perde em informação já que não diferencia importantes aspectos dentro de um mesmo indicador. Neste sentido, a posição mais aceita é a de que atribuir valores iguais para os ítems-resposta e para as dimensões não resolve o problema totalmente. Contudo, é a melhor estratégia para diminuir a subjetividade.

Recentemente, Hanretty e Koop (2009) construíram uma nova forma de abordar tal problema a partir do uso do *Item Response Theory* (IRT). Tal técnica permite estabelecer quais ítems são associados com um maior nível de determinado traço latente – neste caso, maior independência. Neste sentido, o uso do IRT permite assumir o nível intervalar das categorias e também testar se a ordenação das respostas é a correta. Tal técnica mostra-se promissora. Contudo, ainda incipiente e de raro uso, sendo necessário maiores testes de sua robustez e diálogo com a teoria para a sua difusão na literatura.

Do ponto de vista teórico, o problema inerente de tais análises é o de que a independência analisada é apenas a independência formal, como estabelecida na lei. Dessa forma, tais análises têm que lidar com o fato de que as leis são incompletas, não estabelecendo toda e qualquer contingência futura na relação entre os órgãos

regulatórios e os políticos. E também porque mesmo quando a lei é devidamente explícita, na prática os atores têm incentivos e recorrentemente desviam dela.

Neste sentido, alguns pesquisadores passaram a analisar também as práticas regulatórias. Isto é, como a independência é exercida no dia-a-dia da agência, construindo medidas da independência de fato. Tal iniciativa é feita principalmente por meio de questionários respondidos pelos reguladores ou especialistas (STERN e HOLDER, 1999; STERN e CUBBIN, 2003; CORREA, PEREIRA, MUELLER e MELO, 2006; ANDRES, GUASCH, DIOP e AZUMENDI, 2007). Tal inovação possibilitou os estudos se aproximarem da independência de fato exibida pelas agências, ampliando sobremaneira o entendimento da relação das agências com os atores externos, os mecanismos disponíveis aos atores políticos para interferência e o uso efetivo destes de forma a controlar as agências regulatórias.

As iniciativas nesse sentido são inseridas no debate sobre a governança regulatória, que tem como um de suas dimensões a autonomia dos órgãos regulatórios. Stern e Holder (1999) constroem um índice composto de indicadores formais e informais para ser aplicado a um estudo de 6 países asiáticos. A dimensão autonomia é composta dos 4 pontos principais abaixo:

- Qual é a relação entre o órgão regulatório e o governo (isto é, uma divisão separada do Ministério, um órgão independente de algum Ministério, um órgão independente do governo, etc.)?
- Como os membros do órgão regulatório são indicados e demitidos?
- Como o órgão regulatório é financiado? Quem tem que aprovar o orçamento?
- Em quais casos o regulador tem apenas papel consultivo (no lugar de um papel decisório)?

Correa, Pereira, Mueller e Melo (2006), no primeiro *survey* dedicado ao estudo da governança regulatória no Brasil, analisa a dimensão autonomia a partir dos seguintes pontos:

- Mandatos dos diretores intercalados e não coincidentes com o do Executivo;
- Meios legais para fazer cumprir suas decisões;
- Autonomia financeira;
- Judiciário como única instituição para recorrer de decisões da agência (e não outro órgão do Poder Executivo).

Os questionários foram conduzidos com os próprios reguladores e para cada dimensão os autores atribuíram o mesmo peso, por concordarem que não existe base teórica suficiente para determinar pesos diferenciados. Os autores desconstroem ainda o índice completo inicial, construindo um novo índice com questões referentes à autonomia de fato, isto é, a questões que captam práticas referentes à autonomia da agência^{15 16}.

O índice de governança regulatória proposto por Andres, Guasch, Diop e Azumendi (2007) também é composto por indicadores de governança formal e informal. Construído para a análise da regulação de energia elétrica na América Latina, a sua dimensão autonomia é subdividida em três subcomponentes que consideram os procedimentos, mecanismos e instrumentos que objetivam garantir a independência da agência frente às autoridades políticas, a administração autônoma de seus recursos e a extensão dos poderes regulatórios da agência (ANDRES, GUASCH, DIOP e AZUMENDI, 2007). Às variáveis foi atribuído o mesmo peso. Os subcomponentes são os seguintes:

- Autonomia Política: mecanismo de seleção dos diretores, a possibilidade de renovação do mandato dos diretores, o número de diretores que não completaram o seu mandato, as razões pelas quais os diretores abandonaram os seus cargos, a interferência do ministro nas decisões da agência e a composição do orçamento da agência;
- Autonomia Administrativa: habilidade da agência de determinar sua estrutura organizacional, liberdade para fazer suas próprias escolhas em termos de pessoal, a autonomia financeira para determinar seus gastos, e o tipo de regime legal aplicado a seus empregados;
- Autonomia Regulatória: qual a instituição responsável pela regulação do setor (a agência, o Legislativo, o Executivo ou alguma combinação entre eles), o tipo de poderes da agência (consultivo, supervisão, estabelecimento de preços, regras), a responsabilidade da agência com relação a matérias em particular

¹⁵ Por se tratar de um *survey* sobre o Brasil, torna-se relevante discutir aqui alguns de seus resultados. Estes indicam que em um terço das agências não há critérios rígidos para a demissão dos diretores; 7 agências tiveram diretores que não completaram seus mandatos; 13 das 21 agências reportaram o contingenciamento de seus orçamentos. Na prática, os reguladores apontaram três mecanismos principais utilizados pelo Executivo para influenciar a agência: manipulação do orçamento, nomear novos diretores e substituir diretores (CORREA, PEREIRA, MUELLER e MELO, 2006: 11-13).

¹⁶ Para o *ranking* das agências regulatórias brasileiras de acordo com este índice e também para a posição do Brasil nos índices onde o país foi incluído, ver anexo 2.

(tarifas, qualidade, proteção ao consumidor, investimentos, práticas anti-competitivas) e o poder da agência de fazer cumprir suas decisões.

Um diferencial importante deste índice é o uso do método de Análise de Componentes Principal (PCA) para testar a robustez do índice criado. PCA é uma ferramenta importante na construção de índices porque identifica padrões nos dados e também porque oferece uma base objetiva para a atribuição de pesos às variáveis e para a construção de dimensões. No caso do referido trabalho, os autores usaram o PCA para atribuir diferentes pesos às variáveis e assim comparar o posicionamento dos países nos dois índices, tendo como resultado a não alteração substantiva do posicionamento dos países (ANDRES, GUASCH, DIOP e AZUMENDI, 2007).

Uma estratégia diferente na tentativa de auferir a independência na prática tem sido a criação de índices de independência de fato composto também de informações documentais, buscando uma maior fidedignidade das informações. Tal iniciativa tem em mente os problemas associadas ao uso da técnica de *survey* como um todo, devido ao fato de que informações relevantes para o entendimento da independência não podem ser auferidas através de questionários. Neste sentido, busca-se o estabelecimento de indicadores que captem “what actually happens inside the institutions, and which could be measure (at least in part)¹⁷ (MONTOYA e TRILLAS, 2009).

Maggetti (2006), na principal contribuição neste sentido, dedica-se à construção de um índice que mensure a independência de fato das agências, tendo por ponto inicial um conceito de autonomia que tem por base a definição autônoma das preferências dos reguladores e também a transposição de tais preferências para a ação regulatória. Com base em tal conceito, o autor constrói um índice, aplicado aos países da Europa Ocidental, que poderia ser chamado de índice de *dependência* com relação aos políticos, já que analisa indicadores que impactam negativamente a definição autônoma das preferências e sua efetiva aplicação nas decisões. Os indicadores considerados são os apresentados abaixo. Para cada um deles ao final é atribuída uma nota que representa alto, médio ou baixo.

- Freqüência de *revolving door*;
- Freqüência de contatos *ad hoc* (como troca de *expertise*, encontros regulares);
- Influência na definição do orçamento;
- Influência na definição organizacional;

¹⁷ O que realmente acontece dentro das instituições, e que podem ser mensuradas (ao menos em parte).

- Peso da representação partidária na indicação dos membros;
- Vulnerabilidade política (saída antes do fim do mandato dos diretores);
- Participação ativa no processo decisório da agência.

Maggetti (2006) utiliza na coleta das informações para a construção do índice, além da análise documental, questionários com os reguladores e também de entrevistas. Neste sentido, representa um grande avanço na literatura já que constrói um índice bem conectado com uma definição clara de independência e também por agregar um grande número de informações sobre a participação dos políticos no processo decisório interno da agência.

A estratégia de Montoya e Trillas (2009) é focar na “vulnerabilidade” dos diretores, através do seu *turnover*. Num estudo do setor de telecomunicações dos países latino-americanos, os autores coletaram informações acerca do início e do término do mandato dos diretores da agência, em busca de padrões de substituição com base em transições políticas. Assim, o “Índice de Vulnerabilidade Política” criado pelos autores mede o número de substituições feitas logo após transições políticas.

Estes estudos representam um avanço no debate já que discutem também práticas, indo além da independência formal das agências regulatórias. Contudo, o debate sobre independência de fato é ainda incipiente, não existindo muitas construções nesse sentido. Falta ainda na literatura índices alternativos que tenham por base informação documental e também construções que sirvam para a comparação da independência ao longo do tempo.

As próximas seções se dedicam à análise da independência das agências regulatórias brasileiras. Primeiramente, a independência formal das agências federais poderá ser conhecida e comparada entre agências. A seção seguinte se dedica à construção e aplicação de um índice que capte a interferência política nas agências brasileiras. Tal esforço tem em mente a utilização de ambos os índices na análise do capítulo posterior que busca relacionar o grau de independência ao cálculo presidencial.

ÍNDICE DE INDEPENDÊNCIA FORMAL: ACESSANDO O DESEMPENHO DAS AGÊNCIAS FEDERAIS

Esta seção se propõe a analisar a independência formal das agências regulatórias brasileiras, como uma primeira forma de se aproximar da independência na prática de tais órgãos, revelando o potencial de autonomia estabelecido nos seus desenhos institucionais frente ao Poder Executivo. Abaixo segue quadro com os indicadores

incluídos no índice de independência formal e os valores atribuídos. O índice foi construído da forma mais simples possível, de maneira a diminuir a quantidade de erro e arbitrariedade introduzida na análise, segundo a estrutura proposta por Gheventer (2005). Por se tratar de uma análise do caso brasileiro, diminuir a complexidade do índice não terá impactos negativos sobre a qualidade da informação obtida. Isto porque o desenho institucional da regulação por agência independente no Brasil foi construído com uma certa homogeneidade, não demandando um índice complexo como o de Gilardi (2005), mais adequado para análises *cross-national*.

Neste sentido, o índice aqui empregado mostra-se mais conciso, tanto no sentido das variáveis incluídas como também da quantidade de itens-resposta dentro das variáveis. Gilardi (2005) e Gheventer (2005) são seguidos na sua opção de atribuir igual peso às variáveis e também à graduação dos itens-resposta, devido ao fato de não haver razões teóricas suficientes e incontestes para a atribuição de valores diferenciados. Abaixo é apresentado o índice.

Quadro 6: Índice de Independência Formal

Variável	Descrição	Codificação
Mandato	O mandato dos diretores é superior ou igual a 4 anos?	1 (Sim); 0.5 (<4 anos); 0 (Sem mandato fixo)
Indicação	A indicação dos diretores é compartilhada?	1 (Sim); 0 (Não)
Demissão	A demissão é apenas possível com sentença?	1 (Sim); 0.5 (Início do mandato); 0 (Não)
Recondução	A recondução é proibida?	1 (Sim); 0 (Não)
Experiência	É necessário que os diretores possuam conhecimento específico na área de regulação?	1 (Sim); 0 (Não)
Autorização	A agência toma decisões sem a necessidade de autorização do governo?	1 (Sim); 0 (Não)
Revisão	As decisões da agência são passíveis de revisão apenas no Judiciário?	1 (Sim); 0 (Não)
Recursos	O orçamento é definido pela própria agência?	1 (Sim); 0 (Não)
Pessoal	A agência tem o comando da sua política de pessoal?	1 (Sim); 0 (Não)
Procedimentos	Os procedimentos da agência só podem ser modificados com anuência do Legislativo?	1 (Sim); 0 (Não)

Fonte: elaboração própria.

O índice é composto de 10 variáveis, focadas na independência das agências frente ao Executivo. A variável “mandato” refere-se ao horizonte temporal do regulador frente

ao presidente. Neste sentido, quanto maior o mandato dos diretores, mais independente será a agência. A agência é mais independente quando o mandato de seus diretores é maior ou igual a 4 anos, em referência ao mandato presidencial. Quem indica os diretores da agência é relevante devido ao tipo de relação que o diretor manterá com o presidente. Assim, quando os diretores são indicados de forma compartilhada entre o presidente e o Legislativo a agência será mais independente do que quando os diretores são indicados exclusivamente pelo Executivo.

A variável “demissão” refere-se ao possível uso pelo Executivo da ameaça de destituição do cargo como forma de induzir a agência à determinada ação. Neste sentido, quando a demissão dos diretores só é possível após processo transitado em julgado a independência da agência é consideravelmente maior do que quando os diretores podem ser demitidos à critério de quem os indicou. Há ainda a possibilidade de demissão no início do mandato que sinaliza um período de “teste” dos diretores, podendo ser uma abertura para o Executivo avaliar se o comportamento do diretor se adéqua às suas preferências.

A possibilidade de renovação do mandato sinaliza uma menor independência da agência já que induz o regulador a pautar suas decisões com base nas preferências dos atores políticos, como uma forma de assegurar a sua manutenção no cargo. A variável conhecimento técnico foi incluída tendo em mente que sinaliza a importância do vínculo político nas indicações. Indicações para um órgão da importância de uma agência regulatória são sempre pautadas por critérios políticos. Contudo, a ausência de relação com o setor pode ser um indicador da forte ligação e fidelidade do diretor a quem o indicou.

A variável “autorização” refere-se à necessidade de aprovação do Executivo para o estabelecimento de regras pela agência. Neste sentido, a agência é independente quando não necessita da aprovação do Executivo, e mais dependente quando a aprovação é um pré-requisito para a tomada de decisões. Já a variável “revisão” refere-se à possibilidade de reversão das decisões da agência por outros atores que não o Judiciário. Tal variável se refere diretamente à questão do controle hierárquico pelo governo. As agências são independentes quando não há possibilidade de revisão fora do Judiciário.

As variáveis “recursos”, “pessoal” e “procedimentos” captam o uso pelo governo do orçamento, dos recursos humanos e dos procedimentos da agência como mecanismos para induzir os reguladores a determinadas decisões. O orçamento da

agência se constitui num mecanismo bastante ressaltado na literatura, sendo a agência mais independente quando o seu orçamento é definido pela própria agência do que quando depende do governo.

Já a política de pessoal, quando o governo tem controle, pode “colonizar” a agência com representantes de suas preferências, nos termos de Moe (1985), ou ainda não prover recursos humanos suficientes para a agência como uma forma de enfraquecê-la. Por último, a forma como os procedimentos e o escopo de atuação da agência podem ser modificados remete diretamente à questão da estabilidade das regras, ou ao uso de modificações nestas como forma de induzir a determinados resultados. Assim, quando o Legislativo tem que ser consultado, as regras tornam-se mais estáveis e menos sensíveis a qualquer modificação nas preferências do Executivo. Esta variável tem por base também o programa de pesquisa em torno do uso de procedimentos administrativos como forma de controle político, instituída por McCubbins, Noll e Weingast (1989).

Abaixo pode-se analisar a pontuação das agências em cada indicador específico do índice:

Tabela 1: Independência Formal das Agências Regulatórias Brasileiras

Agência	Mandato	Indicação	Demissão	Recondução	Experiência
ANEEL/1996	1	1	0,5	0	1
ANEEL/2004*	1	1	0,5	0	1
ANATEL/1997	1	1	1	1	1
ANATEL/2001*	1	1	1	0	1
ANP	1	1	1	0	1
ANVISA	0,5	1	0,5	0	1
ANS	0,5	1	0,5	0	1
ANA	1	1	0,5	0	1
ANTAQ	1	1	1	0	1
ANTT	1	1	1	0	1
ANCINE	1	1	1	0	1
ANAC	1	1	1	0	1

Agência	Autorização	Revisão	Recursos	Pessoal	Procedimentos
ANEEL/1996	1	1	0	1	0
ANEEL/2004*	0	1	0	1	0
ANATEL/1997	1	1	0	1	0
ANATEL/2001*	1	1	0	1	0
ANP	1	1	0	1	0
ANVISA	1	1	0	1	0
ANS	1	1	0	1	0
ANA	0	1	0	1	0
ANTAQ	0	1	0	1	0

ANTT	0	1	0	1	0
ANCINE	0	0	0	1	0
<u>ANAC</u>	0	1	0	1	0

Fonte: elaboração própria, Cf Legislação nas referências.

* Refere-se ao desenho institucional da agência após a modificação ocorrida.

A observação da tabela acima aponta que dos 10 indicadores incluídos no índice, 4 não possuem variação entre as agências. O orçamento das agências tem por base recursos próprios como fundos e multas e também recursos do governo. Contudo, a liberação é feita na Lei Orçamentária Anual, sendo assim passível de contingenciamento pelo Executivo. A política de pessoal das agências, que é regida por lei específica, indica que o órgão supremo da agência, a sua diretoria colegiada, tem autonomia para solicitar e definir a alocação de seus recursos humanos. Já a necessidade de conhecimento específico na área de regulação, a mesma lei específica sobre os recursos humanos das agências reguladoras define que os diretores deverão ter “formação universitária e elevado conceito no campo de especialidade dos cargos para os quais serão nomeados”¹⁸.

As demais semelhanças remetem a diretrizes constitucionais, como a indicação seguida de aprovação pelo Senado dos diretores e também a possibilidade de modificação dos procedimentos das agências mediante medidas provisórias, poder delegado ao presidente na Constituição de 1988. Os demais indicadores revelam diferenças entre as agências e se concentram principalmente nos indicadores do status dos diretores. O mandato dos diretores é fixo e o tempo varia pouco, com apenas duas agências com mandato inferior a quatro anos. Já a demissão pode ser possível apenas com sentença transitada em julgado ou também nos 4 primeiros meses de atuação do diretor.

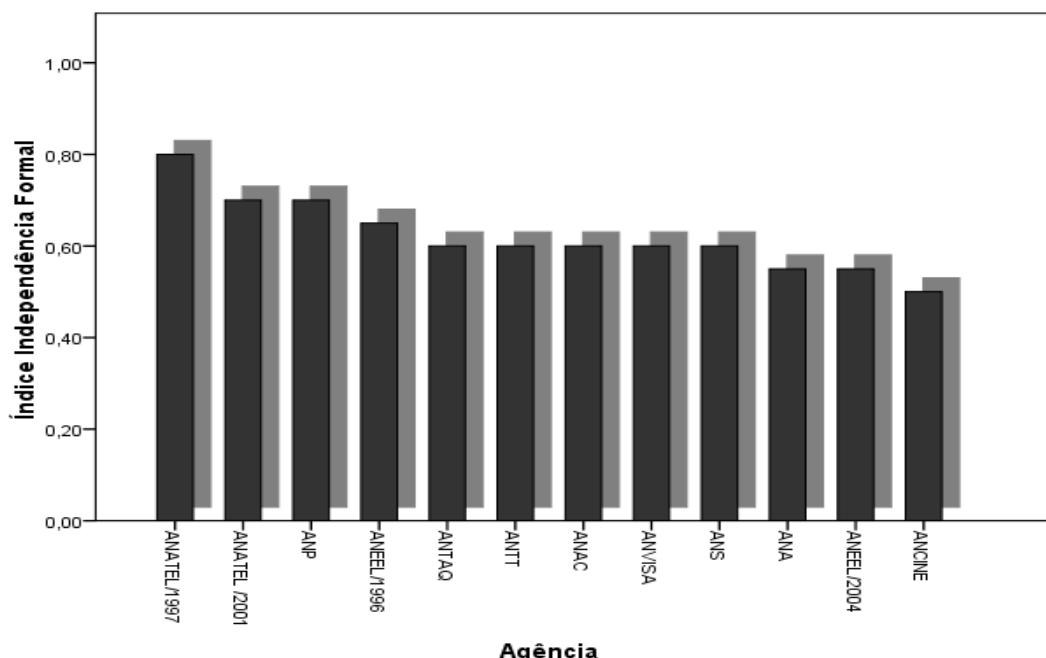
Com relação à recondução dos diretores, a permissão faz com que os diretores tornem-se mais dependentes das preferências do Executivo, tendo em mente a renovação de seu mandato. Das agências brasileiras, apenas a ANATEL proíbe a recondução em seu desenho original. Em 2001 tal item é retirado de seu desenho institucional. Na variável que se refere à necessidade de aprovação de decisões pelo governo, as agências se dividem, tendo agências que não requerem a aprovação do governo para o estabelecimento de suas principais regras e aquelas que necessitam. Caso ímpar é o da ANEEL que em 2004 perdeu o poder de definir os contratos de

¹⁸ Lei no 9.986, de 18 de julho de 2000.

concessão autonomamente, dependendo diretamente do governo. A revisão das ações da grande maioria das agências é feita apenas pelo Judiciário. Isto significa que as agências se constituem na ultima instância administrativa, sendo o Judiciário o árbitro externo em conflitos com outros atores. Contudo, a medida provisória que cria a ANCINE, indica que esta é formalmente supervisionada pelo seu ministério gestor.

Abaixo inserimos o ranking das agências no índice de independência formal transformado numa escala de 0 a 1. .

Gráfico 2: Índice de Independência Formal – Agências Federais Brasileiras



Fonte: elaboração própria.

O gráfico acima apresenta o nível de independência das agências regulatórias brasileiras. Numa escala de 0 a 1, a independência das agências brasileiras é razoavelmente alta. Como vimos na análise por indicador acima, as principais restrições à independência estão no status dos diretores como um todo, na liberação do orçamento pelo governo e na possibilidade de modificação dos procedimentos e escopo de atuação através de medidas provisórias.

Uma primeira observação é a de que a única agência regulatória criada fora do governo Fernando Henrique Cardoso – a ANAC – revela uma continuidade do modelo, mostrando-se inclusive como uma das agências mais independentes do ponto de vista formal. Como um todo, nota-se que as primeiras posições são ocupadas pelas primeiras agências a serem criadas e também as que são mais diretamente ligadas ao processo de

privatização. Em seguida, aparecem as agências de regulação econômica e posteriormente as de regulação social, e também a ANEEL após a modificação no seu desenho ocorrida em 2004.

A partir de tal índice, as características organizacionais das agências regulatórias brasileiras puderam ser mensuradas e avaliadas de forma sistemática, de modo a apresentar o nível de independência de cada agência frente ao Executivo. Como conclusão observa-se que o nível de independência das agências brasileiras é razoavelmente alto, impondo custos às investidas do Executivo.

Contudo, isto é tudo o que precisa ser dito sobre a independência das agências regulatórias brasileiras? Isto é, independência legal se traduz diretamente em interferência na prática? O posicionamento deste trabalho é o de que o jogo da delegação de poderes do presidente para as agências regulatórias não acaba com o estabelecimento do “contrato delegativo” ou das regras formais. Neste sentido, o foco da próxima seção se desloca para a mensuração das características institucionais da independência na prática. Ou, mais especificamente, a interferência política na independência das agências.

ÍNDICE DE INTERFERÊNCIA POLÍTICA: A PROPOSTA DE UM NOVO INDICADOR

Como se dá a independência das agências regulatórias brasileiras na prática? Isto é, após o estabelecimento formal de mecanismos institucionais de independência, como é o seu desempenho de fato? No âmbito do presente trabalho, a análise é focada na interferência política ao longo do tempo, através de determinadas características institucionais reconhecidamente associadas à independência das agências regulatórias. Neste sentido, o foco novamente se dá sobre mecanismos relacionados aos diretores das agências, ao orçamento e às suas regras e procedimentos.

Tal desenho de pesquisa possibilita avaliar o grau em que mecanismos de independência estabelecidos no desenho institucional da agência são postos em prática e também relacionar o grau de interferência observado às dimensões políticas, institucionais e econômicas que compõem o cálculo presidencial de interferir ou não em tais órgãos formalmente autônomos. Contudo, como mensurar tal interferência?

O principal problema em tentar mensurar a interferência política é que está se lidando com comportamentos e regras informais, onde a informação é quase sempre escassa e os atores muitas vezes não estão dispostos a revelá-la. Neste sentido,

questionários e entrevistas podem se mostrar problemáticos e informações documentais inexistentes ou de difícil acesso.

A estratégia do presente trabalho para lidar com tal problemática é a análise dos eixos principais de independência das agências citados acima através de informações documentais. Isto é, o acompanhamento da estabilidade dos diretores no cargo, o recrutamento de tais diretores, a execução orçamentária e também a estabilidade das regras, através de informações disponibilizadas pelas instituições envolvidas no processo regulatório. Neste sentido, busca-se a construção de um índice que se baseia em medidas como o *turnover* dos diretores (CUKIERMAN, WEBB e NEYAPTI, 1992; MONTOYA e TRILLAS, 2009), a composição da diretoria (MAGGETTI, 2006) e o orçamento (SPILLER, 1990; MAGGETTI, 2006).

Necessariamente restrito, por não incluir dezenas de outras variáveis que compõem a independência das agências regulatórias, a construção de tal índice mostra-se relevante por focar nas variáveis mais destacadas na literatura especializada sobre a independência das agências e também por ter por base o que vem sendo produzido no debate, em termos de mensuração da independência na prática.

Especificamente, o foco da análise da interferência política está na estabilidade dos diretores no cargo, na vacância das diretórias, na autonomia orçamentária e na estabilidade dos procedimentos e do escopo de atuação da agência. Com relação ao índice de independência formal, as variáveis referentes à relação com o governo não puderam ser acompanhadas na prática, tendo em vista que não tratam do desempenho de características institucionais, mas sim de aspectos substantivos de políticas.

Com relação aos diretores, ao todo, as dez agências regulatórias brasileiras tiveram 152 diretores, incluindo os atuais e também aqueles que tiveram o seu mandato renovado. Entre os diretores, 29 foram reconduzidos ao cargo, 4 da ANEEL, 1 da ANCINE, 7 da ANP, 4 da ANVISA, 5 da ANS, 4 da ANA, 1 da ANTAQ e 3 da ANTT. Com a data de início do mandato, a data oficial de entrega do cargo e a em que a exoneração efetivamente ocorreu, pode-se identificar aqueles que entregaram o cargo antes do final do seu mandato e também o número de dias que a agência passou sem algum de seus diretores, isto é, o espaço de tempo entre a saída de um diretor e a posse daquele que o substituirá.

Com isto em mãos, nota-se que dentre os 152 diretores, 25 entregaram o cargo antes do final do mandato, 6 da ANAC, 2 da ANCINE, 4 da ANP, 1 da ANVISA, 2 da ANA, 2 da ANTAQ, 5 da ANATEL e 3 da ANTT. Sobre esses casos, foi feita uma

busca nos principais jornais de circulação nacional e também nos pronunciamentos dos diretores no momento da exoneração, buscando identificar o motivo da entrega do cargo. Com menção específica a conflitos políticos com o Executivo são 9 exonerações.

Quadro 7: Diretores Exonerados por Conflitos com o Executivo

Diretor	Agência	Motivo
Milton Zuanazzi	ANAC	Conflitos entre a agência e o ministério da Defesa na crise aérea de 2007
Jorge Luiz Velozo	ANAC	Conflitos entre a agência e o ministério da Defesa na crise aérea de 2007
Denise Ayres de Abreu	ANAC	Conflitos entre a agência e o ministério da Defesa na crise aérea de 2007
Leur Lomanto	ANAC	Conflitos entre a agência e o ministério da Defesa na crise aérea de 2007
Josef Barat	ANAC	Conflitos entre a agência e o ministério da Defesa na crise aérea de 2007
David Zylbersztajn	ANP	Conflito com FHC por motivos de ordem pessoal
Luiz Augusto Horta Nogueira	ANP	Citou relação muito difícil com o governo
Luiz Guilherme Schymura	ANATEL	Desentendimento com o ministério das telecomunicações devido ao reajuste da telefonia fixa
Luiz Afonso Senna	ANTT	Pidiu exoneração por acreditar que a agência não era independente do governo

Fonte: elaboração própria.

Das 9 demissões noticiadas como relacionadas a conflitos políticos, o caso mais conhecido é o da ANAC, quando os cinco diretores entregaram o cargo devido a conflitos políticos relacionados a crise aérea de 2007. Também de visibilidade significativa, mas desta vez no âmbito da construção da credibilidade do marco regulatório do setor foi a saída de Luiz Guilherme Schymura, que saiu do comando da ANATEL devido a conflitos relacionados ao estabelecimento do reajuste da telefonia fixa.

Contudo, este quadro deve ser lido com cautela, sendo tal análise dos conflitos apenas ilustrativa. Isto porque ao utilizar tais informações como remetendo aos casos de exoneração por conflitos políticos provavelmente ocorreria um viés de seleção, já que muitos outros casos podem ter ocorrido sem ter chamado atenção da mídia.

Outro elemento importante para a independência na prática das agências são as condições de funcionamento da diretoria colegiada, órgão decisório supremo da agência. Neste sentido, avaliou-se o tempo que a agência funcionou sem ao menos um

de seus diretores – a vacância. A vacância se refere à ausência de regulação específica quanto a um ponto sensível que é o funcionamento das diretorias colegiadas, que precisa de quórum mínimo para deliberar e também de maioria absoluta para tomar decisões.

Neste sentido, quando uma agência permanece por muito tempo sem um ou mais diretores, o funcionamento da agência reguladora como um todo é prejudicado. Assim, a vacância na diretoria das agências pode ser considerada um mecanismo de interferência no funcionamento da agência, ou ainda, de enfraquecimento da agência ou de diminuição de sua capacidade decisória.

Abaixo são apresentadas as agências brasileiras em termos da vacância de sua diretoria colegiada – isto é, o tempo em dias que a agência permaneceu sem ao menos um de seus diretores por ano.

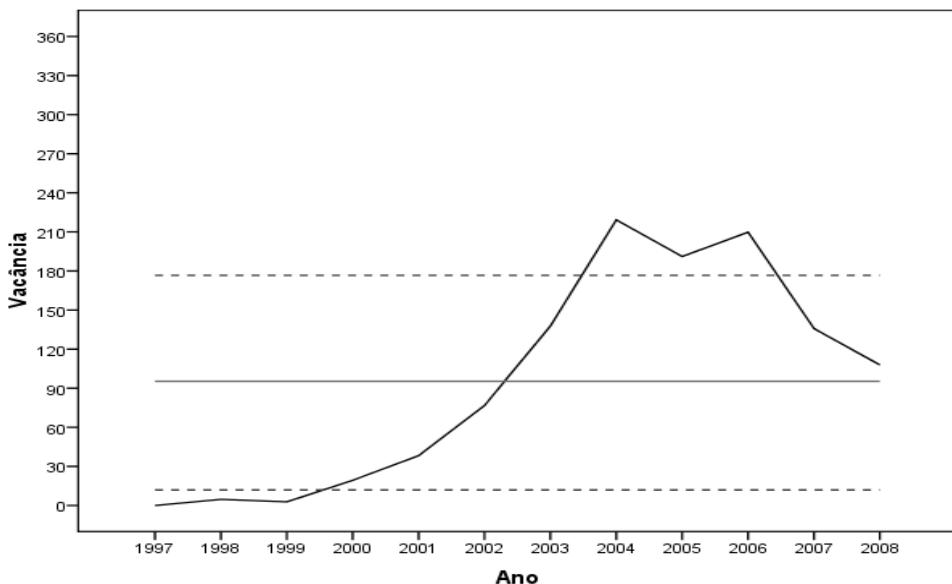
Tabela 2: Vacância na Diretoria das Agências Regulatórias Brasileiras (dias)

Agência	N	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão
ANA	9	0	324	61,11	106,753
ANAC	3	0	116	47,00	61,049
ANATEL	12	0	365	128,33	134,660
ANCINE	6	76	365	214,83	130,824
ANEEL	12	0	226	52,08	90,767
ANP	11	0	365	202,82	167,398
ANS	10	0	273	110,20	106,208
ANTAQ	8	0	317	136,50	149,500
ANTT	8	0	352	92,88	140,030
ANVISA	10	0	300	121,90	110,308

Fonte: elaboração própria.

Como pode ser visto na tabela acima, todas as agências brasileiras apresentam vacância relativamente alta de suas diretorias. O caso mais sintomático é o da ANP, onde a maior parte do ano, 202 dias em média, a agência funciona com ao menos um diretor faltando. Interessante também, além da ANP, a ANATEL e a ANCINE trabalharam sem um de seus diretores por um ano completo. Abaixo é apresentado o gráfico da vacância por ano:

Gráfico 3: Vacância Anual das Agências Regulatórias Brasileiras



Fonte: elaboração própria.

No gráfico acima a linha mais escura representa a vacância e as linhas horizontais a média e um desvio padrão acima e abaixo da média. Nota-se que nos primeiros anos a vacância é próxima de zero, tendo em vista que os primeiros diretores das agências acabaram de ser indicados. Contudo, como os primeiros mandatos foram intercalados de forma a não serem coincidentes, a partir de 2000 a renovação é iniciada, e também a vacância, que sobe consideravelmente para atingir seu pico em 2004.

Com relação à experiência prévia desses diretores, a análise foi feita de modo a verificar se o diretor possui ou não atuação – acadêmica ou profissional – no setor de regulação para qual foi indicado, como impõe a lei que regula o assunto. Para tanto, foram analisados os currículos dos indicados pelo presidente para ocupar o cargo, enviados em anexo a mensagem que submete o nome do diretor a aprovação do Senado Federal¹⁹.

O pressuposto para tal análise foi o seguinte, todas as indicações para a diretoria de uma agência reguladora são políticas em alguma medida. Dessa forma, o que é de interesse aqui é verificar se os diretores possuem alguma vinculação com o setor regulado, mesmo que este tenha sido indicado por determinado político ou seja vinculado a determinado partido. O que se busca com tal análise é a natureza do vínculo do diretor com o presidente, tendo em vista que indicados sem nenhuma vinculação

¹⁹ Nota-se que para a primeira diretoria das agências o presidente pôde indicar diretores sem a aprovação do Senado (como indica as disposições transitórias da lei de criação de cada agência). Dessa forma, para a análise do currículo foram consultados os sites das agências.

com o setor podem ser apontados com menos erro como indicados com base exclusivamente política.

Com este critério, dos 152 diretores de agência, 15 não possuíam nenhum tipo de ligação com o setor em questão, sendo uma informação de certa forma surpreendente. Tais casos tratam de diretores como Milton Zuanazzi, da ANAC, que não possuía nenhuma experiência prévia no setor de aviação, ou de políticos como o presidente da ANP Haroldo Lima, antes deputado federal pelo PCdoB.

Com relação ao orçamento das agências, o mecanismo de interferência mais ressaltado na literatura ao lado da indicação dos diretores, a análise tem por base não o orçamento bruto da agência, mas sim quanto do orçamento é efetivamente liberado pelo governo. Com isto, busca-se avaliar a interferência do presidente onde ele tem poder discricionário, isto é, nas reservas de contingência. Segundo a Câmara dos Deputados, no processo orçamentário brasileiro “as despesas são bloqueadas a critério do governo, que as libera ou não dependendo da sua conveniência” (CÂMARA, 2005: s/p).

Assim, o orçamento da agência tem por base principalmente fontes próprias. Contudo, a sua efetiva liberação depende diretamente do governo, que tem o poder de reter recursos mesmo após a aprovação do orçamento da agência pelo Legislativo. Em outros termos, o presidente delegou poderes às agências, mas manteve a “chave do cofre”.

O contingenciamento do orçamento das agências pode ser obtido com dados SIAFI e a fórmula é a seguinte²⁰:

$$\text{Contingenciamento} = 100 - \frac{\text{Valores Pagos}}{\text{Lei} \pm \text{Créditos}} \quad [1]$$

O SIAFI apresenta diretamente o valor efetivamente transferido para as agências, que é o total de valores pagos dividido pelo valor que foi estabelecido na lei, mais ou menos os créditos. Assim, para obter o percentual do orçamento retido pelo governo, o total efetivamente transferido é subtraído de 100. Abaixo são apresentados os dados das agências regulatórias brasileiras:

²⁰ Os dados do SIAFI foram acessados através do portal da Câmara dos Deputados: www.camara.gov.br

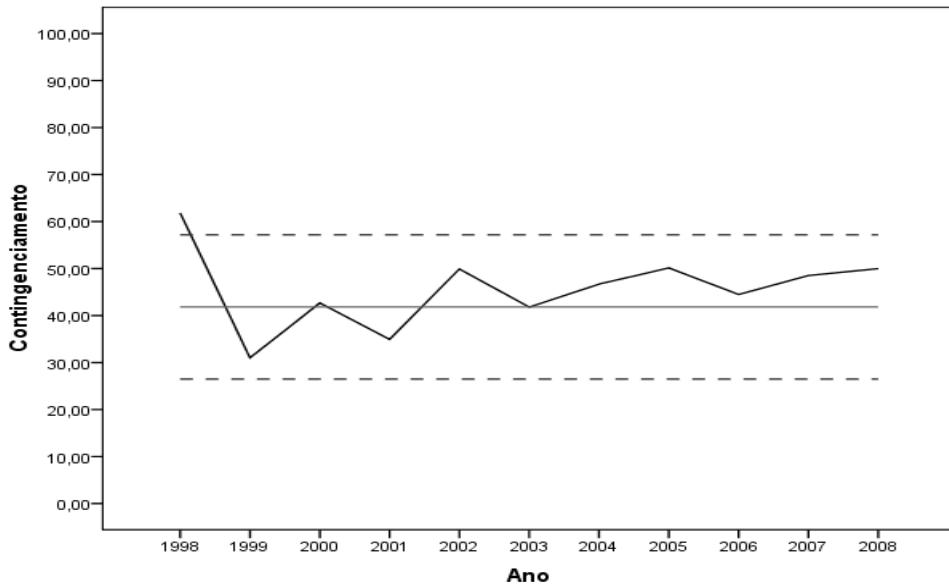
Tabela 3: Contingenciamento Orçamentário das Agências Regulatórias Brasileiras

Agência	N	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão
ANA	8	41,34	77,97	61,0112	11,17844
ANAC	2	34,35	45,88	40,1150	8,15294
ANATEL	11	39,34	91,06	72,1991	16,93316
ANCINE	5	19,44	42,09	29,6620	9,08631
ANEEL	11	17,41	72,84	47,6945	17,00362
ANP	11	54,48	93,91	82,0055	12,90514
ANS	9	8,23	63,57	25,2567	19,08946
ANTAQ	7	13,75	65,34	37,7843	17,35438
ANTT	7	24,70	80,52	45,0129	20,98677
ANVISA	10	,00	43,78	20,8570	11,51437

Fonte: elaboração própria.

A tabela acima indica que o contingenciamento de orçamento é uma prática freqüente e presente em todas as agências, em maior ou menor grau. A agência mais afetada por tal prática é a ANP, onde a média de contingenciamento é de 82%, chegando até 93,91% em 2007. Contrariamente, a ANVISA é a agência menos afetada, com média de contingenciamento na ordem de 20%. Abaixo é apresentado o gráfico com a evolução do contingenciamento anualmente:

Gráfico 4: Evolução Anual do Contingenciamento Orçamentário

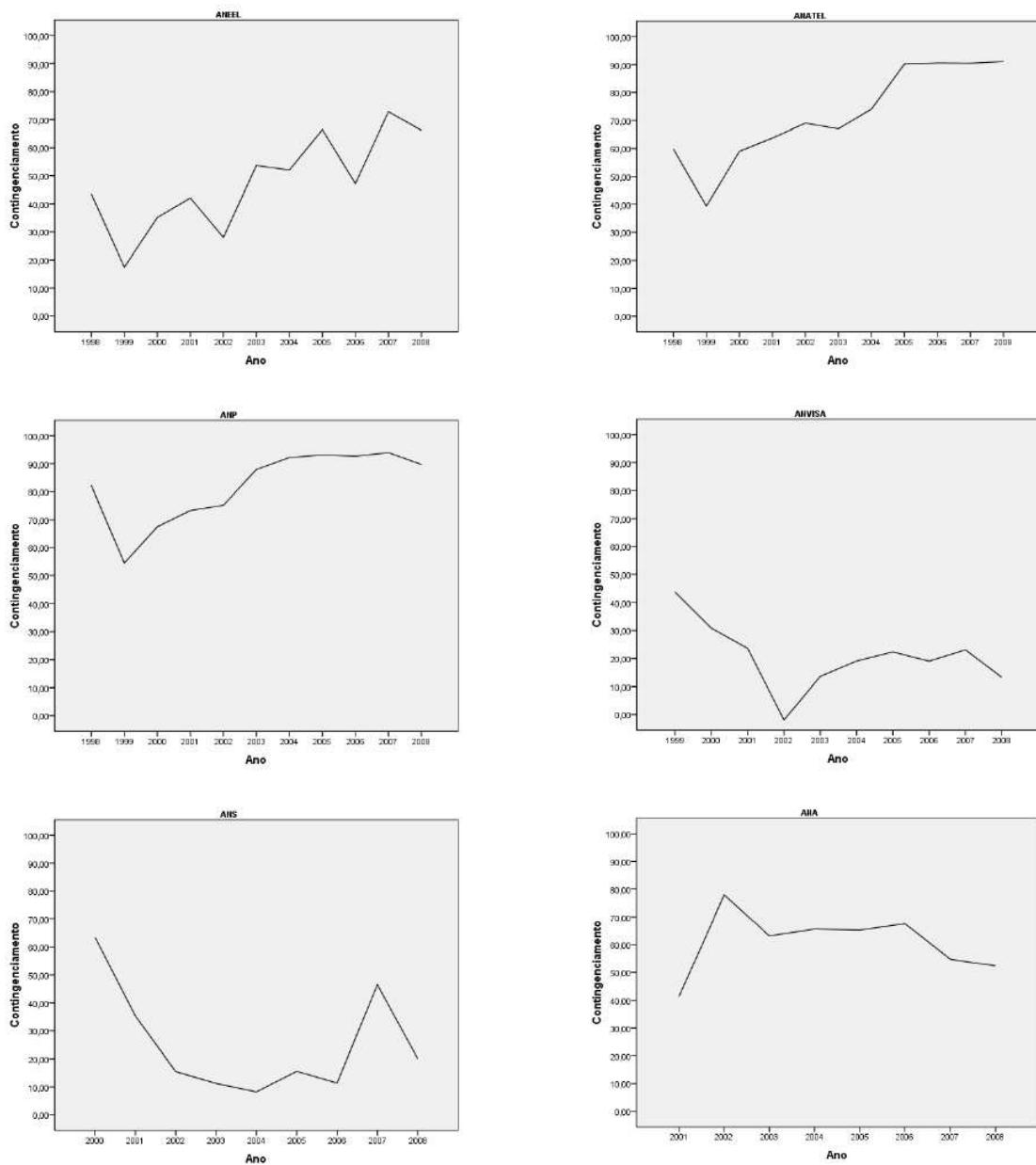


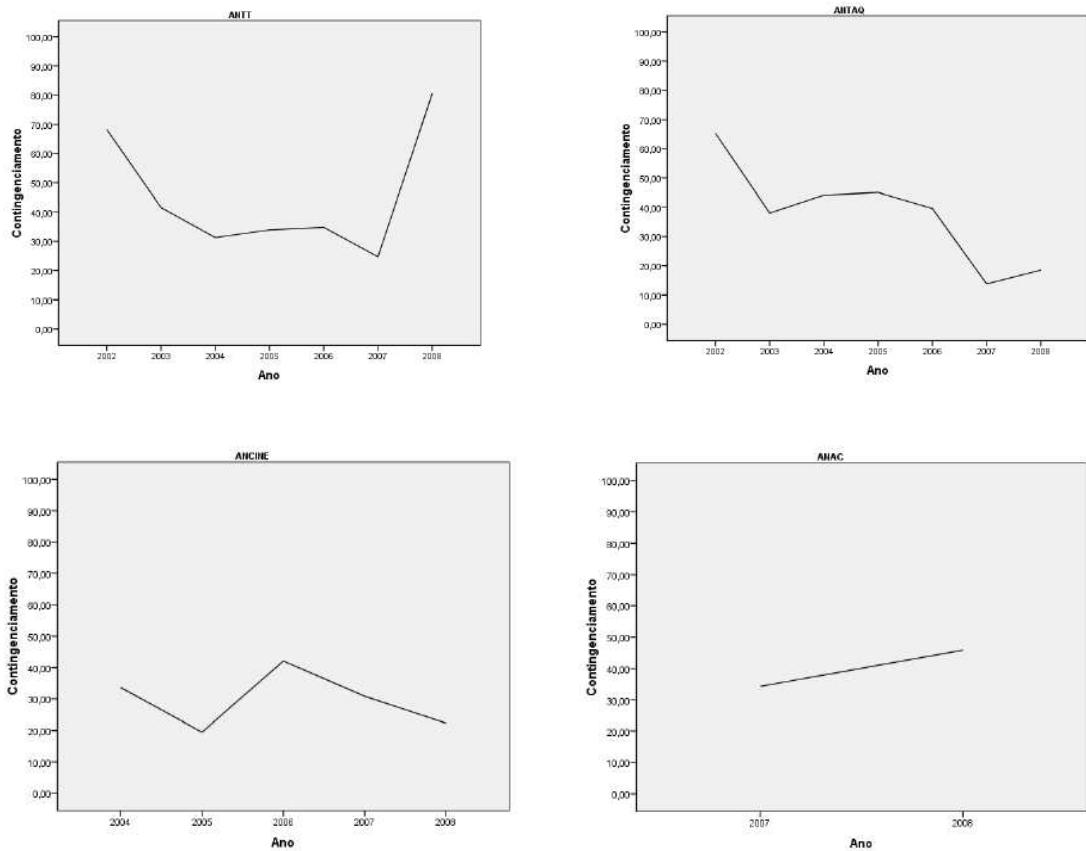
Fonte: elaboração própria.

Novamente, a linha mais escura representa o contingenciamento orçamentário e as mais claras a média e o desvio padrão. Nota-se que não há um padrão claro de

crescimento do contingenciamento ao longo do tempo, tendo uma disposição “ziguezague” no período do governo FHC e se estabilizando um pouco acima da média no governo Lula. Abaixo pode ser vista a evolução do contingenciamento para cada agência específica.

Gráfico 5: Evolução do Contingenciamento Orçamentário por Agência





Fonte: elaboração própria.

Como visto acima, não há um padrão geral para todas as agências. ANEEL, ANATEL e ANP têm uma curva crescente. As demais apresentam números mais estáveis, alternados com alguns picos, como a ANA. Já a ANS apresenta uma curva decrescente com um pico em 2007.

Por último, busca-se avaliar a estabilidade das regras após o momento de criação das agências, tendo por base a análise de modificações no sentido de diminuir o escopo de atuação da agência ou de modificar os seus procedimentos administrativos mediante medidas provisórias. Avaliar o uso de medidas provisórias na modificação dos procedimentos da agência tem em mente captar a ação unilateral do presidente no sentido de alterar o processo de tomada de decisão da agência. Contudo, ao contrário do esperado, não foram encontradas modificações neste sentido. Das 10 agências regulatórias federais, somente a ANATEL não sofreu modificações por meio de medidas provisórias. Contudo, tais modificações não visam especificamente a alteração dos procedimentos da agência.

Com relação ao escopo de atuação da agência, a análise mostrou que tornar a agência menos influente no processo regulatório não se mostrou como um mecanismo

de interferência utilizado com freqüência, já que apenas a ANEEL sofreu este tipo de intervenção, no caso bastante conhecido da crise elétrica de 2003, onde o presidente editou medidas provisórias de forma a reverter a delegação de poderes e transferir de volta ao ministério o poder de estabelecer os termos dos contratos de concessão.

Esses dois últimos mecanismos de interferência nas agências regulatórias, diminuição do escopo de atuação e alteração dos procedimentos administrativos da agência, remetem diretamente ao projeto de “lei geral das agências reguladoras” (PL 3.337/2004). Fruto direto do relatório do grupo de trabalho interministerial (PRESIDENCIA, 2003), instituído logo no início do governo Lula e coordenado pelo ministro da Casa Civil, José Dirceu, o projeto de lei tem como foco principal a redistribuição de poder entre as agências e os ministérios gestores e os mecanismos de controle social da regulação.

À exemplo da ANEEL, o objetivo do projeto é devolver aos ministérios a prerrogativa de estabelecer os contratos de concessão. O argumento principal é o de que o Estado é o titular do direito de explorar, diretamente ou mediante concessão, os serviços públicos. Neste sentido, cabe ao governo estabelecer os termos da concessão e não à agências autônomas. Este é um ponto particularmente sensível, apontado pelos ministérios gestores, como é exposto no trecho do relatório da presidência reproduzido abaixo:

“Uma das principais distorções do papel das agências detectada foi o exercício de competências de governo pelas agências reguladoras, como a absorção da atividade de formulação de políticas públicas e do poder de outorgar e conceder serviços públicos, assim como a questão da celebração de contratos, apontadas por grande parte dos ministérios representados no Grupo de Trabalho” (PRESIDENCIA, 2003: 24).

Com relação ao controle social das agências, o objetivo principal é estabelecer na lei que rege as agências a obrigação das ouvidorias e do sistema de *“notice and comment”* em casos de novas regras ou de decisões que afetem os interesses dos grupos envolvidos. Institui também as audiências públicas em todas as agências. Atualmente, todas as agências já contam com audiências ou consultas públicas. Contudo, o objetivo é tornar uma obrigação legal para todas as agências procedimentos administrativos que integrem os interesses da sociedade diretamente no processo decisório da agência.

Tal iniciativa do Executivo de propor um projeto de lei que visa reorganizar o sistema regulatório representou simultaneamente um recuo da posição de modificação

radical do sistema regulatório, inclusive com a extinção do modelo de agência regulatória independente, e um avanço no sentido de restituir parte dos poderes hoje atribuídos às agências aos ministérios gestores.

Contudo, com a instituição das agências regulatórias e o amadurecimento do modelo por agência independente após mais de 10 anos de criação da primeira agência, uma rede de apoio foi criada, de forma que modificações significativas no modelo sofreram resistência das próprias agências, passando pela associação representativa das agências (ABAR), até associações de empresas que atuam no mercado como a ABDIB. Tais associações participaram ativamente, inclusive oferecendo reflexões detalhadas e substitutivos ao projeto do Executivo. Atualmente, o projeto de lei ainda não foi votado na Câmara dos Deputados.

Tendo em mente tais aspectos do desempenho na prática, o índice de interferência aqui construído tem por base os principais mecanismos utilizados pelo presidente para interferir nas agências, como visto na análise desenvolvida nesta seção. Neste sentido, o índice avalia a independência das agências com base na autonomia orçamentária, na vacância das diretorias, e no mandato dos diretores. Estes três mecanismos foram selecionados dos demais vistos nesta seção, por se mostrarem os mais relevantes e também por serem indicadores incontestes de interferência política.

Abaixo são apresentados os indicadores que compõem o índice de interferência política aqui proposto:

Quadro 8: Índice de Interferência Política

INDICADOR	DESCRIÇÃO
Diretores	Identifica o número de diretores que entregaram o cargo antes do término do seu mandato.
Vacância	Identifica o número de dias que a agência passou com ao menos uma de suas diretorias vaga.
Contingenciamento	Identifica a porcentagem do orçamento aprovado na LOA retido pelo governo. Isto é, quanto foi contingenciado.

Fonte: elaboração própria.

Como analisado acima, as variáveis referentes ao mandato dos diretores, à vacância das diretorias e ao contingenciamento orçamentário são os mecanismos de interferência política mais utilizados pelo presidente. Tendo em vista que o presente índice não foi ainda validado na literatura, utilizo aqui a técnica da análise fatorial para a sua construção. A lógica é a de que a análise fatorial indica os padrões e relações latentes entre um grupo de variáveis, examinando se o conjunto de variáveis pode ser

condensado em um conjunto menor de *fatores* ou componentes (HAIR, ANDERSON, TATHAM e BLACK, 2005).

A análise fatorial se constitui numa técnica de interdependência, na qual todas as variáveis são simultaneamente consideradas, cada uma com todas as outras. Neste sentido, o *fator* alcançado por meio da análise fatorial se constitui numa “variável estatística” que explica as variáveis originais incluídas na análise. Assim, ao invés da lógica de maximização do poder de explicação de uma variável independente sobre uma variável dependente, a partir da análise fatorial são formados fatores de modo a maximizar o seu poder de explicação do conjunto inteiro de variáveis originais incluídas. Dito de outra forma, o objetivo da análise fatorial não é o de previsão, mas sim de identificação de uma estrutura latente das variáveis (HAIR, ANDERSON, TATHAM e BLACK, 2005).

O resultado obtido com a análise fatorial representa a melhor combinação linear das variáveis, indicando que a combinação oferecida explica mais a variância dos dados do que qualquer outra combinação linear. O método de extração para a construção do índice de interferência política será a análise de componentes principais (PCA), que resume a maior parte da informação original (variância) a um número mínimo de fatores (HAIR, ANDERSON, TATHAM e BLACK, 2005).

Dito isto, a análise terá por base as três variáveis acima expostas que foram padronizadas²¹. As tabelas abaixo apresentam o processo de criação a partir da análise fatorial²².

Tabela 4: *Communalities*

	<i>Initial</i>	<i>Extraction</i>
<i>Turnover</i>	1,000	,227
Vacância	1,000	,573
Contingenciamento	1,000	,551

Método de Extração: análise de componentes principais.

²¹ A padronização das variáveis, para que as três apresentassem a mesma distribuição (0 a 1 nesse caso) foi feita com o uso da seguinte fórmula:

$$F_{ij} = \frac{F_{ij} - F_{j\min}}{F_{j\max} - F_{j\min}} \quad [2]$$

Onde F_{ij} é o valor padronizado da i-ésima observação da j-ésima variável, $F_{j\min}$ é o valor mínimo observado da j-ésima variável e $F_{j\max}$ o valor máximo observado da j-ésima variável..

²² A análise fatorial foi feita com o uso do SPSS, versão 16.

Tabela 5: *Total Variance Explained*

Compo nente	Initial Eigenvalues			Extraction Sums of Squared Loadings		
	Total	% da Variância	% Acumulado	Total	% da Variância	% Acumulado
1	1,350	45,014	45,014	1,350	45,014	45,014
2	,930	31,008	76,022			
3	,719	23,978	100,000			

A tabela 4 apresenta as “comunalidades”. Estas representam a proporção da variância de cada uma das variáveis que é explicada pela solução fatorial. Já a tabela 5 apresenta os fatores obtidos. Dos três fatores, apenas o primeiro foi extraído, seguindo a recomendação da literatura especializada de extrair apenas os fatores que apresentem *eigenvalues* acima de 1. Como pode ser visto ainda, este fator carrega sozinho cerca de 45% da variância das variáveis incluídas na análise. Abaixo são apresentadas as “cargas fatoriais”.

Tabela 6: *Component Matrix*

Variável	Componente
<i>Turnover</i>	,476
Vacância	,757
Contingenciamento	,742

As cargas fatoriais representam a correlação entre o fator e a variável em questão. Segundo Hair, Anderson, Tatham e Black (2005), o nível mínimo aceitável é o de 0,30. Cargas maiores que 0,40 são consideradas mais importantes e cargas superiores a 0,50 são consideradas com significância prática. Nota-se que as cargas das três variáveis são superiores a 0,40. Ademais, as três variáveis contribuem positivamente para o fator, isto é, todas variam na mesma direção, como o esperado.

Com relação à adequação da técnica de análise fatorial aos dados em questão, isto é, a significância da análise fatorial, o valor da estatística de *Kaiser-Meyer-Olkin* (KMO) foi de 0,540 e o *Bartlett's Test of Sphericity* foi significante no nível de 95%. Já o valor da estatística *Alpha de Cronbach* foi de 0,380. Tal valor é baixo, contudo, vale ressaltar que tal estatística é diretamente afetada pelo número de variáveis incluídas na análise. Dessa forma, uma análise com apenas 3 variáveis é de se esperar um valor baixo.

A partir dessa análise foi possível a construção de uma única medida que representa as três variáveis, isto é, para os fins do presente trabalho, que representa a interferência política nas agências reguladoras brasileiras. Neste sentido, tal medida se constitui também numa medida mais confiável já que a participação de cada variável no fator é determinada pelo seu poder explicativo e não de forma arbitrária como é feito em muitos índices. De modo a facilitar a compreensão, os escores atribuídos a cada caso através da análise factorial foram convertidos numa escala de 0 a 1 através da fórmula seguinte fórmula.

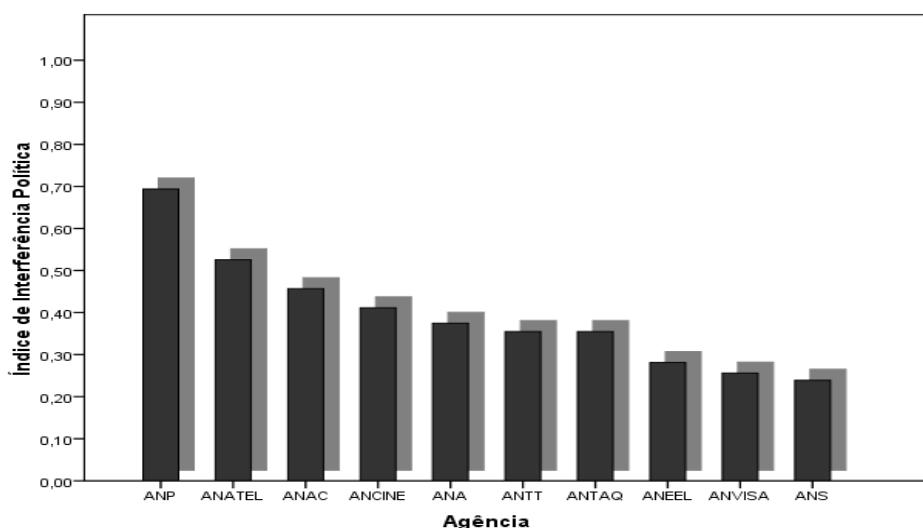
$$F_i = \frac{F_i - F_{\min}}{F_{\max} - F_{\min}} \quad [3]$$

Onde F_i é i-ésimo escore fatorial, F_{\min} é o escore fatorial mínimo e F_{\max} o escore fatorial máximo.

A média de interferência política, que varia de 0 a 1, é 0,3950, com desvio padrão de 0,26094. Tendo em mente que o índice foi construído de forma que quanto maior o valor, maior a interferência política. Nota-se, que pelos indicadores incluídos na presente análise, a interferência na média é relativamente baixa. Contudo, o desvio padrão também é alto, indicando diferenças marcantes entre os casos.

De forma semelhante ao feito na seção anterior com o índice de independência formal, abaixo são apresentadas as agências regulatórias brasileiras em termos do grau de interferência política. Os valores para cada agência são referentes à média do período estudado.

Gráfico 6: Índice de Interferência Política – Agências Federais Brasileiras



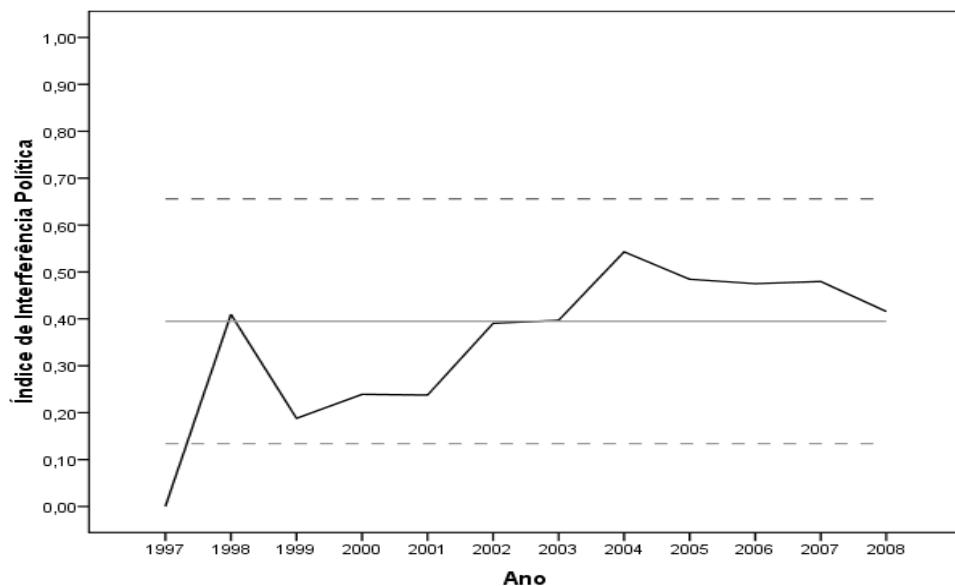
Fonte: elaboração própria.

Observando o gráfico acima, nota-se que todas as agências regulatórias brasileiras sofrem interferência política, contudo, há diferenças marcantes no grau de interferência. Contrariamente ao esperado, as agências que mais sofrem interferência política são ANP e ANATEL que, com exceção apenas da ANEEL que aparece entre as que sofrem menos interferência, são diretamente ligadas ao processo de privatização. Em seguida aparece a ANAC e somente depois a ANCINE, agência com o menor nível de independência formal.

Interessante notar que a ANTT e a ANTAQ não somente compartilham o mesmo nível de independência formal como também de interferência política. Por último, aparecem a ANEEL, ANVISA e ANS, estas últimas de regulação social e classificadas no relatório do grupo de trabalho interministerial sobre as agências reguladoras como agências “executivas” e não como agências “regulatórias” (PRESIDENCIA, 2003).

Tal análise revela uma disposição das agências que não segue o padrão visto na independência formal. Mesmo tendo em mente que do ponto de vista formal as agências possuem uma certa homogeneidade, sendo poucos os pontos que as diferenciam, é interessante notar a variação entre agências do grau de interferência política. No gráfico abaixo pode ser vista a evolução da interferência política ao longo do tempo.

Gráfico 7: Evolução da Interferência Política nas Agências Federais Brasileiras



Fonte: elaboração própria.

O gráfico acima aponta que a interferência política é um fato desde a criação das agências regulatórias, isto é, independentemente do governo, há interferência. Neste sentido, a hipótese levantada por Oliveira Filho (2005) de que haveria uma

institucionalização da independência, isto é, haveria uma tendência de aumento e estabilização da independência das agências ao longo do tempo esbarra na informação do gráfico acima de que há uma crescente interferência em tais agências.

Contudo, o mais notável é que para além do crescimento da interferência com o tempo, há diferenças entre os governos. O grau de interferência, que sobe e desce no governo FHC, atinge exatamente a média no ano de 2002, mantendo-se acima da média durante todo o governo Lula.

O que pôde ser visto com esta descrição das informações obtidas com o índice de interferência política é que a mudança de governo tem impacto sobre o grau de interferência política nas agências federais brasileiras. Infelizmente, não há outros estudos ou informações da independência das agências na prática, isto é, após o estabelecimento das regras formais, com os quais os resultados aqui alcançados possam ser comparados. Contudo, como uma forma de testar preliminarmente esses resultados, o próximo capítulo se dedicará a sua análise mais rigorosa.

CAPÍTULO 4

DETERMINANTES DA INTERFERÊNCIA: UMA ANÁLISE EXPLORATÓRIA

Como visto no capítulo anterior, a interferência política é um fato presente em todas as agências ao longo de todo o período de sua existência. Contudo, há variações não desprezíveis entre agências e ao longo do tempo. O que explica tal variação no grau de interferência? Por que o presidente decide interferir mais em determinadas agências do que em outras? Por que há mais interferência em determinado espaço de tempo do que em outro?

O caráter exploratório da presente pesquisa e também o pouco desenvolvimento da pesquisa empírica sobre o tema no Brasil não permite traçar resultados conclusivos sobre o tema. Contudo, o objetivo do presente capítulo é avaliar, de acordo com as três hipóteses que puderam ser derivadas das principais teorias da regulação vistas no capítulo 2, em quais condições o presidente decide interferir nas agências.

Longe de explicar o fenômeno da interferência, tal esforço busca dar um primeiro passo na compreensão de tal fenômeno. Nas seções seguintes serão apresentadas as variáveis independentes e também o método de estimação para a análise aqui proposta. Por último, são apresentados os resultados alcançados e também novos caminhos para o aprofundamento da análise da interferência política nas agências regulatórias brasileiras.

MENSURANDO AS VARIÁVEIS INDEPENDENTES

O modelo aqui proposto para analisar a interferência nas agências após o estabelecimento de sua autonomia formal tem por base a idéia do cálculo presidencial, isto é, quais os elementos que o presidente considera na escolha do seu curso de ação? O que determina a interferência do presidente nas agências? A hipótese central é a de que o presidente faz a escolha de interferir ou não na independência das agências não somente com base em suas próprias preferências, mas também considerando constrangimentos de ordem institucional e também econômicos.

Com base no modelo teórico apresentado no capítulo 2, são 3 as variáveis explicativas aqui propostas. Abaixo tais variáveis são apresentadas e também a hipótese específica relacionada a cada uma delas.

Preferências do Presidente

As preferências do ator são o ponto de partida natural para uma análise dos determinantes do seu comportamento. Neste sentido, busca-se identificar as preferências do presidente quanto à independência das agências regulatórias. No período de existência das agências, o Brasil foi dirigido por dois presidentes, ambos com dois mandatos: Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva.

A questão da mensuração de preferências dos atores políticos é ainda hoje problemática, tendo em vista que há diferenças substantivas entre comportamentos e preferências e entre preferências reais e preferências reveladas. No presente trabalho as preferências são analisadas da seguinte forma: o presidente Fernando Henrique foi o criador, arcando com os custos políticos de criação das agências reguladoras. Neste sentido, assume-se que suas preferências são favoráveis, isto é, que o presidente é favorável à independência das agências. Já com relação ao presidente Lula, enquanto candidato Lula apresentava-se contrário à independência das agências, sendo considerado um “choque político” nesta questão específica (MATTOS e MUELLER, 2004) ou um “teste” para a autonomia das agências (PACHECO, 2003).

Nunes, Andrade e Costa (2003) num estudo das menções às agências reguladoras e o governo Lula nos jornais de maior circulação no país identificaram que as declarações de integrantes do governo e do próprio Lula giram em torno dos seguintes pontos:

“Consideram excessiva a autonomia das agências, que estariam extrapolando as funções de regulação e fiscalização ao elaborar diretrizes políticas, papel que cabe aos ministérios. Afirmam a necessidade de se corrigir as distorções existentes e o fortalecimento do papel dos ministérios na formulação de políticas públicas setoriais, deixadas ao cargo das agências pela gestão anterior. Reconhecem que qualquer alteração no funcionamento das agências reguladoras somente pode ocorrer através de mudança na legislação e pensam em recomendar a criação de uma Lei Geral das Agências (NUNES, ANDRADE e COSTA, 2003: 6).

Trazendo pra o centro da discussão a autonomia das agências, o governo Lula passou de uma posição contrária ao modelo pra uma posição de reconhecimento do papel das agências, mas defendendo reformulações como visto no projeto de “lei geral das agências reguladoras” discutido no capítulo anterior. Neste sentido, suas preferências são consideradas como negativas em relação à independência das agências. Isto é, o presidente Lula seria contrário à independência de tais órgãos.

Como as preferências do ator são um indicativo para sua ação, mesmo que não sejam determinantes, espera-se que no governo Lula haja mais interferência nas agências do que no governo FHC.

H1: no período do governo Lula há maior interferência nas agências do que no governo FHC.

Independência Formal das Agências Regulatórias

Os mecanismos formais de independência das agências se mostram como o principal constrangimento institucional à interferência pelo presidente. Isto porque a lei impõe custos para a sua ação de forma que o presidente age em torno da lei não indo diretamente de encontro às regras com freqüência.

A variável independência formal é composta dos valores obtidos pelas agências no índice de independência formal apresentado no capítulo anterior.

H2: quanto maior a independência formal da agência, menor a interferência pelo presidente.

Custo de Credibilidade

O custo de credibilidade do setor no qual a agência atua refere-se diretamente à sua relação com o processo de privatização, como visto no capítulo 2. Neste sentido, as agências que regulam energia elétrica, telecomunicações e petróleo e gás natural, setores mais afetados pelo processo de privatização, sofreriam menos interferência do presidente.

Isto porque a ANEEL, a ANATEL e a ANP têm que sinalizar para o mercado que o marco regulatório estabelecido não será modificado e que os compromissos estabelecidos no momento da privatização são críveis. Desta forma, interferências em tais agências indicam a possibilidade de comportamento oportunista por parte do presidente e diminuem a credibilidade regulatória, afetando os investimentos no setor. Assim, a interferência em tais agências é mais custosa para o presidente do que em agências onde o custo de credibilidade é inferior por se tratar de mercados a longo conduzidos pela iniciativa privada.

H3: *agências onde o custo de credibilidade é maior há menos interferência do presidente.*

A análise descritiva do capítulo anterior forneceu um indicativo de quais dessas hipóteses se sustentam. Contudo, uma análise mais rigorosa é necessária. A próxima seção apresenta o método de inferência e os resultados alcançados.

CONDIÇÕES DA INTERFERÊNCIA

A análise aqui proposta da interferência política nas agências regulatórias brasileiras ao longo do tempo apresenta uma estrutura de dados em painel, isto é, *cross-section time series*. Isto porque observa 10 agências regulatórias ao longo de 12 anos. Tendo isto em mente, os dados requerem um tratamento especial. Neste sentido, o método de inferência aqui utilizado será um modelo linear de painel com efeitos aleatórios.

Como as agências regulatórias brasileiras foram criadas em anos diferentes, não há observações de todos os anos para todas as agências. Neste sentido, o modelo torna-se um painel desbalanceado. Contudo, Wooldridge (2006) afirma que se a ausência de observações não tem por base algum tipo de viés de seleção, não há problemas adicionais para o tratamento de tal painel.

A variável dependente - $Interferência_{it}$ - refere-se aos escores obtidos com a análise fatorial, para cada observação, isto é, todos os anos de cada agência. De modo a evitar os valores negativos, ao valor de cada observação foi subtraído o valor mínimo observado. Dessa forma, a distribuição original é mantida, mas apresenta apenas valores positivos²³. O modelo a ser testado é o proposto na equação abaixo:

$$Interferência_{it} = \beta_0 + \beta_{1PREFERÊNCIASit} - \beta_{2FORMALit} - \beta_{3CREDIBILIDADEit} + \nu_{it} \quad [4]$$

Onde:

β_0 : Constante

²³ O valor mínimo e o valor máximo observado para o índice é de 0,80 e 4,64 respectivamente.

PREFERÊNCIAS: variável *dummy* que indica as preferências do presidente, assumindo o valor 0 se FHC e 1 se LULA, na agência i no ano t

FORMAL: indica o nível de independência formal da agência i no ano t

CREDIBILIDADE: variável *dummy* que indica o custo de credibilidade da agência em questão, assumindo o valor 0 para agências com alto custo de credibilidade e 1 para agências com baixo custo no ano t

v_{it} : termo de erro composto, capta os fatores não observados constantes no tempo que afetam a independência, na agência i e também os fatores não observados que mudam ao longo do tempo que afetam a independência, na agência i no ano t

O termo de erro composto v_{it} é justamente a principal diferença entre um painel de efeitos aleatórios e um painel de efeitos fixos. No painel de efeitos fixos, pressupõe-se que os fatores não observados constantes no tempo são correlacionados com as variáveis explicativas e por isso, devem ser estimados. No painel de efeitos aleatórios, pressupõe-se que tal erro não é correlacionado com as variáveis explicativas em todos os períodos de tempo, de modo que não precisa ser estimado. Esta é uma hipótese forte, contudo, tal modelo é menos restritivo que o painel de efeitos fixos, já que permite o uso de variáveis *dummy* como variáveis explicativas, o que é de fundamental importância para o presente trabalho (WOOLDRIDGE, 2006).

Apesar de ser menos restritivo, o painel de efeitos aleatórios tem uma complicação adicional. Como o erro de composição é composto também de erro em cada período de tempo, os v_{it} são serialmente correlacionados ao longo do tempo. Para resolver tal problema de correlação serial, usa-se o método dos Mínimos Quadrados Generalizados (MQG) (WOOLDRIDGE, 2006). O MQG realiza uma transformação que elimina a correlação serial nos erros e, portanto, mostra-se adequado para a estimação correta dos parâmetros.

Na tabela abaixo são apresentados os resultados para a equação acima²⁴.

²⁴ O painel de efeitos aleatórios foi feito com uso do STATA, versão 9.

Tabela 7: Modelo de Regressão – Interferência Política

Variável Independente	Índice de Interferência Política
Preferências	.9726459** (.1963301)
Credibilidade	-.6397407* (.2877433)
Formal	2.087827 (2.153959)
Constante	.7872014 (1.510654)
R ²	0.3079
Wald Chi ²	33.22**
N	89

Erro padrão entre parênteses.

*sign. a 0,05; **sig. a 0,01

O modelo exploratório exposto acima dos determinantes da interferência política indica que as preferências do presidente de fato impactam do grau de interferência nas agências regulatórias brasileiras. Com o sinal esperado, a variável “preferências” tem um impacto positivo sobre a interferência, isto é, a mudança do governo FHC para o governo Lula tem impacto positivo sobre a interferência. Dito de outra forma, a mudança para o governo Lula aumenta a interferência nas agências em 0.97 pontos no índice, sendo tal coeficiente significante no nível de 0,01. Isto confirma a hipótese de que as preferências do presidente com relação à independência das agências teriam impacto sobre a escolha do seu curso de ação.

A variável credibilidade também apresenta o sinal esperado no modelo e é significante no nível de 0,05. Isto significa que, tudo o mais mantido constante, agências com custo de credibilidade alto têm a interferência diminuída em 0.63 pontos no índice. Isto confirma também a hipótese de que o presidente considera o custo de credibilidade do setor ao decidir acerca do nível de interferência.

Já a variável “formal” apresenta o maior coeficiente e sinal contrário ao esperado. Isto sugere que o aumento na independência formal seria acompanhado de uma aumento também na interferência política na agência. Contudo, não pode-se afirmar que tal coeficiente seja diferente de zero com um nível de significância minimamente aceitável. De toda forma, o resultado é curioso e demanda análises mais profundadas.

Com relação ao modelo como um todo, este mostra-se significante no nível de 0,01 como mostra o teste de Wald Chi², e o R² do modelo indica que as variáveis independentes incluídas são capazes de explicar cerca de 30% da variância do índice de interferência política.

Esta análise indica que o presidente decide interferir com base em suas preferências quanto à independência das agências e também considerando o custo de credibilidade do setor econômico onde a agência atua, mantendo tudo o mais constante. Contudo, não é o objetivo da presente análise apresentar tais resultados como conclusivos. Trata-se de uma análise exploratória, que busca trazer elementos novos para o debate.

Numa década de regulação por agência independente, temos 10 agências criadas em períodos diferentes. Tivemos ainda dois presidentes, um deles o criador do modelo. Dessa forma, a comparação fica limitada. Incluir novas variáveis no índice de interferência política mostra-se de fundamental importância para tornar tal índice mais fidedigno ao conceito que pretende traduzir. Ademais, desenvolvimentos posteriores têm que incluir também questões referentes ao conteúdo das políticas, de forma a captar a influência do Executivo nas decisões das agências.

Mostra-se importante também avaliar a inclusão de mais variáveis explicativas e também de controle, tendo em vista que muitos outros fatores podem influenciar a escolha que o presidente faz de interferir ou não nas agências e que ficaram de fora da presente análise. Mostra-se relevante incluir também variáveis referentes à estrutura dos grupos de interesse que atuam no setor, de modo a captar uma relação mais dinâmica entre presidente, agência e grupos de interesse.

Outro ponto importante é ressaltar as preferências dos ministros quanto à independência das agências regulatórias. Este é um ponto sensível, tendo em vista que as agências são necessariamente vinculadas a um ministério gestor. Contudo, avaliar tal impacto passa pela estimação das preferências dos ministros, algo não trivial, e também maior conhecimento da dinâmica interna do Executivo, algo que extrapola o escopo do presente trabalho.

Neste sentido, o presente trabalho busca trazer uma contribuição para o debate no sentido analisar de forma sistemática a independência das agências regulatórias brasileiras e seu relacionamento com o Poder executivo, mesmo com todas as limitações aqui apresentadas. Contudo, maiores avanços e também resultados mais conclusivos

sobre o tema serão possíveis apenas com a institucionalização de uma agenda de pesquisa em torno do tema em questão, que se mostra bastante incipiente.

CONCLUSÃO

Tivemos por objetivo deste trabalho, analisar de forma sistemática o fenômeno da interferência política nas agências regulatórias brasileiras. De modo a alcançar tal objetivo, primeiramente o objeto da análise – as agências regulatórias - foi apresentado, de forma a ressaltar contexto de sua criação, as características setoriais de cada uma das 10 agências federais e também suas especificidades institucionais. Tal discussão teve como objetivo também introduzir questões relevantes, que possivelmente afetariam a independência das agências em questão.

Contudo, como na ciência política um objeto somente pode ser analisado através de lentes de determinadas teorias, o segundo capítulo se dedicou a explorar as principais correntes teóricas no debate sobre regulação. As teorias com foco no interesse público e nos grupos de interesse foram apresentadas como uma forma de introduzir o debate. Em seguida, as teorias institucionais foram apresentadas e posteriormente, foi apresentado um modelo teórico que incorpora as principais contribuições dessas teorias e que seriam traduzidas em variáveis independentes na análise da interferência política no Brasil mais adiante.

O terceiro capítulo se dedicou a expor como a literatura vem lidando com a questão da mensuração da independência de órgãos regulatórios autônomos, como uma forma de abrir o caminho para a medida de independência formal aplicada ao caso brasileiro e também para a construção do índice de interferência política. O índice de independência formal se baseou bastante no quem vem sendo produzido e validado na literatura. Já o índice de interferência política mostra-se como uma proposta e por isso, maior rigor foi despendido em sua construção.

A partir do uso da análise fatorial, foi criada uma medida única a partir de 3 medidas que se mostraram como mecanismos importantes de interferência política: *turnover* dos diretores, contingenciamento orçamentário e vacância das diretorias. A partir de ambos os índices foram criados rankings de modo a comparar o desempenho das 10 agências federais brasileiras.

Conhecido o padrão de interferência nas agências regulatórias brasileiras, o último capítulo buscou analisar de forma exploratória o impacto das três variáveis independentes derivadas da análise da literatura: preferências do presidente, custo de credibilidade e independência formal. Para tanto, foi estimado um modelo MQG para dados em painel com efeitos aleatórios. Como resultado, obteve-se que a mudança do

governo FHC para o governo Lula impactou positivamente na interferência política. Isto é, há maior interferência nas agências no período do governo Lula em comparação a FHC. O custo de credibilidade também mostrou-se relevante, indicando que o presidente considera os impactos que sua escolha terá sobre os mercados regulados.

Tais resultados, e também o índice aqui apresentado, apenas indicam novos caminhos, não representando resultados conclusivos acerca dos determinantes da interferência política nas agências regulatórias brasileiras. Com muitas limitações, os resultados aqui apresentados podem e devem ser questionados. E este é o objetivo maior do trabalho, não apresentar certezas, mas sim suscitar questionamentos e conjecturas.

ANEXO 1

AGÊNCIAS REGULATÓRIAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS NO BRASIL

Agências Regulatórias Estaduais

Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado do Acre
Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Alagoas
Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Estado do Amazonas
Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia
Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará
Agência Reguladora de Águas e Saneamento do Distrito Federal
Agência de Serviços Públicos de Energia do Estado do Espírito Santo
Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos
Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado do Mato Grosso
Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos do Mato Grosso do Sul
Agência Estadual de Regulação e Controle dos Serviços Públicos do Pará
Agência de Regulação do Estado da Paraíba
Agência de Águas, Irrigação e Saneamento do Estado da Paraíba
Agência Estadual de Vigilância Sanitária do Estado da Paraíba
Agência de Regulação de Pernambuco
Agência Pernambucana de Vigilância Sanitária
Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro
Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos de Transportes Aéreos, Ferroviários e Metroviários e de Rodovias do Estado do Rio de Janeiro
Agência Reguladora de Serviços Públicos do Rio Grande do Norte
Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul
Agência Reguladora de Serviços Públicos de Santa Catarina
Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo
Agência Reguladora de Transporte do Estado de São Paulo
Agência Tocantinense de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos

Agências Regulatórias Municipais

Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Cachoeiro de Itapemirim
Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Campo Grande
Agência de Regulação do Município de Canoas
Agência Reguladora de Fortaleza
Agência Municipal de Água e Esgoto de Joinville
Agência Reguladora dos Serviços de Água e Esgotos de Mauá

Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Município de Natal

Agência Municipal do Desenvolvimento Econômico do Salvador

Agência Municipal de Regulação de Serviços de Transportes Coletivos de Passageiros

Agência Municipal de Regulação de Serviços Públicos de Teresina

Fonte: Núcleo de Estudos em Regulação, da EBAPE/FGV.

ANEXO 2

DESEMPENHO DA INDEPENDÊNCIA DA REGULAÇÃO NO BRASIL

Ranking da Regulação de Telecomunicações nos Países Latino-Americanos Gutierrez (2003)

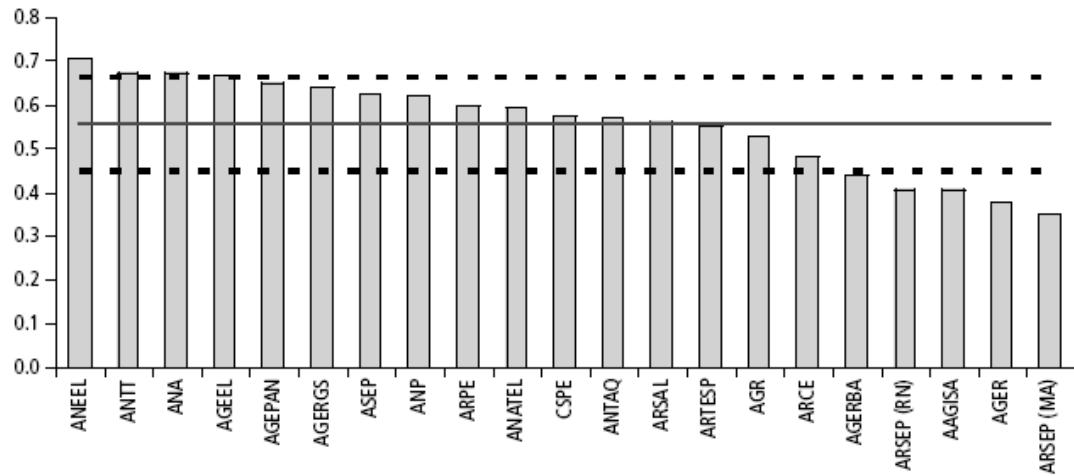
Country	Average					
	1980–1985	1986–1990	1991–1995	1996–1901	1980–1989	1990–1901
Argentina	0.250	0.250	0.513	0.563	0.250	0.516
Barbados	0.500	0.500	0.500	0.521	0.500	0.510
Belize	0.250	0.325	0.625	0.625	0.275	0.604
Bolivia	0.250	0.250	0.275	0.958	0.250	0.615
Brazil	0.250	0.250	0.350	0.896	0.250	0.615
Chile	0.583	0.625	0.625	0.625	0.600	0.625
Colombia	0.250	0.250	0.550	1.000	0.250	0.750
Costa Rica	0.125	0.125	0.275	0.917	0.125	0.583
Dominican R.	0.500	0.500	0.500	0.833	0.500	0.667
Ecuador	0.125	0.125	0.550	0.750	0.125	0.615
El Salvador	0.125	0.125	0.125	0.500	0.125	0.313
Guatemala	0.250	0.250	0.250	0.708	0.250	0.479
Guyana	0.250	0.275	0.500	0.500	0.250	0.490
Haiti	0.313	0.313	0.313	0.313	0.313	0.313
Honduras	0.125	0.125	0.125	0.875	0.125	0.500
Jamaica	0.375	0.400	0.500	0.625	0.375	0.563
Mexico	0.250	0.250	0.275	0.542	0.250	0.406
Nicaragua	0.125	0.125	0.225	0.792	0.125	0.500
Panama	0.125	0.125	0.125	0.875	0.125	0.500
Paraguay	0.125	0.125	0.250	0.750	0.125	0.490
Peru	0.250	0.250	0.500	0.896	0.250	0.677
Surinam	0.125	0.125	0.125	0.250	0.125	0.188
Trinidad & Tobago	0.375	0.500	0.625	0.667	0.425	0.635
Uruguay	0.146	0.250	0.200	0.646	0.188	0.427
Venezuela	0.250	0.250	0.538	0.688	0.250	0.589
Average	0.252	0.268	0.378	0.693	0.257	0.527

Ranking da Regulação em Eletricidade nos Países Latino-Americanos Andrés, Guasch, Diop e Azumendi (2007)

	ERGI		AUTONOMY		TRANSPARENCY		ACCOUNTABILITY		TOOLS	
	Position	Score	Position	Score	Position	Score	Position	Score	Position	Score
Argentina	7	0.80	6	0.85	8	0.71	10	0.71	8	0.83
Barbados	8	0.76	10	0.82	8	0.71	4	0.83	10	0.59
Bolivia	3	0.84	1	0.912	5	0.80	3	0.84	4	0.78
Brazil	2	0.85	5	0.87	6	0.79	2	0.87	2	0.90
Chile	18	0.56	19	0.57	12	0.63	16	0.50	12	0.52
Colombia	9	0.75	18	0.67	5	0.8	6	0.79	7	0.71
Costa Rica	12	0.74	8	0.84	7	0.74	10	0.71	10	0.59
D. Republic	10	0.75	3	0.90	8	0.71	8	0.74	12	0.51
Ecuador	17	0.60	17	0.70	15	0.57	12	0.65	13	0.40
El Salvador	5	0.82	7	0.84	2	0.86	5	0.81	7	0.71
Guatemala	6	0.79	12	0.80	13	0.62	2	0.87	1	0.93
Honduras	19	0.56	16	0.70	16	0.53	14	0.54	14	0.37
Jamaica	15	0.72	14	0.78	10	0.68	13	0.62	3	0.86
Mexico	14	0.72	15	0.75	4	0.83	7	0.75	14	0.37
Nicaragua	11	0.74	2	0.91	11	0.66	9	0.72	9	0.63
Panama	16	0.63	11	0.81	14	0.59	15	0.52	11	0.54
Peru	4	0.83	4	0.90	3	0.85	7	0.75	3	0.86
T & T	1	0.88	9	0.82	1	0.92	1	0.97	5	0.76
Uruguay	13	0.72	13	0.80	9	0.69	11	0.67	6	0.72

Ranking Agências Regulatórias Brasileiras – Componente Autonomia (RGI-83)

Correa, Pereira, Mueller e Melo (2006)



Note: One standard deviation from the mean (---), and mean (—).

Source: Authors' calculations.

Ranking Independência (*Turnover* + formal)

Montoya e trillas (2009)

#	Country	LPI
1	Bolivia	0.487
2	Peru	0.428
3	Brazil	0.422
4	Honduras	0.286
5	Paraguay	0.251
6	Panama	0.230
7	Jamaica	0.220
8	Argentina	0.216
9	Venezuela	0.209
10	Belize	0.196
11	Mexico	0.189
12	Colombia	0.187
13	Trinidad and Tobago	0.145
14	Uruguay	0.133
15	Barbados	0.117
16	Ecuador	0.077
17	Chile	0.000
17	Costa Rica	0.000
17	Dominican R.	0.000
17	El Salvador	0.000
17	Guatemala	0.000
17	Nicaragua	0.000
17	Surinam	0.000

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABDIB (2006). “Corte de verbas das agências reguladoras atingem bilhões de reais e prejudicam atividades de fiscalização e pesquisa”. Release disponível em: www.abdib.org.br. Acessado em 30 de junho de 2008.
- ABDIB (2007). “Agências reguladoras de infra-estrutura ficam cada vez mais tempo sem diretores”. Release disponível em: www.abdib.org.br. Acessado em 30 de junho de 2008.
- ABRANCHES, Sérgio. (1999) “Reforma Regulatória: conceitos, experiências e recomendações”. *Revista do Serviço Público*, ano 50, n. 2, abr-jun 1999.
- ABRÚCIO, Fernando Luiz (2005). “Os Avanços e Dilemas do Modelo Pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente” in: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. (Orgs) (2005) *Reforma do Estado e administração Pública Gerencial*. 6º edição, Rio de Janeiro, FGV.
- AMARAL, Aline Diniz (2000). *O Processo de Formulação do Novo Arcabouço Regulatório dos Serviços de Telecomunicações no Brasil*. Dissertação de Mestrado – Universidade de Brasília.
- ANDRES, Luis; GUASCH, José; DIOP, Makhtar; AZUMENDI, Sebastian (2007). “Assessing the Governance of Electricity Regulatory Agencies in the Latin American and Caribbean Region: a benchmarking analysis”. *Policy Research Working Paper* 4380.
- ANUATTI-NETO, Francisco (2005). “Os efeitos da privatização sobre o desempenho econômico e financeiro das empresas privatizadas”. *Revista Brasileira de Economia*, 59, 2: 151 – 175.
- BECKER, Gary. (1983), “Theory of Competition among Pressure Groups”. *Quarterly Journal of Economics*, 98, 371 – 400.
- BENDOR, Jonathan *et al* (2001). “Theories of Delegation”. *Annual Review of Political Science*, 4: 235 – 269.
- BOSCHI, Renato; LIMA, Maria Regina ([2002] 2003). “O Executivo e a Construção do Estado no Brasil: do desmonte da Era Vargas ao novo intervencionismo regulatório”. In: VIANNA, Luiz Werneck (org.): *A Democracia e os Três Poderes no Brasil*. 2º edição, Belo Horizonte: Editora UFMG.

BOTELHO, Antônio José Junqueira (2002). “Globalização, Regulação e Neonacionalismo: uma análise das agências reguladoras”. *Revista de Sociologia e Política*, 18: 11-31.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; PACHECO, Regina. (2005) *A Reforma do Estado e o Desenvolvimento*. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br>

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (2005a). “Gestão do Setor público: estratégia e estrutura”. In *Reforma do Estado e administração Pública Gerencial*. 6º edição, Rio de Janeiro, FGV.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (2005b). “Da Administração Pública Burocrática à Gerencial”. In *Reforma do Estado e administração Pública Gerencial*. 6º edição, Rio de Janeiro, FGV.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. (Orgs) (2005) *Reforma do Estado e administração Pública Gerencial*. 6º edição, Rio de Janeiro, FGV.

CALVERT, Randall; MCCUBBINS, Mathew e WEINGAST, Barry (1989). “A theory of political control and agency discretion”. *American Journal of Political Science*, 33, 3: 588 – 611.

CÂMARA (2005). *Contingenciamento*. Disponível em <http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/73423.html>. Acesso em 16 de fevereiro de 2010.

CAVALCANTI Bianor Scelza; PECI, Alekta (2001). “Para uma leitura política do ambiente regulatório brasileiro: agências reguladoras e relações com os principais atores políticos”. VI Congresso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.

CORREA, Paulo; PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo; MELO, Marcus (2006). *Regulatory governance in infrastructure industries: assessment and measurement of Brazilian regulators*. Washington DC, The World Bank.

CUKIERMAN, Alex; WEBB, Steven; NEYAPTI, Bilin (1992). “Measuring the Independence of Central Banks and its Effects on Policy Outcomes”. *The World Bank Economic Review*. Vol 6, n 3.

EVANS, Peter (1997). “The eclipse of state? Reflections on stateness in an era of globalization”. *World Politics*, Princeton, v. 50, nº 4, p. 62-87.

EPSTEIN, David; O'HALLORAN, Sharyn (1999). *Delegating Powers: a transaction cost politics approach to policy making under separate powers*. Cambridge: Cambridge University Press.

FARIAS, Paulo César Lima de (2002). “Regulação e Modelo de Gestão”. *Balanço da Reforma do Estado*.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando (2001). *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. 2ª ed., Rio de Janeiro, Editora FGV.

FIGUEIREDO, Rui (2003). “Budget Institutions and Political Insulation”. *Journal of Public Economics*, 87(12).

FIORINA, Morris (1982). “Legislative Choice of Regulatory Forms: legal process or administrative process?” *Public Choice* 39.

GHEVENTER, Alexandre (2005). *Autonomia versus controle: origens do novo marco regulatório antitustre na América Latina e suas desafios sobre a democracia*. Belo Horizonte: Editora da UFMG.

GILARDI, Fabrizio (2005). “The Formal Independence of Regulators: a comparison of 17 countries and 7 sectors”. *Swiss Political Science Review* 11(4): 139-167.

GILARDI, Fabrizio; MARTINO, Maggetti (2009). “The Independence of Regulatory Authorities”. Forthcoming *Handbook of Regulation*.

GUTIERREZ, Luis (2003). “Regulatory Governance in the Latin American Telecommunications Sector”. *Utilities Policy*, n. 11.

HABERMAS, Jürgen (1995). “Três Modelos Normativos de Democracia”. *Lua Nova*, nº 36.

HAMMOND, Thomas and KNOTT, Jack (1996). “Who Controls the Bureaucracy?: *presidential power, congressional dominance, legal constraints and bureaucratic autonomy in a model of multi-institutional policy-making*”. *The Journal of Law, Economic and Organization*. 12, 1, 119-162.

HANRETTY, Cris e KOOP, Christel (2009). “Measuring Regulators’ Statutory Independence” Draft. Disponível em http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1449103. Acessado em 14 de dezembro de 2009.

HOLBURN, Guy and SPILLER, Pablo (2002). “Institutional or Structural: lessons from international electricity sector reforms”. in BROUSSEAU, Eric and GACHANT, Jean-Miche (Orgs): *The Economics of Contracts: theories and applications*. Cambridge University Press.

HOWELL, William and LEWIS, David (2002). “Agencies by Presidential Design”. *The Journal of Politics*. 64, 4, 1095-1114.

JORDANA, Jacint; LEVI-FAUR, David (2005). “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*. Disponível em <http://ann.sagepub.com/cgi/content/abstract/598/1/102>.

KIEWIT, R; McCUBBINS, Mathew (1991). *The Logic of Delegation: congressional parties and the appropriations process*. Chicago: The University of Chicago Press.

KREHBIEL, Keith (1991). *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor: Michigan University Press.

KRUEGER, Anne (1974). “The Political Economy of the Rent-Seeking Society”. *The American Economic Review*, v. 64, n. 3.

LEVY, Brian; SPILLER, Pablo (1994). *Regulations, Institutions and Commitment in Telecommunications: a comparative analysis of five country studies*. Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics (1993). The International Bank of Reconstruction and Development / The World Bank.

LEVY, B; SPILLER, Pablo (ogs) (1996). *Regulations, Institutions and Commitment*. Cambridge: Cambridge University Press.

LOWI, Theodore (1964). “American Business, Public Policy, Case-Studies, and political Theory”. *World Politics*, v. 16, n. 4.

LUPIA, Arthur (2001). “Delegation of power: agency theory”. in Neil Smelser e Paul Baltes (orgs.), *International encyclopedia of the social behavioral sciences*, Oxford, Elsevier science limited.

MAGGETTI, Martino (2006). “Between Control and Autonomy: implementing independent regulatory agencies, an empirical comparison”. Paper prepared for the conference *Frontiers of regulation: assessing scholarly debates and policy challenges*. ECPR, Universidade de Bath.

MAJONE, Giandomenico (1999). “Do Estado positivo ao estado regulador: causa e consequências de mudanças no modo de governança”. *Revista do Serviço Público*, 50, 1: 5 – 35.

MARCH, James; OLSEN, Johan (2006). “Elaborating the ‘New Institutionalism’. In: RHODES, R; BINDER, S; ROCKMAN, B. *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford University Press.

MATTOS, Paulo (2004). “Regulação econômica e social e participação pública no Brasil”. VII Congresso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá: 1-10.

MATTOS, Paulo (org.) (2004b). *Regulação econômica e democracia: o debate Norte-Americano*. São Paulo, Editora 34.

MATTOS, C.; MUELLER, B. “Regulando o Regulador: a proposta do governo e a Anatel”. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2004/artigos/A04A089.pdf>

McCUBBINS, Mathew e PAGE, Talbot (1986). “The congressional foundations of agency performance”. *Public Choice*, 51: 173 – 190.

McCUBBINS, Mathew; NOLL, Roger e WEINGAST, Barry (1987). “Administrative procedures as instrument of political control”. *Journal of Law, Economics and Organization*, 30, 2: 243 – 277.

McCUBBINS, Mathew; NOLL, Roger e WEINGAST, Barry (1989). “Structure and process, politics and policy: administrative arrangements and the political control of agencies”. *Virginia Law Review*, 75, 2: 431 – 482.

McCUBBINS, Mathew e SCHWARTZ, Thomas (1987). “Congressional oversight overlooked: police patrol versus fire alarms”. *American Journal of Political Science*, 28: 165 – 179.

MEIRELLES, Fernanda; OLIVA, Rafael (2006). “Delegação e Controle Político das Agências Reguladoras no Brasil”. *Revista de Administração Pública*. 40, 4: 545-564.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de (2005). *Curso de direito administrativo*. 19^a ed., São Paulo, Malheiros Editores.

MELO, Marcus André (org.) (1999). *Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil*. Recife, Editora Massangana.

MELO, Marcus André (2000). “Política regulatória: uma revisão da literatura”. *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, 50: 7 – 44.

MELO, Marcus André (2001). “A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 116(46): 55 – 68.

MELO, Marcus André (2002). “As agências regulatórias: gênese, desenho institucional e governança”. in Fernando Abrucio e Maria Rita Loureiro (orgs.), *O Estado numa era de reformas: os anos FHC*, Brasília: SEGES-MP.

MELO, Marcus André (2002B). *Reformas Constitucionais no Brasil: instituições políticas e processo decisório*. Rio de Janeiro, Editora Revan.

MELO, Marcus André; GAETANI, Francisco; PEREIRA, Carlos (2005). “*State Capacity and institutional Change: case studies of regulation and agro-business in Brazil*”. Project state Reform and Governance in the Globalization Context – Final Report.

MELO, Marcus André; PEREIRA, Carlos (2004). “Delegating Powers at the State Level: explaining the institutional designs of independent regulatory agencies in Brazil”. Paper apresentado no *100th Annual Meeting of the American Science Association*, Chicago, September 26.

MOE, Terry (1982). “Regulatory performance and presidential administration”. *American Journal of Political Science*, 26, 2: 197 – 224.

MOE, Terry (1985). “The Politicized Presidency”. In: *New Directions in American Politics*. Edited by John Chubb and Paul E. Peterson. Washington: Brookings Institution

MONTOYA, Miguel; TRILLAS, Francesc (2009). "The Measurement of Regulator Independence in Practice: Latin America and the Caribbean". *International Journal of Public Policy*. V. 4, n. 1.

MOREIRA, Vital (1997). *Auto-regulação profissional e administração pública*. Coimbra: Almedina.

MUELLER, Bernardo (2001). "Institutions for commitment in the brazilian regulatory system". *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 41.

MUELLER, Bernardo e PEREIRA, Carlos (2002). "Credibility and the design of regulatory agencies in Brazil". *Brazilian Journal of Political Economy*, 22 (3): 65 – 88).

MUELLER, Bernardo e PEREIRA, Carlos (2003). "Partidos Fracos na Arena Eleitoral e Partidos Fortes na Arena Legislativa: a conexão eleitoral no Brasil". *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. 46, 4, 735-771.

NETO, Floriano Peixoto de Azevedo Marques (2002). "A nova regulação estatal e as agências independentes". in: SUNDFELD, Carlos Ari (org..), *Direito administrativo econômico*. São Paulo: Malheiros.

NORTH, Douglass (1993). "The New Institutional Economics and Development," *Economic History* 9309002, EconWPA

NORTH, Douglass (1994). "Institutional Change: a framework of analysis". *Economic History* 9412001, EconWPA, revised 14 Dec 1994.

NUNES, Edson (1998). "Reforma Administrativa, reforma regulatória: a nova fase Estado-economia no Brasil". XXII Encontro Anual da ANPOCS, 27-31 out. 1998, Caxambu.

NUNES, Edson (2001). *O quarto poder: gênese, contexto, perspectivas e controle das agências*. Paper submetido ao II Seminário internacional sobre agências reguladoras de serviços públicos. Instituto Hélio Beltrão, Brasília.

NUNES, Edson *et alli* (2007). *Agências reguladoras e reforma do Estado no Brasil: inovação e continuidade no sistema político-institucional*. Rio de Janeiro: Garamond Universitária.

NUNES, Edson; ANDRADE, Helenice; COSTA, Cátia (2003). “O governo Lula e as mudanças nas agências reguladoras. Estatísticas do noticiário sobre as agências no período entre 01/12/2002 e 16/05/2003”. Universidade Cândido Mendes: Databrasil.

O'DONNEL, Guillermo. “Democracia Delegativa” *Revista Novos Estudos CEBRAP*, nº 31.

OLIVEIRA FILHO, Gesner (2005). “Desenho Regulatório e Competitividade: efeitos sobre os setores de infra-estrutura”. *GVpesquisa*, relatório 26/2005.

PACHECO, Regina Silvia (2003). “Agências reguladoras no Brasil; Ulisses e as sereias ou Narciso e Eco?”. *VII Congreso internacional del CLAD sobre la reforma del estado y de la administración pública*, panamá: 1 - 10.

PACHECO, Regina Silvia (2006). “Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle”. *Revista de Administração Pública*, 40, 4.

PEIXOTO, Vítor de Moraes (2006). “Relação Executivo Legislativo e Inovação Institucional:> a criação das agências reguladoras no Brasil”. *5º Reunião da ABCP*.

PEREIRA, Carlos; COSTA, Nilson; GIOVANELLA, Lígia. (2001). “O Jogo da Regulação da Saúde Suplementar no Brasil: interesses e processo decisório na arena legislativa”. *Revista Novos Estudos CEBRAP*. N° 60.

PIRES, J.; GOLDSTEIN, A. (2001) “Agências Reguladoras Brasileiras: avaliação e desafios”. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v.8, n. 16, p. 3-42, dez. 2001.

PÓ, Marcos Vinícius (2004). *A Accountability no Modelo Regulatório Brasileiro: gênese e indefinições (os casos da ANATEL e ANS)*. Dissertação de Mestrado – Escola de Administração de Empresas - Fundação Getúlio Vargas.

PÓ, Marcos Vinícius (2009). *O Jogo Regulatório Brasileiro: a estabilidade contratual para além da autonomia das agências*. Tese de Doutorado – Escola de Administração de Empresas - Fundação Getúlio Vargas.

PÓ, Marcos Vinícius; ABRÚCIO, Fernando Luiz (2006). “Desenho e Funcionamento dos Mecanismos de Controle e Accountability das Agências Reguladoras Brasileiras”. *Revista de Administração Pública*. 40, 4: 679-698.

PRADO, Mariana (2007a). “Institutional Reforms, Legal Transplants and Political Systems”. *SELA Conference*, june 2007.

PRADO, Mariana (2007b). “*The Challenges and Risks of Creating Independent Regulatory Agencies: a cautionary tale from Brazil*”. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=983807>. acesso em: 11 de setembro de 2007.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA – CÂMARA DA REFORMA DO ESTADO (1995). *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA – CASA CIVIL (2003). *Análise e avaliação do papel das agências reguladoras no atual arranjo institucional brasileiro: relatório do grupo de trabalho interministerial*. Disponível em www.presidencia.gov.br. Acesso em 18 de abril de 2006.

REZENDE, Flávio da Cunha (2002). “As reformas e as transformações no papel do Estado: Brasil em perspectiva comparada”. in Fernando Abrucio e Maria Rita Loureiro (orgs.), *O Estado numa era de reformas: os anos FHC*, Brasília: SEGES-MP.

SALGADO, Lucia Helena (2003). “Agências regulatórias na experiência brasileira: um panorama do atual desenho institucional”. *IPEA*: texto para discussão nº 941.

SARAIVA, Henrique (2005). “A inserção das agências reguladoras nos sistemas de decisão e controle”. *X Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago, Chile, 18-21 oct.

SHAPIRO, Stuart (2006). “*Presidents and Process: a comparison of the regulatory process under the Clinton and Bush administrations*”. Disponível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=933678#PaperDownload. Acessado em: 12 de agosto de 2007.

SHESPLE, Kenneth (2006). “Rational Choice Institutionalism”. In: RHODES, R; BINDER, S; ROCKMAN, B. *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford University Press.

SILVA, Eduardo Marques (2006). “A Independência das Agências Reguladoras no Brasil e o Projeto de Lei nº 3.337/2004”. *Prêmio SAE 2006*, Rio de Janeiro.

SNYDER, Susan and WEINGAST, Barry (1999). ”*Common Agency in the American System of Shared Powers: the President, the Congress and the NLRB*”. Disponível em: www.stanford.edu/people/weingast/Snyder.weingast.7.01.pdf. Acessado em: 21 de maio de 2007.

SPILLER, Pablo (1990). “Politicians, Interest Groups and Regulators: a multiple-principals agency theory, or let them ‘be bribed’”. *Journal of Law and Economics*. 33, 1: 65-101.

SPILLER, Pablo (1996). “Institutions and Commitment”. *Industrial and Corporate Change*. 3, 2: 421-452.

SPILLER, Pablo and TOMMASI, Mariano (2005) “The Institutions of Regulation: an application to public utilities.” in Menard and Shirley (2005) *Handbook of New Institutional Economics*. Springer – Verlag.

STEIN, Ernesto *et al* (Orgs.) (2006). *The Politics of Policies*: economic and social progress in Latin America. 2006 Report. Inter-American Development Bank – David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.

STERN, Jon; HOLDER, Stuart (1999). “Regulatory Governance: criteria for assessing the performance of regulatory systems. An application to infrastructure industries in the developing countries of Asia”. *Utilities Policy*: 8.

STERN, Jon; CUBBIN, John (2003). “Regulatory Effectiveness: the impact of regulation and regulatory governance arrangements on electricity industry outcomes: a review paper”. City University, London. Department of Economics. Discussion Paper Series n. 04/01.

STIGLER, George ([1971] 2004). “A Teoria da Regulação Económica”. In: MATTOS, Paulo (org.) (2004). *Regulação econômica e democracia: o debate Norte-Americano*. São Paulo, Editora 34.

SUNSTEIN, Cass (2004). “O Constitucionalismo após o New Deal”. In: MATTOS, Paulo (org.) (2004). *Regulação econômica e democracia: o debate Norte-Americano*. São Paulo, Editora 34.

TATCHER, Mark; SWEET, Alec (2002). “The Politics of Delegation: non-majoritarian institutions in Europe” *West European politic*, v. 25, n.1.

TSEBELIS, George (1998). *Jogos Ocultos: escolha racional no campo da política comparada*. São Paulo: Edusp.

VATIERO, Massimiliano (2008). “Measuring Independent Regulatoty Authorities: a review”. Draft. Disponível em <http://ssrn.com/abstract=1280295>. Acessado em 14 de dezembro de 2009.

VOGEL, S. (1996). *Free Markets, More Rules: regulatory reform in advanced industrial economies*. Ithaca: Cornell University Press.

WILLIAMSON, Oliver (2004). “The Economics of Governance”. Draft. Disponível em:
<http://www.isnie.org/ISNIE04/Papers/Williamson%20The%20Economics%20of%20Governance.pdf> . Acessado em 08 de fevereiro de 2009.

WILSON, James. (1989). *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books.

WOOD, B. Dan (1988). “Principals, bureaucrats and responsiveness in clean air enforcements”. *The American Political Science Review*, 82, 1: 213 – 234.

WOOD, B. Dan e WATERMAN, Richard (1991). “the dynamics os political control of bureaucracy”. *The American Political Science Review*, 85, 3: 801 – 828.

WOOLDRIDGE, Jeffrey (2006). *Introdução à Econometria: uma abordagem moderna*. São Paulo, Cenage Learning.

Legislação

ANATEL - Lei nº 9.472
ANAC - Lei nº 11.182
ANTAQ - Lei n. 10.233
ANTT - Lei n. 10.233
ANA - Lei n. 9.984
ANEEL - Lei n. 9.427
ANP - Lei nº 9.478
ANS - Lei n. 9.961
ANVISA - Lei nº 9.782
ANCINE - Medida provisória nº 2.228-1

Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000: Revoga os critérios para exoneração dos diretores e da recondução ao cargo.

Sites:

ANATEL – www.anatel.gov.br
ANAC – www.anac.gov.br
ANTAQ – www.antaq.gov.br
ANTT – www.antt.gov.br
ANA - www.ana.gov.br
ANEEL - www.aneel.gov.br

ANP - www.anp.gov.br

ANS - www.ans.gov.br

ANVISA - www.anvisa.gov.br

ANCINE - www.ancine.gov.br

ABAR – www.abar.org.br

Câmara dos Deputados – www.camara.gov.br

Senado Federal – www.senado.gov.br

Matérias de Jornais:

Contas Abertas, 01/07/2008. “Agências reguladoras têm 75% do orçamento 2008 bloqueado”. Disponível em:

http://contasabertas.uol.com.br/noticias/detalhes_noticias.asp?auto=2296

Contas Abertas, 7/5/2007. “Agências reguladoras possuem 75% do orçamento 2007 bloqueado”. Disponível em:

http://contasabertas.uol.com.br/noticias/detalhes_noticias.asp?auto=1708

Folha Online, 05/11/2006. “Com dois postos vagos, conselho da Anatel só pode tomar decisões de forma unânime”. Disponível em:

<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0511200606.htm>

Estado de São Paulo, 16/01/2005. “Governo Esvazia Agências Reguladoras”

Folha Online, 20/02/2003. “Lula vê país "terceirizado" e ataca agências da era FHC”.

Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2002200302.htm>

Folha Online, 13/03/2003. “Poço pode ser estopim para Lula cortar poder de agências”.

Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1303200303.htm>

Folha Online, 23/03/2004. “Aneel acusa governo de fazer corte "ilegal" no orçamento da agência”. Disponível em:

<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u82294.shtml>

Folha Online, 30/06/2008. “Servidores de agências reguladoras iniciam greve por reajuste

salarial”.

Disponível

em:

<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u417815.shtml>

Valor Econômico. 20/03/2007. “Programa para agências reforça temor de ingerência”.

Disponível em: <http://clipping.planejamento.gov.br/Noticias.asp?NOTCod=343717>

Folha Online, 30/06/2008. “Servidores de agências reguladoras iniciam greve por reajuste

salarial”.

Disponível

em:

<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u417815.shtml>

Valor Econômico. 20/03/2007. “Programa para agências reforça temor de ingerência”.

Disponível em: <http://clipping.planejamento.gov.br/Noticias.asp?NOTCod=343717>

Estadão. 20 de janeiro de 2009 (Editorial). “Agências Violentadas” Disponível em

<http://www.abar.org.br/noticias/Index.asp?vCod=672>