

CATEGORIA PROFISSIONAIS

Tema

## Regulação Econômica

2º Lugar

**O DESENHO INSTITUCIONAL EM PRÁTICA: UMA ANÁLISE DA  
INDEPENDÊNCIA DAS AGÊNCIAS REGULATÓRIAS BRASILEIRAS  
(1997-2009)**

**MARIANA BATISTA DA SILVA**

Mestre e doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal  
de Pernambuco

**V**  
**PRÊMIO SEAE**  
**2010**

Concurso de Monografias sobre os temas:  
Defesa da Concorrência e Regulação Econômica



---

## Agradecimentos

Agradeço o apoio de Marcus André Melo e Enivaldo Rocha ao desenvolvimento desta pesquisa, os comentários de Magna Inácio, Ernani Carvalho, Lúcio Rennó e Flávio Rezende a versões anteriores deste trabalho e também; o incentivo de Dalson Britto e a colaboração de Geovanes Neves.



---

## 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 traduz-se em independência na prática? Há interferência do Executivo nas agências regulatórias após seu estabelecimento formal como órgãos independentes? Quais os determinantes da interferência política? Tendo em mente tais questionamentos, este 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 exploradas na análise são 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 os próprios presidentes que preferem algo ou significa que são preferências pelos presidentes de alguém? São as preferências dos próprios presidentes.) são fatores cruciais que afetam o grau de interferência do Poder Executivo no processo regulatório. Um modelo de efeitos aleatórios é estimado com dados de painel para o período de 1997 a 2009, cobrindo as dez agências nacionais. 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 a, entre outros, regras de indicação e demissão, autonomia financeira e funcional. A análise mostra que as preferências do presidente, o custo de credibilidade, o setor de atuação e a obrigatoriedade de contrato de gestão são fatores relevantes para a explicação da variação no grau de interferência sofrido pelas agências regulatórias brasileiras.

**Palavras-chave:** desenho institucional; independência; credibilidade.



---

## Sumário

1	Introdução	251
2	Apresentando o objeto: reforma do Estado e a criação de agências regulatórias independentes no Brasil	253
3	O desenho institucional da regulação: delegação e construção da credibilidade regulatória	263
3.1	Delegação, modelos <i>principal-agent</i> e a construção da credibilidade regulatória	263
4	Mensurando a independência das agências regulatórias brasileiras	269
4.1	Índice de independência formal: acessando o desempenho das agências nacionais	270
4.2	Índice de interferência política: a proposta de um novo indicador	275
5	Determinantes da interferência: uma análise exploratória	286
5.1	Mensurando as variáveis independentes	287
5.1.1	Preferências do presidente	287
5.1.2	Independência formal das agências regulatórias	288
5.1.3	Custo de credibilidade	288
5.1.4	Variáveis de controle	289
5.2	Condições da interferência	289
6	Conclusão	292
	Referências	294

Lista de figuras

Figura 1. Ambiente institucional e a <i>performance</i> da regulação	267
--	-----

Lista de gráficos

Gráfico 1. Agências regulatórias criadas ou reformadas na América Latina	255
Gráfico 2. Índice de independência formal – agências federais brasileiras	275
Gráfico 3. Vacância anual das agências regulatórias brasileiras	279
Gráfico 4. Evolução anual do contingenciamento orçamentário	280
Gráfico 5. Índice de interferência política – agências nacionais brasileiras	285
Gráfico 6. Evolução da interferência política nas agências federais brasileiras	286

Lista de quadros

Quadro 1. Características do processo de criação das agências regulatórias federais	256
Quadro 2. Características setoriais das agências regulatórias federais	258
Quadro 3. Desenho institucional da independência das agências regulatórias brasileiras	260
Quadro 4. Modelos <i>principal-agent</i> aplicados à relação entre as agências regulatórias e o poder político	265
Quadro 5. Índice de independência formal	271
Quadro 6. Diretores exonerados por conflitos com o Executivo	277
Quadro 7. Índice de independência na prática	282

Lista de tabelas

Tabela 1. Independência formal das agências regulatórias brasileiras	273
Tabela 2. Vacância na diretoria das agências regulatórias brasileiras (dias)	278
Tabela 3. Contingenciamento orçamentário das agências regulatórias brasileiras	280
Tabela 4. Comunalidades	283
Tabela 5. Variância total explicada	283
Tabela 6. Cargas fatorias	284
Tabela 7. Modelo de Regressão Linear – painel efeitos aleatórios VD índice de interferência política	291



## 1 Introdução

Tema de amplo consenso, os anos 1990 para o Brasil se constituíram na “década das reformas”, que alcançaram várias esferas do Estado brasileiro. Neste contexto, a reforma do modelo regulatório vigente assumiu papel central, buscando adaptar o Estado a um ambiente de pós-privatização.

O modelo endógeno de regulação, centrado na autorregulação por departamentos de ministérios gestores, é substituído pelo modelo de regulação por agência independente (MELO, 2002). Nesse sentido, a ausência de controle direto de tais órgãos pelo Poder Executivo fez com que as agências regulatórias se transformassem na principal inovação institucional da reforma do Estado da década de 1990, sendo a independência sua característica definidora.

Características 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; a existência de um orçamento próprio e a prerrogativa de que seus objetivos e sua forma de intervenção só possam ser modificados mediante legislação, devido a sua não inserção em alguma hierarquia, fundamentam a independência como elemento central do desenho institucional de tais órgãos (MELO, 2002).

Mas por que a independência das agências regulatórias é algo relevante? De inspiração norte-americana, no contexto da América Latina tais agências regulatórias independentes foram especialmente desenhadas com o objetivo de sanar a dificuldade de estabelecimento de compromissos intertemporais, própria do setor de infraestrutura.

A dificuldade no estabelecimento de compromissos intertemporais tem por base o seguinte problema entre o governo e as empresas reguladas: mercados sujeitos à regulação geralmente envolvem setores que apresentam *sunk costs* bastante significativos e se constituem em serviços de alta visibilidade para os cidadãos, o que confere alta politização (LEVY; SPILLER, 1994, 1996). Exemplos clássicos de setores que possuem essas características são energia elétrica e telecomunicações. Dessa forma, os investimentos nessas áreas mostram-se bastante arriscados.

Por conseguinte, para assegurar que o bem será produzido e que investimentos serão feitos no intuito de 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 de que não haverá mudanças nas “regras do jogo” com a mudança das elites políticas. Essa obediência às regras é a base da credibilidade da política regulatória de um país (LEVY; SPILLER, 1994, 1996; SPILLER, 1996; HOLBURN; SPILLER, 2002; SPILLER; TOMMASI, 2005).

Nesse sentido, a independência do órgão regulador torna-se uma dimensão importante da governança regulatória do país, principalmente porque está diretamente associada à credibilidade dos compromissos firmados com o mercado e, por consequência, à atração de investimentos e ao desenvolvimento do setor regulado

em questão. Além de sua importância para a construção da credibilidade regulatória do país, a independência do órgão regulador constitui-se numa dimensão importante da governança regulatória porque também afeta o número de atividades que a agência consegue desempenhar e a qualidade de seus resultados em termos de eficiência e de eficácia.

Assim, do ponto de vista analítico, a independência das agências é um tema relevante, fomentando um conjunto de questões de interesse para os especialistas em particular e para a sociedade em geral. Qual o grau de independência atribuído às agências regulatórias brasileiras no seu desenho institucional? Como essa independência é desempenhada na prática? Há diferença no grau de independência das diferentes agências? E ao longo do tempo? Quais seus determinantes?

Considerando tais questionamentos, esta análise centra-se na independência das agências federais ante o Poder Executivo. Seguindo essa linha, a independência é analisada com base na perspectiva formal, isto é, a independência estabelecida na lei, e também seu desempenho na prática, ou seja, o grau de independência após a delegação de poderes do Executivo para as agências.

Este trabalho parte do pressuposto de que a independência formal incentiva a independência de fato, mas não é determinante, sendo de grande importância a análise sistemática de como a independência é desempenhada na prática. Tendo isso em mente, o objetivo deste trabalho é analisar a governança dos contratos após seu estabelecimento, isto é, a independência das agências diante do Executivo *após* a delegação formal de poderes.

Neste ponto, faz-se necessário definir exatamente o que se entende aqui como independência – 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 adéquem às suas preferências (HANRETTY; KOOP, 2009).

Nesse contexto, o foco da análise está nos aspectos institucionais, ou ainda, nos mecanismos institucionais da independência, como a estabilidade dos diretores, a autonomia orçamentária e 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 terem seus procedimentos modificados ou se tornarem menos influentes no processo regulatório.

No intuito de desenvolver tal análise da independência política das agências regulatórias brasileiras, este trabalho foi dividido em quatro seções interdependentes, além desta introdução. Na segunda seção, o objeto de análise – as agências regulatórias – é apresentado, discutindo-se o processo de reforma do Estado e a criação de tais

órgãos, ressaltando as características relevantes das agências, tais como seu desenho institucional e a estrutura dos setores nos quais atuam. Na terceira seção é apresentada uma discussão da literatura, que fundamenta o desenho de pesquisa aqui proposto. Na quarta seção, 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, objetiva sistematizar o nível de independência estabelecido nas regras formais e assim acessar o potencial de independência das agências na prática. Por sua vez, o índice de independência prática identifica o desempenho dos mecanismos de independência na prática, possibilitando a análise da interferência na independência das agências após seu estabelecimento como órgãos autônomos e também ao longo do tempo, desde sua criação. Por último, a quinta seção dedica-se à análise exploratória do padrão de independência prática encontrado na seção anterior. Aqui, o índice de independência prática torna-se a variável dependente, o fenômeno a ser explicado, e o índice de independência formal, uma das variáveis independentes. Além do constrangimento institucional das regras formais, são consideradas ainda outras variáveis, tais como a vinculação ao processo de privatização (custo de credibilidade), o setor de atuação da agência, as preferências do chefe do Executivo, entre outras variáveis de controle.

A análise aqui proposta mostra-se ainda exploratória, mas relevante no sentido de que pouco ainda é produzido de forma sistemática sobre essa importante dimensão da governança regulatória que é a independência.

## **2 Apresentando o objeto: reforma do Estado e a criação de agências regulatórias independentes no Brasil**

Tema de amplo consenso, os anos 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). 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 a forma de intervenção do Estado brasileiro. Nas palavras do grande idealizador da reforma dos anos 1990: “Tornou-se cada vez mais claro que a causa básica da grande crise dos anos 1980 [...] 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; SPINK, 2005).

Sob esse prisma, “fazer o Estado funcionar melhor e a um menor custo tornou-se a palavra de ordem” (REZENDE, 2002, p. 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 Cardoso.<sup>1</sup>

A reforma regulatória assume papel central nessa reestruturação do Estado a partir da modificação profunda do relacionamento entre o Estado e o mercado. A forma regulatória preexistente 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 1 pode ser vista a “difusão contagiosa” (JORDANA; LEVI-FAUR, 2005) das agências reguladoras na América Latina.

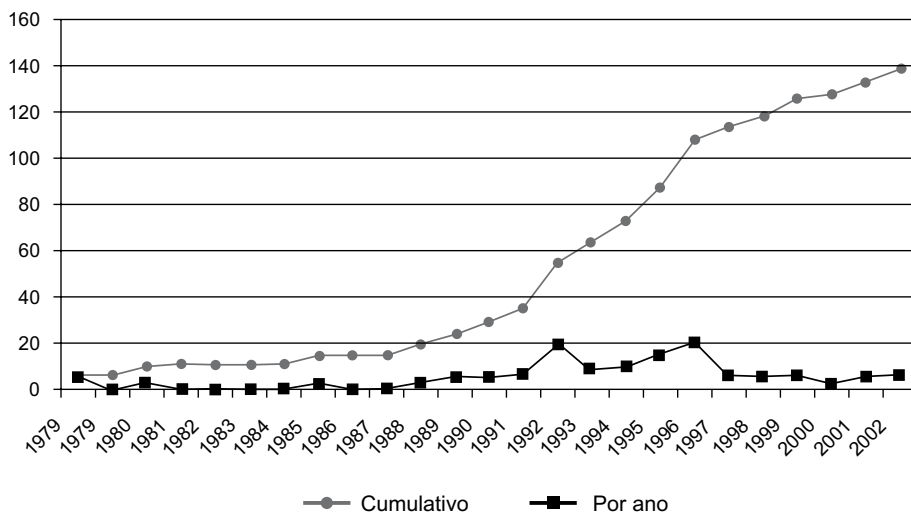
No Gráfico 1 também pode ser observado que há uma evolução gradual na criação de agências reguladoras em toda a região, sendo notável o aumento significativo a partir da década de 1990. Analisando 19 países latino-americanos em 12 setores econômicos e sociais, os autores chegam à conclusão de que “*not one sector studied in this article and not one country in the region, including Cuba, remained untouched by the sweeping forces of this change*”<sup>2</sup> (JORDANA; LEVI-FAUR, 2005, p. 103). Desse modo, a

1 A primeira iniciativa diante da crise do Estado e da 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.

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.

implantação do modelo regulatório por agência independente no Brasil representou uma inovação para seu regime regulatório, porém inserida num contexto de difusão regional.

Gráfico 1. Agências regulatórias criadas ou reformadas na América Latina



Fonte: JORDANA; LEVI-FAUR (2005)

No Gráfico 1 também pode ser observado que 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 19 países latino-americanos em 12 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*”<sup>3</sup> (JORDANA; LEVI-FAUR, 2005, p. 103). Desse modo, a implantação do modelo regulatório por agência independente no Brasil representou uma inovação para seu regime regulatório, porém inserida num contexto de difusão regional.

Entre 1996 e 2009 foram criadas dez agências regulatórias no âmbito federal brasileiro, 24 agências estaduais e dez agências municipais. O Quadro I apresenta as características gerais do processo de criação das agências nacionais. A partir dele se pode 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.

3 N. A.: “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.

Ligado a essa questão está o fato de as agências brasileiras terem sido criadas não somente por meio de projetos de lei, mas também por meio de medidas provisórias, que modifica o *status quo* imediatamente, sem a anuência do Poder Legislativo. Como observamos, agências foram criadas por meio da liderança do Executivo, inclusive, em alguns casos, sem a manifestação do Legislativo, num curto espaço de tempo que torna a participação dos grupos organizados bastante improvável.

Contudo, apesar da 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 ao 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.

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 n. 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 n. 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
Agência 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 n. 2.228-1, de 6 de setembro de 2001	—	—
Agência Nacional de Aviação Civil (Anac)	2005	Projeto de lei	Executivo Federal	Lei n. 11.182, de 27 de setembro de 2005	1763 dias (163)	Apresentou Substitutivo

Fonte: Casa Civil; Banco de Dados Legislativos do Cebrap

Notas: \* 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 relevante a ser ressaltado é que, 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, porque o Poder Executivo retira de seus ministérios a atividade de regular os mercados (PACHECO, 2003). Tendo isso em mente, pergunta-se: por que o Poder Executivo delega a atividade regulatória a agências autônomas sobre as quais não terá mais controle hierárquico? Dito de outra forma: por que o Poder Executivo engajar-se-ia numa ação que diminui seu poder discricionário, e ainda mais, por iniciativa e liderança própria, como visto no Quadro 1? Há quatro argumentos mais consolidados na literatura acerca do porquê 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 a redução da assimetria informacional ante 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 beneficiar-se-ia da *expertise* da agência regulatória e realizaria “mais e melhores políticas” (BENDOR et al., 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 que podem ter impactos eleitorais negativos. A base do argumento está em que políticas regulatórias têm um impacto não desprezível sobre os grupos da sociedade, de forma que o Poder Executivo pode beneficiar-se de órgãos autônomos para transferir a culpa por medidas que afetem 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 forma de “cristalizar” suas preferências regulatórias, atando as mãos do governo seguinte e, conseqüentemente, impedindo que este efetue modificações bruscas (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 ideia básica é que para construir a credibilidade da regulação um sistema político tem de lidar com o problema da inconsistência intertemporal das preferências dos atores, isto é, em contexto de privatizações o governo tem de sinalizar para o mercado que o marco regulatório não será modificado arbitrariamente e que as empresas não serão expropriadas, garantindo desse modo que as empresas invistam e assegurem o desenvolvimento do setor. Todavia, no tempo  $t + 1$ , o governo, por pressões eleitorais ou macroeconômicas, pode decidir agir oportunisticamente 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 de ser crível, de modo que sejam garantidos investimentos e o desenvolvimento do setor em questão (LEVY; 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. Este argumento se sustenta mesmo com a posterior criação de agências desvinculadas do processo de privatização, responsável pela regulação econômica ou social. Isso acontece porque o desenho institucional das primeiras agências (Aneel, Anatel e ANP) foi tomado como inspiração e guia para a construção das novas agências.

No Quadro 2 são apresentadas as características setoriais de cada agência regulatória nacional. Tais características são relevantes na medida em que apresentam a estrutura de mercado, os atores envolvidos na regulação e 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, a transmissão, a distribuição e a comercialização de energia elétrica, em conformidade com as políticas e as 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, à prestação e à fruição dos serviços de telecomunicações no regime público; celebrar contratos de concessão e proceder à revisão tarifária
ANP	Econômica	Mercado e 1 (uma) empresa pública central	Médio	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 as 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



Agência	Tipo de regulação	Estrutura do mercado	Link com o processo de privatização	Objetivos da agência
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: *Websites* das agências e leis de criação

Um primeiro ponto a ser ressaltado para o entendimento do Quadro 2 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 a regulação social abarca 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 2, as agências regulatórias nacionais 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 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 há muito privatizada, que possui uma rede de grupos organizados bastante tradicional e forte.

A ligação da criação da agência com o processo de privatização remete diretamente ao custo de credibilidade associado ao setor (MUELLER; 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, pois têm de sinalizar um compromisso crível do Poder Executivo em não interferir arbitrariamente no marco regulatório em questão. Assim, Aneel, Anatel e, em menor escala, ANP diferenciam-se 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 desses diferentes setores. O fio condutor básico é que as agências devem seguir as políticas nacionais, sejam elas estabelecidas diretamente pelo Executivo ou por conselhos setoriais. Dada essa 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, que detém um escopo de atuação bastante restrito.

Após uma breve análise do Quadro 2, pode-se notar que dentre as dez agências regulatórias nacionais brasileiras há diferenças marcantes quanto aos grupos envolvidos na regulação, aos custos de credibilidade associados à agência e às suas competências para lidar com os grupos regulados. Tendo em mente tais diferenças, torna-se relevante questionar o formato institucional específico para lidar com tais especificidades.

Há muito se vê a independência ante os poderes políticos como a característica definidora desses novos órgãos regulatórios. Tais agências inserem-se no ordenamento jurídico brasileiro como autarquias em regime especial, o que as caracteriza como órgãos com personalidade jurídica, receita e patrimônio próprios. Elas 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). As agências administram orçamento próprio, e seus objetivos e sua forma de intervenção só podem ser modificados mediante legislação, por não estarem inseridas em nenhuma hierarquia.

Contudo, tais diretrizes gerais manifestam-se 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 3 são apresentadas as características institucionais da independência das agências regulatórias nacionais 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: cinco diretores com mandato fixo de quatro 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 pessoa; os procedimentos administrativos e as competências da agência podem ser modificados mediante medida provisória
Anatel	Ministério das Comunicações	Diretores: cinco diretores com mandato fixo de cinco 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

Agência	Vinculação ministerial	Mecanismos institucionais de independência
ANP	Ministério de Minas e Energia	Diretores: cinco diretores com mandato fixo de quatro anos; indicação do Executivo com aprovação do Senado; sem regulamentação específica acerca da demissão e da 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: cinco diretores com mandato fixo de três anos; indicação do Executivo com aprovação do Senado; demissão sem justificativa apenas no início do mandato; permitida 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
ANS	Ministério da Saúde	Diretores: cinco diretores com mandato fixo de três anos; indicação do Executivo com aprovação do Senado; demissão sem justificativa apenas no início do mandato; permitida 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
ANA	Ministério do Meio Ambiente	Diretores: cinco diretores com mandato fixo de quatro anos; indicação do Executivo com aprovação do Senado; demissão sem justificativa apenas no início do mandato; permitida 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
ANTT	Ministério dos Transportes	Diretores: cinco diretores com mandato fixo de quatro anos; indicação do Executivo com aprovação do Senado; vedada a demissão sem justificativa; permitida uma 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: três diretores com mandato fixo de quatro anos; indicação do Executivo com aprovação do Senado; vedada a demissão sem justificativa; permitida uma 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

Agência	Vinculação ministerial	Mecanismos institucionais de independência
Ancine	Ministério da Cultura	Diretores: quatro diretores com mandato fixo de quatro 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: cinco diretores com mandato fixo de cinco 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; o 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 3 apontam a razoável independência das agências regulatórias brasileiras diante do Poder Executivo Federal. Geralmente, 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. Entretanto, isso 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 ante o Executivo? Um ponto relevante deve ser mencionado antes de se pensar em uma resposta para tal questionamento. Este se refere ao fato de que o Poder Executivo tem incentivos para interferir nas agências regulatórias, porque a responsabilidade pelos resultados econômicos é associada diretamente ao presidente da República, por ser este ator eleito majoritariamente, por seu eleitorado ser nacional e pela histórica condução pelo Poder Executivo de assuntos relativos aos bens de utilidade pública, como a energia elétrica e a telefonia. Assim, segundo Prado (2007b):

*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, 2007b, p. 446).<sup>4</sup>*

4 Se o presidente for mantido eleitoralmente responsável pelo que as agências estão fazendo, ele terá fortes incentivos para tentar influenciá-las para implementar políticas populares. Por exemplo, o presidente pode tentar fazer com que as agências reduzam as tarifas de eletricidade para consumidores residenciais, dado que tarifas de eletricidade têm sido historicamente determinadas pelo Poder Executivo, existindo a probabilidade de serem percebidas como responsabilidade do presidente, mesmo após a privatização.

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. Considerando esse aspecto, este trabalho busca chamar a atenção para a independência das agências após a delegação formal de poderes, ou seja, para a governança do “contrato delegativo” após sua instituição.

Assim, a análise da independência das agências regulatórias brasileiras empreendida neste trabalho tem por foco principal o momento posterior à sua instituição, isto é, o uso de mecanismos institucionais de interferência na independência das agências. As agências regulatórias brasileiras são de fato independentes? Quais fatores explicam a interferência na independência das agências?

Na próxima seção serão apresentadas as bases teóricas nas quais se fundamenta o desenho de pesquisa aqui proposto para analisar exploratoriamente tal fenômeno.

### **3 O desenho institucional da regulação: delegação e construção da credibilidade regulatória**

Este estudo situa-se teoricamente sobre o eixo das teorias da regulação. Por restrição de espaço, nesta seção são apresentados apenas os modelos institucionais. Ao final da discussão desta literatura, é exposta sua importância para a construção do desenho de pesquisa aqui proposto.

#### **3.1 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. Considerando o enfoque contratualista (MELO, 2000) e a 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 pelo 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, p. 1).<sup>5</sup>

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, podendo 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 em 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 atores,<sup>6</sup> uma vez que os “contratos são quase sempre incompletos, ou seja, não possibilitam a estipulação de uma gama de contingências futuras” (MELO, 2000, p. 20). Essa relação entre custos e benefícios, em sua acepção mais extrema, além da delegação, pode levar ainda a uma outra situação: a de abdicação. Isso ocorre principalmente porque a delegação envolve uma grande transferência de poder. Nesse caso, o risco incorrido nessa ação é que as pessoas a quem foi transferido o poder abusem dele, perdendo o *principal* o controle do que é feito (LUPIA, 2001). Desse 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, tais como: podendo ser a delegação das agências para as concessionárias indiretamente; delegação dos cidadãos para os políticos; ou, ainda, do presidente, do Legislativo, ou de ambos, para as agências (MELO, 2000).

No âmbito da área em questão, os trabalhos analisam a delegação entendida do seguinte modo: o presidente, o Legislativo ou ambos (*principal*) delegam a atividade regulatória, juntamente com o poder de realizá-la, para as agências reguladoras (*agent*), de modo que se beneficiem de sua *expertise* e assim realizem mais e melhores políticas (MELO, 2001). Entretanto, o presidente ou o Legislativo com essa ação incorrem no risco de empossar um *agent* que tenha interesses contrários aos seus ou não possua as características sinalizadas para o *principal* no momento do contrato (seleção adversa) ou, posteriormente à 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. Neste processo, a agência pode ou não ser independente, e o *principal*, seja ele o presidente, o Legislativo ou ambos,

5 “A delegação ocorre quando alguma pessoa pede a outras para realizar tarefas em seu favor. [...] A delegação é benéfica porque 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, a delegação aumenta o número de tarefas que podemos efetuar”.

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

pode ou não controlar os resultados regulatórios. Dito de outra forma, ao analisar os *outcomes*,<sup>7</sup> busca-se auferir a capacidade do *principal* de manter as políticas de acordo com suas preferências, bem como os mecanismos utilizados para tanto, mesmo após a instituição de um órgão autônomo.

A partir desse 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 4 podemos ver os principais resultados dessa literatura e 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	Oversight 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
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 da autora

O foco dos trabalhos apresentados anteriormente está no controle político dos resultados da regulação, ou seja, por meio de mecanismos políticos e institucionais os atores testam a capacidade de o *principal* manter os *outcomes* 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. Isso mostra que, apesar do papel central desempenhado pelo Legislativo

<sup>7</sup> Os *outcomes* ou os resultados da agência neste caso referem-se basicamente a uma maior ou menor intervenção do Estado no mercado. Desse 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.

na criação das agências nos Estados Unidos, a relevância administrativa do Executivo não está sendo esquecida.

Por sua vez, os mecanismos analisados compõem-se basicamente de diretores, orçamento e procedimentos administrativos. O orçamento é fortemente indicado 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.

Sob outro aspecto, os diretores mostram-se como uma forma de “colonização” (MOE, 1985) das agências, de modo que o *principal* indicaria ao cargo reguladores com preferências próximas às suas como uma forma de direcionar os resultados da agência. Tal mecanismo de controle 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 o for. Tais características institucionais gerariam diretores mais diretamente responsáveis perante o *principal*.

Por último, os procedimentos administrativos constituem uma variável relativamente inovadora no debate. Confrontando diretamente a ideia bastante propagada de que o Legislativo não exercia *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 utilizando mecanismos de participação diretamente no processo regulatório. Com isso, o legislador garante quais grupos serão beneficiados e dá a eles 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 precederam, pois 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.

Nesse mesmo sentido, outra estrutura teórica vinculada à tradição neoinstitucionalista 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 a 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.



Essa 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. Tomando por base o 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 mostram-se bastante arriscados. Por conseguinte, para assegurar que o bem será produzido e que investimentos serão feitos para manter o setor em desenvolvimento, há a necessidade de as autoridades governamentais assegurarem que os contratos sejam cumpridos no momento de seu estabelecimento e no futuro e que não haverá alterações nas “regras do jogo” com a mudança das elites políticas (MELO, 2000). Essa obediência às regras é a base da credibilidade da política regulatória de um país.

Observando-se essa constatação, a teoria apresenta-nos a ideia 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, mas sim pelas feições das instituições mais amplas do contexto no qual está inserida (LEVY; SPILLER, 1994; SPILLER, 1996). Dito de outra forma, a performance da agência ou o resultado final de sua atuação é o resultado de uma relação entre a escolha do desenho da agência e de seus instrumentos e sua adequação à dotação institucional do país. Isso 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 são uma escolha tolhida pelo desenho da agência e, indiretamente, pelo ambiente institucional do país. As principais proposições do modelo estão esquematizadas na Figura 1.



Figura 1. Ambiente institucional e a *performance* da regulação

Fonte: elaboração da autora com base em Levy e Spiller (1994); Spiller (1996); Holburn e Spiller (2002); Spiller e Tommasi (2005)

Com base nesse modelo, a análise da regulação deve se iniciar com algumas considerações acerca do ambiente institucional do país. Esse ambiente é composto de cinco elementos: (1) as instituições do Executivo e do Legislativo; (2) as instituições judiciárias; (3) costumes e outras normas largamente aceitas que constroem a atividade de indivíduos e instituições; (4) a distribuição dos interesses na sociedade e a balança de poder entre eles; (5) as capacidades administrativas da nação. Mudanças nesses aspectos do ambiente institucional ocorrem muito lentamente e de forma independente do regime regulatório, sendo, portanto, analisadas como variáveis independentes.

Por sua vez, o desenho institucional é objeto de escolha dos formuladores de política. Todavia, tal escolha é constrangida pela dotação institucional do país, pois aspectos como a rigidez ou a flexibilidade do mandato da agência se vinculam a fatores mais amplos, como a concentração de poderes no Executivo/Legislativo ou a capacidade de o Judiciário 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. Desse modo, o resultado final da política e sua credibilidade são produtos da inter-relação de todos esses fatores (LEVY; SPILLER, 1994; SPILLER, 1996; HOLBURN; SPILLER, 2002; SPILLER; TOMMASI, 2005).

A principal constatação dessa argumentação é que a regulação possui um grau mais elevado de credibilidade em países com sistemas políticos que constroem a ação discricionária de determinados atores políticos sobre as agências, reduzindo assim seus incentivos e suas possibilidades para a ação oportunista.

Relacionando esses postulados à teoria anteriormente trabalhada – a teoria da delegação –, pode-se verificar que a relação entre *principal* e *agent* é inserida num contexto institucional, de modo que esse ambiente mais amplo impacta diretamente na estrutura de incentivos que um governante tem para agir de forma oportunista, alterando as regras do jogo.

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

O desenho de pesquisa aqui proposto tem por base a literatura anteriormente discutida acerca do processo de regulação, lidando 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 nacionais brasileiras.

A proposta aqui apresentada tem por base um modelo *principal-agent*. A análise é centrada na relação entre o Poder Executivo e as agências regulatórias. A diferença das análises anteriormente apresentadas está na variável dependente, a saber, 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). Nesse sentido, a análise é centrada na interferência do presidente na independência das agências, sendo essa 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; KOOP, 2009, p. 5).<sup>8</sup>*

Levando-se em conta a ideia de que a independência das agências é baseada na 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 a anunciada capacidade de tomar decisões autonomamente. Assim, o foco desta análise está na interferência do Poder Executivo na independência das agências regulatórias, analisada por meio de suas características organizacionais, ou ainda nos *outcomes* políticos da agência e não nos *outcomes* econômicos.

Com isso, analisa-se aqui a independência na prática das agências ante o Executivo, com base nos mecanismos institucionais de interferência elencados pela literatura especializada e também buscando nessa literatura variáveis explicativas para o padrão de independência observado.

Na seção seguinte será discutida a possibilidade de mensuração tanto da independência formal quanto da independência na prática, focando nas agências regulatórias nacionais brasileiras. Por conseguinte, é apresentado o desempenho das agências regulatórias brasileiras em termos de sua independência.

#### 4 Mensurando a independência das agências regulatórias brasileiras

Nesta seção analisar-se-á empiricamente a independência das agências regulatórias brasileiras. Especificamente, o foco incide sobre a independência das agências

<sup>8</sup> Entendemos por independência de A com relação a B 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 no sentido de ameaças ou persuasão por algum B que provoca, ou tenta provocar, A a agir da maneira desejada por B.

diante do Executivo Federal. Com esse intuito, o desenho de pesquisa tem por base a análise da independência por meio de determinadas características institucionais e não os *outcomes* econômicos da regulação. O foco em tais características justifica-se 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*<sup>9</sup> (CUKIERMAN; WEBB; NEYAPTI, 1992 p. 353).

A atenção sobre o desenho institucional relaciona-se intimamente com a definição de independência utilizada neste trabalho. Como dito na seção 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; KOOP, 2009, p. 5). Adicionalmente, um regulador independente tem 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. Por esse motivo, a análise das características institucionais torna-se fundamental.

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 perante os grupos de interesse, a *accountability*, o processo decisório, as ferramentas regulatórias, dentre outros. Tal literatura é fortemente influenciada pelo debate sobre bancos centrais (CUKIERMAN; WEBB; NEYAPTI, 1992).

De modo geral, a literatura empírica pode ser subdividida em dois grupos distintos: a construção de índices de independência formal (GUTIERREZ, 2003; GHEVENTER, 2005; GILARDI, 2005; HANRETTY; KOOP, 2009), e a construção de indicadores que busquem captar a prática, isto é, a independência de fato (STERN; HOLDER, 1999; STERN; CUBBIN, 2003; CORREA; PEREIRA; MUELLER; MELO, 2006; ANDRES; GUASCH; DIOP; AZUMENDI, 2007).

O objetivo desta seção é analisar a independência formal das agências brasileiras e propor um novo indicador baseado na independência prática de tais órgãos.

#### 4.1 Índice de independência formal: acessando o desempenho das agências nacionais

Esta subseção propõe-se 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 perante o Poder Executivo

<sup>9</sup> As instituições não podem absolutamente prevenir um resultado indesejado nem assegurar um desejável, mas o modo como alocam a autoridade de formular decisões no setor público faz alguns resultados de políticas mais prováveis e outros menos prováveis.

estabelecido nos seus desenhos institucionais. No Quadro 5 a seguir encontram-se os indicadores incluídos no índice de independência formal e os valores atribuídos.

O índice foi construído da forma mais simples possível, visando à diminuição da quantidade de erro e arbitrariedade introduzida na análise, seguindo 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, porque o desenho institucional da regulação por agência independente no Brasil foi construído com certa homogeneidade, não demandando um índice complexo como o de Gilardi (2005), mais adequado para análises *cross-national*.

Dessa forma, o índice aqui empregado mostra-se mais conciso, tanto no sentido das variáveis incluídas como no 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 gradação dos itens-resposta, devido ao fato de não haver razões teóricas suficientes e incontestes para a atribuição de valores diferenciados. A seguir é apresentado o índice.

Quadro 5. Índice de independência formal

Variável	Descrição	Codificação
Mandato	O mandato dos diretores é superior ou igual a quatro 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 a anuência do Legislativo?	1 (Sim) 0 (Não)

Fonte: elaboração da autora

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

diante do presidente. Nesse sentido, quanto maior o mandato dos diretores, mais independente será a agência. Esta é mais independente quando o mandato de seus diretores é maior ou igual a quatro 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 a determinada ação. Por isso, 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 a 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, uma vez que induz o regulador a pautar suas decisões com base nas preferências dos atores políticos como uma forma de assegurar sua manutenção no cargo. A variável conhecimento técnico foi incluída considerando-se 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. Porém, a ausência de relação com o setor pode ser um indicador da forte ligação e da 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. Levando-se esse fato em conta, 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. A variável “revisão” refere-se à possibilidade de reversão das decisões da agência por outros atores que não o Judiciário. Tal variável refere-se 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 constitui-se num mecanismo bastante ressaltado na literatura, sendo maior o grau de independência da agência quando seu orçamento é definido por ela própria do que quando essa decisão depende do governo.

Quando o governo tem controle da política de pessoal, 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. Dessa maneira, quando o Legislativo tem de ser consultado, as regras tornam-se mais estáveis e menos sensíveis a qualquer modificação nas preferências do Executivo. Essa 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).

Na Tabela 1 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
Anac	0	1	0	1	0

Fonte: elaboração da autora. Cf legislação nas referências

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

A observação da Tabela 1 aponta que, dos dez indicadores incluídos no índice, quatro não possuem variação entre as agências. O orçamento das agências tem por base recursos próprios, como fundos, multas e também recursos do governo. No entanto, 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, sua diretoria colegiada, tem autonomia para solicitar e definir a alocação de seus recursos humanos. Quanto à 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”.<sup>10</sup>

As demais semelhanças remetem a diretrizes constitucionais, como a indicação seguida de aprovação pelo Senado dos diretores e 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 concentram-se principalmente nos indicadores do *status* dos diretores. O mandato dos diretores é fixo, e o tempo varia pouco, existindo apenas duas agências com mandato inferior a quatro anos. Em caso de demissão, esta é possível apenas por meio de sentença transitada em julgado ou nos quatro primeiros meses de atuação do diretor.

Com relação à recondução dos diretores, a permissão torna-os 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. Contudo, em 2001 tal item foi suprimido. Na variável que se refere à necessidade de aprovação de decisões pelo governo, há uma clara divisão entre as agências: algumas delas não requerem a aprovação do governo para o estabelecimento de suas principais regras, e outras necessitam dessa aprovação.

Caso ímpar é o da Aneel, que em 2004 perdeu o poder de definir os contratos de concessão autonomamente, ficando a depender diretamente do governo. A revisão das ações da grande maioria das agências é feita apenas pelo Judiciário. Isso significa que as agências se constituem na última 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. A seguir inserimos o *ranking* das agências no índice de independência formal transformado numa escala de 0 a 1.

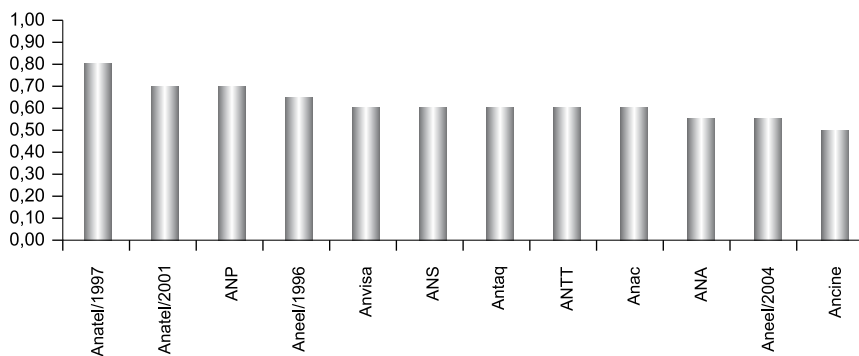
O Gráfico 2 apresenta o nível de independência das agências regulatórias brasileiras. Numa escala de 0 a 1, a independência das agências brasileiras é razoavelmente alta. Como vimos na análise por indicador, as principais restrições à independência estão no *status* dos diretores como um todo, na liberação do orçamento pelo governo

<sup>10</sup> Lei n. 9.986, de 18 de julho de 2000.



e na possibilidade de modificação dos procedimentos e do escopo de atuação por intermédio de medidas provisórias.

Gráfico 2. Índice de independência formal – agências federais brasileiras



Fonte: elaboração da autora

Uma primeira observação é 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 criadas e pelas mais diretamente ligadas ao processo de privatização. Em seguida, aparecem as agências de regulação social e posteriormente as de regulação econômica, e também a Aneel, após a modificação do seu desenho, ocorrida em 2004.

Com base nesse índice, as características organizacionais das agências regulatórias brasileiras puderam ser mensuradas e avaliadas de forma sistemática para apresentar o nível de independência de cada agência perante o Executivo. Como conclusão, observa-se que o nível de independência das agências brasileiras é razoavelmente alto, impondo custos às investidas desse Poder.

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

#### 4.2 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 seu desempenho de fato? No âmbito deste trabalho, a análise é focada na

interferência política ao longo do tempo, por meio de determinadas características institucionais reconhecidamente associadas à independência das agências regulatórias. É por isso que o foco novamente se dá sobre mecanismos relacionados aos diretores das agências, ao orçamento e às suas regras e procedimentos.

Tal desenho possibilita avaliar o grau em que mecanismos de independência estabelecidos no desenho institucional da agência são postos em prática e identificar a variação da independência entre as agências nacionais e ao longo do tempo. Porém, como mensurar tal interferência? O principal problema em tentar mensurar a interferência política é que se está lidando com comportamentos e regras informais, nos quais a informação é quase sempre escassa, e os atores muitas vezes não estão dispostos a revelá-la. Assim, questionários e entrevistas podem se mostrar problemáticos, e informações documentais não existem ou são de difícil acesso.

A estratégia deste trabalho para lidar com tal problemática é a análise dos eixos principais de independência das agências citados anteriormente por intermédio de informações documentais, ou seja: o acompanhamento da estabilidade dos diretores no cargo, o recrutamento de tais diretores, a execução orçamentária e a estabilidade das regras, por meio de informações disponibilizadas pelas instituições envolvidas no processo regulatório. Desse modo, busca-se a construção de um índice que se baseie em medidas como o *turnover* dos diretores (CUKIERMAN; WEBB; NEYAPTI, 1992; MONTOYA; 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 embasar-se no que vem sendo produzido no debate sobre a mensuração da independência na prática.

Especificamente, o foco da análise da independência está na estabilidade dos diretores no cargo, na vacância das diretorias, 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 seu mandato renovado. Entre esses diretores, 29 foram reconduzidos ao cargo – quatro da Aneel, um da Ancine, sete da ANP, quatro da Anvisa, cinco da ANS, quatro da ANA, um da Antaq e três 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 de seu substituto (vacância).

Com isso em mãos, nota-se que dentre os 152 diretores, 25 entregaram o cargo antes do final do mandato – seis da Anac, dois da Ancine, quatro da ANP, um da Anvisa, dois da ANA, dois da Antaq, cinco da Anatel e três da ANTT. Sobre esses casos, foi feita uma busca nos principais jornais de circulação nacional e nos pronunciamentos dos diretores no momento da exoneração, buscando identificar o motivo da entrega do cargo. Nove exonerações relacionaram-se especificamente a conflitos políticos com o Executivo.

Quadro 6. 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	Pediu exoneração por acreditar que a agência não era independente do governo

Fonte: elaboração da autora

Das nove 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 à 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 deixou o comando da Anatel em razão de conflitos relacionados ao estabelecimento do reajuste da telefonia fixa.

Todavia, esse quadro deve ser avaliado com cautela, sendo tal análise dos conflitos apenas ilustrativa, porque ao utilizar tais informações como remetendo aos casos de exoneração por conflitos políticos provavelmente ocorreria um viés de seleção, uma vez que muitos outros casos podem ter ocorrido sem ter chamado a 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. Sob esse aspecto, avaliou-se o tempo que a agência funcionou sem ao menos um de seus diretores – a vacância. Esta refere-se à ausência de regulação específica quanto a um ponto sensível, que é o funcionamento das diretorias colegiadas, que precisam de quórum mínimo para deliberar e também de maioria absoluta para tomar decisões. Dessa forma, quando uma agência permanece por muito tempo sem um ou

mais diretores, seu funcionamento como um todo é prejudicado. Pode-se observar então que a vacância na diretoria das agências pode ser considerada um mecanismo de interferência no funcionamento da agência, ou ainda, de seu enfraquecimento ou de diminuição de sua capacidade decisória.

A seguir 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)

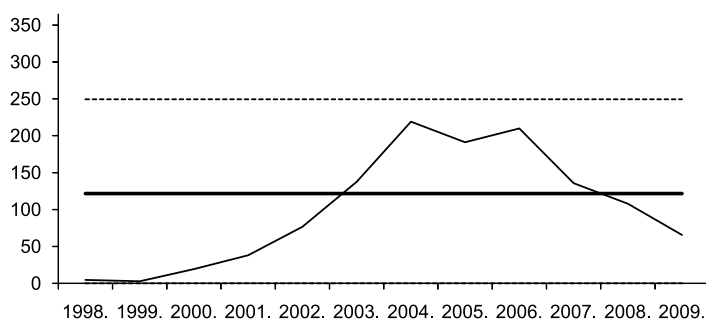
Agência	N	Mínimo	Máximo	Média	Desvio-padrão
Ana	10	0	324	79,00	115,456
Anac	4	0	146	71,75	70,249
Anatel	13	0	365	121,23	131,446
Ancine	7	0	365	184,14	144,415
Aneel	13	0	226	48,08	88,095
ANP	12	0	365	185,92	170,008
ANS	11	0	273	105,55	101,934
Antaq	9	0	317	121,33	147,060
ANTT	9	0	352	92,78	130,986
Anvisa	11	0	300	118,45	105,270

Fonte: elaboração da autora

Como pode ser visto na Tabela 2, todas as agências brasileiras apresentam vacância relativamente alta de suas diretorias. O caso mais sintomático é o da ANP, que na maior parte do ano – 185 dias em média – funciona com ao menos um diretor faltando. Além da ANP, a Anatel e a Ancine também trabalharam sem um de seus diretores por um ano completo. A seguir é apresentado o gráfico da vacância por ano.

No Gráfico 3, podemos ver a linha mais escura – 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 haviam acabado de ser indicados. Como os primeiros mandatos foram intercalados de forma que não fossem coincidentes, a partir de 2000 a renovação é iniciada, com a vacância subindo consideravelmente, atingindo seu pico em 2004.

Gráfico 3. Vacância anual das agências regulatórias brasileiras



Fonte: elaboração da autora

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 isso, 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.).

Pode-se verificar que o orçamento da agência tem por base principalmente fontes próprias. No entanto, 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 do Siafi, e a fórmula é a seguinte:<sup>11</sup>

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

O Siafi apresenta diretamente o valor efetivamente transferido para as agências, que é o total de valores pagos dividido pelo valor 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. A seguir são apresentados os dados das agências regulatórias brasileiras.

11 Os dados do Siafi foram acessados no portal da Câmara dos Deputados: <www.camara.gov.br>.

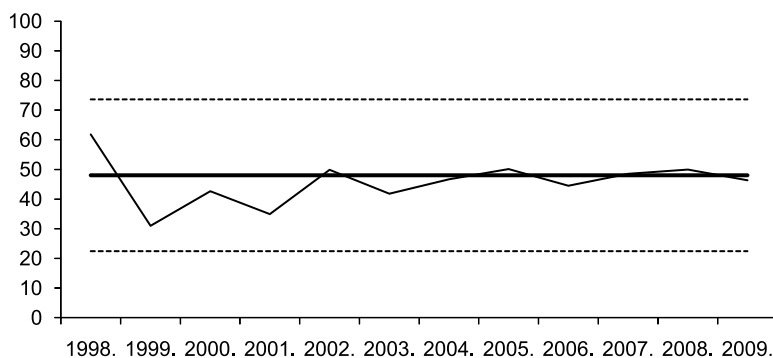
Tabela 3. Contingenciamento orçamentário das agências regulatórias brasileiras

Agência	N	Mínimo	Máximo	Média	Desvio-padrão
ANA	9	41,34	77,97	61,1067	10,46039
Anac	3	28,30	45,88	36,1767	8,93122
Anatel	12	39,34	92,58	73,8975	17,18373
Ancine	6	15,80	42,09	27,3517	9,90327
Aneel	12	17,41	72,84	49,3133	17,15473
ANP	12	54,48	93,91	82,8792	12,67134
ANS	10	5,93	63,57	23,3240	19,00709
Antaq	8	13,75	65,34	35,7100	17,10470
ANTT	8	24,70	80,52	47,1500	20,34853
Anvisa	10	13,23	43,78	22,4820	9,14174

Fonte: elaboração da autora

A Tabela 3 indica que o contingenciamento de orçamento é uma prática frequente e presente em todas as agências, em maior ou menor grau. A agência mais afetada por tal prática é a ANP, em que 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%. O Gráfico 4 apresenta a evolução do contingenciamento anualmente.

Gráfico 4. Evolução anual do contingenciamento orçamentário



Fonte: elaboração da autora

Novamente, a linha mais escura representa a média, e as linhas pontilhadas, o desvio-padrão, para facilitar a comparação. Nota-se que não há um padrão claro de crescimento do contingenciamento ao longo do tempo, tendo uma disposição “zig-zague”, mas este está sempre próximo da média. O ano de 1998 destaca-se acima da

média devido ao fato de que neste ano apenas as agências de infraestrutura estavam em funcionamento, e como pode ser visto na Tabela 3, essas são as agências que mais têm seu orçamento contingenciado.

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 seus procedimentos administrativos mediante medidas provisórias. Avalia-se o uso de medidas provisórias na modificação dos procedimentos da agência com o intuito de captar a ação unilateral do presidente no sentido de alterar o processo de tomada de decisão da agência. Mas, ao contrário do esperado, não foram encontradas modificações dessa ordem. Das dez agências regulatórias federais, somente a Anatel não sofreu modificações por meio de medidas provisórias. Entretanto, tais modificações sofridas não visam especificamente à 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 um mecanismo de interferência utilizado com frequência, pois apenas a Aneel sofreu esse tipo de intervenção, no caso, bastante conhecido, da crise elétrica de 2003, quando o presidente editou medidas provisórias com o intuito de reverter a delegação de poderes e transferir de volta ao ministério o poder de estabelecer os termos dos contratos de concessão.

Estes 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 n. 3.337/2004). Fruto direto do relatório do grupo de trabalho interministerial (PRESIDÊNCIA, 2003), instituído logo no início do governo Lula e coordenado pelo então ministro chefe 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.

A exemplo da Aneel, o objetivo do projeto é devolver aos ministérios a prerrogativa de estabelecer os contratos de concessão. O argumento principal é de que o Estado é o titular do direito de explorar, diretamente ou mediante concessão, os serviços públicos. Sob essa consideração, cabe ao governo estabelecer os termos da concessão, e não as agências autônomas. Este é um ponto particularmente sensível, apontado pelos ministérios gestores, como é exposto no trecho do relatório da Presidência reproduzido a seguir:

Uma das principais distorções do papel das agências detectada foi o exercício de competências do 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 (PRESIDÊNCIA, 2003, p. 24).

Com relação ao controle social das agências, o objetivo principal é estabelecer na lei que as rege 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. Instituiu também as audiências públicas em todas as agências. Atualmente, todas elas já contam com audiências ou consultas públicas. Mas 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.

A iniciativa do Executivo de propor um projeto de lei que visa a 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.

Com a instituição das agências regulatórias e o amadurecimento do modelo por agência independente após mais de dez 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. O projeto de lei ainda não foi votado na Câmara dos Deputados.

Levando em conta 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. Nesse sentido, o índice avalia a independência das agências com base na autonomia orçamentária, na vacância das diretorias e no mandato dos diretores. Esses três mecanismos foram selecionados dentre os demais vistos nesta seção, por se mostrarem os mais relevantes e por serem indicadores incontestes de interferência política.

A seguir são apresentados os indicadores que compõem o índice de interferência política aqui proposto.

Quadro 7. Índice de independência na prática

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 da autora

Como analisado anteriormente, 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 esse índice não foi



ainda validado na literatura, utilizo aqui a técnica de análise fatorial para sua construção. A lógica é que a análise fatorial indica os padrões e as 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; BLACK, 2006).

A análise fatorial é uma técnica de interdependência na qual todas as variáveis são simultaneamente consideradas, cada uma com todas as outras. Daí que 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, com base na análise fatorial são formados fatores para maximizar seu poder de explicação do conjunto inteiro de variáveis originais incluídas. Dito de outra forma, o objetivo da análise fatorial não é a previsão, mas a identificação de uma estrutura latente das variáveis (HAIR; ANDERSON; TATHAM; 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; BLACK, 2005). A análise terá por base as três variáveis anteriormente expostas, que foram padronizadas. As tabelas 4, 5 e 6 apresentam o processo de criação com base na análise fatorial.<sup>12</sup>

Tabela 4. Comunalidades

	Inicial	Extração
Turnover	1,000	,252
Vacância	1,000	,564
Contingenciamento	1,000	,512
Método de extração: análise de componentes principais		

Fonte: elaboração da autora

Tabela 5. Variância total explicada

Componente	Eingenvales inicial			“Extraction sums of squared loadings”		
	Total	% da variância	% acumulado	Total	% da variância	% acumulado
1	1,329	44,296	44,296	1,329	44,296	44,296
2	,927	30,910	75,206			
3	,719	24,794	100,000			

Fonte: elaboração da autora

<sup>12</sup> A análise fatorial foi feita com o uso do SPSS, versão 16.

A Tabela 4 apresenta as “comunalidades”. Estas representam a proporção da variância de cada uma das variáveis que é explicada pela solução fatorial. 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, esse fator carrega sozinho cerca de 44% da variância das variáveis incluídas na análise. A seguir são apresentadas as “cargas fatoriais”.

Tabela 6. Cargas fatoriais

Variável	Componente
Turnover	,502
Vacância	,751
Contingenciamento	,716

Fonte: elaboração da autora

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 de 0,30. Cargas maiores que 0,40 são tidas como mais importantes, e cargas superiores a 0,50 são consideradas com significância prática. Nota-se que as cargas das três variáveis são superiores a 0,50. Ademais, as três variáveis contribuem positivamente para o fator, isto é, todas variam na mesma direção, como 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 0,542, e o *Bartlett's Test of Sphericity* foi significativo no nível de 95%. Por sua vez, o valor da estatística *Alpha de Cronbach* foi de 0,362. Tal valor é baixo, mas vale ressaltar que essa estatística é diretamente afetada pelo número de variáveis incluídas na análise. Dessa forma, em uma análise com apenas três variáveis é de se esperar um valor baixo.

Com base nessa análise foi possível a construção de uma única medida representando as três variáveis, que por sua vez representa a independência na prática das agências reguladoras brasileiras. Tal medida é também mais confiável, uma vez 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. Para facilitar a compreensão, os escores atribuídos a cada caso por meio da análise fatorial foram convertidos numa escala de 0 a 1 pela fórmula seguinte.

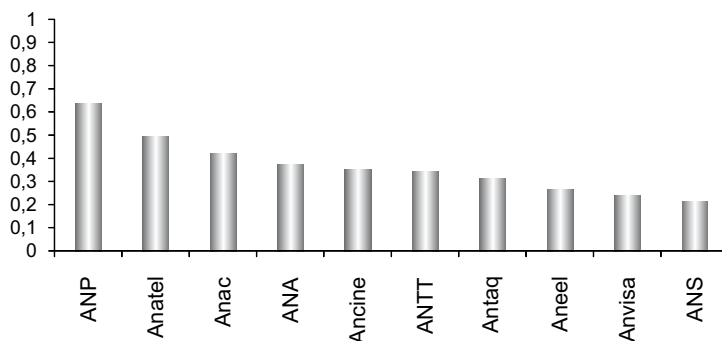
$$F_i = \frac{F_i - F_{\min}}{F_{\max} - F_{\min}} \quad (2),$$

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 0,3674, com desvio-padrão de 0,24707, considerando-se que o índice foi construído de forma que quanto maior o valor maior a interferência política. Nota-se, pelos indicadores incluídos nesta análise, que a interferência na média é relativamente baixa. Contudo, o desvio-padrão também é expressivo, indicando diferenças marcantes entre os casos.

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

Gráfico 5. Índice de interferência política – agências nacionais brasileiras



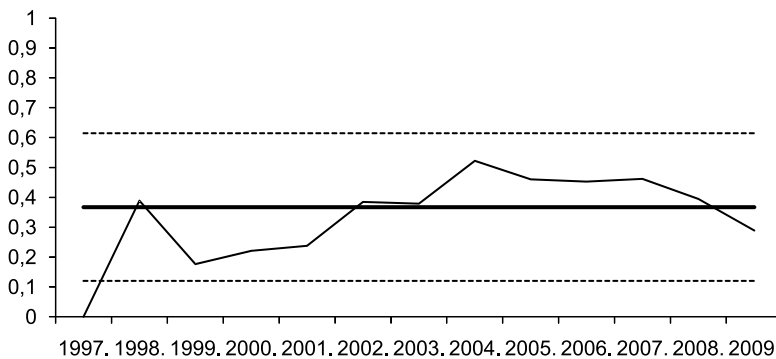
Fonte: elaboração da autora

Observando o Gráfico 6, nota-se que todas as agências regulatórias brasileiras sofrem interferência, mas há diferenças marcantes no grau dessa interferência na sua independência. 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.

É interessante notar que a ANTT e a Antaq não somente compartilham o mesmo nível de independência formal como também de independência na prática. Por último, aparecem a Aneel, a Anvisa e a 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” (PRESIDÊNCIA, 2003).

Tal análise revela uma disposição das agências que não segue o padrão visto na independência formal. Mesmo se sabendo que do ponto de vista formal as agências possuem uma certa homogeneidade, sendo poucos os pontos que as diferenciam, é válido notar a variação entre agências do grau de independência prática. No Gráfico 6 pode ser vista a evolução da interferência política ao longo do tempo.

Gráfico 6. Evolução da interferência política nas agências federais brasileiras



Fonte: elaboração da autora

O Gráfico 6 aponta que a interferência política é um fato desde a criação das agências regulatórias, isto é, independentemente do governo, há interferência. Dessa maneira, 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 anterior de que há uma crescente interferência em tais agências.

Todavia, 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 a média no ano 2002, mantendo-se acima da média durante grande parte do governo Lula, caindo apenas no ano de 2009.

O que pôde ser visto com essa descrição das informações obtidas com o índice de interferência política é que a mudança de governo tem impacto sobre o grau de independência prática das agências nacionais brasileiras. Infelizmente, não há outros estudos ou informações sobre a independência das agências na prática, isto é, após o estabelecimento das regras formais, com os quais os resultados aqui alcançados possam ser comparados. Como forma de testar preliminarmente esses resultados, a próxima seção dedicar-se-á a uma análise mais rigorosa.

## 5 Determinantes da interferência: uma análise exploratória

Como visto na seção anterior, a interferência na independência é um fato presente em todas as agências ao longo de toda sua existência. No entanto, há variações não desprezíveis entre agências e ao longo do tempo. O que explica tal variação no grau de independência prática?

O caráter exploratório desta análise e o pouco desenvolvimento da pesquisa empírica sobre o tema no Brasil não permitem traçar resultados conclusivos sobre

o tema. Portanto, o objetivo desta seção é avaliar, de acordo com três hipóteses que puderam ser derivadas das principais teorias da regulação vistas na terceira seção, sob quais condições se dá a interferência na independência das agências.

Nas subseções seguintes serão apresentadas as variáveis independentes e o método de estimação para a análise aqui proposta. Por último, são apresentados os resultados alcançados e os novos caminhos para o aprofundamento da análise da independência de fato das agências regulatórias brasileiras.

## 5.1 Mensurando as variáveis independentes

### 5.1.1 Preferências do presidente

As preferências do ator são o ponto de partida natural para uma análise dos determinantes do seu comportamento. Nesse sentido, busca-se identificar as preferências do presidente quanto à independência das agências regulatórias. No período de existência das agências, o Brasil foi governado 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. Neste 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. Nessa linha, assume-se que suas preferências são favoráveis, isto é, que o presidente é favorável à independência das agências. Com relação ao presidente Lula, como candidato Lula se apresentava contrário à independência das agências, sendo considerado um “choque político” nesta questão específica (MATTOS; MUELLER, 2004) ou um “teste” para a autonomia das agências (PACHECO, 2003).

Nunes, Andrade e Costa (2003), num estudo sobre as menções às agências reguladoras e ao 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 a 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; COSTA, 2003, p. 6).

Trazendo para o centro da discussão a autonomia das agências, o governo Lula passou de uma posição contrária ao modelo para uma posição de reconhecimento do papel das agências, mas defendendo reformulações, como visto no projeto de “lei geral das agências reguladoras”, discutido na seção anterior. Dessa forma, suas preferências são consideradas negativas em relação à independência das agências, ou seja, 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 na independência das agências do que no governo FHC.

*H1 – no período do governo Lula houve maior interferência nas agências do que no governo FHC.*

### 5.1.2 Independência formal das agências regulatórias

Os mecanismos formais de independência das agências mostram-se como o principal constrangimento institucional à interferência pelo Poder Executivo, porque a lei impõe custos para sua ação de forma que o presidente age obedecendo à lei, não indo com frequência diretamente de encontro às regras.

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

*H2 – quanto maior a independência formal da agência, menor a interferência pelo Poder Executivo.*

### 5.1.3 Custo de credibilidade

O custo de credibilidade do setor no qual a agência atua se refere diretamente à sua relação com o processo de privatização, como visto na seção 3. As agências que regulam energia elétrica, telecomunicações, e petróleo e gás natural, setores mais afetados pelo processo de privatização, sofreriam menos interferência em sua independência. Isso porque a Aneel, a Anatel e a ANP têm de sinalizar para o mercado que o marco regulatório estabelecido não será modificado e que os compromissos estabelecidos no momento da privatização são críveis. Dessa forma, interferência em tais agências indica a possibilidade de comportamento oportunista pelo presidente e diminui a credibilidade regulatória, afetando os investimentos no setor. Por esse prisma, a interferência em tais agências é mais custosa para o presidente do que em agências nas quais o custo de credibilidade é inferior, por se tratar de mercados há muito conduzidos pela iniciativa privada.

*H3 – em agências nas quais o custo de credibilidade é maior há menos interferência do Poder Executivo.*

A análise descritiva da seção anterior forneceu um indicativo de quais dessas hipóteses se sustentam. Contudo, uma análise mais rigorosa é necessária. Para testar tais hipóteses são incluídas ainda algumas variáveis de controle.

#### 5.1.4 Variáveis de controle

Alguns trabalhos sobre o tema indicam que o setor de atuação da agência influencia seu nível de independência porque agências de regulação econômica precisariam sinalizar maior independência para o mercado, algo de menor importância para agências com competências voltadas para a garantia da qualidade de determinados serviços (GILARDI, 2005). Agências de regulação econômica estariam mais comprometidas com a independência porque sua principal tarefa é a regulação de preços e tarifas, de modo que se sua atuação não possuir credibilidade e a definição de preços for influenciada pelo governo, as empresas não terão incentivos para investir no setor.

Uma segunda variável de controle é a obrigatoriedade ou não de um contrato de gestão entre a agência e o ministério gestor. No Brasil, Aneel, Anvisa e ANS têm a obrigatoriedade do contrato de gestão. Argumentos contraditórios podem ser levantados sobre a relação entre o contrato de gestão e a independência da agência. O contrato pode servir para controlar a atuação da agência ou para estabelecer diretrizes dentro das quais a agência possui autonomia. Dessa maneira, tal variável é incluída para aferir sua relação com a independência na prática das agências e também para evitar problemas de variável omitida no modelo de regressão.

Por último, são inseridas duas variáveis *dummy* para captar o efeito da “geração” de criação da agência, ou ainda, do tempo de existência da agência. Para tanto, as agências foram classificadas em três grupos: (1) as primeiras agências criadas, que surgiram no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (Aneel, Anatel, ANP); (2) as agências criadas no segundo mandato de FHC; (Anvisa, ANS, ANA, Antaq, ANTT, Ancine); (3) a agência criada no primeiro mandato do governo Lula da Silva (Anac).

#### 5.2 Condições da interferência

A análise aqui proposta da interferência política na independência das agências regulatórias brasileiras ao longo do tempo apresenta uma estrutura de dados em painel, isto é, *cross-section time series*. Ela observa dez agências regulatórias ao longo do período entre 1997 e 2009. Os dados requerem um tratamento especial. Considerando isso, 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, tornando o modelo um painel desbalanceado. Entretanto, 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*<sub>it</sub> – refere-se aos escores obtidos com a análise fatorial para cada observação, isto é, todos os anos de cada agência. O modelo base a ser testado é o proposto na equação a seguir:

$$Interferência_{it} = \beta_0 + \beta_1 PREFERÊNCIAS_{it} - \beta_2 FORMAL_{it} - \beta_3 CREDIBILIDADE_{it} + v_{it} \quad (3),$$

onde:

$\beta_0$ : Constante

*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. Essa é uma hipótese forte, contudo tal modelo é menos restritivo que o painel de efeitos fixos, pois permite o uso de fatores invariantes no tempo, o que é de fundamental importância para este trabalho (WOOLDRIDGE, 2006).

Apesar de ser menos restritivo, o painel de efeitos aleatórios tem uma complicação adicional. Como o erro de composição é formado 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 7 são apresentados os resultados para a equação anterior.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> O painel de efeitos aleatórios foi feito com o uso do Stata, versão 9.



Tabela 7. Modelo de Regressão Linear – painel efeitos aleatórios  
VD índice de interferência política

Variável	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Constante	-.1212541 (.3683165)			
Preferências	.2514065*** (.0506149)	.2217934*** (.0497583)	.2313872*** (.0501723)	.2552395*** (.05174)
Formal	.6769033 (.5250786)	.3663285 (.5136797)	.4033757 (.5695413)	.8060535 (.5015611)
Credibilidade	-.1404194** (.0688598)	-.0815255 (.068528)		
Setor			-.1553839** (.0757525)	
Contrato		-.1684527*** (.0585107)		
Geração 1				.0654891 (.1367442)
Geração 2				-.0681787 (.130245)
R <sup>2</sup>	0.2974	0.3706	0.2911	0.3005
Wald X <sup>2</sup>	33.20***	44.63***	29.17***	35.74***
N	89	89	89	89

Fonte: elaboração da autora

Notas: erro-padrão entre parênteses.

\*sig. a 0,10; \*\*sig. a 0,05; \*\*\* sig. a 0,01.

O primeiro modelo é restrito às três variáveis explicativas centrais do trabalho. Como esperado, as preferências do presidente de fato impactam no grau de interferência que a agência irá sofrer. A passagem do governo FHC para o governo Lula aumenta a interferência na independência das agências, e este resultado é robusto, mantendo-se nas diferentes especificações nos modelos 2 e 3.

Com relação à independência formal das agências, a variável não se mostrou significativa em nenhum dos modelos, indicando que a variação no índice de independência formal das agências não afeta sua independência na prática. Por sua vez, a variável custo de credibilidade aparece com o sinal esperado, isto é, agências nas quais o custo de credibilidade é alto (agências ligadas ao processo de privatização), o nível de interferência em sua independência é menor. Mas esse resultado tem de ser visto com cautela, pois só é significativo no modelo 1, não alcançando significância no modelo 2. Essa variável foi excluída dos demais modelos devido à alta correlação com as outras variáveis.

Com relação às variáveis de controle, vale ressaltar alguns resultados. Na obrigatoriedade do contrato de gestão o sinal aparece negativo e é variável altamente significativa indicando que o contrato de gestão é responsável por uma diminuição no grau de interferência política nas agências. Podemos ver então que agências que mantêm contrato de gestão com os ministérios gestores sofrem menos interferência política. Por último, a variável setor também aparece com o sinal negativo e significativa, indicando que agências de regulação social sofrem menos interferência do que agências de regulação econômica. Esse achado contraria a ideia inicial de que agências de regulação econômica seriam mais independentes graças ao seu relacionamento direto com o estabelecimento de preços.

Numa década de regulação por agência independente, temos dez 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 de incluir também questões referentes ao conteúdo das políticas para captar a influência do Executivo nas decisões das agências.

Também é importante avaliar a inclusão de mais variáveis explicativas e de controle, tendo em vista que muitos outros fatores podem influenciar o nível de independência na prática das agências. É igualmente relevante incluir variáveis referentes à estrutura dos grupos de interesse que atuam no setor com o fim de estabelecer uma relação mais dinâmica entre presidente, agência e grupos de interesse.

Outra questão fundamental 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. Avaliar tal impacto passa pela estimação das preferências dos ministros, algo não trivial, e também por um maior conhecimento da dinâmica interna do Executivo, algo que extrapola o escopo deste trabalho.

A contribuição deste trabalho é no sentido de analisar sistematicamente a independência das agências regulatórias brasileiras e seu relacionamento com o Poder Executivo, mesmo com todas as limitações aqui apresentadas. Maiores avanços e resultados mais conclusivos sobre o tema apenas serão possíveis com a institucionalização de uma agenda de pesquisa em torno do tema em questão, que ainda é bastante incipiente.

## 6 Conclusão

A independência política das agências regulatórias constitui-se na dimensão da governança regulatória de maior importância do ponto de vista da construção da credibilidade da regulação no país e também da estabilidade e da institucionalização desse novo regime, que tem em órgãos autônomos sua característica definidora.

Fonte de intenso debate na arena política e econômica,<sup>14</sup> a independência é um tema ainda pouco explorado de forma sistemática na discussão especializada. Considerando essa questão, este trabalho teve por objetivo central analisar a independência política das agências regulatórias brasileiras, enfatizando a relação não determinística entre independência formal e independência de fato.

Foram construídos dois índices de independência: o índice de independência formal e o índice de independência na prática. O primeiro baseou-se no que vem sendo produzido e validado na literatura; o segundo foi construído com o objetivo de captar a interferência na independência das agências, constituindo-se numa proposta de um novo indicador.

Usando a análise fatorial, foi criada uma medida única com base em três medidas, que atuaram como mecanismos importantes de interferência política: *turnover* dos diretores, contingenciamento orçamentário e vacância das diretorias. Tomando por base ambos os índices, foram criados *rankings* para comparar o desempenho das dez agências nacionais brasileiras.

A análise do índice de independência formal mostrou que a lei estabelece uma alta independência para as agências nacionais, indicando também que há uma certa homogeneidade no desenho das agências criadas em períodos diferentes e para regular setores bastante distintos. Por sua vez, o índice de interferência na independência mostrou que a interferência é razoavelmente baixa, mas está presente em todas as agências e em todo o período analisado. Um importante resultado que pôde ser observado é a expressiva variação entre agências e ao longo do tempo da interferência nas agências nacionais brasileiras.

Conhecido o padrão de interferência nas agências regulatórias brasileiras, a última seção 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 linear 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 ao governo FHC. Variáveis como custo de credibilidade, contrato de gestão e setor também se mostraram relevantes.

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 buscam contribuir para o debate no sentido de tratar sistematicamente essa dimensão da governança regulatória que apresenta efeitos expressivos sobre a eficiência e a eficácia do órgão regulador e também sobre a construção da credibilidade regulatória do país.

14 Cf referências para matérias veiculadas na mídia sobre a independência das agências brasileiras.

## Referências

ABDIB. *Corte de verbas das agências reguladoras atinge bilhões de reais e prejudica atividades de fiscalização e pesquisa*. 2006. Release disponível em: <[www.abdib.org.br](http://www.abdib.org.br)>. Acesso em: 30/06/2008.

ABDIB. *Agências reguladoras de infraestrutura ficam cada vez mais tempo sem diretores*. 2007. Release disponível em: <[www.abdib.org.br](http://www.abdib.org.br)>. Acesso em: 30/06/2008.

ABRANCHES, Sérgio. Reforma regulatória: conceitos, experiências e recomendações. *Revista do Serviço Público*, ano 50, n. 2, abr.-jun. 1999.

ABRÚCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. (Org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 6. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

ANDRES, Luis; GUASCH, José; DIOP, Makhtar; AZUMENDI, Sebastian. *Assessing the governance of electricity regulatory agencies in the latin American and Caribbean Region: a benchmarking analysis*. Policy Research Working Paper n. 4.380, 2007.

ANUATTI-NETO, Francisco. Os efeitos da privatização sobre o desempenho econômico e financeiro das empresas privatizadas. *Revista Brasileira de Economia*, 59, 2, p. 151-175, 2005.

BENDOR, Jonathan et al. Theories of delegation. *Annual Review of Political Science*, 4, p. 235-269, 2001.

BRASIL. Lei n. 9.472. Dispõe sobre a criação da Anatel. 1997.

———. Lei n. 11.182. Dispõe sobre a criação da Anac. 2005.

———. Lei n. 10.233. Dispõe sobre a criação da Antaq. 2001.

———. Lei n. 10.233. Dispõe sobre a criação da ANTT. 2001.

———. Lei n. 9.984. Dispõe sobre a criação da ANA. 2000.

———. Lei n. 9.427. Dispõe sobre a criação da Aneel. 1996.

———. Lei n. 9.478. Dispõe sobre a criação da ANP. 1997.

———. Lei n. 9.961. Dispõe sobre a criação da ANS. 2001.

———. Lei n. 9.782. Dispõe sobre a criação da Anvisa. 2001.

———. Medida provisória n. 2.228-1. Dispõe sobre a criação da Ancine. 2001.

———. Lei n. 9.986. Revoga os critérios para exoneração dos diretores e da recondução ao cargo. 2000.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. (Org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 6. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

- CALVERT, Randall; MCCUBBINS, Mathew; WEINGAST, Barry. A theory of political control and agency discretion. *American Journal of Political Science*, 33, 3, p. 588-611, 1989.
- CÂMARA. *Contingenciamento*, 2005. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/73423.html>>. Acesso em: 16/02/2010.
- CORREA, Paulo; PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo; MELO, Marcus. *Regulatory governance in infrastructure industries: assessment and measurement of Brazilian regulators*. Washington DC: The World Bank, 2006.
- CUKIERMAN, Alex; WEBB, Steven; NEYAPTI, Bilin. Measuring the independence of Central Banks and its effects on policy outcomes. *The World Bank Economic Review*, v. 6, n. 3, 1992.
- EPSTEIN, David; O'HALLORAN, Sharyn. *Delegating powers: a transaction cost politics approach to policy making under separate powers*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- FIGUEIREDO, Rui. Budget institutions and political insulation. *Journal of Public Economics*, 87(12), 2003.
- FIORINA, Morris. Legislative choice of regulatory forms: legal process or administrative process? *Public Choice*, 39, 1982.
- GHEVENTER, Alexandre. *Autonomia versus controle: origens do novo marco regulatório antitruste na América Latina e seus desafios sobre a democracia*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2005.
- GILARDI, Fabrizio. The formal independence of regulators: a comparison of 17 countries and 7 sectors. *Swiss Political Science Review* 11(4), p. 139-167, 2005.
- GILARDI, Fabrizio; MARTINO, Maggetti. The independence of regulatory authorities. *Forthcoming Handbook of Regulation*, 2009.
- GUTIERREZ, Luis. Regulatory governance in the Latin American telecommunications sector. *Utilities Policy*, n. 11, 2003.
- HAIR, Joseph; BLACK, William; BABIN, Barry; ANDERSON, Rolph. *Multivariate Data Analysis*. 6ª edição. Upper Saddle River, NJ: Pearson Prentice Hall, 2006.
- HAMMOND, Thomas; KNOTT, Jack. 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, p. 119-162, 1996.

HANRETTY, Cris; KOOP, Christel. Measuring regulators statutory independence draft. (2009). Disponível em: <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1449103](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1449103)>. Acesso em: 14/12/2009.

HOLBURN, Guy; SPILLER, Pablo. Institutional or structural: lessons from international electricity sector reforms. In: BROUSSEAU, Eric; GACHANT, Jean-Miche (Org.). *The economics of contracts: theories and applications*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

JORDANA, Jacint; LEVI-FAUR, David. 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>>.

KREHBIEL, Keith. *Information and legislative organization*. Ann Arbor: Michigan University Press, 1991.

LEVY, Brian; SPILLER, Pablo. *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, 1994.

LEVY, B.; SPILLER, Pablo (Org.). *Regulations, institutions and commitment*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

LUPIA, Arthur. Delegation of power: agency theory. In: SMELSER, Neil; BALTES, Paul (Org.). *International encyclopedia of the social behavioral sciences*. Oxford: Elsevier Science Limited, 2001.

MAGGETTI, Martino. 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, 2006.

MAJONE, Giandomenico. Do Estado positivo ao Estado regulador: causa e consequências de mudanças no modo de governança. *Revista do Serviço Público*, 50, 1, p. 5-35, 1999.

MATTOS, C.; MUELLER, B. Regulando o regulador: a proposta do governo e a Anatel. 2004. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2004/artigos/A04A089.pdf>>.

McCUBBINS, Mathew; PAGE, Talbot. The congressional foundations of agency performance. *Public Choice*, 51, p. 173-190, 1986.

McCUBBINS, Mathew; NOLL, Roger; WEINGAST, Barry. Administrative procedures as instrument of political control. *Journal of Law, Economics and Organization*, 30, 2, p. 243-277, 1987.

———. Structure and process, politics and policy: administrative arrangements and the political control of agencies. *Virginia Law Review*, 75, 2, p. 431-482, 1989.

McCUBBINS, Mathew; SCHWARTZ, Thomas. Congressional oversight overlooked: police patrol versus fire alarms. *American Journal of Political Science*, 28, p. 165-179, 1987.

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

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

———. As agências regulatórias: gênese, desenho institucional e governança. In: ABRUCIO, Fernando; LOUREIRO, Maria Rita (Org.). *O Estado numa era de reformas: os anos FHC*, Brasília: SEGES-MP, 2002.

MELO, Marcus André; GAETANI, Francisco; PEREIRA, Carlos. *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, 2005.

MELO, Marcus André; PEREIRA, Carlos. *Delegating powers at the State level: explaining the institutional designs of independent regulatory agencies in Brazil*. Paper apresentado no 100<sup>th</sup> Annual Meeting of the American Science Association, Chicago, September 26, 2004.

MOE, Terry. Regulatory performance and presidential administration. *American Journal of Political Science*, 26, 2, p. 197-224, 1982.

———. The politicized presidency. In: HUBB, John; PETERSON, Paul E. (Ed.). *New directions in american politics*. CWashington: Brookings Institution, 1985.

MONTOYA, Miguel; TRILLAS, Francesc. The measurement of regulator independence in practice: Latin America and the Caribbean. *International Journal of Public Policy*, v. 4, n. 1, 2009.

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

MUELLER, Bernardo; PEREIRA, Carlos. Credibility and the design of regulatory agencies in Brazil. *Brazilian Journal of Political Economy*, 22 (3), p. 65-88, 2002.

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

NUNES, Edson; ANDRADE, Helenice; COSTA, Cátia. *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, 2003.

OLIVEIRA FILHO, Gesner. *Desenho regulatório e competitividade: efeitos sobre os setores de infraestrutura*. *GVpesquisa*, relatório 26/2005.

PACHECO, Regina Silvia. *Agências reguladoras no Brasil; Ulisses e as sereias ou Narciso e Eco?*. VII CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Panamá: 1-10, 2003.

PÓ, Marcos Vinícius. *O jogo regulatório brasileiro: a estabilidade contratual para além da autonomia das agências*. Tese de Doutorado – Escola de Administração de Empresas – Fundação Getúlio Vargas, 2009.

PRADO, Mariana. *Institutional reforms, legal transplants and political systems*, 2007a. *SELA Conference*, June 2007.

———. *The challenges and risks of creating independent regulatory agencies: a cautionary tale from Brazil*, 2007b. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=983807>>. Acesso em: 11/09/2007.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Casa Civil. *Análise e avaliação do papel das agências reguladoras no atual arranjo institucional brasileiro*: relatório do grupo de trabalho interministerial, 2003. Disponível em: <[www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br)>. Acesso em: 18/04/2006.

REZENDE, Flávio da Cunha. *As reformas e as transformações no papel do Estado: Brasil em perspectiva comparada*. In: ABRUCIO, Fernando; LOUREIRO, Maria Rita (Org.). *O Estado numa era de reformas: os anos FHC*. Brasília: Seges-MP, 2002.

SILVA, Eduardo Marques. *A independência das agências reguladoras no Brasil e o Projeto de Lei n. 3.337/2004*. *Prêmio Seae 2006*. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em [http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/premios/SEAE/arquivos/monografias\\_2006/regulacao/2\\_Lugar-Estudante-Regulacao-Eduardo.pdf](http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/premios/SEAE/arquivos/monografias_2006/regulacao/2_Lugar-Estudante-Regulacao-Eduardo.pdf). Acessado em 15/10/2009.

SNYDER, Susan; WEINGAST, Barry. *Common agency in the American system of shared powers: the president, the Congress and the NLRB*, 1999. Disponível em: <[www.stanford.edu/people/weingast/Snyder.weingast.7.01.pdf](http://www.stanford.edu/people/weingast/Snyder.weingast.7.01.pdf)>. Acesso em: 21/05/2007.



SPILLER, Pablo. Politicians, interest groups and regulators: a multiple-principals agency theory, or let them “be bribed”. *Journal of Law and Economics*, 33, 1, p. 65-101, 1990.

———. Institutions and Commitment. *Industrial and Corporate Change*, 3, 2, p. 421-452, 1996.

SPILLER, Pablo; TOMMASI, Mariano. The institutions of regulation: an application to public utilities. In: MENARD, Claude; SHIRLEY, Mary. *Handbook of new institutional economics*. Berlin: Springer Verlag, 2005.

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

STERN, Jon; CUBBIN, John. *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. 4/01/2003.

STIGLER, George. A teoria da regulação econômica. In: MATTOS, Paulo (Org.). *Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano*. São Paulo: Editora 34, 2004.

WOOD, B. Dan. Principals, bureaucrats and responsiveness in clean air enforcements. *The American Political Science Review*, 82, 1, p. 213-234, 1988.

WOOD, B. Dan; WATERMAN, Richard. The dynamics on political control of bureaucracy. *The American Political Science Review*, 85, 3, p. 801-828, 1991.

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

### 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](http://contasabertas.uol.com.br/noticias/detalhes_noticias.asp?auto=2296)>.

ESTADO DE S. PAULO, 16/01/2005. Governo esvazia agências reguladoras.

ESTADO DE S. PAULO, 20/01/2009 (Editorial). Agências violentadas. Disponível em: <<http://www.abar.org.br/noticias/Index.asp?vCod=672>>.

FOLHA ON-LINE, 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>>.

FOLHA ON-LINE, 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>>.

\_\_\_\_\_. 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>>.

\_\_\_\_\_. 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 reajustes 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>>.