



Escola Nacional de Administração Pública

**ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**  
**PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GOVERNANÇA**  
**E DESENVOLVIMENTO**

**O PROCESSO DE ESCOLHA DOS DIRETORES DAS AGÊNCIAS**  
**REGULADORAS: O papel das comissões do Senado Federal na**  
**análise dos perfis dos indicados**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**GEOVANI FERREIRA DE OLIVEIRA**

BRASÍLIA – DF

2022

**O PROCESSO DE ESCOLHA DOS DIRETORES DAS AGÊNCIAS  
REGULADORAS: O papel das comissões do Senado Federal na  
análise dos perfis dos indicados**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Aluno: Geovani Ferreira de Oliveira

Orientador: Prof. Dr. Pedro Lucas de Moura Palotti

BRASÍLIA – DF

2022

**Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos da Enap**

---

82p Oliveira, Geovani Ferreira de

O processo de escolha dos diretores das agências reguladoras: o papel das comissões do Senado Federal na análise dos perfis dos indicados / Geovani Ferreira de Oliveira. -- Brasília: Enap, 2022.

140 f. : il.

Dissertação (Mestrado -- Programa de Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento) -- Escola Nacional de Administração Pública, 2022.

Orientação: Prof. Dr. Pedro Lucas de Moura Palotti.

1. Agência Reguladora. 2. Autoridade Pública. 3. Senado Federal. I. Título. II. Moura, Pedro Lucas de orient.

CDD 352.8

---

Bibliotecária: Tatiane de Oliveira Dias – CRB1/2230

**GEOVANI FERREIRA DE OLIVEIRA**

**O PROCESSO DE ESCOLHA DOS DIRETORES DAS AGÊNCIAS  
REGULADORAS: O papel das comissões do Senado Federal na  
análise dos perfis dos indicados**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Defendida em 14 de abril de 2022.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Pedro Lucas de Moura Palotti, Orientador – ENAP

---

Prof. Dr. Prof. Dr. Ciro Campos Christo Fernandes – ENAP

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Graziella Guiotti Testa – Fundação Getúlio Vargas

BRASÍLIA

2022

## **DEDICATÓRIA**

A minha mãe, *in memoriam*, e ao meu pai, exemplos de amor, simplicidade e honestidade.

## **AGRADECIMENTOS**

Neste momento em que se encerra mais uma etapa do desafio que escolhi enfrentar há alguns anos, quando participei daquele concorrido processo seletivo para uma vaga no Mestrado Profissional na Enap, tenho de agradecer a todos que me suportaram nesta árdua caminhada.

Nominar as pessoas é sempre um ato complexo, pois há o risco de esquecer algumas. Mas, certamente, não posso deixar de fazer o registro daquelas que contribuíram diretamente com essa caminhada.

Agradeço as minhas filhas, Nayara e Taynah, por compreenderem minha ausência e pelo apoio incondicional aos meus projetos. À Nayara novamente e à Taynara, pela ajuda na leitura das notas das sessões utilizadas neste trabalho, tarefa por muitas vezes nada prazerosa, porém, de grande valor para o resultado do trabalho. À Léa, pela companhia em toda a jornada.

Aos professores e professoras do Programa, em especial a dois que continuaram me incentivando durante este trabalho final, Pedro Palotti e Ciro Fernandes, que, junto com a Graziella Testa, a quem deixo também um agradecimento especial, enriqueceram muito este trabalho com suas contribuições.

Aos colegas e às colegas de turma, pessoas amáveis e de vasto conhecimento da administração pública, com quem pude fazer excelentes trocas e aprendi muito.

Enfim, a todos que contribuíram direta e indiretamente para que eu pudesse chegar a este momento, minha gratidão!

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ABIN	Agência Brasileira de Inteligência
ADA	Agência de Desenvolvimento da Amazônia
ADENE	Agência de Desenvolvimento do Nordeste
ANA	Agência Nacional de Águas
ANAC	Agência Nacional e Aviação Civil
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANCINE	Agência Nacional do Cinema
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANM	Agência Nacional de Mineração
ANP	Agência Nacional do Petróleo
ANPD	Autoridade Nacional de Proteção de Dados
ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar
ANTAQ	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
APO	Autoridade Pública Olímpica
BCB	Banco Central do Brasil
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CAS	Comissão de Assuntos Sociais
CE	Comissão de Educação
CF	Constituição Federal
CI	Comissão de Serviços de Infraestrutura
CMA	Comissão de Meio Ambiente
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CPDOC	Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
FHC	Fernando Henrique Cardoso
IFI	Instituição Fiscal Independente
LGPD	Lei Geral de Proteção de Dados
MPV	Medida Provisória
MSF	Mensagem
PFL	Partido da Frente Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
RISF	Regimento Interno do Senado Federal
SF	Senado Federal
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União

## LISTA DE TABELAS

<i>Tabela 1 - Relação das agências reguladoras federais.....</i>	<i>25</i>
<i>Tabela 2 - Estrutura de governança das agências reguladoras atuais .....</i>	<i>26</i>
<i>Tabela 3 - Quantidade de indicações por ano e por agência reguladora de 1999 a 2020 .....</i>	<i>38</i>
<i>Tabela 4 - Ineditismo das indicações para cargos nas agências reguladoras (1999 a 2020) .....</i>	<i>42</i>
<i>Tabela 5 - Ineditismo das indicações por governos – de FHC 2 a Bolsonaro .....</i>	<i>43</i>
<i>Tabela 6 - Grau de escolaridade dos indicados - Geral .....</i>	<i>46</i>
<i>Tabela 7 - Grau de escolaridade dos indicados - perspectiva governos.....</i>	<i>48</i>
<i>Tabela 8 - Indicações feitas pelos Presidentes da República e o resultado da tramitação no Senado (1999 a 2020).....</i>	<i>66</i>
<i>Tabela 9 - Número de sessões e de indicações deliberadas de 1999 a 2020 .....</i>	<i>67</i>
<i>Tabela 10 – Quantidade de sessões dedicadas às sabinas e média de indicados sabinados por sessão .....</i>	<i>68</i>
<i>Tabela 11 – Tempo médio decorrido para deliberação das indicações – em dias.....</i>	<i>74</i>
<i>Tabela 12 - Quantidade de agências envolvidas nas sessões de análise das indicações .....</i>	<i>82</i>
<i>Tabela 13 - Sessões da CAS em que foram sabinados indicados para duas agências – Anvisa e ANS .....</i>	<i>83</i>
<i>Tabela 14 - Sessões da CI em que foram sabinados indicados para DUAS agências .....</i>	<i>84</i>
<i>Tabela 15 - Sessões da CI em que foram sabinados indicados para TRÊS agências .....</i>	<i>85</i>
<i>Tabela 16 - Sessões da CI em que foram sabinados indicados para QUATRO agências.....</i>	<i>85</i>
<i>Tabela 17 - Média de votantes nas sessões das comissões para deliberação das indicações.....</i>	<i>88</i>
<i>Tabela 18 - Quantificação e qualificação dos questionamentos e discursos dos membros nas sessões de sabatina .....</i>	<i>92</i>
<i>Tabela 19 - Indicações aprovadas nas comissões e rejeitadas pelo Plenário do Senado Federal .....</i>	<i>96</i>

## LISTA DE FIGURAS

<i>Figura 1 - Fluxo geral das indicações de dirigentes para agência reguladora.....</i>	<i>27</i>
<i>Figura 2 - Atores do processo de escolha dos diretores das agências reguladoras brasileiras .....</i>	<i>32</i>

## LISTA DE GRÁFICOS

<i>Gráfico 1 - Tempo médio de duração dos mandatos (em meses).....</i>	<i>40</i>
<i>Gráfico 2 – Proporção de mulheres e de homens indicados – Por governo .....</i>	<i>45</i>
<i>Gráfico 3 - Proporção de mulheres e de homens indicados - por agência .....</i>	<i>46</i>



<i>Gráfico 4 - Grau de escolaridade dos indicados - perspectiva agências.....</i>	<i>48</i>
<i>Gráfico 5 - Origem dos indicados - perspectiva governos.....</i>	<i>50</i>
<i>Gráfico 6 - Origem dos indicados - perspectiva agências.....</i>	<i>51</i>
<i>Gráfico 7 - Origem dos indicados de fora da carreira das agências - perspectiva governos.....</i>	<i>52</i>
<i>Gráfico 8 - Origem dos indicados de fora da carreira das agências - perspectiva agências.....</i>	<i>53</i>
<i>Gráfico 9 - Aderência dos currículos dos indicados ao contexto da agência, no período avaliado.....</i>	<i>57</i>
<i>Gráfico 10 - Aderência dos currículos dos indicados de cada governo.....</i>	<i>58</i>
<i>Gráfico 11 - Quantidade de sessões de cada agência - por ano (sessão legislativa).....</i>	<i>65</i>
<i>Gráfico 12 - Desvio padrão das médias de sabatinados por sessão (comparativo Comissão x Governos).....</i>	<i>70</i>
<i>Gráfico 13 - Duração média das sessões de arguição pública - em horas, por agência, em cada legislatura.....</i>	<i>71</i>
<i>Gráfico 14 - Tempo médio decorrido para as deliberações nas comissões e no Plenário - em dias (perspectiva das agências).....</i>	<i>73</i>
<i>Gráfico 15 - Tempo médio para as deliberações nas comissões e no Plenário – em dias (perspectiva dos governos).....</i>	<i>79</i>
<i>Gráfico 16 - Proporção de exclusividade das sessões de arguição das comissões.....</i>	<i>82</i>
<i>Gráfico 17 - Média de senadores votantes nas sessões de deliberação das indicações.....</i>	<i>87</i>
<i>Gráfico 18 - Proporção de parlamentares que fizeram intervenções (pergunta ou discurso) em comparação com o número de senadores presentes nas sessões – por posição em relação ao governo.....</i>	<i>90</i>
<i>Gráfico 19 - Proporção entre os senadores que fizeram PERGUNTAS – quanto à posição em relação ao governo.....</i>	<i>91</i>
<i>Gráfico 20 - Proporção entre os senadores que discursaram – quanto à posição em relação ao governo.....</i>	<i>91</i>
<i>Gráfico 21 - Níveis de aderência das perguntas feitas nas sessões das comissões ao longo dos governos.....</i>	<i>93</i>
<i>Gráfico 22 - Níveis de aderência das perguntas dos senadores, segundo a posição em relação aos governos ...</i>	<i>94</i>
<i>Gráfico 23 - Participação média dos senadores em cada instância (comissão e Plenário) e proporção dos votos favoráveis proferidos.....</i>	<i>97</i>

## **LISTA DE QUADROS**

<i>Quadro 1 - Definições de grupos de interesse e de grupos de pressão.....</i>	<i>11</i>
<i>Quadro 2 - Síntese das teorias distributiva, informacional e partidária.....</i>	<i>20</i>
<i>Quadro 4 - Definição dos mandatos no ato de criação de cada agência.....</i>	<i>39</i>
<i>Quadro 3 - Etapas da pesquisa.....</i>	<i>62</i>

## **APÊNDICES**

<i>Apêndice 1 - Quantidade de indicações a cargos aprovadas pelo Senado Federal – 1998 a 2020 (todos os cargos).....</i>	<i>119</i>
<i>Apêndice 2 - Indicações não concretizadas nas comissões .....</i>	<i>120</i>
<i>Apêndice 3 - Indicados por mais de uma vez para cargo de direção nas agências reguladoras .....</i>	<i>121</i>
<i>Apêndice 4 - Legislação consultada.....</i>	<i>123</i>
<i>Apêndice 5 - Sessões que trataram de indicações de uma mesma agência feitas em várias datas .....</i>	<i>125</i>
<i>Apêndice 6 - Prazos decorridos na realização de cada etapa do processo legislativo relacionado às indicações para as agências.....</i>	<i>126</i>
<i>Apêndice 7 - Sessões da CAS e da CI em que foram sabatinados indicados para mais de uma agência .....</i>	<i>128</i>

## RESUMO

Tendo em vista a oportunidade de contribuir com os estudos sobre o funcionamento das comissões permanentes do Senado Federal, ainda escassos na literatura, desenvolve-se esta pesquisa sobre o processo de escolha dos diretores das agências reguladoras federais, a fim de investigar o papel das comissões como objetivo geral. Para tanto, é necessário descrever o processo de deliberação sobre os nomes indicados pelo Presidente da República para os cargos de diretores das agências, identificar e analisar os papéis de cada instância participante do processo à luz das teorias sobre grupos de interesse, grupos de pressão, atores com poder de veto e das teorias sobre a organização legislativa, e coletar e analisar dados sobre todo o percurso das indicações dentro do Senado Federal. Aplica-se à pesquisa a metodologia de estudo de caso, com abordagem qualitativa e quantitativa dos dados relacionados ao tema. Diante da aplicação dessa estrutura conceitual e metodológica, verifica-se que as comissões do Senado Federal encarregadas de promover a arguição pública dos indicados para as agências desempenham, em certa medida, papéis informacional e partidário em apoio ao Plenário do Senado Federal, instância que tem a palavra final sobre os nomes indicados. Consta-se também que os resultados das deliberações de cada uma das quatro comissões do Senado encarregadas das sabatinas dos indicados estão bem alinhados às decisões proferidas pelo Plenário da Casa sobre tais indicações e que a participação dos senadores nas sessões produz perguntas e discursos bastante alinhados com o propósito da arguição pública, que é o de produzir informações para a decisão do Plenário e mitigar os riscos de aprovação de candidatos às vagas sem o preparo que o contexto técnico das agências exige. Com isso, conclui-se que, a despeito de as comissões não deterem a última palavra nos processos de escolha dos dirigentes de agências, elas ajudam a qualificar as informações sobre os indicados em apoio às decisões do Plenário, apesar da constatação de algumas características de seus processos relacionados às sabatinas que reduzem esse papel informacional.

Palavras-chave: Agências reguladoras. Arguição pública de autoridades. Comissões permanentes. Senado Federal. Sabatinas de indicados.

## ABSTRACT

Given the opportunity to contribute to studies on the functioning of the Federal Senate's standing committees, which are still scarce in the Brazilian literature, this research is carried out on the process of choosing the directors of federal regulatory agencies, with the general objective of investigating the role of standing committees of the Federal Senate in this regard. Therefore, it is necessary to describe the process of deliberation about the names indicated by the President of the Republic for the positions of directors of the agencies, identify and analyze the roles of each instance participating in the process in the light of theories about interest groups, pressure groups, actors with veto power and theories about legislative organization, and collect and analyze data on the entire path of nominations within the Federal Senate. The case study methodology is applied in this research, with a qualitative and quantitative approach to the data related to the topic. In view of the application of this conceptual and methodological framework, it appears that the Federal Senate committees in charge of promoting the public questioning of the nominees for the agencies play, to a certain extent, informational and partisan roles in support of the Plenary of the Federal Senate, the instance that has the final word on the names indicated. It is also noted that the results of the deliberations of each of the four committees of the Federal Senate in charge of the hearings of the nominees are well aligned with the decisions made by the Plenary of the House on such nominations and that the participation of senators in the sessions produces questions and speeches that are quite aligned with the purpose of public questioning, which is to produce information for the Plenary's decision and mitigate the risks of approving candidates for vacancies without the preparation that the technical context of the agencies requires. It is concluded that, even though the commissions do not have the last word in the processes of choosing the directors of agencies, they help to qualify the information about the nominees in support of the decisions of the Plenary, despite the verification of some characteristics of their processes related to the hearings that reduce this informational role.

Keywords: Regulatory agencies. Public argumentation of authorities. Standing Committees. Brazilian Federal Senate. Nominees' sabbaths.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>1</b>
<b>1. REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	<b>3</b>
1.1 PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E OS CUSTOS DE TRANSAÇÃO DAS ESCOLHAS DO PRESIDENTE .....	3
1.1.1 <i>Custos de transação do Presidente quanto às escolhas</i> .....	7
1.2 GRUPOS DE INTERESSE, GRUPOS DE PRESSÃO E <i>LOBBY</i> .....	9
1.3 ATORES COM PODER DE VETO .....	13
1.4 TEORIAS SOBRE O FUNCIONAMENTO CONGRESSUAL: DISTRIBUTIVA, INFORMACIONAL E PARTIDÁRIA .....	16
1.4.1 <i>Teoria distributiva</i> .....	17
1.4.2 <i>Teoria informacional</i> .....	18
1.4.3 <i>Teoria partidária</i> .....	19
1.4.4 <i>Utilidade das teorias para a pesquisa</i> .....	19
<b>2. CONTEXTO GERAL E NORMATIVO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NO BRASIL</b> .....	<b>22</b>
2.1 EVOLUÇÃO DO ARCABOUÇO NORMATIVO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS BRASILEIRAS.	22
2.2 AGÊNCIAS REGULADORAS FEDERAIS E O PROCESSO DE ESCOLHA DOS SEUS DIRETORES	25
2.3 ATORES RELEVANTES DO PROCESSO .....	31
2.4 VISÃO GERAL DAS INDICAÇÕES PARA DIRETORIAS DAS AGÊNCIAS REGULADORAS – 1999 A 2020 .....	37
2.4.1 <i>Desvendando o perfil dos indicados</i> .....	42
<b>3. ABORDAGEM METODOLÓGICA</b> .....	<b>59</b>
3.1 HIPÓTESES, VARIÁVEIS E SUA OPERACIONALIZAÇÃO NA PESQUISA .....	62
<b>4. RESULTADOS</b> .....	<b>64</b>
4.1 O PROCESSO NAS COMISSÕES E NO PLENÁRIO DO SENADO FEDERAL .....	64
4.1.1 <i>O poder de agenda, de pressão e de veto no processo legislativo relacionado às indicações</i> .....	71
4.1.2 <i>Efetividade das arguições públicas na garantia da aderência dos perfis dos indicados à necessidade de atuação das agências</i> .....	81
4.1.3 <i>A atuação dos senadores nas comissões</i> .....	86
4.1.4 <i>A simetria entre as decisões das comissões e do Plenário do Senado Federal</i> ...	95
4.1.5 <i>A influência partidária e o exercício do poder de veto no processo de análise dos indicados</i> .....	99
4.2 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS .....	101
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>107</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>112</b>
<b>APÊNDICES</b> .....	<b>119</b>

## INTRODUÇÃO

A relação entre o Poder Executivo e o Congresso Nacional brasileiros é um tema recorrente nos estudos acadêmicos das últimas décadas, especialmente nos últimos trinta anos, após a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88) (BRASIL, 1988), que incorporou novos elementos nessa relação, exigindo arranjos cada vez mais complexos ao Poder Executivo para o exercício da governabilidade.

Na esteira da redemocratização trazida pela CF/88, o Presidente da República teve vários poderes ampliados na relação congressual, entre eles o iniciar processos legislativos e o de controlar agendas no Congresso Nacional.

Uma das prerrogativas consignadas ao Presidente da República pela Constituição é a de indicação de pessoas para ocupar alguns altos cargos na administração pública federal, entre eles os cargos de diretores das agências reguladoras federais. Entretanto, a indicação feita pelo Presidente da República somente se concretiza após a análise e homologação pelo Senado Federal.

A participação de dois Poderes da República já denota a complexidade das interações estabelecidas nesse processo – indicação de um agente público pelo Poder Executivo para o exercício de cargo em instituição com alto grau de autonomia e de independência em relação a quem indicou e cuja nomeação ou designação somente poderá ocorrer depois de tal indicação ser referendada por outro Poder, o Legislativo, representado pelo Senado Federal.

É importante ressaltar que os trabalhos empíricos identificados sobre a relação entre o presidente, o seu gabinete e o Parlamento, quase na sua totalidade, versam sobre o relacionamento com a Câmara e os deputados, sendo escassos os estudos analisando a relação do Poder Executivo com o Senado Federal e os senadores. Nesse sentido, este trabalho é uma valiosa oportunidade para contribuir com os estudos acadêmicos na perspectiva do Senado Federal brasileiro, seja coletando referências bibliográficas importantes, seja aplicando as teorias aqui debatidas com base nos dados coletados das comissões e do Plenário do Senado Federal acerca do processo de apreciação das indicações dos diretores das agências reguladoras.

Tendo em vista a oportunidade de agregar valor ao debate sobre as relações entre o Executivo e o Congresso Nacional produzidas a partir da atuação das comissões e do Plenário do Senado Federal, dada a escassez de trabalhos sobre o tema, esta pesquisa desenvolve-se sobre o processo de escolha dos diretores das agências reguladoras federais, a fim de investigar

a atuação das quatro comissões permanentes daquela Casa Legislativa no processo de avaliação dos perfis dos indicados para os cargos de diretoria das onze agências reguladoras federais, de forma a responder à seguinte questão: quais papéis e influências exercem as comissões e os atores que delas participam no processo de análise e deliberação das indicações dos diretores para as agências reguladoras federais?

O trabalho tem ainda como objetivos específicos descrever o processo de deliberação sobre os nomes indicados pelo Presidente da República para os cargos de diretoria das agências, identificar e analisar os papéis de cada instância participante do processo à luz das teorias sobre grupos de interesse, grupos de pressão, atores com poder de veto e de teorias sobre a organização legislativa.

Para dar conta desses objetivos, foram coletados, no sítio do Senado Federal na Internet, dados das indicações para as agências reguladoras federais ocorridas no período pesquisado, de 1999 a 2020; informações da tramitação de cada proposição, desde a entrada no Senado Federal até a comunicação do resultado das deliberações à Presidência da República; notas taquigráficas das sessões em que ocorreram as arguições públicas dos indicados e vídeos das sessões onde ocorreram as sabinas, disponíveis no acervo do Senado.

Nesse sentido, esta dissertação está dividida, além desta Introdução e das Considerações Finais, em mais quatro capítulos. O Capítulo 1 traz os fundamentos teóricos à luz dos quais foram analisados os achados. São discutidos nesse capítulo aspectos teóricos envolvendo o presidencialismo de coalização, a atuação dos grupos de interesse e de pressão e dos atores com poder de veto, bem como as abordagens sobre os aspectos distributivista, informacional e partidário que cercam as comissões do Senado Federal. No Capítulo 2, traça-se uma visão geral da estrutura normativa das agências reguladoras e do processo de escolha de seus dirigentes. O Capítulo 3 trata dos aspectos metodológicos da pesquisa. Por fim, o Capítulo 4 aborda os resultados obtidos e os discute em confronto com os aspectos teóricos vistos no Capítulo 1.

## **1. REFERENCIAL TEÓRICO**

Para melhor compreender as características das escolhas e dos comportamentos dos parlamentares, individualmente e quando atuando em conjunto nos plenários das comissões e do Senado Federal, relativamente ao processo de sabatina e deliberação sobre as indicações feitas pelo Presidente da República – PR de nomes para ocupar cargos nas agências reguladoras, é imprescindível atentar para as discussões da literatura acerca de aspectos relevantes que circundam esse universo congressual, tais como o presidencialismo de coalizção, os papéis desempenhados pelas comissões e pelos partidos nesse debate, além das teorias que se relacionam com o poder de veto dos atores envolvidos.

### **1.1 Presidencialismo de coalizção e os custos de transação das escolhas do presidente**

O debate sobre o presidencialismo de coalizção deve preceder a qualquer análise que se pretenda sobre o Legislativo brasileiro e suas relações com o Poder Executivo. As características do sistema presidencialista, a representação proporcional e a fragmentação parlamentar no caso brasileiro impõem uma significativa complexidade para o presidente na condução da agenda de políticas públicas e de assuntos relevantes do contexto político e político-partidário.

Essa complexidade da governabilidade no presidencialismo brasileiro trouxe, na virada dos anos 1980 para 1990, muitas incertezas sobre a capacidade do presidente de construir maiorias para aprovar seus projetos no Legislativo, num cenário de grande número de partidos com espectro ideológico variado. Notadamente a partir de 1990, essa tese da ingovernabilidade do presidencialismo começou a ser confrontada e o que se tem observado é que os presidentes, desde então, têm conseguido montar coalizções que favoreçam a uma boa governabilidade.

Inúmeras pesquisas têm sido realizadas desde então na tentativa de identificar e compreender quais dispositivos institucionais têm proporcionado a expressiva governabilidade. A sistematização da discussão desse tema iniciou-se, indubitavelmente, com o trabalho seminal de Abranches (1988) que, ainda preliminarmente à definição do texto que viria a ser a Constituição de 1988, já apontava as bases que teriam que ser consideradas em qualquer desenho institucional, dadas a heterogeneidade e a pluralidade de interesses e de demandas sociais que se vislumbravam dos cidadãos.

Em síntese, Abranches (1988) identificava à época algumas tendências do cenário político-institucional brasileiro: alto grau de heterogeneidade estrutural, com fortes



disparidades regionais; alta propensão a conflitos de interesses; forte tradição presidencialista e proporcional; insuficiência e inadequação institucional do Estado para a resolução de conflitos, cada vez mais complexos. Esse cenário sinalizava, de certa forma, dificuldades para que os presidentes construíssem uma agenda política em torno dos seus programas de governo.

Parte da literatura sobre o presidencialismo, especialmente os trabalhos contemporâneos à Constituinte 1987/1988, como é o caso de Abranches (1988), previa enormes dificuldades para o presidente conduzir a agenda do seu governo, dada a complexidade do sistema político brasileiro, marcado pela baixa ou inexistente coesão partidária, inclusive dentro da base de apoio do próprio Executivo. O sentimento de inadequação do sistema presidencialista como mecanismo institucional para qualquer democracia que tentasse se estabelecer vinha da percepção da escassa flexibilidade para regular as distintas alternativas do processo político e da incapacidade de evitar que as crises de governo se transformassem em crises de regime político (BITTENCOURT, 2012).

Entretanto, essa visão não é consensual entre os estudiosos do tema e vem se enfraquecendo ao longo dos últimos anos. Estudos empíricos constataam que os partidos brasileiros têm um comportamento legislativo altamente previsível e que os acordos que os seus líderes estabelecem entre si e com o presidente são seguidos por suas bancadas, permitindo assim uma alta taxa de aprovação das iniciativas do Executivo (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1995).

Nessa linha, Limongi e Figueiredo (1999), em estudo que abrangeu o período entre 1989 e 1998, identificaram que em torno de 86% das leis promulgadas foram de iniciativa do Executivo, o que configura uma forte evidência da centralidade do presidente e de seu gabinete na vida política nacional. A indicação de autoridades para os altos órgãos da estrutura federal confirma essa centralidade do Presidente da República.

Amorim Neto (2002), baseando-se no índice de desproporcionalidade desenvolvido por Rose (1984) para medir o desvio da proporcionalidade entre os assentos e votos que uma determinada eleição produz, introduziu a taxa de coalescência do gabinete presidencial<sup>1</sup> para medir a distribuição partidária das pastas ministeriais: segundo o autor quanto maior fosse a proporcionalidade entre as cotas ministeriais dos partidos e seus pesos parlamentares, mais coalescente seria o ministério (AMORIM NETO, 2002). O autor defende que, no Brasil, quanto

---

<sup>1</sup> No cálculo da taxa de coalescência do gabinete, Amorim Neto (2002) substituiu as variáveis “cadeiras” e “votos” do índice de Rose (1984) por “ministérios” e “cadeiras”.

maior a taxa de coalescência do gabinete de um presidente, mais disciplinado é o apoio legislativo que o chefe do Executivo recebe dos partidos do gabinete. Em suma, embora os poderes legislativos dos presidentes não sejam uma determinante significativa do *status* legislativo nominal dos governos, esses poderes são um fator relevante na forma como os chefes dos executivos escolhem ministros e alocam pastas aos partidos.

Em trabalho posterior, Amorim Neto (2006), ao fazer análise econométrica de 106 gabinetes nomeados em treze países das Américas, no qual utilizou também o cálculo da taxa de coalescência, concluiu que os fatores determinantes do *status* legislativo do gabinete são o tamanho do partido do presidente, a postura extremista do presidente e as crises econômicas. O autor adotou as premissas de que os presidentes têm duas estratégias de formulação de políticas: uma baseada no uso de estatutos, outra, baseada em prerrogativas executivas. Se as preferências do presidente, os incentivos institucionais e as condições econômicas enfrentadas favorecem uma estratégia estatutária, é mais provável que o Presidente nomeie um gabinete majoritário, selecione mais ministros partidários e distribua pastas aos partidos em uma base proporcional. A parcela de ministros partidários e a proporcionalidade na alocação de portfólio são afetadas pelo tamanho do partido do presidente, pela posição extremista e com poderes de decreto do presidente, pela extensão dos poderes de veto do presidente e pelo próprio decorrer do mandato do Presidente (AMORIM NETO, 2006).

Voltando ao contexto do problema de pesquisa debatido neste trabalho, há expectativa de que a escolha dos diretores de agências reguladoras, considerada sua distribuição conforme a indicação partidária ou de parlamentares, possa também ser analisada nessa perspectiva colocada por Amorim Neto (2002; 2006), possibilitando a avaliação das estratégias dos presidentes em relação ao perfil de composição de seus gabinetes na tentativa de fortalecer a composição de coalizão dos seus governos. Será possível identificar alguns dos determinantes estabelecidos por Octavio Amorim Neto quanto ao processo de escolha de dirigentes das agências reguladoras? Veremos isso mais à frente.

Na prática, o que se viu desde os primeiros mandatos pós redemocratização foram presidentes desempenhando, do ponto de vista institucional, papel preponderante tanto na montagem e incentivos ao exercício de uma coalizão como nos processos de decisão política a cargo do Legislativo, especialmente pelas razões de o presidente *i)* ser o titular de iniciativa e de autorização para compor alianças partidárias, dado o interesse em alcançar maioria parlamentar; *ii)* deter, constitucionalmente, o controle dos recursos (cargos e emendas

orçamentárias) que mobilizam os partidos políticos a aderirem à base do governo; e *iii*) gozar de poderes de agenda, inclusive de iniciar e influenciar o processo legislativo (LAMEIRÃO, 2015).

Entre essas prerrogativas, também estão as relativas à organização administrativa, onde se insere a indicação dos diretores das agências. Isso implica, por exemplo, a possibilidade de o presidente antecipar um posicionamento dos senadores e recuar na indicação de nomes para os cargos, preservando assim o *status quo* e adiando a possibilidade de os parlamentares reprovarem sua indicação (LIMONGI & FIGUEIREDO, 1998). Também pode ser possível que as indicações para os cargos das agências reguladoras possam ser suscetíveis a pressões e barganhas que derivam dos compromissos do presidente com sua base partidária de apoio parlamentar. Esse cenário, a despeito de ser uma aparente vantagem sob diversas perspectivas, traz associados custos com os quais o presidente deve lidar.

Outra abordagem teórica útil para discutir os papéis exercidos pelos diversos atores ao participarem do processo de escolha dos dirigentes das agências está relacionada com os estudos institucionalistas que debatem a existência e o funcionamento das instituições informais. Esse tema tem ganhado ênfase nas últimas décadas e vários autores têm se utilizado de seus elementos em estudos da Ciência Política, os quais podem nos ajudar a compreender algumas questões conflituosas entre as instâncias que participam do processo de escolha dos dirigentes e que estejam periféricos ao processo legislativo formal, como as próprias comissões e as reuniões de líderes, por exemplo (TESTA, 2011).

As etapas da análise dos perfis e da arguição dos indicados para as agências é um processo estruturado e em conformidade com um conjunto de regras estabelecidas no Regimento Interno do Senado Federal (RISF). Entretanto, assim como em vários outros espaços congressuais, também neste que é o objeto do nosso estudo, percebe-se a existência de regras informais, consensuais e de uso por todos os congressistas que se aplicam a qualquer processo desenvolvido dentro das casas legislativas. Algumas instituições informais, tais como a definição da pauta do Plenário do Senado, a participação das lideranças partidárias na escolha dos presidentes das comissões permanentes encarregadas das sabatinas e dos respectivos relatores das indicações, a atuação das estruturas denominadas frentes e bancadas parlamentares (TESTA, 2018), podem desempenhar papéis relevantes no curso dos trabalhos do Senado Federal para referendar as indicações do Executivo para as agências. Por isso, é relevante considerar os fundamentos teóricos que cercam essas instituições informais neste trabalho.

### 1.1.1 Custos de transação do Presidente quanto às escolhas

Conforme já discutido no início deste Capítulo, no contexto do presidencialismo de coalizão existe um intenso debate acerca da dominância do Poder Executivo sobre a atividade legislativa. A combinação entre presidencialismo e multipartidarismo, que inicialmente previa-se resultar num imobilismo no processo decisório, acabou fluindo bem, muito em razão da capacidade do presidente de contornar as dificuldades de um governo minoritário através da formação de coalizões (BATISTA, 2013).

A complexidade das coalizões muda a cada governo, e até mesmo dentro de um mandato de um presidente, em função da distância ideológica entre os partidos da coalizão do governo e a quantidade de partidos que a compõem. Essa complexidade gerada pelo distanciamento ideológico agrava as dificuldades para o presidente conduzir sua agenda, tendo em vista a disparidade entre seu posicionamento e o dos partidos que formam sua base política. Assim, quanto maior o número de partidos, maiores tenderão a ser as dificuldades na tomada de decisão, pois haverá custos maiores para a obtenção de acordo preferível por todos ao *status quo* (BATISTA, 2014).

O tamanho da coalizão e o distanciamento ideológico entre o presidente e os partidos que compõem a base podem, no caso das indicações de diretores das agências reguladoras, gerar custos para a decisão do presidente, pois, normalmente, a indicação surge dentro dos ministérios, que podem abrigar uma diversidade de partidos da coalizão. Nesse sentido, vislumbrou-se ser relevante agregar ao marco teórico da pesquisa alguma literatura sobre custos de transação, a fim de compreender os seus efeitos sobre a atuação do presidente na indicação de dirigente de agência reguladora. A presença de muitos atores nesse processo tende a aumentar os custos de um acordo, exigindo maior coordenação. Com o aumento da dificuldade de tomada de decisão, a tendência é que o Presidente centralize a ação. Daí a importância de se promover um diálogo entre a teoria sobre custos de transação e o processo de escolha dos diretores das agências reguladoras, especialmente quanto à origem das indicações dos nomes – se do Presidente as faz de forma centralizada ou compartilhada com os ministérios e, portanto, com os partidos da coalizão.

Uma abordagem que pode ser considerada é a proposta por Moe (1985), sobre a presidência politizada, que tem foco na relação entre a presidência e a burocracia, no sentido mais amplo, do Poder Executivo. Essa teoria argumenta que, com o aumento da complexidade das questões a serem tratadas pelo presidente e sendo também crescente a fragmentação da

burocracia, o presidente tende a centralizar o maior número de funções, fazendo prevalecer suas preferências na condução das políticas que são construídas no Executivo. Nessa linha, Terry Moe trata ainda da chamada “politização”, uma estratégia nacional para impor suas preferências às políticas com o objetivo de aparelhar a burocracia e agências independentes com funcionários de sua confiança.

As hipóteses estabelecidas por Moe (1985) foram testadas por Rudalevige (2002), quando analisou a escolha entre a produção centralizada das iniciativas legislativas do presidente e a delegação à burocracia, além da presidência. Ou seja, o presidente tem um problema do tipo “*make or buy*” típico da teoria dos custos de transação da área da Economia, caracterizado aqui pela escolha de formular a política dentro da presidência ou permitir que a burocracia a formule. Os custos de transação estão associados às opções, que também exigem arranjos de governança distintos.

Andrew Rudalevige concluiu que maior centralização do presidente é esperada quando: *i*) a proposta envolver projetos com vários setores ou reorganização do governo, tendo em vista que as informações fornecidas pelos ministérios e pela burocracia mais ampla do governo em tais casos não são confiáveis; *ii*) o presidente tem forte apoio direto de uma burocracia institucionalizada, de modo que o custo da informação diminui e é mais confiável; *iii*) a proposta requer urgência, uma vez que a espera de uma resposta da burocracia não é viável; *iv*) a proposta refere-se a um tema completamente novo, e não há burocracia especializada dentro do quadro mais amplo do Executivo. Em contraste, o autor assevera que mais delegação é esperada quando a complexidade da política aumenta, exigindo conhecimento especializado, e quando a maioria no congresso é ideologicamente próxima do presidente, dado que o Legislativo é também um *principal* para a burocracia (RUDALEVIGE, 2002).

Os estudos de Moe (1985) e Rudalevige (2002) foram desenvolvidos no contexto do congresso norte americano, porém, a abordagem dos custos de transação do presidente pode ser útil para analisar o processo de indicação dos diretores das agências, a despeito das diferenças do presidencialismo de coalizão brasileiro em relação ao americano. Portanto, apesar de não ser propriamente o foco deste trabalho, é relevante considerar que, até a chegada no Senado Federal do nome escolhido pelo presidente para ocupar uma vaga na diretoria de uma determinada agência, ocorrem vários eventos e interações, especialmente dentro das estruturas burocráticas dos ministérios alinhados à agência para a qual a indicação esteja sendo feita, que podem

facilitar o processo, porém, também podem gerar custos ao governo nas transações com o Congresso Nacional.

## **1.2 Grupos de interesse, grupos de pressão e lobby**

Quando se analisa o processo de trabalho do legislativo, seja na perspectiva individual (parlamentares) ou coletiva (partidos e colegiados), é relevante considerar os grupos com interesses coletivos ou de segmentos da sociedade que possam exercer alguma pressão e fazer negociações para deliberações dos parlamentares que os favoreçam. No caso das indicações de autoridades, especialmente as designadas para ocupar cargos em entidade que tem o potencial de impactar áreas sensíveis da relação do Estado com o mercado, como é o caso das agências reguladoras, há que se considerar ainda a atuação desses grupos sobre a estrutura do Poder Executivo, que é onde nascem as indicações para a apreciação do Senado Federal.

A conceituação de grupo de interesse e de pressão e a diferenciação entre eles não são triviais, dadas a diversidade e a ambiguidade dos termos adotados. Essas expressões comumente são adotadas como sinônimas, o que pode dificultar ainda mais a compreensão dos conceitos no contexto de um sistema de governabilidade.

Navegar no terreno político em um esforço para influenciar as políticas públicas pode ser quase impossível para um indivíduo isoladamente, o que induz as pessoas a se unirem a outras com interesses semelhantes. Grupo de interesse é um grupo de indivíduos que compartilham um interesse comum por um assunto específico e trabalham em conjunto para influenciar as políticas públicas a seu favor.

De acordo com Farhat (2007), grupo de interesse é todo grupo de pessoas físicas e/ou jurídicas, formal ou informalmente ligadas por determinados propósitos, interesses, aspirações ou direitos, divisíveis dos outros membros ou segmentos de sua união. O autor também define grupo de pressão como o grupo de interesses dotados de meios humanos e materiais necessários e suficientes – e da vontade de utilizá-los ativamente – para a promoção dos seus objetivos, até vê-los atingidos. Atua perante toda a sociedade, ou parte dela, ou ainda, diante de órgãos do Estado – Legislativo ou Executivo –, com competência para mudar ou manter o *status quo* referente ao seu interesse (FAHAT, 2007).

Berry (1989) conceitua grupo de interesse como um corpo organizado de indivíduos que compartilham os mesmos objetivos e que tentam influenciar as políticas públicas. Os interesses, entretanto, nem sempre têm como foco as agendas de interesse geral, restringindo-

se, por vezes, a interesses específicos, normalmente de natureza econômica. Seguindo a mesma linha, Browne (1998) especifica um pouco mais esse conceito, trazendo três características imprescindíveis para definir grupo de interesse:

One, they voluntarily bring together members and supporters, or joiners. Two, these joiners share a common characteristic that differentiates them from others. Three, the group's purpose is to represent issues of public policy that fit the joiner's common concerns. That's their interest. Without all of the three, whatever an organization is, it isn't an interest group.

Nesse sentido, de acordo com as características citadas por William Browne, entidades que não organizam seus membros em torno de políticas, nem levem políticas a seus membros, nem pretendam mobilizá-los para exercer pressão política, não podem ser consideradas grupo de interesse. Browne (1998) e Schlozman e Tierney (1986) consideram grupos de interesse apenas aqueles que organizam seus membros em torno de “interesses politicamente relevantes”, excluindo-se desse conceito, na visão dos autores, aquelas entidades que não tenham objetivos políticos.

Quanto aos grupos de pressão, parte da literatura os trata como um subconjunto dos grupos de interesse que tem por objetivo pressionar uma instância qualquer do poder público, ou seja, os grupos de pressão normalmente buscam atuar com o fim coercitivo junto às instâncias governamentais. Entretanto, grupos de pressão não se confundem com partido político, pois estes possuem funções que lhes são próprias, como competição eleitoral, gestão direta do poder e expressão democrática (PASQUINO, 1982).

O *lobby*, por sua vez, é um esforço para influenciar legisladores através do contato pessoal. Grupo de interesse ou pressão resulta da organização da opinião pública dirigida a um órgão do governo, enquanto o *lobby* não está necessariamente relacionado a uma organização pública (DILLON, 1942). Segundo Mary Earhart Dillon, o *lobby* diz respeito apenas ao esforço direto para influenciar legisladores através do contato pessoal. A fim de melhor esclarecer o conceito de *lobby*, seguem-se as definições dadas por alguns autores, ao longo dos anos.

Said Farhat atribui ao termo *lobby* dois sentidos: sentido amplo, significando os mais diversos esforços destinados a influenciar favoravelmente decisões; sentido restrito, como exercício de profissionais com o objetivo de fazer chegar aos líderes governamentais os interesses representados, influenciando suas decisões. E assim define:

*Lobby* é toda atividade organizada, exercida dentro da lei e da ética, por um grupo de interesse definidos e legítimos, com objetivo de ser ouvido pelo poder público, para

informá-lo, e dele obter determinadas medidas, decisões ou atitudes. (FARHAT, 2007)

Para Andréa Cristina de O. Gozetto, “*lobby* é o processo pelo qual os grupos de pressão buscam participar do processo estatal de tomada de decisão, contribuindo para a elaboração das políticas públicas de cada país” (GOZETTO, 2008).

Luis Alberto dos Santos discorre que:

*Lobby* é consequência, e não causa; é meio, e não fim; e é uma prática, e não um sistema de valores. Submete-se ao objetivo, aos princípios e aos valores de um grupo de interesse, ou, antes, de um interesse organizado, e é nesse sentido que sua submissão a normas e regras deve ser considerada, disciplinando os meios e mecanismos empregados para o exercício da influência, num contexto em que a sua institucionalização permite, respeitando as diferenças, aproximar as condutas dos *lobbies* das condutas dos representantes formais eleitos pela sociedade, no que se refere ao seu controle público e transparência. (SANTOS, 2015, p. 88)

Santos (2019), complementando Mancuso (2004) sintetizou o conceito de grupos de interesse e de grupos de pressão de acordo com as definições de diversos autores, úteis no contexto deste trabalho:

*Quadro 1 - Definições de grupos de interesse e de grupos de pressão*

Key (1944)	“os grupos de pressão são grupos que se empenham pela adoção – ou pela rejeição – de políticas públicas que afetem os seus interesses.”
Truman (1951)	"qualquer grupo que, à base de um ou vários comportamentos de participação, leva adiante certas reivindicações em relação a outros grupos sociais, com o fim de instaurar, manter ou ampliar formas de comportamento que são inerentes às atitudes divididas".
Meynaud (1960)	“órgãos estranhos à máquina governamental propriamente dita que, desde o exterior, efetuam ações sobre as autoridades habilitadas pela Constituição – ou por qualquer outro dispositivo regulamentar – para preparar, suspender e executar decisões.”
Wootton (1972)	“grupo de indivíduos ligados por laços particulares de preocupações ou de vantagens e que têm certa consciência desses laços”
Salisbury (1977)	“grupo de interesse é uma associação formalmente organizada que se dedica à realização de atividades que visam a influenciar as decisões a serem tomadas pelas autoridades governamentais”.
Pasquino (1982)	“grupo de pressão pode ser visto como uma organização que procura, através do uso de sanções (negativas – punições ou positivas – prêmios) ou da ameaça do uso delas, influenciar sobre decisões que são tomadas pelo poder político, seja a fim de manter a distribuição prevaiente de bens, serviços, honras e oportunidades, seja a fim de conservá-la frente às ameaças de intervenção – de outros grupos ou do próprio poder político”.



Outhwite e Bottomore (1996)	“organizações particulares que buscam reunir os valores e preferências que seus membros têm em comum e, articulando-os, tentam influenciar tanto a opinião pública quanto os planos governamentais”.
Thomas (2004)	“grupos de pressão são grupos organizados em torno de uma <i>issue</i> visando interesses particulares ou para a sociedade como um todo, mas que não tem interesse em chegar ao poder a ponto de assumir o controle da máquina governamental”.

Fonte: Mancuso (2004) e Santos (2019)

O estudo do envolvimento de grupos de interesse na política e na formulação de políticas em sistemas democráticos de governo tem experimentado avanços importantes nas últimas décadas. Hoje sabe-se muito mais sobre a eficácia das estratégias utilizadas pelos grupos de interesse para obter acesso e exercer influência em locais políticos e de formulação de políticas. Os grupos de interesse são vistos como intermediários-chave entre os cidadãos e os formuladores de políticas e como centrais para a representação democrática efetiva dos cidadãos em sistemas políticos cada vez mais fragmentados e complexos.

No Brasil, um grande avanço na relação entre Estado e sociedade tem sido notado especialmente com a redemocratização trazida pela CF/88 que, em diversos pontos do seu texto, abre espaço para as reivindicações de interesses individuais e coletivos, o que fortalece o estabelecimento e a organização de grupos de interesse. Em várias passagens da CF/88, há dispositivos que amparam ou impulsionam a intermediação de interesses: Preâmbulo, art. 1º, V; art. 2º; art. 5º, XXXIV, LXX e LXXIII; art. 14; art. 31, § 3º; art. 37, § 3º; art. 61, *caput* § 2º; art. 74, § 2º; art. 144; art. 198 e art. 204. Isso caracteriza um espaço constitucional para a intermediação de interesses, sejam eles individuais ou coletivos, configurando-se em instrumento importante para a prática democrática e para a transparência.

Aliás, a Constituinte de 1988 configura-se num marco temporal importante para o renascimento ou a explícita participação dos grupos que até então atuavam de forma mais velada nos bastidores do Estado nos regimes anteriores, especialmente no militar. As discussões ocorridas no contexto da construção da nova Constituição foram marcadas por intensa participação de diferentes grupos ideológicos, culturais e sociais que viam a possibilidade de criar um Estado diferente com a nova Carta. Nas palavras de Carvalho (2009), muitos desses grupos de interesse e de pressão tinham como objetivo influenciar, de alguma maneira, o trabalho dos constituintes, por meio de um verdadeiro *lobby*, ajudando a formatar o desenho do Estado brasileiro visto na CF/88.

Os parlamentos são um local atraente para grupos de interesse, uma vez que oferecem a oportunidade de impactar a legislação. Além disso, a ação legal pode ser uma estratégia atraente para os grupos de interesse neutralizarem ou limitarem o escopo de uma legislação ou de uma ação legislativa qualquer contrária ao interesse coletivo.

Em relação às indicações de pessoas para ocupar cargos nas diretorias das agências reguladoras, apesar da ação congressual ser basicamente homologatória da iniciativa do Poder Executivo, observa-se espaço para a atuação de grupos de interesse e de pressão. As agências, ainda que atuem na forma de colegiados, têm poderes para interferir em setores relevantes da sociedade, o que pode abrir espaço para interesses diversos sobre as pautas de atuação dessas instituições.

### 1.3 Atores com poder de veto

Uma teoria útil para analisar o processo de escolha dos diretores das agências reguladoras é a de **atores com poder de veto**. Tsebelis (2009) usa o conceito de ator com poder de veto – *veto player* – para unificar teoricamente a análise comparativa dos sistemas políticos. Na visão do autor,

“num sistema político, todos os atores, sejam eleitores, parlamentares ou partidos políticos, se preocupam com os resultados decisórios (*policymaking*), tanto de forma direta quanto indireta, seja porque têm preferências com relação a tais resultados, seja porque outras coisas que eles querem (como a reeleição, por exemplo) dependem de resultados programáticos (*policy outcomes*)”. (TSEBELIS, 2009)

Segundo essa teoria, um jogador com poder de veto é um ator individual ou coletivo cujo acordo é necessário para a mudança da política – ou seja, para uma mudança do *status quo* legislativo. A mudança da política só é possível quando há propostas legislativas que todos os atores com poder de veto preferem em relação ao *status quo*. O conjunto dessas propostas preferíveis constitui o ‘conjunto vencedor’ do *status quo*. Quanto maior o conjunto de vitórias, maior é o potencial para mudança política. Se o *status quo* for desconhecido, o potencial para mudança da política – ou, inversamente, a estabilidade do *status quo* – pode ser estimado com base no Conjunto de Pareto (ou “núcleo de unanimidade”) dos atores com direito de veto. Em outras palavras, toda proposta que tornaria pior a situação de pelo menos um *veto*

*player* não pode ser aprovada. Portanto, quanto maior o Conjunto de Pareto<sup>2</sup>, maior é a estabilidade da política em um sistema político (TSEBELIS, 2009).

O poder de definição da agenda é apenas informalmente representado na teoria e diferentes aplicações da teoria fazem suposições bastante diferentes sobre o estabelecimento da agenda.

A teoria assume que – deixando a definição da agenda de lado – todos os partidos do gabinete (base do governo) têm o mesmo "poder de barganha", independentemente de sua parcela de pastas na burocracia governamental. Isso tem implicações para os prováveis 'locais' de compromissos no espaço político. Além disso, Tsebelis vincula suas expectativas sobre a estabilidade da política a expectativas de segunda ordem sobre fenômenos, como a instabilidade do gabinete.

A tese da teoria de George Tsebelis, de uma forma simplificada, é que todas as instituições políticas podem ser modeladas como uma estrutura de vetos. Diferentes instituições têm impactos previsivelmente diferentes sobre a forma como as preferências se transformam em política, porque cada instituição confere um conjunto único de capacidades para exercer vetos.

Tsebelis faz uso de uma estrutura unificadora para comparar instituições aparentemente diferentes. Define um jogador com poder de veto como qualquer pessoa cujo consentimento é necessário para uma mudança no *status quo*. Ele define a estabilidade da política como um conceito relacionado à dificuldade de efetuar mudanças no *status quo*. Nesse sentido, aumentar o número de *veto players* aumentaria o nível de estabilidade da política e a "distância", como ele mesmo chama, entre os participantes do direito de veto afetaria o resultado.

Tsebelis caracteriza muito bem a posição do "definidor da agenda", aquele agente que controla a sequência em que as alternativas são consideradas. As regras gerais são que o definidor da agenda tem menos poder à medida que aumenta o número de *veto players* e mais poder à medida que seu ponto ideal se aproxima do centro da distribuição dos pontos ideais. Esta última condição de certa forma iguala "poder" ao acidente de ter preferências com as quais

---

<sup>2</sup> Outra expressão utilizada por Tsebelis para o núcleo de unanimidade.

os outros atores concordam em vez de defini-lo como a capacidade de mudar o resultado daquilo que seria sem o controle da agenda.

A conclusão de Tsebelis de que o definidor da agenda pode preservar um resultado próximo ao centro melhor do que fazer mudanças radicais se encaixa bem nesta proposta de pesquisa onde o Presidente da República é o principal definidor de agenda no processo de escolha dos dirigentes das agências reguladoras, uma vez que tem a prerrogativa constitucional de iniciar tal processo com Mensagem enviada ao Senado Federal.

Na intenção de estabelecer um diálogo entre a teoria dos atores com poder de veto e o problema estabelecido para esta pesquisa, percebem-se muito úteis os elementos discutidos por essa teoria para compreender melhor o jogo político ao redor do processo de escolha dos dirigentes das agências reguladoras federais.

Nesse processo, observam-se, preliminarmente, dois atores institucionais com poder de veto (na definição de Tsebelis), criados pela Constituição: o Presidente da República, como ator individual, e o Senado Federal, representado pelo Plenário, como ator coletivo. Entretanto, identificam-se também os atores com poder de veto originados do jogo político que envolve as escolhas dos diretores que irão comandar as agências por um determinado período de tempo, os denominados atores partidários com poder de veto, representados pelas comissões permanentes onde ocorrem as sabatinas e a aprovação preliminar dos indicados, sendo considerado um ator coletivo, e pelos senadores que compõem tanto as comissões quanto o Plenário, identificados aqui como atores individuais. Neste conjunto dos atores individuais com poder de veto podem ser destacados ainda três papéis um pouco mais influentes no jogo – o relator da indicação e o presidente da comissão, que têm também um certo poder de agenda, e o presidente do Senado, que influencia diretamente as pautas do Plenário. Além desses atores internos à relação entre o Poder Executivo e o Senado Federal, perceberam-se outros, especialmente alguns representativos de grupos de interesse, que se manifestaram quanto à escolha e à aprovação dos indicados ao longo do período estudado nesta pesquisa.

Percebe-se que a CF/88 tornou a nomeação dos dirigentes das agências reguladoras um ato complexo do ponto de vista jurídico, uma vez que a configurou como um processo que envolve atores de dois Poderes da República, o Executivo e o Legislativo. Tanto o Presidente da República quanto os presidentes das comissões permanentes, assim como o presidente do Senado Federal, têm o poder de agenda no caso das nomeações, pois podem, a rigor, definir o melhor momento de colocar o nome do indicado para o cargo para a deliberação dos respectivos

colegiados. Da mesma forma, um conjunto de senadores, no âmbito das respectivas comissões ou no Plenário, tem o poder de vetar o nome indicado pelo Presidente da República.

Assim, não obstante a prerrogativa de proposição, no caso da escolha dos dirigentes das agências, ser exclusiva do Presidente da República, o que já determina a exclusão desse poder do demais atores, estes podem exercer o poder de veto ao rejeitar a indicação feita pelo Chefe do Executivo.

Esta teoria é uma grande aliada para facilitar a compreensão desse contexto complexo. Segundo Tsebelis (2009), a estabilidade decisória diminui se os atores envolvidos numa decisão são atores coletivos com poder de veto, em oposição aos atores individuais. Os atores coletivos com poder de veto podem obter resultados quando os atores individuais não entram em acordo. Assim, a teoria dos atores com poder de veto traz um conjunto de reflexões relevantes para o desenvolvimento do estudo desta pesquisa. Há importantes atores individuais com poder de veto, dominando o poder de agenda, porém, ocorrem também os atores coletivos com poder de veto, cujas escolhas são ambíguas dada a natureza de suas composições.

#### **1.4 Teorias sobre o funcionamento congressional: distributiva, informacional e partidária**

Os teóricos, já há bastante tempo, dedicam esforços na tentativa de racionalizar e de explicar a organização do poder legislativo ao redor do mundo, tanto da Câmara dos Deputados quanto do Senado Federal, ou do Congresso Nacional como um todo, quando é exigida a atuação conjunta das casas legislativas. Como resultado do conjunto de pesquisas e experimentações, duas escolas de pensamento predominam: a teoria distributiva e a teoria informacional. Essas teorias têm por propósito, em última instância e aliando-se à teoria partidária, explicar a dinâmica do poder dentro do congresso e como esse poder se manifesta em regras e normas.

Mesmo reconhecendo as diferenças entre essas teorias, elas guardam similaridades em alguns aspectos: assumem que os conflitos são resolvidos por atores orientados segundo objetivos racionais e caracterizam a arena política como um jogo de conflito entre ganhadores e perdedores.

Shepsle e Weingast (2002) adotaram a tipologia "do lado da procura" (*demand side*) e "do lado da oferta" (*supply side*) para posicionar as teorias conforme o comportamento dos legisladores: a distributiva, do lado da demanda, e a informacional e a partidária, do lado da oferta.

Ao usar essas teorias para o contexto do problema de pesquisa objeto desta dissertação, a intenção foi avaliar como os parlamentares, no plano individual, ou as comissões, na perspectiva coletiva, atuam: foi possível observar um comportamento distributivo dos parlamentares, centrado em satisfazer seus interesses (de reeleição, por exemplo) ou de atender a pressões de *lobby* de grupos de interesse sobre atuação de uma agência reguladora em específico? Ou, na linha da teoria informacional, se os parlamentares e as comissões atuaram no sentido de avaliar se o indicado ou a indicada pelo Presidente da República de fato reúne as características e atributos de interesse do cargo que ocupará e de informar ao colegiado maior, o Plenário, para a deliberação quando à aprovação? Ou ainda, se foi possível identificar uma atuação dos parlamentares, tanto nas comissões quanto no Plenário, conforme a orientação das lideranças dos partidos, na linha da teoria partidária?

As respostas a essas perguntas serão debatidas no capítulo de resultados, nesta dissertação. Por ora, o importante é entendermos um pouco mais detalhadamente cada uma dessas três teorias.

#### **1.4.1 Teoria distributiva**

A teoria distributiva apoia-se na hipótese dos ganhos de troca (*gains from exchange*) e sugere que o equilíbrio da organização legislativa está apoiado sobre a alocação da influência legislativa de acordo com a extremidade e intensidade das preferências dos legisladores (GILLIGAN e KREHBIEL, 1994) ou de grupos de interesse por eles representados. Nesse sentido, essa teoria pressupõe que o legislador atua com foco nas preferências individuais, do seu distrito político ou de grupos de interesse que o apoiam, o que caracteriza o princípio da demanda, em detrimento do foco no problema da incerteza dos contratos e das possibilidades oferecidas pelo desenho institucional dos parlamentos aos legisladores.

Portanto, a teoria distributiva vê as legislaturas como instituições descentralizadas (SHEPSLE, 1978; WEINGAST, 1979). Os legisladores são dominados por preocupações geográficas e, em última análise, estão interessados em garantir sua própria reeleição. As comissões são organizadas principalmente para atender a essas necessidades eleitorais e fornecer aos legisladores os meios para a distribuição de benefícios particulares aos seus distritos eleitorais.

### **1.4.2 Teoria informacional**

A teoria informacional foi proposta pela primeira vez por Gilligan e Krehbiel (1987, 1989), tornando-se uma das teorias mais influentes da organização legislativa. Em sua essência, a teoria pressupõe que os legisladores ignoram as principais variáveis que afetam os resultados das políticas e que os colegiados legislativos podem ajudar fornecendo informações sobre essas variáveis, qualificando assim as decisões legislativas. Essa teoria fornece uma estrutura formal para estudar porque os colegiados têm incentivos para desempenhar essa função, apesar do fato de que seus membros podem ter um conflito de interesse com os tomadores de decisão e, portanto, um incentivo para manipular suas decisões. Mais importante ainda, a teoria fornece uma estrutura para compreender os impactos das regras processuais legislativas sobre a eficácia do processo legislativo: explicando porque pode ser ideal ter o mesmo projeto encaminhado por várias comissões e porque pode ser ideal adotar regras restritivas que deleguem poderes aos colegiados.

Essa teoria (GILLIGAN & KREHBIEL, 1990; KREHBIEL, 1991) parte do pressuposto de que todas as políticas precisam ser promulgadas por meio do consentimento da maioria dos membros, mas há “incerteza substancial sobre as consequências das políticas sobre a implementação” (GILLIGAN & KREHBIEL, 1990, p. 533). Essa incerteza tem ramificações importantes para a organização interna das legislaturas. De acordo com essa perspectiva, surgem as comissões para viabilizar a especialização legislativa. Isso minimiza a ocorrência de efeitos indesejados, pois as comissões são tidas como meros agentes do plenário e puramente instrumentais.

No contexto desta teoria, as quatro comissões do Senado Federal que serão estudadas nesta pesquisa por serem as responsáveis pela arguição pública dos indicados para as agências reguladoras – Comissões de Assuntos Sociais (CAS), de Serviços de Infraestrutura (CI), de Educação, Cultura e Desporto (CE) e de Meio Ambiente (CMA) – exerceriam um papel meramente informacional sobre os indicados pelo Presidente da República para ocupar cargos de diretores das agências. Elas dissecariam os perfis e currículos dos potenciais diretores, por meio dos debates e das sabatinas e, ao aprovar a indicação, prestariam uma assessoria qualificada para a decisão do Plenário. O real papel das comissões foi avaliado neste trabalho à luz destas teorias positivas, especialmente da informacional, que se observou ser a principal contribuição desses colegiados no processo de apreciação dos nomes indicados para as diretorias das agências.

### **1.4.3 *Teoria partidária***

Ambas as perspectivas teóricas tratadas anteriormente, distributiva e informacional, pressupõem a ausência de organização partidária como força principal na organização congressional. A teoria partidária, que consiste na teoria do cartel procedimental partidário (COX & McCUBBINS, 1993) e na teoria do governo partidário condicional (ALDRICH & ROHDE, 2000), argumenta que as instituições legislativas, como as comissões, e as regras que orientam o processo de tomada de decisão são uma extensão do grupo de partidos majoritários.

Os partidos teriam duas importantes funções, segundo essa teoria: servir de veículo para a tomada de decisão do eleitor e ser mecanismo de coordenação do comportamento dos parlamentares, uma vez eleitos (KIEWIET & McCUBBINS, 1991; ROHDE, 1991 e COX & McCUBBINS, 1993).

Parece ser natural que, no caso do processo de indicação e aprovação de diretores para os quadros das agências, a influência partidária seja preponderante à dos parlamentares individualmente. O ritual de sabatina e aprovação dos indicados, que acontece no âmbito das comissões, obedece a regras e procedimentos estabelecidos nas normas. Isso pode favorecer os partidos majoritários e principalmente o conjunto daqueles que apoiam o governo, principalmente sendo o processo iniciado pelo chefe do Executivo.

As comissões que atualmente deliberam sobre as indicações de dirigentes das agências têm alta relevância no Senado Federal. As agências, em sua maioria, têm um peso muito grande nas áreas econômicas, da saúde e do meio ambiente. Nesse sentido, a despeito de ser pouco provável que a aprovação ou a desaprovação de uma indicação traga um prejuízo direto à imagem de um partido ou de um bloco deles, a escolha e a aprovação podem despertar o interesse na coesão ao redor da base de apoio ao governo.

Nesse sentido, considerando a relevância dos partidos no contexto da atuação dos senadores nas comissões que cuidam das indicações dos diretores das agências, a teoria partidária torna-se instrumento relevante para a compreensão do processo de discussão e de deliberação acerca das indicações de autoridades para exercício de altos cargos públicos.

### **1.4.4 *Utilidade das teorias para a pesquisa***

A maior utilidade dessas teorias é, sem dúvidas, para estudos mais amplos da atuação legislativa, especialmente na produção de leis. Entretanto, mesmo avaliando a atuação de algumas comissões no desempenho de papel específico que é a avaliação e a aprovação de



nomes para compor as diretorias das agências reguladoras, as teorias podem ser úteis para compreender os comportamentos individuais e coletivos dos parlamentares nesse processo. No caso do problema em estudo, considerando que a palavra final sobre a indicação dos nomes é do Plenário, há uma tendência de se considerar de forma mais marcante as teorias do lado do princípio da oferta (SHEPSLE E WEINGAST, 2002), principalmente a informacional. Entretanto, no aprofundamento da pesquisa, observou-se que as três teorias têm grande utilidade para a compreensão da atuação de indivíduos e de colegiados, especialmente a informacional e a partidária.

Observar o problema tratado neste estudo pelo prisma de uma dessas teorias apenas pode não ser suficiente para explicar a organização legislativa e a política. Tanto as considerações informativas quanto as distributivas devem ser levadas em consideração, assim como as partidárias. O ponto principal é que a interação das considerações partidárias, distributivas e informacionais produz um ambiente legislativo complexo, que não pode ser capturado adequadamente por uma única motivação, perspectiva universal. O desafio desta pesquisa em relação ao diálogo com essas teorias foi identificar e especificar as condições sob as quais cada visão se aplica ao comportamento e aos resultados de interesse no processo de aprovação das indicações dos diretores das agências.

Por fim, como forma de síntese, apresenta-se o Quadro 2 em que Nascimento (2010), de forma muito elucidativa, traça um panorama das três teorias, usando as perspectivas de Shepsle (1978); Shepsle e Weingast (1987); Weingast e Marshall (1988); Krehbiel (1991) e Cox e McCubbins (1993).

*Quadro 2 - Síntese das teorias distributiva, informacional e partidária*

POSTULADOS TEÓRICOS	PRINCÍPIO DA DEMANDA	PRINCÍPIO DA OFERTA	
	Teoria Distributiva	Teoria Informacional	Teoria Partidária
Ideia central	O legislativo é compreendido como um mercado de trocas sob restrições ( <i>exchange and cooperation</i> ).	O processo legislativo vai além do individualismo e do conflito e incorpora objetivos coletivos que perpassam o comportamento individual racional.	Partidos políticos funcionam como mecanismos capazes de promover a solução de problemas de ação coletiva.
Foco analítico	Políticas ( <i>policies</i> )	Escolhas sobre instituições	Escolhas sobre instituições
Natureza dos bens	Particularistas	Coletivos	Coletivos

POSTULADOS TEÓRICOS	PRINCÍPIO DA DEMANDA	PRINCÍPIO DA OFERTA	
	Teoria Distributiva	Teoria Informacional	Teoria Partidária
Variável explicativa	Sistema eleitoral	Distribuição de recursos dentro da arena legislativa	Distribuição de recursos dentro da arena legislativa
Comissões legislativas	Poderosas (autonomia decisória)	Relativamente poderosas (submetidas ao legislador mediano)	Fracas (submetidas ao poder do partido majoritário)
Composição das preferências legislativas	Preferências <i>outliers</i> ( <i>self-selection</i> )	Preferências <i>nonoutliers</i>	Preferências <i>nonoutliers</i>
Referências	The Giant Jigsaw Puzzle (Shepsle: 1978).	Information and Legislative Organization (Krehbiel: 1991).	Legislative Leviathan: Party Government in the House (Cox e McCubbins: 1993).

Fonte: Nascimento (2010)

O arcabouço teórico delimitado neste Capítulo servirá de sustentação para as análises dos resultados apresentadas no Capítulo 4. Antes, porém, será apresentada uma breve contextualização normativa das agências reguladoras federais brasileiras, objeto do Capítulo 2 a seguir.

## **2. CONTEXTO GERAL E NORMATIVO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NO BRASIL**

Este capítulo tem por objetivo oferecer uma visão geral da estrutura normativa que rege as agências reguladoras no Brasil desde a criação das primeiras delas, em 1996, assim como tratar das regras para a escolha dos seus dirigentes. O capítulo trata também de descrever, de forma sintética, o fluxo do processo de escolha dos dirigentes dessas agências no âmbito do Senado Federal, identificando os atores e seus papéis no processo.

De acordo com o art. 52, inciso III, da CF/88, compete privativamente ao Senado Federal aprovar a escolha de *a*) magistrados, como os do Supremo Tribunal Federal (STF); *b*) ministros do Tribunal de Contas da União (TCU) indicados pelo Presidente da República<sup>3</sup>; *c*) governador de territórios (hoje inexistentes); *d*) presidente e diretores do Banco Central do Brasil (BCB); *e*) Procurador-Geral da República; e *f*) outros cargos cujas leis determinarem. Os diretores das agências reguladoras, cujo processo de escolha analisamos em maior detalhe nesta dissertação, estão inseridos na previsão da alínea “f” desse inciso III, conforme as leis de criação das agências indicadas na Tabela 1.

A escolha de autoridades previstas pela CF/88, no âmbito do Senado, rege-se pelas disposições do art. 383 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF). Na seção 2.2, apresentaremos um detalhamento desse processo, tendo em vista sua relevância para a compreensão das conclusões tratadas nesta dissertação.

### **2.1 Evolução do arcabouço normativo das agências reguladoras brasileiras**

A Inglaterra foi o primeiro país a nominar um ente regulador de determinada atividade econômica como agência, com função de concretizar mandamentos legais e de resolver controvérsias resultantes da aplicação desses mandamentos. Entretanto, foram os Estados Unidos que de fato consolidaram o sistema de regulação econômica por órgãos autônomos, tendo como primeiro exemplar a *Interstate Commerce Commission*<sup>4</sup>, instituída em 1887. Desde

---

<sup>3</sup> Conforme a CF/88, dos nove ministros do TCU, três são indicados pelo Presidente da República. Os outros seis são escolhidos pela Câmara dos Deputados (três) e pelo Senado Federal (três).

<sup>4</sup> A *Interstate Commerce Commission* – ICC foi a primeira comissão reguladora na história dos Estados Unidos e nasceu como resultado da indignação pública crescente na década de 1880 contra as más práticas e abusos relacionados aos serviços ferroviários. A jurisdição da ICC foi gradualmente estendida para outros tipos de serviços de transportes, exceto para o aéreo. A ICC foi encerrada no final de 1995.

então, especialmente a partir de 1933, as agências reguladoras têm sido figuras de fundamental importância no Direito americano, dentro de um modelo regulatório independente, com poderes para emitir normas e decidir conflitos nas relações econômicas, fortalecendo-se dentro da estrutura do Estado e com responsabilidade direta na execução das leis.

Existem dois tipos de agências nos Estados Unidos que nos ajudam a explicar o modelo brasileiro: agências reguladoras independentes e agências executivas.

As agências reguladoras independentes são entidades administrativas autônomas e altamente descentralizadas, dotadas de estrutura colegiada com membros nomeados para cumprir mandato fixo e exonerados apenas em caso de falta grave, mediante rito especial. A nomeação dos membros dos colegiados, inclusive dos presidentes, é feita pelo chefe do Poder Executivo com prévia aprovação do Senado. Essas agências atuam em setores específicos da atividade econômica, tais como o de água, energia elétrica, gás e telecomunicações.

O modelo de agências dos Estados Unidos conta ainda com as agências executivas, que são entidades administrativas criadas por lei, com personalidade jurídica própria e atribuição de gerenciar e conduzir, de forma especializada e destacada da administração central, um programa ou missão governamental específica. Apesar de gozarem de autonomia funcional no setor de atuação, diferentemente das agências reguladoras independentes, as agências executivas são vinculadas ao governo central e sujeitas à supervisão e orientação do Presidente e do Ministro de Estado responsável pela área de atuação. De uma maneira geral, não têm estrutura colegiada e o dirigente, apesar de ser nomeado pelo Senado, pode ser exonerado a qualquer momento pelo Presidente.

No Brasil, a presença das agências como autarquias autônomas integrantes da estrutura administrativa e com poder de regular de atividades estatais descentralizadas é relativamente recente, tendo seu início ocorrido a partir da segunda metade da década de 1990, na esteira das diretrizes estabelecidas para o Estado brasileiro na Constituição Federal de 1988 quanto à diminuição da intervenção direta nas atividades econômicas e o fortalecimento do papel de agente normativo e regulador de tais atividades.

A figura das agências reguladoras, no entanto, não faz parte da tradição constitucional brasileira. Na CF/88, houve a previsão, de forma específica, apenas de algumas agências, como na área dos serviços de telecomunicações (art. 21, inciso XI) e de fornecimento de derivados

de petróleo (art. 177, § 2º, inciso III), tendo sido denominadas de órgão regulador<sup>5</sup> (BRASIL, 1988).

A lei de criação de cada agência brasileira também faz menção apenas ao termo “agência” e define sua personalidade jurídica como **autarquia sob natureza especial**, sendo o termo “especial” utilizado para caracterizar a independência administrativa, a ausência de subordinação hierárquica, o mandato fixo e estabilidade de seus dirigentes e a autonomia financeira. Esses atributos conferidos pela legislação brasileira às agências reguladoras de atividades econômicas é que as tornam especiais e as distinguem das autarquias comuns, a exemplo do que ocorre nos Estados Unidos entre as agências reguladoras independentes e as agências executivas.

As atuais agências reguladoras brasileiras foram criadas de forma pulverizada, a partir de diversas leis, sem preocupação com a unicidade e harmonia quanto às regras e procedimentos para as atividades dessas entidades nas respectivas áreas de atuação, salvo em relação à gestão dos recursos humanos, que teve na Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, um efeito padronizador importante (BRASIL, 2000c).

A despeito das particularidades das áreas de atuação de cada agência reguladora, existiam aspectos das suas gestões e funcionamento que necessitavam de uma regulamentação unificadora para o fortalecimento do papel autônomo e independente na regulação. Nesse sentido, foi promulgada a Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019 (BRASIL, 2019).

Essa Lei dispôs sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras e alterou dispositivos das respectivas leis de criação, unificou a duração dos mandatos de todos dos diretores e conselheiros, fixando-os em cinco anos, com vedação de recondução. A Lei manteve a obrigatoriedade existente nas leis precedentes de que os mandatos sejam não coincidentes, de forma a garantir que não ocorram alterações significativas na composição a cada troca de governo, caracterizando-se como mais um elemento da independência atribuída a essas autarquias especiais. Outro mecanismo relevante estabelecido pela Lei 13.848/2019 foi a preservação da duração do mandato, independentemente da pessoa que o exerce, ou seja, se um determinado diretor for exonerado

---

<sup>5</sup> A expressão “agências reguladoras” somente foi adotada no ordenamento jurídico brasileiro a partir da edição da Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004, resultante da conversão da Medida Provisória nº 155, de 2003, que tratou da criação das carreiras e a organização de cargos efetivos das autarquias especiais.

antes do término do mandato, o sucessor somente poderá assumir pelo tempo remanescente desse mandato, não podendo ser reconduzido se permanecer no cargo por mais de dois anos (BRASIL, 2019).

Essas regras estabelecidas pela lei e aplicáveis a todas as agências federais brasileiras diminuem o risco de indicações de pessoas pelos presidentes da República com base em critério meramente político ao mesmo tempo em que oferecem aos senadores critérios mais objetivos para guiar o rito de apreciação das indicações no âmbito das comissões do Senado Federal.

## 2.2 Agências reguladoras federais e o processo de escolha dos seus diretores

As agências reguladoras surgiram no Brasil em 1996, com a criação da Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel pela Lei nº 9.427/1996 (BRASIL, 1996), seguida da criação da Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel e da Agência Nacional do Petróleo – ANP pelas Leis nº 9.472/1997 (BRASIL, 1997a) e nº 9.478/1997 (BRASIL, 1997b), respectivamente. Desde então, outras oito agências foram criadas, sendo a última, a Agência Nacional de Mineração – ANM, em 2017, pela Lei nº 13.575/2017 (BRASIL, 2017). A Tabela 1 traz a relação de todas as agências federais criadas até o momento atual.

*Tabela 1 - Relação das agências reguladoras federais*

	<b>Agência</b>	<b>Lei de criação</b>	<b>Decreto de Regulamentação</b>
1	Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel)	<a href="#">9.427</a> , de 26/12/1996	<a href="#">2.335</a> , de 6/10/1997
2	Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)	<a href="#">9.472</a> , de 16/7/1997	<a href="#">2.338</a> , de 7/10/1997
3	Agência Nacional do Petróleo (ANP)	<a href="#">9.478</a> , de 6/8/1997	<a href="#">2.455</a> , de 14/1/1998
4	Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)	<a href="#">9.782</a> , de 26/1/1999	<a href="#">3.029</a> , de 16/4/1999
5	Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)	<a href="#">9.961</a> , de 28/1/2000	<a href="#">3.327</a> , de 5/1/2000
6	Agência Nacional de Águas (Ana)	<a href="#">9.984</a> , de 17/7/2000	<a href="#">3.692</a> , de 19/12/2000
7	Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq)	<a href="#">10.233</a> , de 5/6/2001	<a href="#">4.122</a> , de 13/2/2002
8	Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)	<a href="#">10.233</a> , de 5/6/2001	<a href="#">4.130</a> , de 13/2/2002
9	Agência Nacional do Cinema (Ancine)	<a href="#">2.228-1</a> , de 6/9/2001 <sup>6</sup>	<a href="#">8.283</a> , de 3/7/2014 <sup>7</sup>
10	Agência Nacional de Aviação Civil (Anac)	<a href="#">11.182</a> , de 27/9/2005	<a href="#">5.731</a> , de 20/3/2006
11	Agência Nacional de Mineração (ANM)	<a href="#">13.575</a> , de 26/12/2017	<a href="#">9.406</a> , de 12/6/2018

Fonte: elaborado pelo autor com base na legislação vigente

<sup>6</sup> Medida Provisória (MPV) ainda não convertida em lei até a elaboração deste texto.

<sup>7</sup> Este decreto revoga e substitui o Decreto nº 4.121, de 7 de fevereiro de 2002, que foi a regulamentação original.

Quanto à governança das agências, as leis que as criaram e os decretos que as regulamentam estabeleceram uma estrutura bastante similar. A Tabela 2 a seguir indica a estrutura de governança de cada agência reguladora.

*Tabela 2 - Estrutura de governança das agências reguladoras atuais*

<b>Agência</b>	<b>Estrutura de Governança</b>
Aneel	Diretoria Colegiada, 1 diretor-geral e 4 diretores
Anatel	Conselho Diretor <sup>8</sup> , 1 presidente e 4 conselheiros
ANP	Diretoria Colegiada, 1 diretor-geral e 4 diretores
Anvisa	Diretoria Colegiada, 1 diretor-presidente e 4 diretores
ANS	Diretoria Colegiada, 1 diretor-presidente e 4 diretores
Ana	Diretoria Colegiada, 1 diretor-presidente e 4 diretores
Antaq	Diretoria Colegiada, 1 diretor-geral e 2 diretores
ANTT	Diretoria Colegiada, 1 diretor-geral e 4 diretores
Ancine	Diretoria Colegiada, 1 diretor-presidente e 3 diretores
Anac	Diretoria Colegiada, 1 diretor-presidente e 4 diretores
ANM	Diretoria Colegiada, 1 diretor-geral e 4 diretores

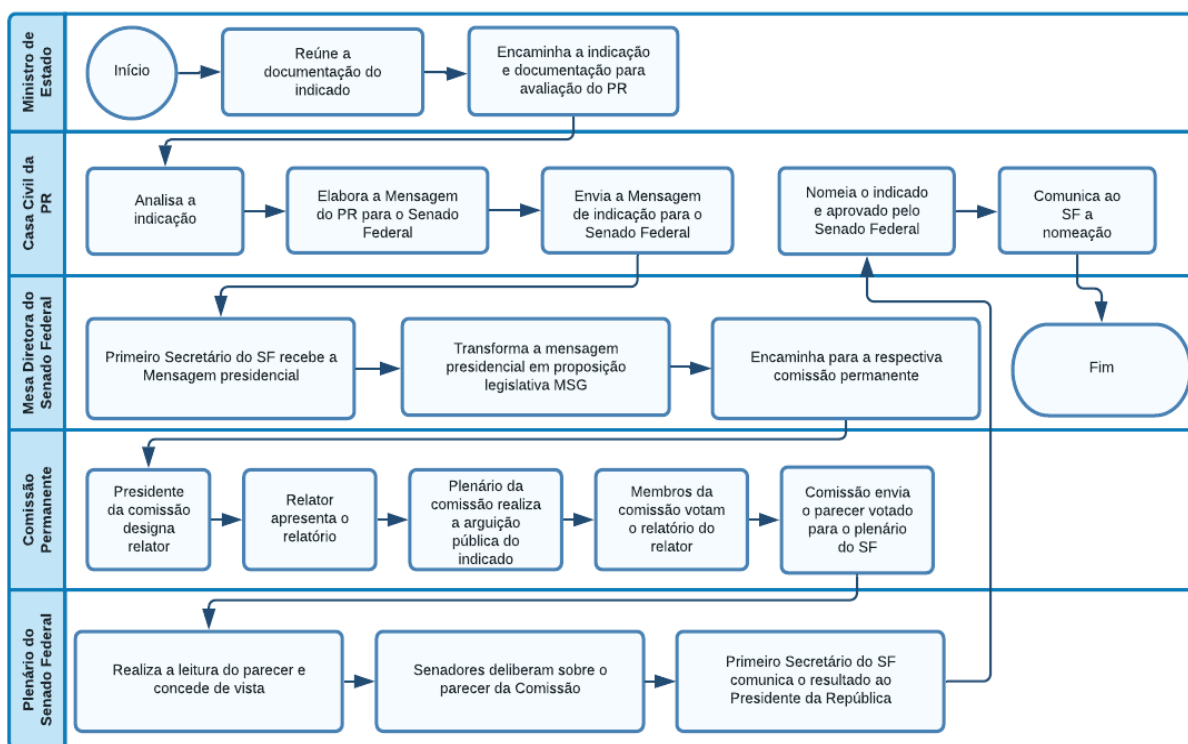
Fonte: elaborado pelo autor com base na legislação vigente

As diretorias colegiadas ou conselhos diretores compõem-se, na sua quase totalidade, de cinco membros. Exceção é feita à Antaq, cuja diretoria colegiada compõe-se de três diretores, e à Ancine, que tem a diretoria composta de quatro membros.

De uma maneira geral, os processos de indicação, de arguição e de nomeação de diretor de uma agência reguladora seguem os passos demonstrados na Figura 1 a seguir:

<sup>8</sup> A denominação de Conselho Diretor é dada pela Lei. Entretanto, em termos de funcionamento colegiado, não há diferenças em relação às demais agências, que utilizam a nomenclatura de Diretoria Colegiada.

Figura 1 - Fluxo geral das indicações de dirigentes para agência reguladora



Fonte: Elaborado pelo autor, com base no art. 383 do RISF

O Regimento Interno do Senado Federal (RISF), tendo por base os incisos III e IV do art. 52 da CF/88, dedica um capítulo inteiro ao processo de escolha de autoridades. O capítulo II do RISF, composto pelos artigos 383 a 385, traz o detalhamento das regras, sendo que o primeiro artigo é que trata propriamente da apreciação sobre as escolhas de autoridades. Os artigos 384 e 385 tratam da eleição dos membros do Conselho da República e da destituição do Procurador-Geral da República, temas que não são o foco desta dissertação.

O inciso I do art. 383 do RISF estabelece um conjunto de informações sobre o indicado que deve acompanhar a mensagem presidencial: histórico profissional, produção acadêmica, declaração do indicado sobre diversos fatos de sua vida pregressa. O inciso II estabelece o rito a ser observado pela comissão para a apreciação do nome, que compreende a elaboração do relatório por um senador relator; a possibilidade de cidadãos encaminharem informações úteis para o processo decisório da comissão ou perguntas para a arguição pública; a discussão do conjunto de perguntas a serem formuladas ao indicado; a convocação do indicado para arguição pública; as regras para a audiência de arguição pública.

Ainda dentro de uma perspectiva geral de contextualização e descrição do processo de escolha dos diretores das agências reguladoras, torna-se relevante traçar um breve perfil das



comissões permanentes envolvidas no processo no Sendo Federal, considerando ainda a atuação dessas comissões durante o período avaliado nesta pesquisa.

### ***Comissão de Meio Ambiente – CMA***

Esta comissão compõe-se atualmente de 17 membros titulares e igual número de suplentes. A CMA nasceu em 2003, inicialmente como subcomissão da então Comissão de Fiscalização e Controle e tinha por objeto a fiscalização das ações governamentais relacionadas ao meio ambiente. No início de 2005, a Comissão da qual a CMA fazia parte como subcomissão passou a se chamar Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle.

A CMA analisa apenas as indicações para a Agência Nacional de Águas – Ana. Outro ponto importante é que, mesmo tendo sido a Ana criada em 2000, somente no final de 2005 a CMA iniciou a análise das indicações para a sua diretoria, ao apreciar a indicação do Sr. Benedito Pinto Ferreira Braga Júnior feita pelo então presidente Lula em 23/11/2005, ainda no seu primeiro mandato. As indicações para a diretoria dessa agência desde o ano de sua criação até início de 2005 foram analisadas pela Comissão de Serviços de Infraestrutura – CI.

O art. 102-F do RISF define o conjunto de competências diretas da CMA, do qual destacamos o *caput* e o inciso que trata de agências da área de meio ambiente:

Art. 102-F. À Comissão de Meio Ambiente compete opinar sobre assuntos pertinentes à defesa do meio ambiente, especialmente:  
(...)  
VII - agências reguladoras na área de meio ambiente, inclusive a Agência Nacional de Águas (ANA);  
(BRASIL, 2022)

A CMA analisou, no período de novembro de 2005 até o final de 2020, 18 indicações em 10 sessões, o que resultou num média de 1,8 indicações analisadas por sessão.

### ***Comissão de Serviços de Infraestrutura – CI***

A CI, além das atribuições gerais estabelecidas para todas as comissões permanentes no art. 90 do RISF, tem como competência específica opinar sobre matérias relacionadas a “*transportes de terra, mar e ar, obras públicas em geral, minas, recursos geológicos, serviços de telecomunicações, parcerias público-privadas e agências reguladoras pertinentes*” (RISF, art. 104). (BRASIL, 2022).

Compõe-se de 23 membros titulares e outros 23 suplentes. Em matéria de escolhas de autoridades, atua na análise e deliberação das indicações para as agências Anac, Anatel, Aneel, ANM, ANP, Antaq e ANTT. A CI também foi responsável pela análise das indicações para a Ana no início da existência dessa agência, no período compreendido entre o final 2000 a início de 2005, tendo analisado e deliberado cerca de dez indicações ao todo, para a Ana. Além das agências reguladoras, a CI delibera ainda sobre as indicações para o Dnit, que não integrou o escopo de nosso estudo.

A CI realizou 101 sessões no período de 1999 a 2020 e analisou e deliberou sobre 156 indicações relativamente às sete agências, mais dez relativamente à Ana, quando esta agência esteve na pauta de atuação da comissão.

### ***Comissão de Assuntos Sociais – CAS***

A CAS tem a competência específica de opinar sobre os seguintes assuntos, conforme o art. 100 do RISF:

I – relações de trabalho, organização do sistema nacional de emprego e condição para o exercício de profissões, seguridade social, previdência social, população indígena e assistência social.

II – proteção e defesa da saúde, condições e requisitos para remoção de órgãos, tecidos e substâncias humanas para fins de transplante, pesquisa, tratamento e coleta de sangue humano e seus derivados, produção, controle e fiscalização de medicamentos, saneamento, inspeção e fiscalização de alimentos e competência do Sistema Único de Saúde.

(BRASIL, 2022)

Em razão dessa pauta de atuação, é atribuída à CAS a fiscalização da atuação das agências reguladoras ANS e Anvisa, bem como a análise e a deliberação sobre as indicações dos diretores dessas agências.

A CAS é composta de 21 senadores como titulares e mais 21 que atuam como suplentes.

No período avaliado, de 1999 a 2020, a CAS realizou 41 sessões em que a pauta principal foi a deliberação sobre as indicações, tendo sido avaliadas 60 indicações durante o período.

## *Comissão de Educação, Cultura e Esporte – CE*

O art. 102 do RISF atribui à CE a competência específica de opinar sobre as proposições legislativas acerca de:

I – normas gerais sobre educação, cultura, ensino e desportos, instituições educativas e culturais, diretrizes e bases da educação nacional e salário-educação;

II – diversão e espetáculos públicos, criações artísticas, datas comemorativas e homenagens cívicas; I

II – formação e aperfeiçoamento de recursos humanos.

(BRASIL, 2022)

Dadas essas competências, especialmente a do inciso II, a CE é a comissão responsável pela análise e deliberação das indicações feitas para a Ancine.

A CE é a maior comissão em número de membros entre as quatro que atuam sobre as indicações para as agências, tendo 27 senadores como membros titulares e outros 27 como suplentes.

No período avaliado, a CE realizou quinze sessões para deliberação de 21 indicações para diretores da Ancine.

O rito e as fases da análise das indicações e das arguições públicas das autoridades previstas no art. 52, incisos III e IV da Carta Magna estão regulamentados, em boa medida, no art. 383 do RISF. Outras regras do Regimento, de aplicação geral ao processo legislativo, também são, de forma complementar, aplicáveis ao rito e às fases para deliberação sobre as indicações, tais como condições para pedidos de urgência, inversão de pautas, autorizados a votar, papéis dos líderes, entre outras.

Importante ressaltar que o foco desta dissertação está no que dispõe a alínea “f” do inciso III do art. 52 da CF/88, que trata da prerrogativa do Senado Federal de “aprovar previamente, por voto secreto, após arguição pública, a escolha de titulares de outros cargos que a lei determinar”. As alíneas “a”, “b”, “c”, “d” e “e” desse inciso do art. 52 tratam especificamente da aprovação pelo Senado Federal dos nomes indicados para a magistratura especificados na própria CF/88, de ministros do TCU, de governadores de Território, de presidente e diretores do Banco Central e do Procurador-Geral da República, respectivamente. Já a alínea “f” trata dos indicados definidos em dispositivos infraconstitucionais, como é o caso do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – Cade, da Comissão de Valores Mobiliários – CVM, do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, da Autoridade Nacional de Proteção de Dados – ANPD, para citar alguns.

### 2.3 Atores relevantes do processo

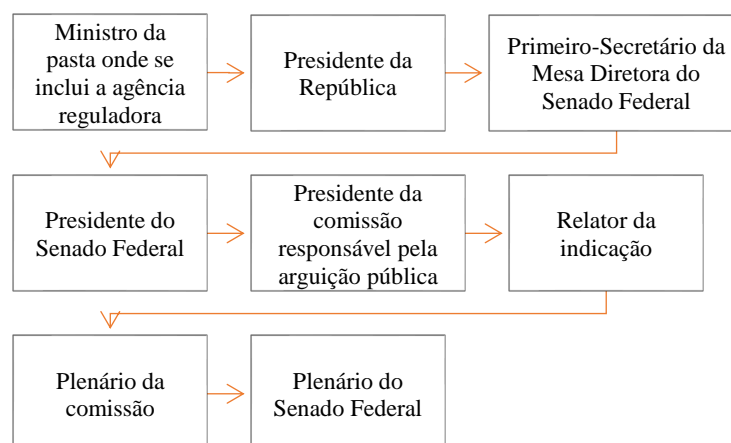
Este breve tópico foi desenvolvido com o intuito de auxiliar no posicionamento do leitor sobre os diversos atores e seus papéis e poderes no processo de escolha dos diretores de agências reguladoras federais brasileiras.

Alguns têm atuação protocolar por conta do formalismo que cerca as indicações e os ritos de arguições públicas realizadas pelas comissões do Senado Federal. Outros, desempenham papéis mais decisivos quanto ao ritmo e resultados de tais indicações.

De uma maneira geral, a indicação se inicia com um nome escolhido no âmbito do ministério cuja pasta de atuação se relaciona com a jurisdição da agência, apresentado ao Presidente da República – PR. Estando o PR de acordo, o nome é enviado pela chefia da Casa Civil ao Primeiro-Secretário da Mesa Diretora do Senado. Em seguida, a indicação, desta vez materializada em uma proposição legislativa chamada MSF – Mensagem, é distribuída, por despacho do Presidente do Senado, à comissão que irá arguir a pessoa indicada para o cargo em uma agência reguladora. O presidente da comissão pertinente, por sua vez, designa um senador titular para a emissão de relatório sobre a indicação, que deve ser apresentado ao colegiado da comissão para deliberação na sessão de arguição pública da pessoa indicada. O plenário da comissão então delibera sobre o relatório, realiza a arguição da pessoa indicada ao cargo. Vencida a discussão na comissão, o resultado é encaminhado para deliberação do Plenário do Senado Federal, representado pelo conjunto dos senadores.

A Figura 2 a seguir indica os principais atores, dentro de uma sequência normal do fluxo do processo de escolha dos diretores. Entretanto, a apresentação gráfica e a sequência em que estão demonstrados os atores e suas ações são apenas para fins didáticos, não sendo, necessariamente a sequência em que a atuação ocorre, podendo, inclusive, alguns atores participarem direta ou indiretamente de vários momentos na escala temporal dos acontecimentos relacionados ao processo. Em complemento à Figura 2, segue-se uma breve descrição do papel de cada ator integrante do processo de indicação e de deliberação sobre o nome indicado para assumir cargos de direção nas agências reguladoras.

Figura 2 - Atores do processo de escolha dos diretores das agências reguladoras brasileiras



Fonte: Elaboração própria, com base no RISF

⇒ **Ministro da pasta onde se inclui a agência reguladora:** no campo formal, a indicação se inicia com a mensagem presidencial, elaborada no âmbito da Casa Civil da Presidência da República. Porém, normalmente, a escolha do nome que será submetido ao escrutínio do Senado Federal é feita antecipadamente, dentro do ministério<sup>9</sup> cuja pasta de atuação está mais ligada ao papel desempenhado pela agência que irá receber o indicado, se aprovado. Nesse contexto, muitas das vezes, membros da própria diretoria da agência envolvida pode participar de forma importante na indicação.

⇒ **Presidente da República – PR:** este ator também pode ser interpretado como sendo um conjunto de atores que influenciam, tanto no momento da indicação do nome ao Senado quanto nas articulações durante o processo feitas em nome ou no interesse do Governo. Normalmente, não há uma atuação direta do PR, mas, é ele quem referenda e assina a escolha, por intermédio de Mensagem do PR ao Senado<sup>10</sup>, com numeração da própria Presidência da República. Nesse sentido, independentemente da escolha do nome ser feita diretamente ou não pelo Presidente da República, este ator é quem se responsabiliza politicamente pela indicação junto ao Senado Federal, sendo também quem provoca o início da tramitação do processo de indicação na Casa Legislativa. A Mensagem, uma vez assinada pelo PR, é encaminhada pelo Ministro Chefe da

<sup>9</sup> Em alguns casos, o próprio ministro da pasta envia um expediente ao Presidente da República com o nome e as informações da pessoa a ser indicada pelo PR, como os casos das indicações contidas na [MSF 78/2006](#).

<sup>10</sup> O Presidente da República normalmente se dirige ao conjunto dos Senadores (membros do Senado Federal) que, em última instância, é quem irá deliberar sobre a aprovação ou desaprovação do indicado, na sessão plenário do Senado Federal, quando participam todos os senadores.

Casa Civil para o Primeiro Secretário da Mesa Diretora do Senado Federal, sendo recebida na Casa Legislativa como uma proposição legislativa genérica também denominada de Mensagem – MSF, à qual é dada nova numeração conforme a sequência do tipo em cada ano. Junto à Mensagem do PR, segue para o Senado um conjunto de documentos relacionados ao indicado, para apoiar a análise e deliberação daquela Casa.

⇒ **Primeiro Secretário da Mesa Diretora do Senado Federal:** tem atuação meramente protocolar, porém, é instância de passagem obrigatória das mensagens de indicação de autoridade. É o ator a quem é dirigida a Mensagem do PR, pelo Chefe da Casa Civil, e é quem dá início à tramitação da proposição dentro da estrutura do Senado Federal.

⇒ **Presidente do Senado Federal:** tem poder de agenda, pois é ele quem define, segundo critérios estabelecidos pelo RISF, o momento de inclusão de matérias na Ordem do Dia<sup>11</sup>, quando retornam da deliberação feita nas comissões.

⇒ **Presidente da Comissão:** tem grande relevância no processo, especialmente quanto ao fluxo da Mensagem de indicação. Ele é quem inclui a indicação na Ordem do Dia da comissão, para conhecimento dos senadores, e é o responsável pela designação do relator da matéria. Depois de pronto o relatório, é o presidente da comissão quem decide sobre a inclusão ou não para deliberação do plenário da comissão. O presidente da comissão é quem conduz a sessão de arguição pública e quem decide sobre os procedimentos relacionados. Ator com forte poder de agenda.

⇒ **Relator da indicação:** é o responsável por elaborar o relatório que, se aprovado pelo plenário da comissão, será transformado no parecer da comissão que irá para a deliberação do Plenário do Senado. Sua designação<sup>12</sup> é feita pelo presidente da comissão em até dois dias após o recebimento da Mensagem, devendo obedecer à proporção das representações partidárias ou dos blocos parlamentares dentro da comissão. Esse ator é quem deve fazer as investigações sobre o indicado e divulgar as informações colhidas no seu relatório, para conhecimento e

---

<sup>11</sup> É a primeira parte das sessões plenárias da Casa Legislativa, destinada à leitura do rol de matérias que serão apreciadas no dia e aos pronunciamentos dos parlamentares. (Fonte: Senado Notícias)

<sup>12</sup> A definição de qual senador será o relator de cada indicação normalmente é feita em acordo entre os líderes dos partidos que compõem a comissão, porém, com participação decisiva do presidente da comissão.

decisão dos demais senadores. Pelo fluxo normal<sup>13</sup>, o relatório deve ser levado ao conhecimento dos demais membros com a leitura no plenário e concessão de vista coletiva com antecedência de uma sessão, configurando-se no elemento de partida para a deliberação dos senadores na sessão de arguição pública. O relatório é também divulgado no portal do Senado na Internet, para que os cidadãos possam enviar informações sobre o indicado ou perguntas para o dia da arguição.

⇒ **Plenário da comissão**<sup>14</sup>: é o órgão composto pelo conjunto dos membros titulares da comissão responsável pela deliberação sobre o relatório do relator, que poderá ser favorável ou não à indicação feita pelo PR. É a instância que transforma o relatório em parecer para fins de deliberação do Plenário do Senado. É, portanto, um “ator coletivo” de grande importância informacional para o processo de escolha, pois é onde há, ou deveria haver, um aprofundamento sobre o currículo do indicado. Além do debate sobre os atributos do indicado para o cargo é também onde é deliberada a aprovação ou desaprovação, como sugestão ao Plenário do Senado.

⇒ **Plenário do Senado Federal**: é a maior instância da casa legislativa, integrando os 81 senadores como membros. É quem dá a palavra final do Senado sobre a aprovação ou não do nome indicado pelo Presidente da República para um determinado cargo. As indicações para as onze agências estudadas neste trabalho, que são analisadas inicialmente nas quatro comissões, têm suas tramitações concluídas junto a este ator colegiado. Uma diferença básica entre os papéis deste ator e do plenário da comissão, além da composição, é o fato de que, neste colegiado, não há debates dos senadores<sup>15</sup> a respeito do nome indicado e não ocorre a sabatina. Há apenas a votação secreta do parecer vindo das comissões e a apuração dos votos logo em seguida. Ou seja, a deliberação neste colegiado é sobre o parecer da comissão, que pode ser favorável ou contrário à aceitação da indicação.

---

<sup>13</sup> O uso desta expressão é em respeito ao fluxo normativo estabelecido pelo RISF. Entretanto, nem sempre a indicação segue esse fluxo, por exemplo, em relação à vista coletiva do relatório do relator, que deve ser apresentado em uma sessão anterior a sua deliberação, com a leitura em plenário; porém, muitas vezes, o relatório é apenas enviado aos senadores faltando apenas algumas horas para a deliberação.

<sup>14</sup> O RISF não usa com frequência a expressão “plenário da comissão”. A única referência feita é a do art. 393-F quando trata da Comissão de Assuntos Econômicos – CAE. Normalmente, o RISF faz referência à sessão da comissão quando fala da atuação do colegiado. Neste trabalho, utilizamos a expressão por entendermos que melhor caracteriza a instância colegiada que delibera sobre a indicação.

<sup>15</sup> Somente os líderes de partidos, de blocos ou de bancadas se pronunciam para orientar como sugere que os senadores que o integram devem votar.

Além desses atores nomeados até aqui, há outros que, a despeito de não aparecerem na estrutura formal de análise e de deliberação das indicações para as agências reguladoras, podem exercer papel relevante sobre a tramitação.

Um desses atores é o líder do governo no Senado, que é um senador indicado pelo Presidente da República. Ao lado do líder, há ainda os vice-líderes, indicados pelo líder entre as representações partidárias que apoiem o governo. Este conjunto de atores age em nome do governo, defendendo seus interesses junto aos colegiados do Senado e atuando no convencimento dos senadores para a aprovação dos nomes indicados pelo Presidente da República.

No outro extremo, há a Liderança da Oposição, que tem as mesmas prerrogativas da Liderança do Governo, porém, normalmente, age em contraposição aos interesses do Governo, também em relação às indicações de autoridade, tanto orientando o voto dos senadores alinhados quanto buscando o convencimento de outros a adotarem o seu posicionamento.

Além das Lideranças do Governo e da Oposição, há ainda o importante papel dos líderes de partido, que influenciam diretamente os votos dos senadores nas sessões de arguição. A título de ilustração desse papel do partido no processo de escolha dos diretores das agências, citamos o trecho do discurso do Senador Ney Suassuna na sessão da CI de 13/05/2003, quando da deliberação sobre a indicação do Sr. Luiz Alfredo Salomão para diretor da ANP:

A segunda é que, infelizmente, o meu partido – e estou aqui como seu representante – continua com a reunião, e sequer começaram os discursos do Presidente e seus membros, mas os seis pediram para dizer que votam fechado com o Dr. Salomão.  
**(Senador Ney Suassuna – PMDB/PB)**

Esse trecho reforça a presença da corrente partidária na atuação dos senadores, tanto nos debates nas sessões de arguição quanto no direcionamento do voto dos parlamentares em nome dos partidos.

Por fim, há que se mencionar entre os atores que podem influenciar no resultado e na velocidade de tramitação das indicações os grupos de pressão, que podem ser diversos. Normalmente, esse papel é exercido por associações ou entidades representativas de classes com interesse direto na atuação de uma determinada agência. A título de exemplificação, citam-se três eventos que demonstram bem a intervenção desses atores no processo.

No primeiro caso, um grupo de entidades representantes da indústria farmacêutica fez manifestação junto ao presidente do Senado para que fossem apreciados os nomes de Alex



Machado Campos, indicado para diretor, e de Antonio Barra Torres, indicado para diretor-presidente da Anvisa. No documento enviado ao presidente do Senado, os manifestantes argumentaram que a não apreciação e a consequente não nomeação dos diretores estavam inviabilizando a agência operacionalmente. Não obstante o pedido do grupo de representantes, as indicações somente foram deliberadas um mês depois pela comissão e no dia seguinte pelo Plenário da Casa.

Outro exemplo foi o pedido de apreciação e de aprovação em 2018 pela Federação de Empresas de Logística, Transporte e Agenciamento de Cargas da Amazônia – Fetramaz em relação à indicação para recondução do Sr. Adalberto Tokarski para a Antaq. A Federação defendeu a aprovação da indicação reforçando o bom histórico do indicado no seu primeiro mandato na agência.

Por fim, desta vez contrários à aprovação do indicado, citamos dois casos de interferência pela reprovação da indicada para a Ana, Christianne Dias Ferreira, feita pela Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental – ABES, conforme trecho da manifestação transcrita a seguir:

Sem desmerecer a capacidade da advogada, subchefe-adjunta para Assuntos Jurídicos da Casa Civil, nossa manifestação deve-se ao fato de que acreditamos que a nomeação para tão importante cargo, em um organismo estratégico para o setor de recursos hídricos e saneamento, não deva priorizar aspectos políticos em detrimento dos técnicos, especialmente no momento em que se discutem alterações no Marco Legal do Saneamento e em que se considera a alteração do *status* da Ana para agência de supervisão regulatória do setor de saneamento. **(Trecho do ofício enviado pela ABES, em dezembro de 2017)**

Não obstante essa manifestação, a indicação da Sra. Christianne foi aprovada pela comissão e pelo Plenário do Senado. O outro exemplo, também com pedido ao Senado para reprovar nome indicado, ocorreram em relação às indicações dos Srs. Rogério Scarabel Barbosa e Davidson Tolentino de Almeida, ambos para diretor da ANS. As razões para o pedido de suspensão da sabatina estão transcritas a seguir:

O Sr. Rogério Scarabel Barbosa é sócio coordenador da área de saúde de um escritório de advocacia que declara representar interesses de empresas contra agências reguladoras, entre elas a ANS. Além disso, é pós-graduado pela Universidade Federal do Ceará em parceria com a Universidade Unimed, do grupo Unimed de Planos de Saúde.

Já o Sr. Davidson Tolentino de Almeida, segundo matéria do Jornal Nacional (TV Globo) de 27/04/2018, estaria envolvido em esquema de corrupção, arrecadação e estocagem de dinheiro ilícito. A matéria é baseada em depoimentos à Polícia Federal de (...), ex-assessor do senador Ciro Nogueira (PP) e do deputado Eduardo da Fonte

(PP). (Excerto do expediente encaminhado ao presidente do Senado pelo Idec e pela Abrasco, em maio de 2018)

Esse pedido foi feito pelo Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor – Idec e pela Associação Brasileira de Saúde Coletiva – Abrasco. Houve também pedido para suspender a indicação o Sr. Davidson formulada pelo Conselho Nacional de Saúde – CNS em junho de 2018. Em agosto de 2018, o Presidente da República solicitou a retirada da indicação, mesmo já tendo o relator emitido o seu relatório favorável à deliberação dos dois nomes indicados.

Assim, ao adicionarmos esse contexto geral das agências reguladoras brasileiras, concluímos a estrutura teórica que norteará o desenvolvimento do trabalho. Porém, ainda a título de contextualização e antes de passarmos a tratar da estratégia de abordagem do tema e do problema e a apresentar os resultados, torna-se útil para uma melhor compreensão do leitor traçar um perfil mais detalhado das indicações e dos indicados para diretorias das agências ocorridas ao longo do período analisado nesta pesquisa.

A despeito de não estar diretamente relacionada com o problema de pesquisa e com as hipóteses levantadas, entendemos ser de alta relevância para contextualizar melhor as análises diretas do problema escolhido, pois traz uma visão geral das indicações, contribuindo para reforçar o método dedutivo da pesquisa.

Mesmo não estando em relação direta com o problema e as hipóteses, os perfis dos indicados vão nos ajudar a compreender e a relacionar melhor as variáveis utilizadas para a discussão dos resultados da pesquisa, que serão demonstrados no Capítulo 4.

Ademais, as informações desta próxima subseção são de grande valia para trabalhos de outros pesquisadores ou para quaisquer trabalhos construídos a partir deste.

#### **2.4 Visão geral das indicações para diretorias das agências reguladoras – 1999 a 2020**

As primeiras indicações de dirigentes para uma agência reguladora federal brasileira com análise e deliberação do Senado Federal ocorreram em 1997, para cargos no conselho diretor da Anatel, para a primeira diretoria<sup>16</sup> da Aneel e para a formação da primeira diretoria da ANP.

---

<sup>16</sup> Os diretores das primeiras gestões das agências, de uma maneira geral e para garantir a não-coincidência dos mandatos, são nomeados para mandatos com durações diferentes. Dessa forma, evita-se a renovação de todo o quadro de uma agência durante um determinado mandato presidencial, o que poderia influenciar na independência da agência.

Considerando que as indicações para a formação das diretorias das primeiras agências reguladoras brasileiras podem ter ocorrido sob circunstâncias especiais, exatamente por serem pioneiras, somado ao fato da indisponibilidade de informações da tramitação das mensagens na comissão do Senado, a pesquisa abrangeu a análise dos dados e informações relacionadas às indicações ocorridas a partir de 1999, totalizando 284 pessoas indicadas ao cargo de diretor das onze agências no período de 1999 a 2020. A Tabela 3 a seguir mostra a distribuição dessas indicações nas onze agências reguladoras, nesse período.

*Tabela 3 - Quantidade de indicações por ano e por agência reguladora de 1999 a 2020*

Agência	Ano da indicação																				Total			
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018		2019	2020	
Ana		5		1		2	4			1	5				4		1		4			1	28	
Anac							4	2	5	1		3	2				3	3					5	28
Anatel	1	1		2	1	2			2	1	2		2		2		2	2	1	2	1	1	25	
Ancine			4				3		2		3		1	1	2		1		4	1			22	
Aneel		1	4			1	2	2		1	2	2			2	3			1	4		1	26	
ANM																				6			6	
ANP	1	1	3	1	2	1	2	2	1	2			2	1	2			3	2			2	28	
ANS		2		1	2	2		2	3		2	1	2		2	4	1	2	2	3		1	32	
Antaq			3			1		4		2		1	1			3		2	1	1		2	21	
ANTT			5		1	2	1	2		2	1	1	1	5	1	1	4	3		1	1	1	33	
Anvisa	2	1			2	1	2			3	1	1	2	2		2	2	2	3	2	1	4	35	
<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>11</b>	<b>19</b>	<b>5</b>	<b>8</b>	<b>12</b>	<b>18</b>	<b>14</b>	<b>16</b>	<b>11</b>	<b>16</b>	<b>10</b>	<b>13</b>	<b>7</b>	<b>17</b>	<b>13</b>	<b>14</b>	<b>17</b>	<b>18</b>	<b>20</b>	<b>3</b>	<b>18</b>	<b>284</b>	

Fonte: elaboração própria com base nos dados do sítio do Senado Federal na Internet

Nesse período, foram indicados 228 nomes diferentes, sendo que 177 pessoas foram indicadas uma única vez, 46 foram indicadas por duas vezes e cinco tiveram três indicações para um cargo de diretoria em agência reguladora desde 1999, no Brasil (ver Apêndice 3). Entre os que foram indicados duas vezes, chama a atenção o caso do Sr. Jerson Kelman, único que foi indicado para agências diferentes: para a Ana, em 2000, no cargo de diretor-presidente e para a Aneel, em 2004, para o cargo de diretor-geral. Os indicados por três vezes foram i) André Pepitone da Nóbrega, para a Aneel (2010, 2014 e 2018, sendo esta última pra diretor-geral), ii) Juliano Alcântara Noman, para a Anac (2015, 2016 e 2020, sendo para diretor-presidente na última indicação), iii) Manoel Rangel Neto, para a Ancine (2005, 2009 e 2013, sendo para diretor-presidente nas duas últimas indicações), iv) Mario Rodrigues Junior, para a ANTT (2008, 2012, 216, todas para diretor) e v) Romeu Donizete Rufino, para a Aneel (2006, 2010 e 2014, esta última para o cargo de diretor-geral).

Ainda em relação à visão geral sobre os quadros de diretores das agências, a duração dos mandatos é fator importante para avaliar a rotatividade dos indicados e aprovados pelo Senado Federal nos respectivos cargos.

Antes de apresentar os dados, porém, cabe-nos oferecer algumas informações importantes para melhor interpretação pelo leitor.

As leis de criação das onze agências fixaram, cada uma, o prazo para exercício dos mandatos dos respectivos diretores e definiram, de forma expressa ou tácita, a possibilidade de recondução ao final dos mandatos. Conforme se observa no Quadro 3, os prazos de mandatos estabelecidos pelas leis eram diversos, variando de três a cinco anos.

*Quadro 3 - Definição dos mandatos no ato de criação de cada agência*

<b>Agência</b>	<b>Lei de criação</b>	<b>Mandatos (anos)</b>	<b>Recondução</b>
Aneel	<a href="#">9.427</a> , de 26/12/1996	4	Sim, uma
Anatel	<a href="#">9.472</a> , de 16/7/1997	5	Nenhuma
ANP	<a href="#">9.478</a> , de 6/8/1997	4	Sim, uma
Anvisa	<a href="#">9.782</a> , de 26/1/1999	3	Sim, uma
ANS	<a href="#">9.961</a> , de 28/1/2000	3	Sim, uma
Ana	<a href="#">9.984</a> , de 17/7/2000	4	Sim, uma
Antaq	<a href="#">10.233</a> , de 5/6/2001	4	Sim, uma
ANTT	<a href="#">10.233</a> , de 5/6/2001	4	Sim, uma
Ancine	<a href="#">2.228-1</a> , de 6/9/2001	4	Sim, não especifica quantas
Anac	<a href="#">11.182</a> , de 27/9/2005	3	Sim, uma
ANM	<a href="#">13.575</a> , de 26/12/2017	4	Sim, uma

Fonte: lei de criação de cada agência

As durações de mandatos determinadas pelas leis de criação foram consideradas, nesta pesquisa, para as nomeações de diretores de cada agência até a edição da Lei 13.848/2019, que unificou a duração dos mandatos de todas as agências, fixando-os em cinco anos. A Lei 13.848/2019 também estabeleceu, no art. 50, as regras de transição para a adoção dos novos mandatos quando ocorresse término de mandatos anteriores em quantidades de cinco, quatro, três e dois em um mesmo ano (BRASIL, 2019). As regras de transição visaram à preservação do comando das leis de criação, reforçado pela Lei 9.986/2000, de não coincidência dos mandatos (BRASIL, 2000c). Assim ficaram as regras:

I - encerramento de 5 (cinco) mandatos em um mesmo ano: os prazos dos mandatos subsequentes, contados do primeiro mandato que se encerra, serão, respectivamente, de 2 (dois), 3 (três), 4 (quatro), 5 (cinco) e 6 (seis) anos, permitida uma única recondução do membro com mandato de 2 (dois) anos para exercer mandato de 5 (cinco) anos;

II - encerramento de 4 (quatro) mandatos em um mesmo ano: os prazos dos mandatos subsequentes, contados do primeiro mandato que se encerra, serão, respectivamente, de 2 (dois), 3 (três), 4 (quatro) e 5 (cinco) anos, permitida uma única recondução do membro com mandato de 2 (dois) anos para exercer mandato de 5 (cinco) anos;

III - encerramento de 3 (três) mandatos em um mesmo ano: os prazos dos mandatos subsequentes, contados do primeiro mandato que se encerra, serão, respectivamente,

de 2 (dois), 3 (três) e 4 (quatro) anos, permitida uma única recondução do membro com mandato de 2 (dois) anos para exercer mandato de 5 (cinco) anos;

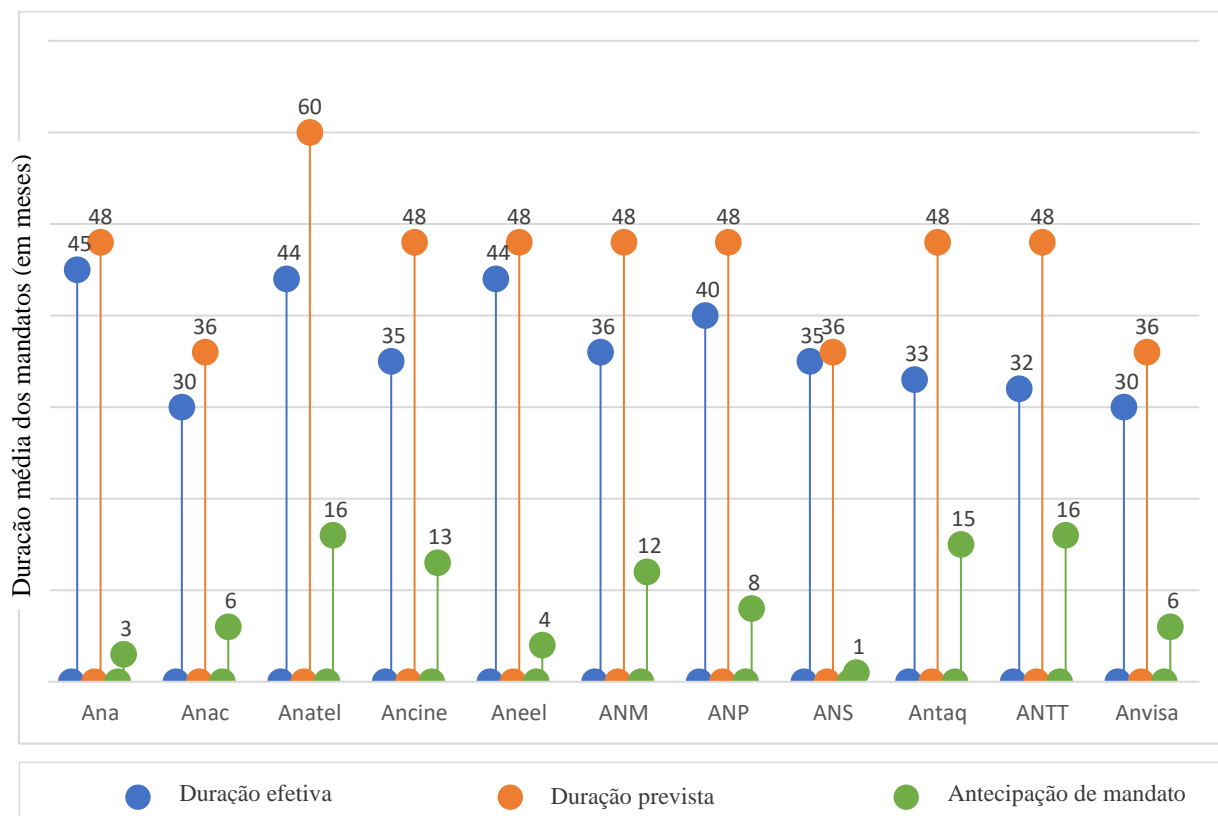
IV - encerramento de 2 (dois) mandatos em um mesmo ano: os prazos dos mandatos subsequentes serão de 5 (cinco) anos.

**Lei nº 13.848/2019, art. 50 (BRASIL, 2019)**

Outro fator que pode ter afetado as durações de mandatos foram as suas interrupções voluntárias ou involuntárias que ocorreram no período, cuja reposição com uma nova indicação pelos presidentes da República configurou-se como uma nova indicação com mandato até concluir o mandato original.

Feitas essas considerações preliminares, são apresentadas no Gráfico 1 a seguir as médias de duração dos mandatos dos diretores ao longo do período analisado, depois de aprovados pelo Senado e nomeados pela Presidência da República.

*Gráfico 1 - Tempo médio de duração dos mandatos (em meses)*



*Fonte: tramitação das proposições no sítio do Senado Federal, combinado com informações extraídas do Diário Oficial da União*

Para a elaboração do Gráfico 1, foi considerada como duração prevista aquela definida na lei de criação de cada agência (Quadro 3), uma vez que os efeitos da unificação dos mandatos trazida pela Lei 13.848/2019, que entrou em vigência no final de 2019 (BRASIL, 2019), afetaram pouco os prazos, em razão de ter incidido apenas sobre as últimas indicações do

período avaliado. A duração efetiva foi a média das durações dos mandatos de todos os indicados aprovados pelo Senado e nomeados pela Presidência da República no período. Já a antecipação de mandato é o quanto faltou à média efetiva para chegar à média prevista ou desejada. A partir dos valores da antecipação, analisamos o grau de rotatividade dos quadros de diretores das agências: quanto menor, mais estável foi a estrutura de governança; o aumento da antecipação representou uma volatilidade maior nas entradas e saídas de diretores dos quadros das agências.

Com isso, observa-se que o quadro de diretores da ANS foi o que, em média, chegou mais perto de cumprir os prazos de mandatos previstos na sua lei de criação, ficando a apenas um mês para igualar à média prevista ou estabelecida na lei, enquanto a Anatel, a ANTT e a Antaq foram as agências cujos diretores permaneceram menos tempo nos mandatos, se comparadas as médias dos mandatos efetivos com a média dos definidos na lei. Outras duas agências, Ana e Aneel, também tiveram uma boa estabilidade nos seus quadros de diretores, onde foram observadas as antecipações de mandatos, em média, de três e quatro meses, respectivamente.

Examinando os casos de exoneração a pedido de diretores, a maioria foi por conta de outros projetos fora da agência, especialmente quando já decorridos mais da metade dos mandatos. Entretanto, um nos chama a atenção por demonstrar que o trabalho desenvolvido pelos relatores das indicações nas comissões é meramente protocolar, não aprofundando suficientemente no perfil dos indicados e falhando naquilo que seria o de mais relevante: verificar o atendimento dos requisitos técnicos e avaliar a vida pregressa do indicado para identificar potencial ou real conflito de interesse. Nesse sentido, o exemplo sinaliza para uma deficiência no escrutínio do perfil do indicado e não propriamente um problema relacionado à precocidade na interrupção de mandato de candidato aprovado pelo Senado, pois o pedido de exoneração foi em decorrência de incompatibilidade do perfil não percebida pelo relator. O fato ocorreu com um indicado para diretor da ANS em 2013 que havia omitido, tanto para a Presidência da República quanto para o Senado Federal, que trabalhara para duas operadoras de saúde anteriormente a sua indicação: uma como diretor jurídico e outra como advogado. Isso gerou constrangimento aos senadores, conforme Moura (2013), por terem aprovado o nome do indicado. Descoberta a omissão, o indicado, já tendo sido aprovado, pediu a exoneração. Entretanto, tal constrangimento não foi suficiente para mudar o trabalho dos relatores, que

continuaram meros cumpridores de formalidade até as últimas indicações analisadas neste trabalho (MOURA, 2013).

#### 2.4.1 *Desvendando o perfil dos indicados*

Neste subtópico, procuramos evidenciar alguns atributos do perfil dos indicados para as agências no período estudado, com o objetivo de proporcionar ao leitor uma visão geral mais consistente do processo de escolha dos dirigentes das agências reguladoras no Brasil.

##### *Do ineditismo dos indicados nos cargos de direção das agências*

Das 284 indicações, 63 foram relacionadas a pessoas que já haviam exercido cargo nas diretorias das agências como titular, e foram mantidas, reconduzidas ou promovidas dentro dessa estrutura de direção das agências, conforme a Tabela 4. O conceito de recondução utilizado nesta pesquisa difere daquele utilizado nas leis de criação das agências. As leis consideram a recondução quando a pessoa, já tendo exercido um mandato, é indicada para um novo período, independentemente de a indicação ser para um período imediatamente sucessivo ou após um determinado tempo sem exercício do cargo. Nesta pesquisa, utilizamos o conceito “mantido” para representar as indicações de pessoas para um segundo mandato, logo na sequência de um primeiro, muitas vezes estando ainda em exercício, e o conceito “reconduzido” para representar o retorno de um indicado ao cargo, após um período de interrupção e ausência dos quadros.

*Tabela 4 - Ineditismo das indicações para cargos nas agências reguladoras (1999 a 2020)*

Agência	Ineditismo da indicação				%		Total de indicações
	Novato	Mantido	Reconduzido <sup>17</sup>	Promovido	Novato	Mantido	
Ana	20	7	1	-	71,4%	25,0%	28
Anac	23	3	1	1	82,1%	10,7%	28
Anatel	22	3	-	-	88,0%	12,0%	25
Ancine	19	1	1	1	86,4%	4,5%	22
Aneel	19	5	-	2	73,1%	19,2%	26
ANM	6	-	-	-	100,0%	-	6
ANP	21	7	-	-	75,0%	25,0%	28
ANS	23	8	-	1	71,9%	25,0%	32
Antaq	17	4	-	-	81,0%	19,0%	21

<sup>17</sup> A Lei nº 9.986/2000 não proibia expressamente a recondução e remetia para as leis de criação de cada agência a decisão sobre a duração dos mandatos e a possibilidade de os dirigentes serem reconduzidos aos cargos. A Lei nº 13.848/2019 fixou os mandatos dos dirigentes de todas as agências em cinco anos e passou a vedar expressamente a recondução.

Agência	Ineditismo da indicação				% Novato	% Mantido	Total de indicações
	Novato	Mantido	Reconduzido <sup>17</sup>	Promovido			
ANTT	25	8	-	-	75,8%	24,2%	33
Anvisa	26	8	-	1	74,3%	22,9%	35
Total	221	54	3	6	77,8%	19,0%	284

Fonte: elaboração própria com base nos dados do sítio do Senado Federal na Internet

*Notas:*

**Novato:** pessoa que teve o nome indicado pela primeira vez para uma determinada agência.

**Mantido:** pessoa que estava como titular em um cargo de diretoria e foi indicada imediatamente para um novo mandato no mesmo cargo, ainda que tenha sido para uma diretoria diferente da que exercia.

**Reconduzido:** pessoa que não estava no cargo de diretoria no momento da indicação, mas, já tinha exercido cargo dessa natureza em tempos passados, na mesma agência.

**Promovido:** pessoa que estava em cargo de membro da diretoria como titular e foi indicado para o cargo de direção-geral ou de presidência da mesma agência.

Observa-se que, ao longo do período analisado, de 22 anos de indicações para diretorias de agências reguladoras no Brasil, perpassando seis mandatos presidenciais e meio<sup>18</sup>, a renovação dos quadros de diretores foi significativa<sup>19</sup> – a renovação foi maior do que 70% no período analisado em todas as agências, sendo superior a 80% em quatro delas<sup>20</sup>, apresentando uma média geral de renovação de 77,8%, conforme se observa na Tabela 4.

Ao analisar a renovação dos quadros de diretores das agências sob a perspectiva dos governos que os indicaram, o índice é igualmente alto ao observado na análise sob o prisma das agências. A Tabela 5 demonstra esses números.

*Tabela 5 - Ineditismo das indicações por governos – de FHC 2 a Bolsonaro*

Governo	Ineditismo da indicação			
	Novato	Mantido	Reconduzido	Promovido
FHC 2	82,05%	17,95%	-	-
Lula 1	84,62%	15,38%	-	-
Lula 2	73,58%	24,53%	-	1,89%
Dilma 1	66,00%	30,00%	2,00%	2,00%
Dilma 2	78,26%	21,74%	-	-
Temer	82,61%	10,87%	4,35%	2,17%
Bolsonaro	80,95%	4,76%	-	14,29%

Fonte: elaborado pelo autor com base nas informações do sítio do Senado Federal

<sup>18</sup> Em relação ao governo Bolsonaro, foram analisadas indicações apenas dos dois primeiros anos de mandato.

<sup>19</sup> O fato de as leis de criação da maioria das agências analisadas permitirem expressamente ou se manterem silentes quanto à recondução (ou a manutenção no cargo, conforme o conceito adotado nesta pesquisa) torna a proporção de renovação ainda mais expressiva, pois, mesmo havendo a possibilidade ampliada de manutenção dos diretores nos cargos, os PRs preferiram, na sua maioria, a renovação. A permissão da recondução durou até a edição da Lei 13.848, no final de 2019.

<sup>20</sup> Não foi considerada a ANM nesta conta, tendo em vista a sua data de criação ser recente (2017) e ter havido apenas a indicação para a composição inicial do seu quadro de diretores.



Podemos observar a partir dos dados da Tabela 5 que, na perspectiva dos governos que fizeram as indicações, apenas os governos Lula 2 (25%), Dilma 1 (30%) e Dilma 2 (22%) tiveram um número um pouco maior de pessoas indicadas que já estavam no cargo do diretor, ou seja, foram mantidas para mais um mandato no cargo que já ocupavam, porém, ainda em minoria em relação aos novatos. Já em relação aos demais governos, as indicações superaram os 80% de renovação dos quadros. Outra leitura a partir dos dados da Tabela 5 é que há uma tendência maior de manutenção dos quadros das agências nos segundos mandatos presidenciais, o que pode ser explicado pela menor necessidade de composição da base política dos governos de primeiro mandato, se comparados com os segundos mandatos dos presidentes.

### ***Participação relativa das mulheres no quadro de indicados para as agências***

Ao analisar o perfil dos indicados para os cargos das agências, é possível perceber um crescimento, ainda que pequeno, da participação das mulheres entre os indicados, conforme se observa no Gráfico 2. No governo Lula 1, elas representavam 6% das indicações e na metade do governo Bolsonaro, último período analisado, elas já representavam 19% das indicações. Esse crescimento, entretanto, parece ser mais uma consequência do aumento da participação das mulheres em várias dimensões da sociedade do que uma característica específica das indicações para as agências feitas por um governo, pois, mesmo nos governos tidos como mais progressistas (Lula e Dilma), o crescimento se manteve constante e a passos curtos. A linha de tendência do Gráfico 2, entretanto, ainda que lentamente, nos sinaliza para uma equiparação entre os sexos no número de indicações para os cargos nas agências em algum ponto do futuro.

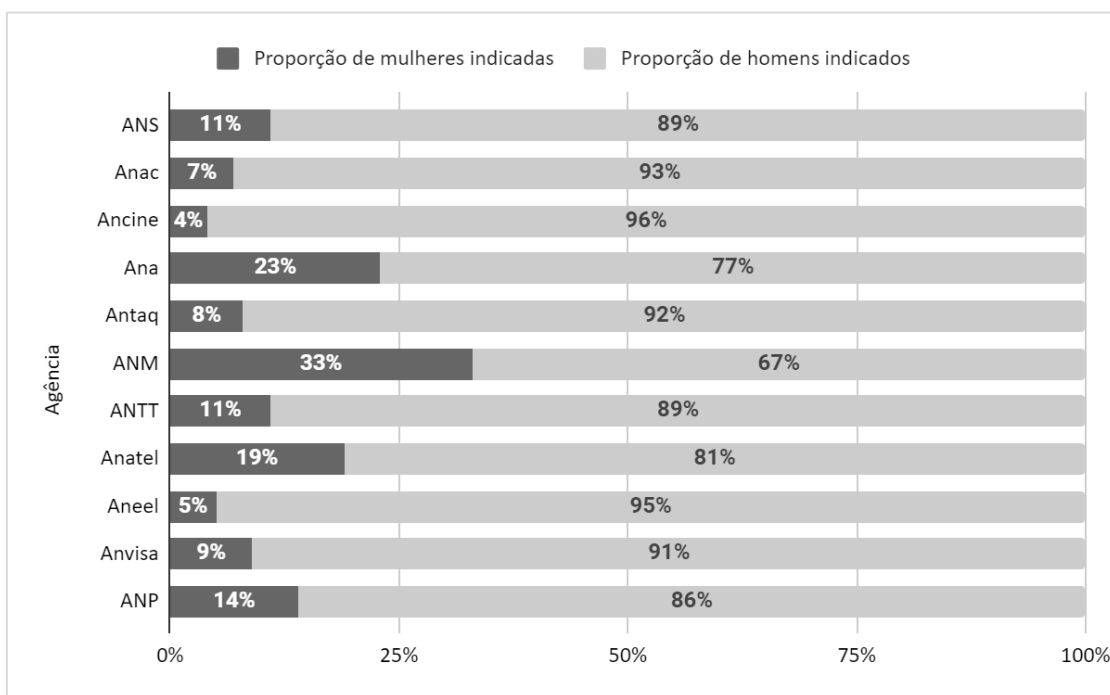
Gráfico 2 – Proporção de mulheres e de homens indicados – Por governo



Fonte: elaborado pelo autor com base nas informações no sítio do Senado Federal

O Gráfico 3 também nos mostra a distribuição das indicações ocorridas no período avaliado (1999 a 2020) em relação ao sexo dos indicados, porém, desta vez, exibindo a visão por agência reguladora. Como o Gráfico 2 já nos mostrou, quando distribuiu por sexo as indicações ao longo dos governos, este Gráfico 3 também mostra que, na perspectiva de cada agência, ainda há um longo percurso para a equiparação entre homens e mulheres nos quadros que compõem as diretorias. À exceção da ANM, que teve indicações apenas no governo Temer, e da Ana e Anatel, as demais apresentaram uma participação ínfima de mulheres nos seus quadros de indicados.

Gráfico 3 - Proporção de mulheres e de homens indicados - por agência



Fonte: elaborado pelo autor com base nas informações no sítio do Senado Federal

### Nível de escolaridade dos indicados

Quanto à escolaridade dos indicados, demonstrada nas tabelas e gráficos a seguir, numa visão geral das indicações, observa-se uma predominância de pessoas com pelo menos alguma especialização, 42,61%. Também é possível constatar uma participação expressiva de mestres e doutores nas indicações, que representam mais de 37% do total de indicados ao longo do período avaliado neste trabalho, conforme a Tabela 6.

Tabela 6 - Grau de escolaridade dos indicados - Geral

Grau de escolaridade	Quantidade de indicados	Participação relativa
Sem curso superior	1	0,35%
Superior	55	19,37%
Especialização	121	42,61%
Mestrado	59	20,77%
Doutorado	46	16,20%
Pós-doutorado	2	0,70%
<b>Totais</b>	<b>284</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: currículos dos indicados anexados às mensagens do presidente

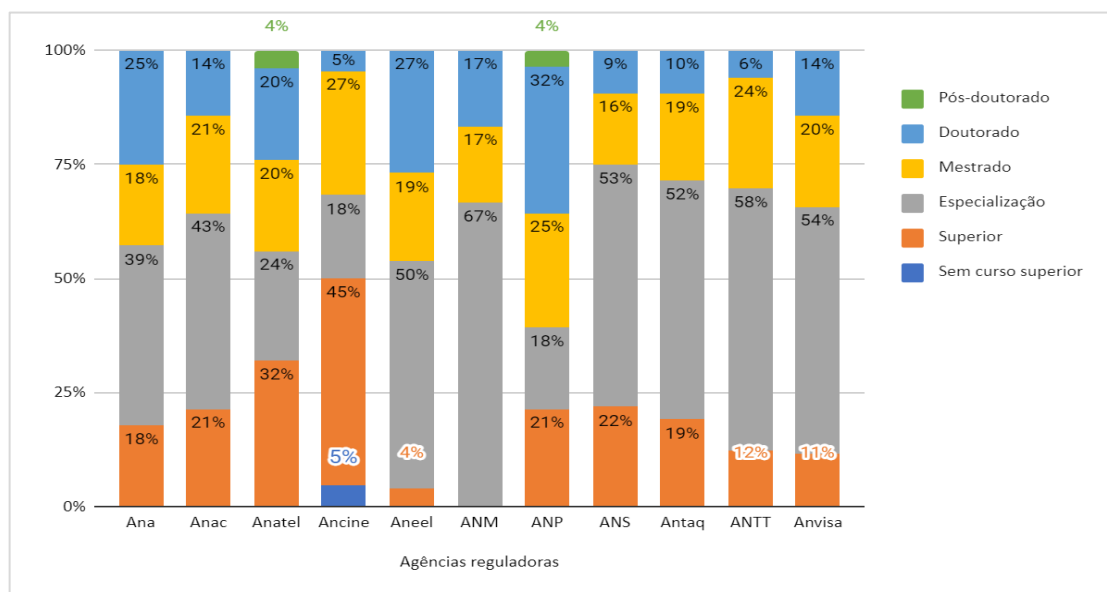
Houve apenas um caso de indicado sem a conclusão do ensino superior. Trata-se de indivíduo de naturalidade brasileira, nascido em outro país, porém com larga experiência na

área de atuação da agência para a qual foi indicado, a Ancine. Além disso, o indicado tinha vários cursos relevantes na área em nível de especialização. Todos esses atributos, inclusive, foram suficientes para ele que fosse indicado para diretor-presidente da agência, cargo que exerceu por cinco anos, de 2002 a 2006.

A norma de criação da Ancine, Medida Provisória nº 2.228-1/2001, é silente quanto à escolaridade exigida para os cargos de diretoria. A Lei 9.986/2000, aplicável a todas as agências e que vigia na data da indicação para Ancine, exigia apenas que a formação acadêmica fosse compatível com o cargo para o qual foi indicado, conforme inciso II, art. 5º (BRASIL, 2000c). Mais recentemente, a Lei nº 13.848 de 2019 alterou vários dispositivos das leis de criação de algumas agências e, para algumas delas, fixou a exigência de nível universitário como requisito necessário para ser indicado a uma vaga na diretoria (BRASIL, 2019). Esse foi o caso, por exemplo da Anatel e da ANTT, porém, tal exigência continuou sem estar expressa para a Ancine, onde ocorreu a indicação de pessoa que não havia concluído o nível universitário. Dessa forma, essa indicação, dissonante das demais quanto à formação acadêmica, não se configurou como um problema, até mesmo pelo currículo e pela formação profissional do indicado na área de atuação da agência, tanto que o nome foi aprovado por unanimidade na Comissão de Educação, Cultura e Esporte e exerceu três mandatos como diretor-presidente da agência.

Avaliando a escolaridade dos indicados pela perspectiva de cada agência, Gráfico 4, torna-se relevante destacar alguns pontos. A ANM, agência criada mais recentemente, teve 67% dos seus indicados com formação acadêmica mínima de especialização, maior proporção de especialistas de todas as agências. A ANP destaca-se pela proporção de 61% dos indicados com a formação de mestrado, doutorado ou pós-doutorado. Nesse sentido, cabe menção também à Aneel e à Anatel, que tiveram seus indicados com formação de mestres e doutores na proporção de 46% e 44%, respectivamente.

Gráfico 4 - Grau de escolaridade dos indicados - perspectiva agências



Fonte: currículos dos indicados anexados às mensagens do presidente

Quando analisamos as indicações a partir dos governos que as fizeram, conforme demonstrado na Tabela 7 a seguir, o cenário é bastante aderente à visão geral e à perspectiva das agências – a grande maioria dos indicados tinha pelo menos o grau de especialização, com boa representatividade de mestres e doutores nas indicações feitas por todos os governos.

Tabela 7 - Grau de escolaridade dos indicados - perspectiva governos

Governo	Sem curso superior	Superior	Especialização	Mestrado	Doutorado	Pós-doutorado
FHC 2	2,56%	23,08%	28,21%	15,38%	30,77%	0,00%
Lula 1	0,00%	23,08%	51,92%	9,62%	15,38%	0,00%
Lula 2	0,00%	18,87%	47,17%	16,98%	15,09%	1,89%
Dilma 1	0,00%	10,00%	42,00%	42,00%	6,00%	0,00%
Dilma 2	0,00%	26,09%	43,48%	8,70%	17,39%	4,35%
Temer	0,00%	26,09%	36,96%	23,91%	13,04%	0,00%
Bolsonaro	0,00%	4,76%	47,62%	23,81%	23,81%	0,00%
Total	0,35%	19,37%	42,61%	20,77%	16,20%	0,70%

Fonte: currículos dos indicados anexados às mensagens do presidente da República

### Origem dos indicados

Previamente à demonstração das origens dos indicados aos cargos diretivos das agências reguladoras ao longo do período analisado, importa traçar um breve histórico da formação das carreiras dessas instituições.

As carreiras das agências reguladoras foram inicialmente regidas pela Lei nº 9.986, de 2000, que instituiu a necessidade de realização de concurso público para ingresso no quadro das agências, definiu o regime celetista<sup>21</sup> da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), reforçando questões de caráter gerencialista, a exemplo da avaliação de desempenho como condição à progressão funcional, e estruturou cargos de reguladores e analistas das agências, vedando expressamente as transferências entre as agências e reforçando assim a noção de especialização técnico-setorial restrita ao âmbito de cada entidade reguladora (BRASIL, 2000c).

Essa lei definiu duas estruturas de cargos para os quadros de pessoal para o desempenho das atividades das agências: efetivos e comissionados. Os cargos efetivos são os de caráter permanente, preenchidos por meio de concursos públicos e com as características de estabilidade dadas pela Emenda Constitucional nº 19/1998. Já os cargos comissionados são aqueles de caráter transitório, de provimento por comissão de livre nomeação pela autoridade competente na estrutura das agências e não submetidos a concursos públicos.

Os cargos comissionados criados pela Lei 9.986/2000 são classificados em cargos de direção, de gerência executiva, de assessoria, de assistência e de técnico. Os cargos de direção são os representados pelos diretores das agências reguladoras, que são de livre nomeação do Presidente da República, com prévia aprovação do Senado Federal. Os demais cargos comissionados das agências são de livre escolha e nomeação pela autoridade competente de cada agência, obedecidos os critérios técnicos estabelecidos pela lei (BRASIL, 2000c).

Posteriormente, surgiu um marco importante para as carreiras das agências que foi a Lei nº 10.871, de 2004. Essa lei criou cargos efetivos nas agências, sob o amparo da Lei nº 8.112, de 1990, adotando, portanto, o regime estatutário dos servidores públicos federais. Surgiram com essa lei os cargos efetivos de especialista em regulação, técnico em regulação, analista administrativo e técnico administrativo por agência reguladora (BRASIL, 2004).

As considerações preliminares sobre as carreiras das agências reguladoras prestam-se, nesta dissertação, para ajudar na melhor compreensão da classificação dada a seguir para as

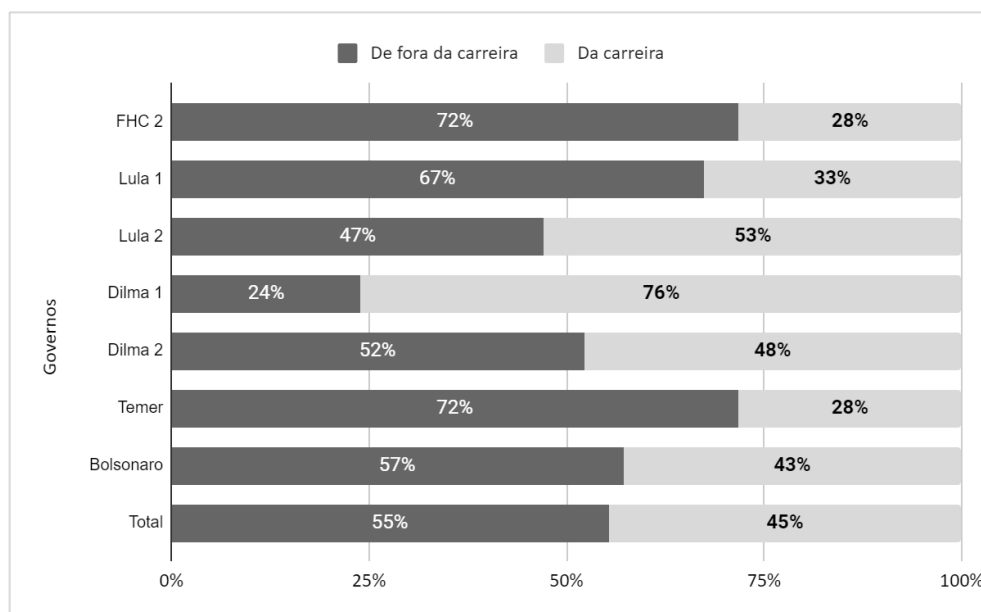
---

<sup>21</sup> O caráter celetista dos quadros das agências foi sustado por decisão liminar monocrática do Ministro Marco Aurélio do Supremo Tribunal Federal (STF) ocorrida em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) nº 2.310 impetrada em 2000 pelo Partido dos Trabalhadores. Essa Adin perdeu o objeto com o advento da Lei nº 10.871/2004, que revogou o artigo da Lei nº 9.986/2000 que definia o regime celetista e instituiu o regime estatutário para o pessoal das agências.

origens dos indicados para os cargos de diretores. Foram consideradas “da carreira” as pessoas indicadas para uma diretoria que já tivessem exercido anteriormente um cargo efetivo ou comissionado na agência para a qual foi indicada e “de fora da carreira” os indicados que não tivessem qualquer tipo de atuação pretérita em qualquer posição dentro da estrutura de carreiras da agência.

Dessa forma, quanto à origem dos indicados, se analisada tanto da perspectiva dos governos que os indicaram (Gráfico 5) quanto das agências que os receberam (Gráfico 6), percebe-se uma certa regularidade, com uma participação bem próxima de integrantes da carreira da agência e de fora dela, mas, com uma ligeira maioria de indicados de fora da carreira. Em relação aos governos, destaca-se, por um lado, a grande proporção de indicados que já eram da carreira das agências, 76% contra 24%, no governo Dilma 1; por outro lado, a proporção inversa, com 72% de fora da carreira contra 28% da carreira nos governos FHC e Temer.

Gráfico 5 - Origem dos indicados - perspectiva governos

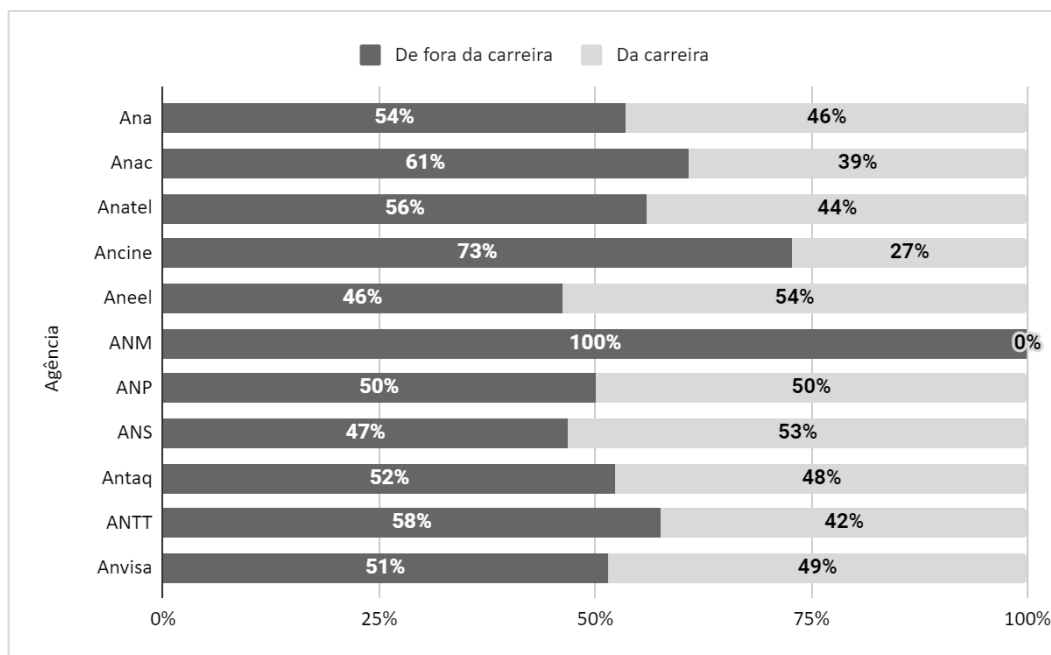


Fonte: currículos dos indicados anexados às mensagens do presidente da República

Quando fazemos a leitura das indicações sob a perspectiva das agências, quase todas elas tiveram os percentuais de indicação de indivíduos da carreira que ascenderam ao cargo na diretoria e de oriundos de fora da agência quase equiparados, como observamos no Gráfico 6, à exceção da ANM que, em razão de sua recente criação, ocorrida em 2018, recebeu para sua

diretoria inaugural apenas indicados de fora da carreira. Apenas a Anac e a Ancine destoaram um pouco das demais, tendo uma maior parte dos indicados oriundos de fora dos quadros, 61% e 73%, respectivamente.

Gráfico 6 - Origem dos indicados - perspectiva agências



Fonte: currículos dos indicados anexados às mensagens do presidente da República

Também analisamos a origem dos indicados que não foram oriundos dos quadros das agências, cujo mapeamento foi retratado nas perspectivas dos governos e das agências no Gráfico 5 e no Gráfico 6, respectivamente.

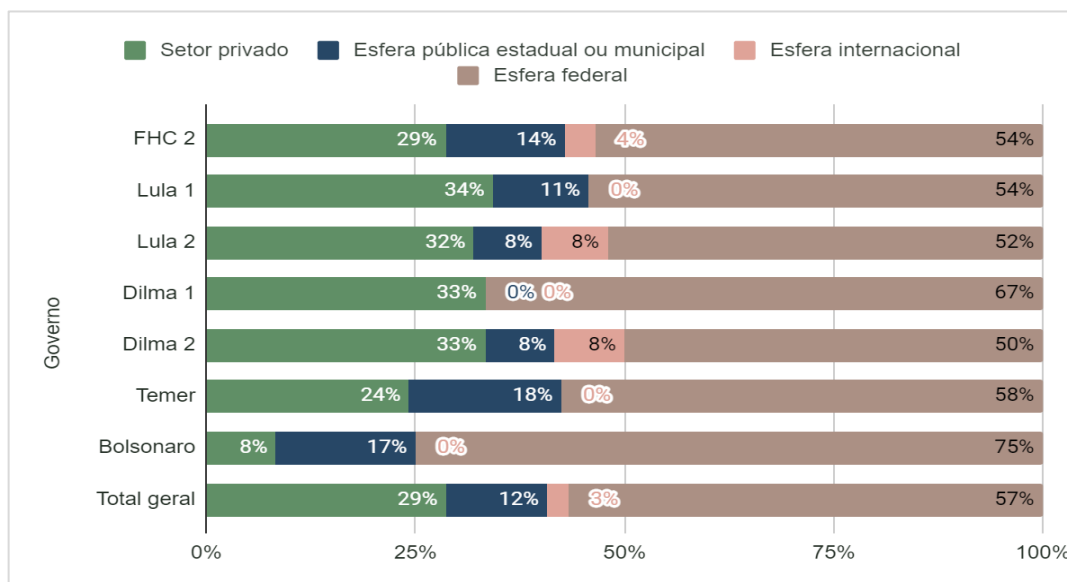
Os 157 indicados que não faziam parte do quadro de servidores ou da direção das agências no momento da indicação ou em algum momento pretérito tiveram suas origens avaliadas segundo a classificação: do setor privado, de esfera pública estadual ou municipal, de área internacional<sup>22</sup> e da esfera federal. Os gráficos 7 e 8 a seguir demonstram a distribuição segundo essa classificação.

<sup>22</sup> Foram considerados “da esfera internacional” os indicados que tenham tido experiências pretéritas recentes em algum organismo ou empresa do exterior, cujas atividades exercidas tinham relação com a área de atuação da agência para a qual foi indicado.



Em ambas as perspectivas consideradas, dos presidentes que fizeram as indicações (Gráfico 7) e das agências que receberam os indicados (Gráfico 8) o resultado foi na mesma direção: a maior parte dos indicados foi oriunda da esfera pública federal, seguida de parte significativa que veio do setor privado.

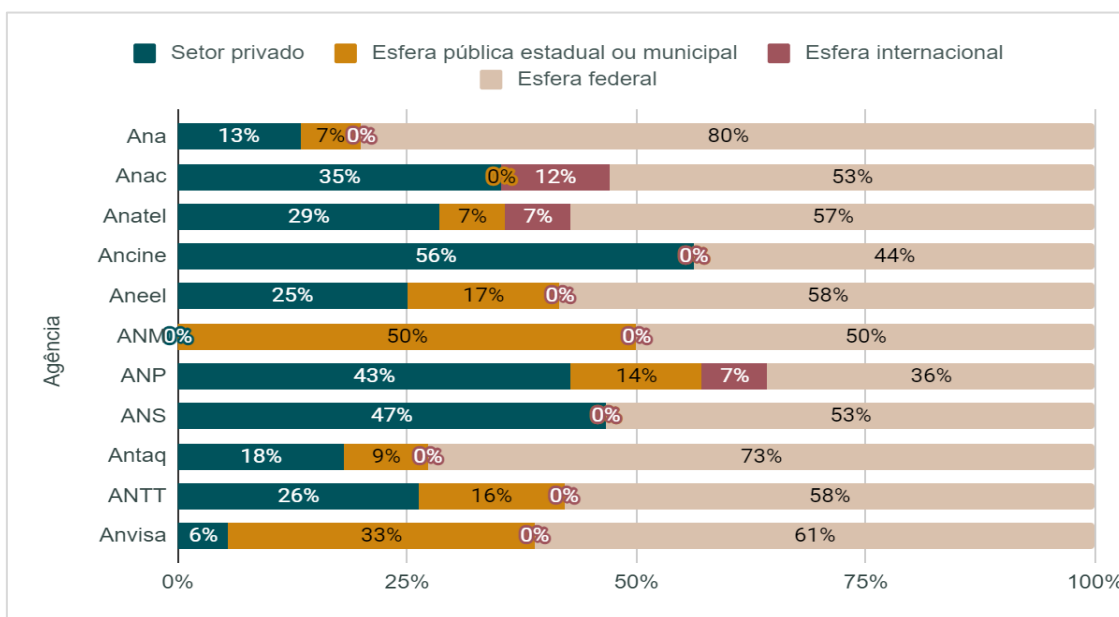
Gráfico 7 - Origem dos indicados de fora da carreira das agências - perspectiva governos



Fonte: currículos dos indicados anexados às mensagens do presidente da República

Olhando pelo prisma de quem indicou, em Dilma 1 e Bolsonaro é que se verificou a maior participação de pessoas vindas do setor público federal entre os indicados, sendo que em Bolsonaro, a participação de oriundos do setor público foi de 92%. Ressalta-se ainda o equilíbrio no percentual de indicados vindos do setor privado nos governos Lula 1 e 2 e Dilma 1 e 2, ambos do PT, demonstrando uma coerência desses governos nesse sentido, o que pode ser fruto de uma estratégia partidária.

Gráfico 8 - Origem dos indicados de fora da carreira das agências - perspectiva agências



Fonte: currículos dos indicados anexados às mensagens do presidente da República

Já na perspectiva das agências para as quais as indicações foram direcionadas, cabe fazer uma observação em relação à ANM, que teve 100% das indicações de pessoas vindas da esfera pública. A ANM, em razão de sua criação ter sido mais recente e de ter tido seis indicações de apenas um governo, de Michel Temer, tem seus dados pouco úteis para a análise pretendida neste trabalho.

Chamou a atenção a diferença do perfil das indicações entre duas agências consideradas “irmãs”, a ANS e a Anvisa. A primeira experimentou uma participação elevada de indicações oriundas do setor privado, de 47%, enquanto a Anvisa teve apenas 6% vindos da iniciativa privada, contra 94% vindos da esfera pública.

### ***Aderência das trajetórias profissionais e acadêmicas dos indicados***

Outro aspecto relevante para analisarmos os perfis dos indicados para os cargos de diretores de agências reguladoras diz respeito à aderência de suas trajetórias profissional e acadêmica ao contexto de atuação das agências para as quais foram indicados.

As agências foram criadas para desempenhar papel muito relevante diante das situações complexas que envolvem as relações entre o mercado e a sociedade nos diversos segmentos de serviços estatais permitidos aos entes econômicos privados. A importância do perfil profissional adequado ao exercício de dirigente de uma agência é ainda reforçada pelo fato de

o processo decisório das agências ter estrutura reduzida de integrantes que, a despeito de ter suporte suficiente de técnicos dos demais níveis da estrutura de governança abaixo da diretoria, tem configurações de, no máximo, cinco diretores votantes nas sessões deliberativas, conforme observamos na Tabela 2. Essa estrutura decisória enxuta torna o voto de cada membro da diretoria ainda mais relevante para o contexto de atuação da agência.

A aderência dos perfis também pode ser considerada ponto revelador do comprometimento com o perfil finalístico e programático das agências por parte do Presidente da República no momento de fazer as indicações, e dos senadores, quando da condução dos processos de arguição e deliberação sobre os nomes indicados.

A regra geral adotada para as indicações, e que foi levada em consideração tanto pelos presidentes da República quanto pelos senadores, era a de caráter geral contida no art. 5º da Lei nº 9.986/2000, que dizia o seguinte a respeito do perfil dos indicados para agências reguladoras (BRASIL, 2000c):

Art. 5º O Presidente ou o Diretor-Geral ou o Diretor-Presidente (CD I) e os demais membros do Conselho Diretor ou da Diretoria (CD II) serão brasileiros, de reputação ilibada, formação universitária e **elevado conceito no campo de especialidade dos cargos para os quais serão nomeados**, devendo ser escolhidos pelo Presidente da República e por ele nomeados, após aprovação pelo Senado Federal, nos termos da alínea f do inciso III do art. 52 da Constituição Federal. (grifamos)

Observa-se do texto da lei que a descrição era bastante vaga e ampla, e foi essa a descrição adotada pelos atores que participaram das indicações ao longo dos anos, até a edição da Lei nº 13.848, de 2019, que em seu art. 42 deu nova redação ao art. 5º da Lei nº 9.986/2000 detalhando melhor os critérios para definir a aderência dos perfis dos indicados às necessidades de atuação das agências (BRASIL, 2000c):

Art. 5º O Presidente, Diretor-Presidente ou Diretor-Geral (CD I) e os demais membros do Conselho Diretor ou da Diretoria Colegiada (CD II) serão brasileiros, indicados pelo Presidente da República e por ele nomeados, após aprovação pelo Senado Federal, nos termos da alínea “f” do inciso III do art. 52 da Constituição Federal, entre cidadãos de reputação ilibada e **de notório conhecimento no campo de sua especialidade**, devendo ser atendidos 1 (um) dos requisitos das alíneas “a”, “b” e “c” do inciso I e, cumulativamente, o inciso II: (grifamos)

I - ter experiência profissional de, no mínimo:

a) 10 (dez) anos, no setor público ou privado, no campo de atividade da agência reguladora ou em área a ela conexas, em função de direção superior; ou

b) 4 (quatro) anos ocupando pelo menos um dos seguintes cargos:

1. cargo de direção ou de chefia superior em empresa no campo de atividade da agência reguladora, entendendo-se como cargo de chefia superior àquele situado nos 2 (dois) níveis hierárquicos não estatutários mais altos da empresa;

2. cargo em comissão ou função de confiança equivalente a DAS-4 ou superior, no setor público;

3. cargo de docente ou de pesquisador no campo de atividade da agência reguladora ou em área conexas; ou

c) 10 (dez) anos de experiência como profissional liberal no campo de atividade da agência reguladora ou em área conexas; e

II - ter formação acadêmica compatível com o cargo para o qual foi indicado.

A Lei 13.848 foi editada em junho de 2019, não tendo sido, por essa razão, aplicada à maioria das indicações para as agências reguladoras estudadas nesta dissertação, que abrangem o período de 1999 a 2020.

Ainda como pretexto de analisar a aderência dos perfis dos indicados, cabe ressaltar o papel desempenhado pelos senadores no âmbito das comissões onde são avaliados os indicados.

O primeiro escrutínio é feito pelo senador designado para emitir o relatório. É desse ator que se espera a verificação da aderência do perfil do indicado para a vaga pleiteada aos critérios estabelecidos na lei como pré-requisitos para sua ocupação. De uma maneira geral, os relatores agem em atendimento restrito aos ditames legais.

O segundo momento de avaliação do perfil do indicado ocorre com a participação dos membros titulares da respectiva comissão, quando cada senador toma o relatório do relator como base para as indagações na sessão de arguição pública a que se submete cada indicado para uma vaga de diretoria em uma agência reguladora. Nas sessões conjuntas dos senadores da comissão ocorrem tanto a checagem dos aspectos técnicos dos perfis dos indicados quanto as discussões com os vieses políticos que cercam o indicado e a origem de sua indicação.

Dada a diversidade de critérios para as indicações ao longo dos anos pesquisados para esta dissertação, adotamos a formação acadêmica e a experiência profissional como requisitos para a análise da aderência dos perfis dos indicados ao contexto de atuação das agências. A análise trazida aqui, dada a subjetividade que a cerca, uma vez que os critérios adotados pelas leis das agências vigentes à época das indicações não continham elementos melhores para o estabelecimento de uma escolha mais objetiva, configura-se em um indicativo apenas. Porém,

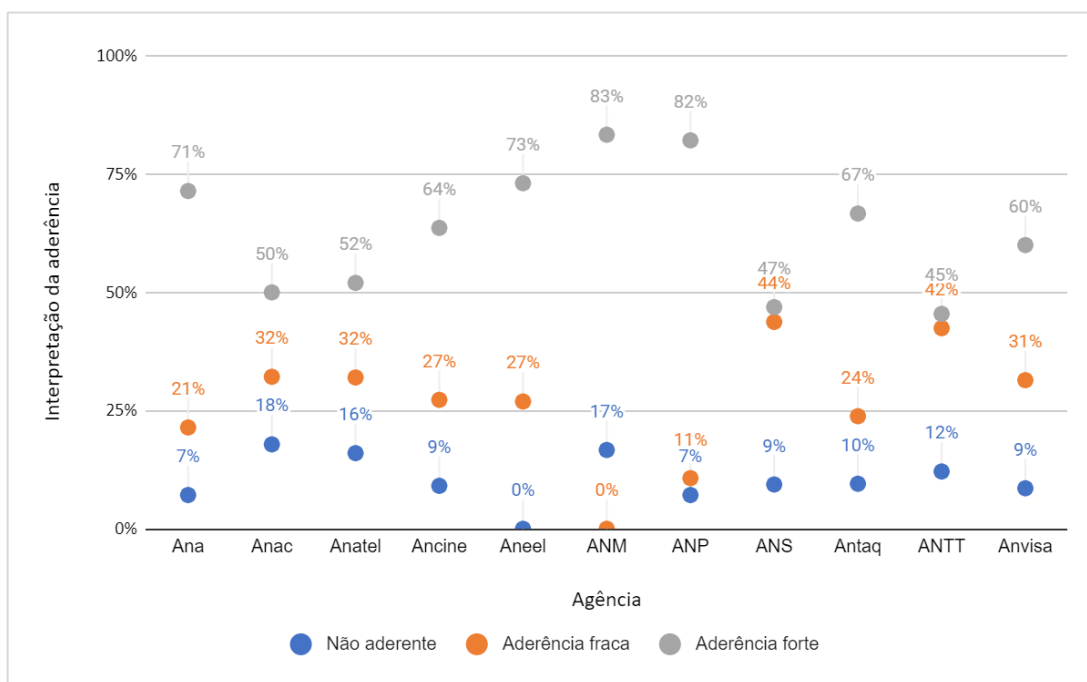
a exemplo de outros aspectos tratados no texto, a análise tem o objetivo de auxiliar o leitor na compreensão do contexto geral das indicações de diretores para as agências ao longo dos governos, desde a sua criação.

A partir da leitura dos currículos de cada um dos indicados, classificamos a aderência dos perfis ao propósito e contexto de atuação da agência em *forte*, *fraca* ou *não aderente*. Basicamente, a aderência do perfil do indicado foi considerada forte quando tanto a formação acadêmica quanto a experiência profissional foram alinhadas com o papel da agência; fraca, quando o indicado teve apenas a formação acadêmica ou experiência profissional dentro da área de atividade regulada pela agência e não aderente quando o indicado não apresentou nem formação acadêmica nem experiência que pudesse ser relacionada com o papel da agência.

A análise da aderência dos currículos dos indicados ao contexto e papel das respectivas agências está sintetizada no Gráfico 9 e no Gráfico 10 **Erro! Fonte de referência não encontrada.** a seguir. Este tópico está diretamente relacionado com a hipótese H3 lançada no início deste trabalho, que pressupunha que “*As escolhas dos diretores das agências reguladoras federais obedecem primordialmente a critérios técnicos*”. Quando essa hipótese foi considerada, tínhamos em mente uma aderência a critérios técnicos maior do que a que os dados empíricos apresentaram.

O Gráfico 9 mostra que, das onze agências, somente na Ana, na Aneel, na ANM e na ANP observamos um percentual de 70% ou mais de aderência forte do perfil dos indicados, sendo que somente duas delas superaram a aderência de 80%, com 82% e 83% para a ANP e a ANM, respectivamente. Por outro lado, as duas agências da área social da saúde apresentaram uma aderência muito ruim quanto aos perfis dos indicados ao longo do período: a ANS, em que apenas 47% dos indicados tinham o perfil com forte aderência, 44% com aderência fraca e 9% com nenhuma aderência, e a Anvisa, que, apesar de apresentar uma aderência forte um pouco maior, 60%, teve também 9% sem nenhuma aderência e 31% com aderência fraca. Por fim, cabe ressaltar a baixa aderência dos currículos dos indicados à ANTT, cuja aderência forte, a exemplo da ANS, não chegou a 50% das indicações.

Gráfico 9 - Aderência dos currículos dos indicados ao contexto da agência, no período avaliado

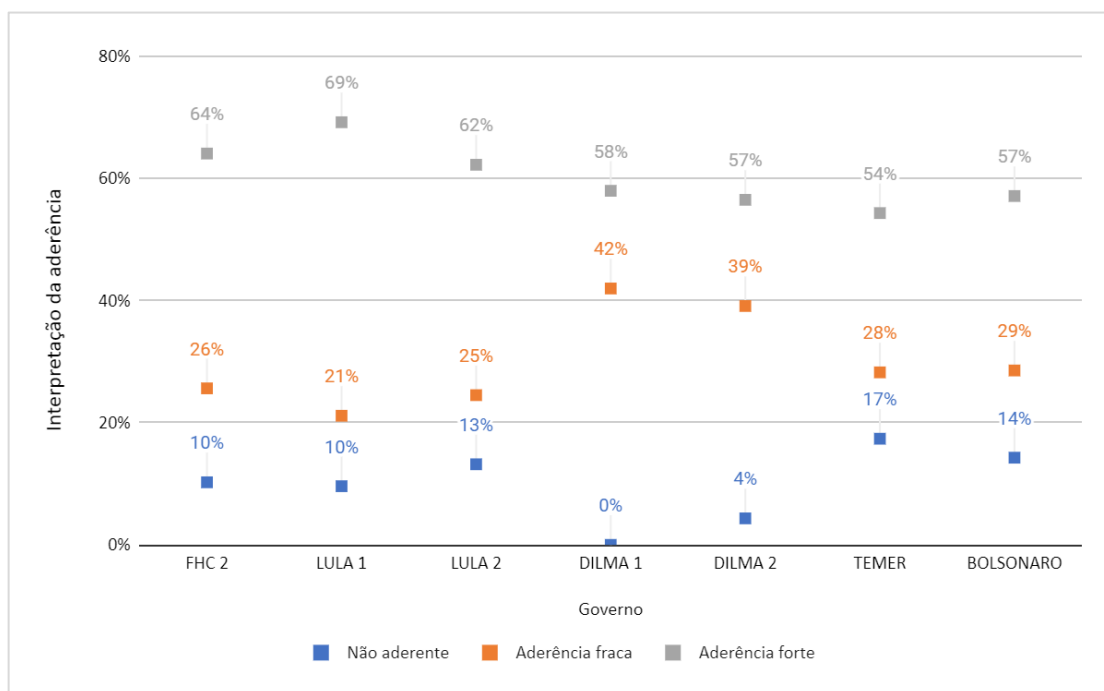


Fonte: currículos dos indicados anexados às mensagens do presidente da República

Numa outra perspectiva, a dos governos que fizeram a indicação, é perceptível uma piora da aderência ao longo dos governos de FHC 2 até Bolsonaro. Os perfis com aderência forte representaram apenas 64% das indicações de FHC em seu segundo mandato; aumentou um pouco no governo Lula 1, para 69%, mantendo uma queda constante a partir daí e ficando no patamar de 57% até a primeira metade do governo Bolsonaro.

No outro extremo, de não aderência, observamos um leve crescimento dos percentuais de participação nas indicações. A não aderência total foi observada em 10% nas indicações de FHC 2, posicionando-se em 14% das indicações na primeira metade do governo Bolsonaro. Aqui cabe uma ressalva apenas para os governos Dilma 1 e 2 que, apesar de não terem apresentado uma alta na presença de indicados com forte aderência ao contexto das agências, também não se observou uma participação muito grande dos perfis não aderentes. Diante disso, obviamente, observamos um índice de aderência fraca de 42% e 39% no primeiro e segundo mandatos de Dilma, respectivamente, o que não melhora o panorama geral das indicações em relação à hipótese H3 já comentada.

Gráfico 10 - Aderência dos currículos dos indicados de cada governo



Fonte: currículos dos indicados anexados às mensagens do presidente

A conclusão a que chegamos diante dos currículos dos indicados é que tanto na perspectiva das agências ao longo do período quanto dos presidentes em relação ao conjunto das agências nos seus mandatos, a aderência dos perfis dos indicados estaciona-se muito aquém do que se propalou sobre a necessidade de atuação técnica das agências, especialmente como argumentação para sua criação.

Assim, ao adicionarmos mais essas informações sobre o perfil dos indicados aos cargos das agências, finalizamos o contexto geral das agências reguladoras brasileiras e passamos a tratar da estratégia de abordagem do tema e do problema no Capítulo 3 a seguir e, logo depois, serão apresentados os resultados da pesquisa, no Capítulo 4.

### 3. ABORDAGEM METODOLÓGICA

A pesquisa de estudo de caso cresceu em sofisticação ao longo do tempo de sua aplicação e é vista como uma forma válida de investigação para explorar um amplo escopo de questões complexas, particularmente quando o comportamento humano e as interações sociais são fundamentais para a compreensão de tópicos de interesse (FLYVBJERG, 2011; GEORGE & BENNETT, 2005; MERRIAM, 2009; STAKE, 2006; YIN, 2014).

As reflexões desses autores quanto ao método utilizado em pesquisas serviram de inspiração para um melhor enquadramento desta pesquisa e de seus resultados, segundo a Metodologia Científica.

Esta é uma pesquisa de estudo de caso relacionado ao tema indicação de autoridades pelo chefe do Poder Executivo para ocupar cargos de alta relevância tanto no Poder Executivo quanto no Poder Judiciário, com recorte específico para as indicações aos cargos de diretores das agências reguladoras federais brasileiras ocorridas entre 1999 e 2020. Apesar de as primeiras indicações para as agências reguladoras terem ocorrido em 1997, para a Anatel e Aneel, e em 2018, em relação à ANP, o recorte desta pesquisa considerou as indicações ocorridas a partir de 1999 em razão da dificuldade de acesso às notas taquigráficas das sessões da Comissão de Serviços de Infraestrutura nos dois primeiros anos, que não estavam disponíveis no sítio do Senado.

O objetivo geral definido para a pesquisa foi o de investigar a atuação das quatro comissões permanentes do Senado Federal responsáveis por avaliar as indicações para as agências, bem como dos senadores membros dessas instâncias, no processo de arguição pública e de deliberação sobre os nomes indicados pelo Presidente da República. Diante disso, definimos como problema central da pesquisa responder à seguinte questão: quais papéis e influências exercem as comissões e os atores que delas participam no processo de análise e deliberação das indicações dos diretores para as agências reguladoras federais?

Conectados com o objetivo geral, definimos também alguns objetivos específicos que ajudarão a nortear os trabalhos, especialmente os de coleta de dados para a análise: i) descrever o perfil dos indicados para as diretorias das agências; ii) descrever o processo de deliberação sobre as indicações, nas comissões e no Plenário do Senado; iii) identificar os papéis de cada instância no processo legislativo relacionado às indicações e iv) apresentar dados e análises quanto às deliberações ocorridas no âmbito das quatro comissões.



A pesquisa de estudo de caso é mais frequentemente descrita como pesquisa qualitativa (CRESWELL, 2014; DENZIN & LINCOLN, 2011; MERRIAM, 2009; MILES et al., 2014; STAKE, 2006). Os paradigmas qualitativos são amplos e podem abranger objetivos exploratórios, explicativos, interpretativos ou descritivos. No entanto, nesta pesquisa utilizamos uma abordagem quali-quantitativa como instrumento para desvendar como os diversos atores do processo relacionado à escolha dos dirigentes das agências reguladoras se comportaram nas etapas em que se desenrolou cada indicação.

A pesquisa também se reveste de características tanto descritiva quanto exploratória, presentes no estudo de caso. Primeiro, pela necessidade de levantamento do universo das indicações dos diretores, do rito processual das sabatinas e das aprovações nas comissões e no Plenário do Senado Federal e as regras de funcionamento tanto das comissões onde o processo ocorre quanto do próprio Plenário nessa matéria específica. Além disso, foi testada a relação entre variáveis descritas nesta seção, a fim de corroborar ou refutar as hipóteses tratadas na seção 3.1 desta dissertação.

De uma forma geral, todos os dados utilizados na pesquisa foram coletados no sítio do Senado Federal na Internet: lista das indicações ocorridas no período pesquisado, de 1999 a 2020; tramitação de cada proposição, desde a entrada no Senado Federal até a comunicação do resultado à Presidência da República; notas taquigráficas das sessões em que ocorreram as arguições públicas dos indicados e vídeos das sessões onde ocorreram as sabatinas, disponíveis no acervo do Senado.

Além desses dados, foram coletadas também informações junto ao Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, da Fundação Getúlio Vargas – FGV/CPDOC, ao Acervo do Jornal O Estado de São Paulo – Estadão, à enciclopédia livre Wikipedia e em reportagens de jornais de grande circulação e do portal Senado Notícias.

A base de dados formada a partir das extrações referidas nos parágrafos anteriores contém as informações exemplificadas a seguir:

a) Informações sobre os indicados<sup>23</sup>:

a.1) filiação partidária: estar filiado a partido político quando foi indicado

---

<sup>23</sup> As variáveis sugeridas aqui para análise do perfil dos indicados inspiram-se no estudo realizado por Palotti e Cavalcante (2018), com ajustes para adequação ao contexto do objeto de estudo desta pesquisa. Nesse estudo, os autores trabalharam essas variáveis num esforço de construção do Índice de Politização Ministerial, com o qual compararam as escolhas dos ministros de estado desde o governo Collor até o segundo mandato de Dilma Rousseff.

- a.2) cargo eletivo: exercício de mandato eletivo anteriormente à indicação
- a.3) formação acadêmica: nível de escolaridade e área de formação
- a.4) experiência gerencial: cargos gerenciais em áreas relacionadas à de atuação da agência
- a.5) vínculo com a agência: se oriundo dos quadros da própria agência ou egresso de outra instituição
- a.6) origem pública ou privada: se a carreira progressiva na área de atuação da agência foi na área pública ou privada
- b) Informações sobre as indicações:
  - b.1) cargo a que foi indicado (se diretor-geral ou similar ou diretor ou similar)
  - b.2) data da efetiva nomeação e de exoneração
  - b.3) data em que deveria ter sido nomeado
  - b.4) motivo da exoneração
- c) Informações sobre a apreciação no Senado Federal:
  - c.1) data da entrada da mensagem do Presidente da República
  - c.2) quantidade de sessões em que a indicação figurou na pauta da comissão
  - c.3) data da apreciação na comissão
  - c.4) data da apreciação no Plenário
  - c.5) resultado da apreciação na comissão
  - c.6) resultado da apreciação no Plenário
  - c.7) quantidade de votos pela aprovação e pela desaprovação do nome indicado
  - c.8) quantidade e autor das perguntas na sabatina
  - c.9) quantificação dos senadores que se manifestaram com discursos
  - c.9) classificação da aderência ou não das perguntas e dos discursos à atuação temática da agência

Os dados foram analisados tanto quantitativa quanto qualitativamente. Foi analisado o universo das notas taquigráficas que foram apreciadas nas comissões, 265 ao todo, para a análise qualitativa, tendo sido tabulados os dados em planilhas eletrônicas Microsoft Excel e Google Planilhas. Não foi utilizado *software* específico de análise de conteúdo, tendo as análises sido feitas integralmente com os recursos das planilhas eletrônicas.

### 3.1 Hipóteses, variáveis e sua operacionalização na pesquisa

A partir do problema proposto e com base nas discussões preliminares sobre o tema e sobre alguns dados empíricos levantados na fase de planejamento dos trabalhos, estabelecemos algumas hipóteses que nortearam a pesquisa:

H1: *Papel informacional*: As comissões técnicas do Senado Federal prestam papel informacional relevante no escrutínio de matérias que serão deliberadas pelo Plenário, especialmente nos casos de apreciação das indicações de dirigentes de órgãos dos poderes Judiciário e Executivo.

H2: *Decisões coincidentes*: As decisões do Plenário do Senado Federal estão em consonância com as decisões de suas comissões permanentes, corroborando a ideia de complementariedade entre essas instâncias no processo legislativo.

H3: *Influência do relator*: Os pareceres dos senadores escolhidos para relatar matérias submetidas à comissão permanente têm influência direta no posicionamento do colegiado da comissão e do Plenário.

H4: *Qualidade da sabatina*: A atuação dos senadores nas sessões de arguição pública guarda aderência com os propósitos de tais sessões e contribui para a formação de opinião dos colegiados sobre o objeto em apreciação.

Conforme a abordagem metodológica escolhida e debatida até aqui, a pesquisa seguiu, em linhas gerais, as etapas dispostas no Quadro 4:

Quadro 4 - Etapas da pesquisa

<b>Etapas</b>	<b>Método</b>	<b>Técnica</b>	<b>Fonte de Dados</b>
Coleta dos dados quantitativos e qualitativos das indicações	Quali-Quant	Extração e Análise documental	Portal do Senado
Análise do perfil dos sabatinados	Quali-Quant	Análise documental e de perfil bibliográfico	Portal do Senado; FGV-CPDOC; Site das agências
Análise do padrão de atuação das comissões no Senado	Quali-Quant	Análise documental das notas taquigráficas das sabatinas	Portal do Senado Federal

Fonte: *Elaboração própria.*

A partir do delineamento teórico, da visão geral e preliminar do contexto das agências reguladoras federais brasileiras e do estabelecimento da estratégia da pesquisa, assuntos tratados nesses três primeiros capítulos, passa-se ao Capítulo 4, que traz os resultados da pesquisa e a análise dos dados com o intuito de dar sustentação a essas considerações preliminares.

## 4. RESULTADOS

Neste Capítulo, apresentamos os resultados da análise dos dados gerados pela tramitação das indicações no período considerado por esta pesquisa, tanto quantitativa quanto qualitativamente, na busca da confirmação ou refutação das hipóteses lançadas no Capítulo anterior.

O Capítulo está dividido em duas partes. A primeira traz informações sobre as sessões realizadas nas comissões e no Plenário destinadas à avaliação dos candidatos e sobre a atuação dos senadores no processo. A segunda faz uma discussão dos resultados apresentados na primeira parte dialogando com as teorias abordadas e com as hipóteses da pesquisa.

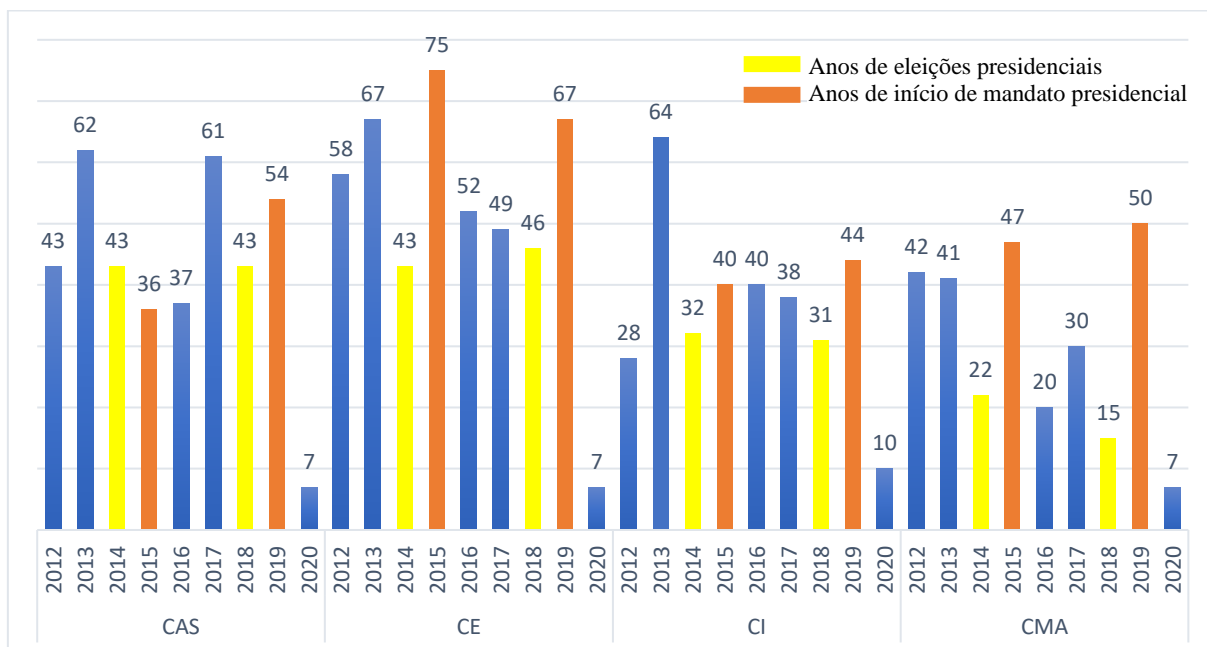
### 4.1 O processo nas comissões e no Plenário do Senado Federal

Esta subseção está dividida em duas partes. A primeira traz, para fins de contextualização, um breve histórico da quantidade de sessões realizadas pelas quatro comissões permanentes envolvidas no processo de escolha dos diretores das agências reguladoras. Para esta parte, os dados foram coletados observando recorte temporal de 2012 a 2020, portanto, menor do que o período abrangido pela pesquisa, que considerou as indicações de 1999 a 2020. O período menor considerado nesta parte deu-se por limitação no acesso à base de dados do Senado Federal anteriores a 2012, razão pela qual, nesta visão mais geral, não relacionada com a escolha das autoridades em si, utilizamos o *Business Intelligence – BI* do Senado Federal para extrair os dados a partir de 2012. Na segunda parte, onde são analisados os dados sobre o tratamento recebido pelas indicações nas comissões e no Plenário, foi considerado o período completo da pesquisa, de 1999 a 2020.

Nesse sentido, considerando o recorte temporal mencionado no início da subseção, o Gráfico 11 demonstra a quantidade de sessões realizadas pelas comissões somente a partir de 2012. Entretanto, esse recorte temporal é suficiente para demonstrarmos as oscilações nas quantidades de sessões das comissões em relação a alguns eventos durante o período dos dados coletados.

Cabe destaque as oscilações nas atividades das comissões nos anos em que ocorreram as eleições presidenciais, 2014 e 2018 (destacados na cor amarela), e nos anos seguintes a esses (na cor laranja), quando os presidentes eleitos iniciaram seus mandatos, conforme se observa no Gráfico 11.

Gráfico 11 - Quantidade de sessões de cada agência - por ano (sessão legislativa)



Fonte: *Business Intelligence* do Senado Federal – acesso público

Percebe-se claramente uma desaceleração na atividade das comissões no decorrer dos anos de eleição, seguida de um aumento significativo no primeiro ano dos mandatos. A exceção foi apenas a CAS ao compararmos a quantidade de sessões no ano da eleição de 2014 e início do segundo mandato de Dilma em 2015, quando se observou um decréscimo de 43 para 36 sessões realizadas em cada ano. Entretanto, esse dado não é suficiente para uma interpretação de característica específica do mandatário na Presidência, uma vez que não se observou o mesmo movimento nas demais comissões, nesse mesmo governo. Outro ponto a observar é a baixa quantidade de sessões realizadas em 2020, reflexo direto da pandemia da COVID-19 no funcionamento das instâncias do Congresso Nacional.

Para o estudo do processo ocorrido dentro das quatro comissões permanentes (CAS, CE, CI e CMA) e no Plenário do Senado Federal durante as análises das indicações referentes às onze agências reguladoras federais, foi feito o levantamento preliminar de todas as indicações ocorridas entre 1999 (ano das primeiras indicações) e 2020, que totalizaram 284. Dentre essas, foram individualizadas para o estudo todas as Mensagens que seguiram o seu trâmite completo pelo menos até os plenários das comissões, compostos pelos senadores que eram membros

titulares de cada uma delas. Foram identificadas 265 indicações deliberadas nos plenários das comissões das quais, apenas uma não chegou para a análise do Plenário da Casa e deliberação do conjunto dos senadores.

Em relação às indicações que não concluíram o percurso com a aprovação do Senado, foram observadas, além de reprovações por comissões ou pelo Plenário, o recuo de presidentes da República ao retirar indicações que já haviam sido enviadas à casa legislativa. A Tabela 8 demonstra o resultado da tramitação das 284 indicações feitas no período avaliado.

*Tabela 8 - Indicações feitas pelos Presidentes da República e o resultado da tramitação no Senado (1999 a 2020)*

Governo	Indicações feitas	Não deliberadas	Retiradas da comissão	Prejudicadas	Rejeitadas na comissão	Retiradas antes do Plenário	Rejeitadas no Plenário
FHC 2	39	-	-	-	-	-	-
Lula 1	52	-	2	-	1	-	1
Lula 2	53	-	1	-	-	1	1
Dilma 1	50	-	7	-	-	-	1
Dilma 2	23	-	1	2	-	-	-
Temer	46	1	5	-	-	-	-
Bolsonaro	21	-	-	-	-	-	-
Totais	284	1	16	2	1	1	3

Fonte: elaborado pelo autor com base nas informações no sítio do Senado Federal

As indicações para diretores das agências reguladoras feitas pelos presidentes FHC no seu segundo mandato e Bolsonaro nos dois primeiros anos do mandato foram todas deliberadas e aprovadas. Lula, no primeiro mandato, retirou duas indicações antes da deliberação pelas respectivas comissões e teve uma rejeitada por comissão e outra pelo Plenário; no segundo mandato, Lula retirou uma indicação antes da análise na comissão, retirou outra depois de aprovada pela comissão, mas, antes da deliberação do Plenário e teve novamente uma indicação rejeitada pelo Plenário do Senado. Dilma, no primeiro mandato, retirou sete indicações antes da deliberação na comissão e teve uma rejeitada pelo Plenário, enquanto, no segundo mandato, fez uma retirada antes de tramitar pela comissão. Quanto às indicações de Temer, cinco foram retiradas antes da análise nas comissões e uma ficou sem deliberação, tanto da comissão quanto do Plenário. A desistência dos presidentes em relação a algumas indicações e a rejeição de alguns indicados pelas comissões e Plenário serão avaliadas em maior profundidade mais adiante, ainda nesta seção.

Conforme retratado anteriormente, considerando o conjunto das onze agências reguladoras, as avaliações dos perfis e as sabatinas dos indicados ocorreram em quatro comissões permanentes do Senado Federal: na **Comissão de Serviços de Infraestrutura – CI**, que tratou das indicações para Anac, Anatel, Aneel, ANM, ANP, Antaq e ANTT; na **Comissão de Assuntos Sociais – CAS**, onde foram analisados os indicados para a ANS e para a Anvisa;

na **Comissão de Educação, Cultura e Esporte – CE**, que analisou as indicações para a Ancine; e, finalmente, na **Comissão de Meio Ambiente – CMA**, que analisou as indicações para a Ana<sup>24</sup>.

Para a formação de juízo sobre o processo ocorrido nas comissões e no Plenário, foram analisadas as tramitações de 284 indicações ocorridas no período de 1999 a 2020 (ver **Erro! Fonte de referência não encontrada**. Tabela 3), ainda que os debates e as deliberações tenham ocorrido em data posterior, situação constatada apenas em relação à MSF 107/2020, que foi apresentada pelo Presidente Bolsonaro em 14/12/2020 e deliberada pela CAS e pelo Plenário em julho de 2021.

A Tabela 9 a seguir demonstra o número de sessões de cada comissão em que houve deliberação de pelo menos uma das 265 indicações, seguida pela quantidade de indicações deliberadas no período e da média de indicados sabatinados em cada sessão.

*Tabela 9 - Número de sessões e de indicações deliberadas de 1999 a 2020*

Comissão	Quantidade de sessões	Quantidade de indicações deliberadas	Média de indicações deliberadas por sessão
CAS	42	60	1,43
CE	15	21	1,40
CI	100	166	1,66
CMA	10	18	1,80
Total	167	265	1,57

Fonte: Elaborado pelo autor, com dados obtidos em <https://www12.senado.leg.br/dados-abertos>

Observa-se que, em média, as comissões concentraram poucos indicados para arguição em uma única sessão. Todas fizeram a arguição pública de apenas um ou dois indicados em mais de 70% de suas sessões, com destaque para a CE que, em 80% das vezes, fez a arguição de apenas um indicado. A CMA, por outro lado, dedicou 50% de suas sessões para arguir apenas um indicado e 20% e 30% das sessões para dois e três indicados, respectivamente. Já a CI, que também teve a média de indicados sabatinados numa mesma sessão um pouco elevada, teve suas sessões de arguição pública com números maiores de indicados: 61% das sessões com um indicado, 25% com dois, 9% com três e 5% com quatro ou mais, inclusive, tendo ocorrido uma sessão com dez sabatinados simultaneamente. A Tabela 10 demonstra o número de indicações

<sup>24</sup> As primeiras indicações para diretores da Ana foram analisadas no âmbito da CI e, somente a partir do final de 2005, a análise e arguição pública dos indicados foram realizadas pela CMA. Assim, do total de 28 indicações para a agência no período analisado, dez foram tratados no contexto da CI e 18 na CMA.



por sessão nas quatro comissões analisadas, porém, desmembrando essa informação também por governo.

*Tabela 10 – Quantidade de sessões dedicadas às sabatinas e média de indicados sabatinados por sessão*

Governos	CAS		CE		CI		CMA	
	Nº de sessões de sabatina	Média de sabatinados por sessão	Nº de sessões de sabatina	Média de sabatinados por sessão	Nº de sessões de sabatina	Média de sabatinados por sessão	Nº de sessões de sabatina	Média de sabatinados por sessão
FHC 2	4	1,50	1	4,00	15	1,93	-	-
Lula 1	9	1,22	2	1,50	22	1,55	1	2,00
Lula 2	9	1,33	3	1,67	19	1,53	3	2,00
Dilma 1	9	1,44	4	1,00	15	1,47	2	2,00
Dilma 2	1	3,00	1	1,00	11	1,25	1	1,00
Temer	8	1,13	4	1,00	15	1,53	2	2,00
Bolsonaro	2	3,00	-	-	3	4,67	1	1,00

Fonte: elaboração própria

Não obstante a concentração do número de indicados numa mesma sessão de sabatina, a constatação foi de que esse movimento, ou até mesmo a postergação da arguição de um determinado indicado para uma vaga, decorreu do fluxo processual natural da atuação das comissões, não sendo identificado o uso do poder de veto como instrumento de pressão sobre o Poder Executivo ou sobre alguma outra instância do Senado Federal para que ocorressem tais concentrações. As quatro comissões que realizam a arguição pública para os cargos nas agências têm uma relevância muito grande no debate das pautas programáticas e normativas no Senado Federal, por essa razão, e a partir do nosso olhar sobre os dados descritivos das sessões, é possível concluir que eventual concentração de quantidade de indicados para a arguição tenha sido um movimento de defesa dessa pauta programática principal, tornando as sessões de arguição pública dos indicados secundárias no contexto de suas atuações. Essa observação é corroborada com a análise das informações da Tabela 10, do Gráfico 12 e do Gráfico 13, que demonstram um certo padrão de atuação das quatro comissões que analisam as indicações para as agências reguladoras ao longo dos governos analisados. Os parágrafos a seguir corroboram essa compreensão dos dados.

Mesmo quando analisamos a concentração de indicados nas sessões de sabatina em cada comissão considerando os diversos governos (Tabela 10 e Gráfico 12), também é possível observar uma certa regularidade do número de sabatinados por sessão em cada comissão ao

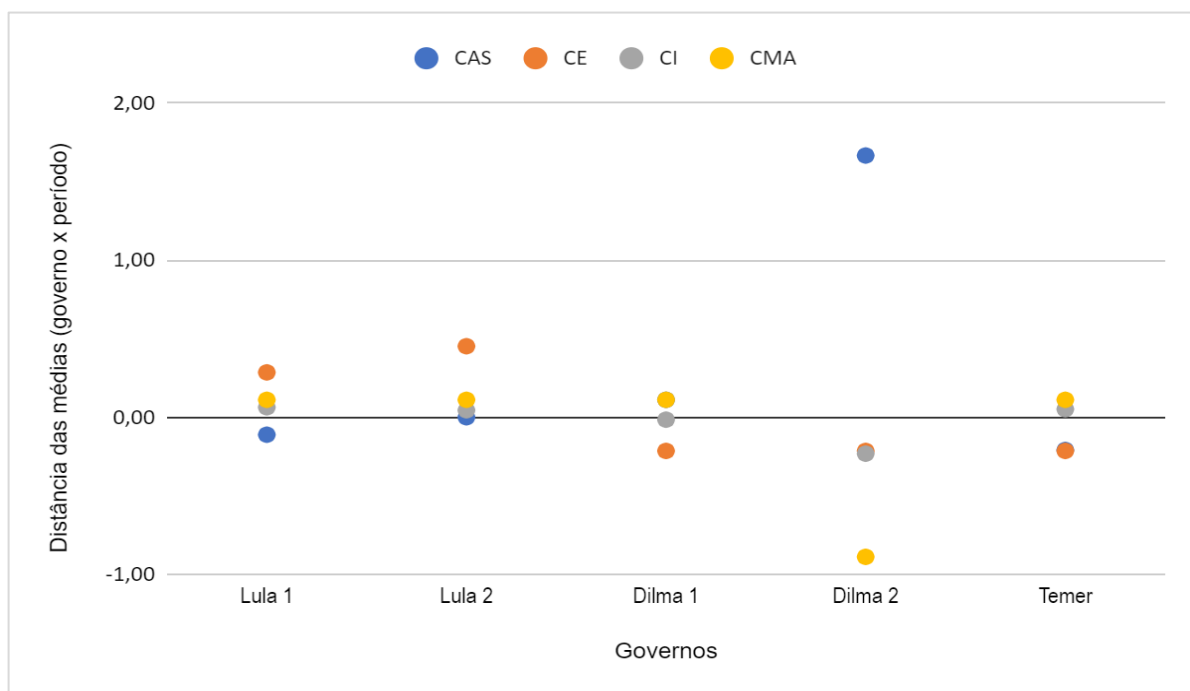
longo de cada governo, sendo que os dados destoantes podem ser novamente explicados por motivos alheios ao poder de veto de algum dos atores do processo. Na Tabela 10, observamos que algumas comissões apresentam médias de sabatinados por sessão mais elevadas em relação às outras nos governos FHC (CAS, com 1,5 de média; CE, com 4,0 de média e CI, com 1,9 de média) e Bolsonaro (CAS, com 3,0 de média e CI, com 4,7 de média). Novamente, essa concentração observada nas comissões nesses dois governos pode ser explicada por fatores alheios ao poder de pressão dos atores. No caso do governo FHC (segundo mandato), houve a criação de seis das onze agências reguladoras existentes (Anvisa, ANS, Ana, Antaq, ANTT e Ancine). Com isso, como se tratava de formação inicial dos quadros de diretores, as indicações ocorreram de forma concentrada, às vezes na mesma data ou em datas bastante próximas em algumas agências<sup>25</sup>, com isso, foram também analisadas de forma mais concentrada pela comissão CI. Já em relação ao governo Bolsonaro, a concentração ocorreu por conta da quantidade efetiva de reuniões das comissões, que praticamente não ocorreram em 2020 em decorrência dos impactos da pandemia de Covid.

O Gráfico 12 mostra a distância entre a média de concentração das indicações deliberadas nas sessões de cada comissão em um determinado governo e a média das sessões da comissão considerando todos os governos analisados. Observa-se da análise desse gráfico que o comportamento de todas as comissões, em todos os governos, foi muito parecido. À exceção do governo Dilma 2, em que a CAS teve uma concentração média superior às médias observadas nos demais governos em quase dois sabatinados e a CMA teve uma concentração média menor em quase um sabatinado quando comparado com a média dessa comissão nos outros governos, todas as comissões tiveram um comportamento similar quanto à quantidade de sabatinados por sessão ao longo dos governos analisados.

---

<sup>25</sup> No caso da CE, por exemplo, a Ancine teve os quatro diretores indicados em 23/10, 29/11, 3/12 e 6/12/2001 e todos foram sabatinados na sessão da CE de 11/12/2001. No âmbito da CI, a Ana teve cinco diretores indicados em 30/08/2000, sendo que quatro deles foram sabatinados na sessão de 14/09/2000; ainda na CI, outro bom exemplo de concentração foi a ANTT, que teve quatro dos cinco diretores indicados em 7/12/2001 e sabatinados na sessão de 13/12/2001.

Gráfico 12 - Desvio padrão das médias de sabatinados por sessão (comparativo Comissão x Governos)



Fonte: Elaboração própria

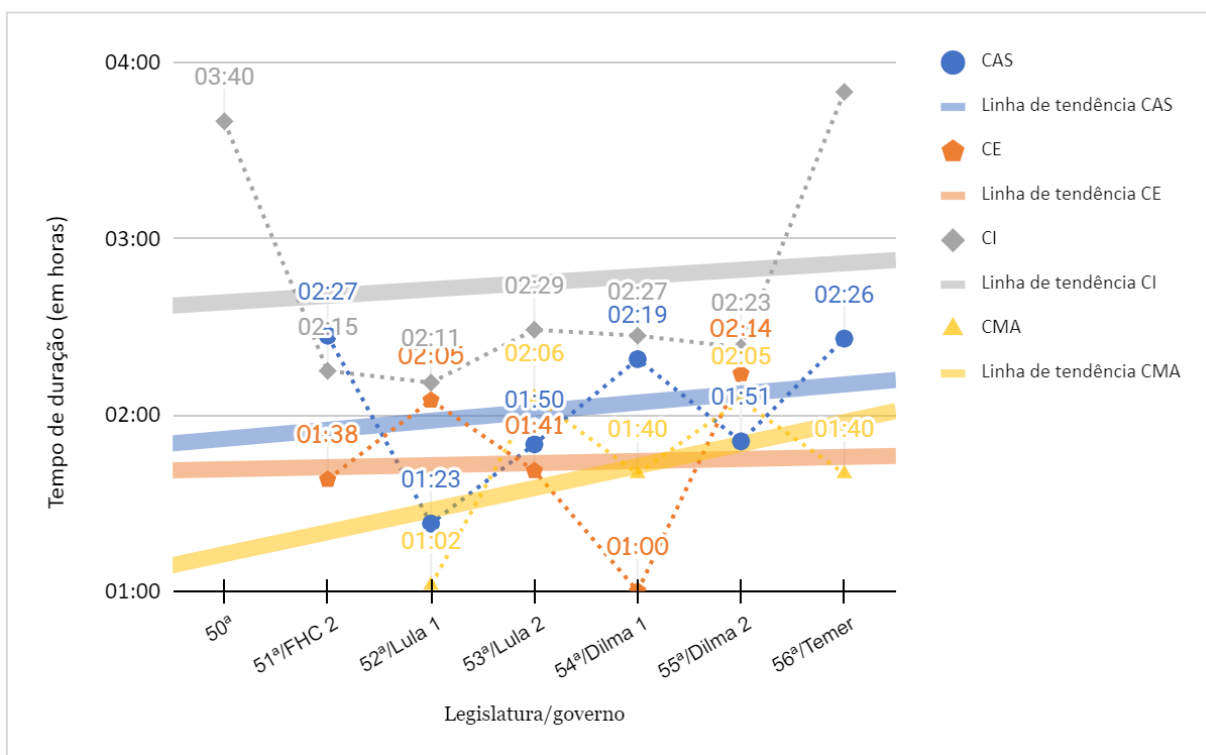
A maior concentração de sabatinados observada na CAS no governo Dilma 2 deveu-se exclusivamente às três indicações feitas em 4/5/2015 que foram sabatinadas na sessão de 17/06/2015, sendo uma da ANS e duas da Anvisa, tendo sido a única sessão realizada por essa comissão durante esse governo, o que representou uma média de três indicados arguidos por sessão contra 1,4 da média das comissões no governo Dilma 2.

Para concluirmos a análise da concentração, podemos inferir dessa normalidade<sup>26</sup> que o processo executado pelas comissões para a arguição pública de todos os indicados, independentemente de governos e da composição da comissão onde ocorrem as sabinas para as agências reguladoras, é muito similar. As oscilações mais significativas observadas estiveram todas atreladas a eventos ou contexto específicos e não a forças políticas ou de grupos de pressão sobre os congressistas.

Uma outra forma complementar importante de avaliarmos o impacto dos acúmulos de sabatinados numa mesma sessão de cada comissão está representada no Gráfico 13, que expressa a duração média das sessões das comissões em cada governo.

<sup>26</sup> O termo normalidade utilizado aqui e ao longo do texto refere-se à ausência de oscilações significativas no comportamento das comissões ao analisar os indicados para as agências reguladoras.

Gráfico 13 - Duração média das sessões de arguição pública - em horas, por agência, em cada legislatura



Fonte: Elaboração própria

Nesse gráfico, observamos que, à exceção da CE que apresentou uma certa estabilidade na linha de tendência, o tempo de duração das sessões teve leve crescimento ao olharmos o comportamento das médias ao longo dos governos. Não obstante essa tendência de crescimento, observamos que, por outro lado, ocorreram oscilações bastante significativas nos tempos de duração das sessões de algumas agências, inclusive entre governos diferentes de um mesmo Presidente da República, como foi o caso da CE. Nesse sentido, é possível concluir também que as eventuais concentrações de um número maior de indicados numa sessão não se refletiram proporcionalmente e no mesmo sentido no tempo de duração das sessões.

#### 4.1.1 O poder de agenda, de pressão e de veto no processo legislativo relacionado às indicações

Aprofundando um pouco mais o estudo dos dados a fim de compreender o ritmo de atuação de cada comissão na análise das indicações recebidas para deliberação, analisamos os tempos de tramitação decorridos desde a chegada da indicação no Senado Federal até a deliberação pelo Plenário do Senado Federal. O objetivo desta análise foi o de identificar algum

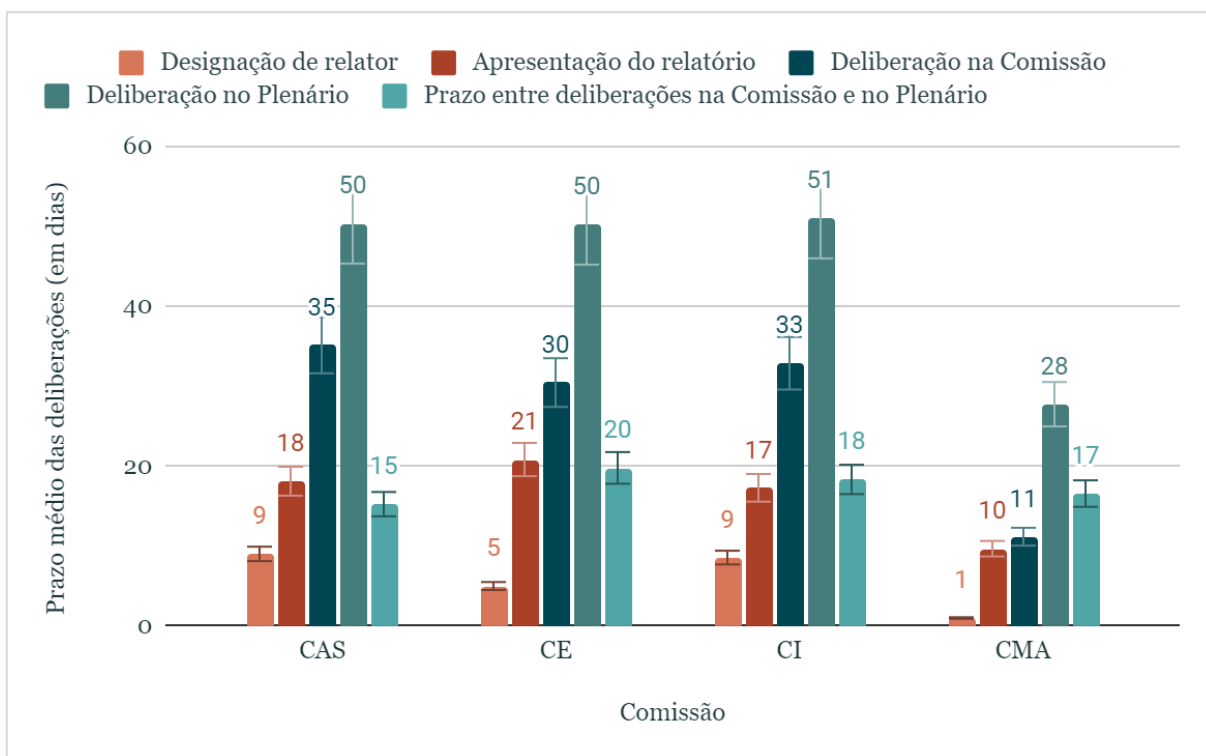
fato que caracterizasse o exercício do poder de veto ou de pressão que houvesse alterado o ritmo da deliberação da escolha feita pelo chefe do Poder Executivo.

Considerando o processo percorrido pelas indicações dentro do Senado Federal, os dados apresentam uma razoável normalidade em termos dos prazos aplicados em cada fase. As indicações de autoridades e as informações obrigatórias sobre o candidato, assim que chegam ao Senado são registradas como uma proposição denominada Mensagem – MSF, a qual é lida em Plenário e distribuída à respectiva comissão para o processo de análise. Ao chegar à comissão, o presidente designa um senador para relatar a matéria, ao qual a MSF é distribuída para a emissão de relatório quanto à regularidade da indicação. O trabalho do relator consiste basicamente em avaliar se os critérios legais foram observados e se a indicação observa os elementos necessários, previstos nas leis. Não é papel do relator, portanto, opinar sobre a aprovação ou desaprovação do indicado, tanto que, em momento oportuno, ele votará a favor ou contra a indicação, junto com os demais senadores. Depois de emitido pelo relator, o relatório é apresentado ao presidente da comissão, que dá conhecimento aos demais membros por intermédio da concessão de vista coletiva. Somente após o cumprimento desse rito é que o colegiado da comissão estará apto a deliberar e a adotar ou não o relatório como parecer a ser enviado ao Plenário. Cumprida essa fase, fica a cargo do presidente do Senado a marcação da data da sessão em que será deliberada a indicação no Plenário.

Na perspectiva das comissões, vista no Gráfico 14, observou-se que a CMA teve o fluxo de apreciação das indicações mais célere em relação às demais comissões, com média de onze dias entre a indicação pelo Presidente da República e a deliberação pelo colegiado da comissão e de 28 dias entre a indicação e a deliberação do Plenário. Entretanto, a diferença entre as datas de deliberação da comissão e do Plenário, relativamente à CMA, ficou bem próxima das demais comissões, em torno de dezessete dias, em média.

Nessa mesma perspectiva, porém, diferentemente da CMA, as comissões CAS, CE e CI foram mais lentas quanto ao processo legislativo relacionado às indicações das autoridades e apresentaram prazos similares entre si, tanto nos seus colegiados quanto no Plenário do Senado em relação às indicações encaminhadas por essas comissões. A média de dias para a deliberação das indicações pelos colegiados destas três comissões girou em torno de 33 dias e, para deliberação no Plenário, de pouco mais de cinquenta dias, estabelecendo uma variação entre as datas dessas duas instâncias deliberativas de quinze a vinte dias, em média.

Gráfico 14 - Tempo médio decorrido para as deliberações nas comissões e no Plenário - em dias (perspectiva das agências)



Fonte: tramitação das MSF disponível no sítio do Senado Federal

Ainda em relação ao resultado demonstrado pelo Gráfico 14, destaca-se a agilidade dos presidentes da CMA na designação dos relatores de cada indicação, com prazo médio de um dia apenas, contando a partir da leitura da MSF no Plenário, momento que caracteriza a entrada oficial da indicação no sistema legislativo. Neste caso, das dezoito indicações deliberadas pela comissão, nove tiveram o relator designado no mesmo dia do registro da entrada pela MSF e sete ocorreram no dia seguinte, tendo sido de sete dias o maior prazo de indicação do relator pelo presidente da CMA ao longo do período. Também chamou a atenção o reduzido prazo utilizado pelos relatores da CMA na apresentação dos relatórios, com média de nove dias a partir das suas designações, bem abaixo das médias observadas nas outras três comissões.

A Tabela 11 também traz uma análise comparativa dos prazos executados no processo legislativo relativo às indicações em cada comissão, porém, desta vez, fazendo uma relação com cada governo. Esta análise tem o intuito de verificar possíveis oscilações no ritmo da tramitação das indicações provocadas pela relação entre a Presidência da República e as

instâncias do Senado Federal atuantes sobre o processo e de identificar pontos de pressão de alguns dos atores.

Chamou a atenção o comportamento de duas comissões (CE e CI) no governo Lula 1 e duas (CAS e CI) no governo Bolsonaro, por terem se distanciado bastante dos prazos médios de duração das etapas nas demais comissões ao longo dos mandatos dos demais presidentes da República e da média geral das próprias comissões.

*Tabela 11 – Tempo médio decorrido para deliberação das indicações – em dias*

Comissão	Governos							Tempo médio por comissão
	FHC 2	Lula 1	Lula 2	Dilma 1	Dilma 2	Temer	Bolsonaro	
CAS	30	55	49	39	58	30	116	50
CE	21	179	35	32	27	26	-	50
CI	23	77	39	34	25	61	110	51
CMA	-	21	47	18	48	13	4	28
Duração média por governo	24	76	42	34	31	46	106	49

Fonte: tramitação das MSF disponível no sítio do Senado Federal

No governo Lula 1, na CE, a indicação do Sr. Leopoldo Nunes da Silva Filho (MSF 283/2005), distorceu completamente a média por ter ficado aguardando a inclusão na pauta do Plenário por 313 dias até a deliberação. Porém, não foram encontrados registros que pudessem evidenciar ou explicar causa técnica ou política para tal demora.

Já em relação à CI, ainda no governo Lula 1, outra indicação que elevou a média de tempo das deliberações do Plenário foi a do Sr. Victor de Souza Martins (MSF 115/2006) para a ANP, cuja espera foi de 232 dias. O Sr. Victor já estava no cargo e foi indicado para ser reconduzido, porém, foram suscitadas dúvidas que precisaram ser analisadas do ponto de vista jurídico. Analisadas e solucionadas as dúvidas, houve deliberação para a continuidade, sendo a indicação aprovada no Plenário, após o longo período de espera. Ainda na CI, outro caso que demorou foi a indicação do Sr. Francisco de Oliveira Filho (MSF 168/2006) para recondução ao cargo de diretor da ANTT. Porém, desta vez, a demora foi na deliberação na comissão, o que atrasou todo o processo. De novo, a dúvida suscitada foi jurídica, em relação a possível incompatibilidade de cargo anteriormente exercido pelo indicado, que também foi resolvida, dando continuidade à deliberação na comissão, porém, deixando um impacto na média de tempo até a deliberação da instância final, o Plenário.

Em ambos os casos, é possível perceber o exercício (ou a ameaça de) do poder de veto pelo presidente do Senado, no caso do Sr. Victor Martins, e pelo presidente da Comissão, em relação à indicação do Sr. Francisco Filho. Obviamente, de forma articulada com os respectivos relatores das MSF. Alguns elementos do processo legislativo dessas proposições nos levaram à conclusão de que o atraso foi proposital, como instrumento de pressão, apesar de a justificativa oficial ter sido de caráter técnico-jurídico.

No primeiro caso, da indicação do Sr. Victor Martins, o senador Renan Calheiros (PMDB) era o presidente da Casa Legislativa e, por consequência, era quem tinha o poder de incluir a indicação na pauta do Plenário. Naquele momento, ano de 2006, havia instabilidade política do governo Lula, especialmente em razão das consequências do “mensalão”<sup>27</sup>, o que fortalecia a oposição nas demandas sobre o governo. Além disso, era véspera de eleição presidencial de 2006, numa disputa acirrada entre PT e PSDB. Ou seja, era um período de bastante turbulência para o governo Lula 1. A intenção do presidente do Senado era fazer com que o governo se aproximasse mais do Congresso para as negociações e trocas, obviamente. É possível interpretar o cenário dessa forma, por exemplo, a partir de uma fala do senador Renan Calheiros quando indagado pela Agência Senado sobre as conversas dele com o então presidente Lula sobre a construção de uma base partidária de apoio ao próximo governo: “*Lula deve estar mais preocupado com uma base para governar agora.*” O senador continua, ao ser perguntado sobre o possível ministério com o qual Lula iria governar, se eleito:

– Vamos aguardar as eleições para ver o que vai acontecer e para apresentar nossa proposta de coalizão. Não dá para repetir essa coisa de ocupar cargo por ocupar. O novo governo vai ter que ser em torno das reformas de que o país precisa. A ocupação de espaço na administração pública será consequência dessa coalizão, para que a sociedade acredite naquilo que está havendo. Essa *concertación* (pacto) vai evitar a ingovernabilidade, que é o que de pior pode acontecer para o Brasil, em qualquer governo. (*Agência Senado, 2006*)

As falas do então presidente do Senado sinalizaram que a retenção das indicações, provocando atrasos significativos na tramitação e na aprovação dos nomes propostos pelo PR, pode ter sido um instrumento utilizado por ele para exercer pressão sobre o governo ainda

---

<sup>27</sup> Escândalo relacionado à compra de votos pelo governo em troca de apoio de deputados em projetos do Poder Executivo, denunciado em junho de 2005. O neologismo mensalão é uma variante da palavra mensalidade, popularizado pelo então deputado Roberto Jefferson, denunciante e um dos envolvidos. O dinheiro da propina vinha de uma espécie de fundo mantido pelas empresas estatais federais.



estabelecido, mas, já vislumbrando oportunidade de participar de uma coalizão no governo reeleito.

No segundo caso, em relação à indicação do Sr. Francisco Filho, cuja demora na apreciação ocorreu na comissão, o senador Heráclito Fortes (PFL/PI), de oposição ao governo, estava na presidência da CI. Alguns trechos de falas proferidas na sessão de arguição pública do indicado à vaga na ANTT corroboram a percepção de que o então presidente da comissão utilizou o seu poder de interferir na agenda para gerar pressão ao governo. Como exemplos, podem ser citados dois trechos das falas de senadores e do indicado durante a sessão de arguição pública. Primeiro, ao introduzir o seu parecer sobre a indicação do Sr. Francisco Filho, o relator, o senador Leonel Pavan, comentou:

– Sr. Presidente, Senador Heráclito, primeiro, queria aqui deixar registrado que, apesar do seu esforço, Presidente, acho que é pela 23ª vez que o Sr. Francisco de Oliveira Filho vem a essa Casa para fazer com que seu nome seja apreciado e se possivelmente até aprovado. Até eu falava há pouco que o Governo deveria estar mais presente. Com a presença do Governo nós já tínhamos votado a indicação dele há muito tempo. E não faltou de nossa parte empenho porque entendemos que é de muito importante a sua indicação. *(Senador Leonel Pavan – PSDB/SC, relator da indicação)*

Essa passagem da fala do relator indica um possível acordo dele com o presidente da comissão para utilizar a marcação da data da arguição do indicado pelo PR como forma de pressionar por uma aproximação com o governo. Essa percepção é reforçada em diálogo ocorrido na mesma sessão, porém, agora entre o indicado e o presidente da comissão, onde se percebe a intenção do presidente da CI em retardar ainda mais a deliberação sobre a indicação do Sr. Francisco Filho para a ANTT:

– **(Presidente da CI, Heráclito Fortes)** Dr. Francisco Oliveira, o senhor foi Conselheiro da PERDIGÃO de que período a que período?

– **(Francisco Filho, indicado ao cargo)** Eu fui de 2000 a 2002, antes de iniciar o meu mandato na ANTT.

– **(Presidente da CI, Heráclito Fortes)** O Departamento Jurídico da Comissão, por dever de ofício, proceda a devida verificação, se há alguma incompatibilidade entre a função de Conselheiro e o cargo para o qual ele se apresenta hoje. O homem é dono da palavra guardada e escravo da palavra anunciada.

– **(Francisco Filho, indicado ao cargo)** Eu queria só falar. Esse foi um problema levantado enquanto eu estava na ANTT e eu renunciei ao cargo.

– **(Presidente da CI, Heráclito Fortes)** Infelizmente o senhor há de compreender que eu tenho a obrigação de fazer.

– **(Francisco Filho, indicado ao cargo)** Mas consta do meu currículo...

*(trecho retirado das notas taquigráficas da sessão de 5/12/2006 da CI)*

Nesse segundo trecho, o diálogo demonstra que o presidente da CI encontrou um pretexto para retardar ainda mais a deliberação sobre a indicação. Apesar da tentativa, o nome do Sr. Francisco foi aprovado nessa mesma sessão.

Quanto às análises ocorridas na CAS durante os dois anos do governo Bolsonaro, foram analisadas seis indicações apenas, porém, em três delas o prazo de deliberação no Plenário foi bastante demorado: 205 para a MSF 107/2020, 277 para a MSF 51/2020 e 167 dias para a MSF 56/2020. A MSF 107/2020 tratou de indicação para a ANS e as outras duas, de indicação para a Anvisa.

Em relação à tramitação da MSF 107/2020, o atraso ocorreu, primeiro, em relação à indicação do relator final, pois, inicialmente, o então presidente da comissão, senador Romário, avocou a relatoria. Porém, como era final de sessão legislativa ordinária<sup>28</sup> de 2020 do Congresso e, no ano seguinte, ocorreu a mudança de presidência e a recomposição das comissões<sup>29</sup>, o relator passou a não mais pertencer à configuração da CAS, obrigando-o a devolver a indicação sem a deliberação do relatório, o que ocorreu em março/2021, já tendo decorridos 148 dias. Mesmo assim, a indicação foi distribuída a novo relator apenas em maio/2021, que levou mais 57 dias para emitir o relatório. Dessa forma, quase dois meses após a designação do relator, a indicação foi aprovada na comissão e no Plenário no mesmo dia.

Fato curioso relacionado a essa indicação foi a desistência do nome formalizada pelo presidente Bolsonaro no mesmo dia em que seria deliberada no Plenário, tendo sido desfeita a desistência no início da tarde do mesmo dia. Há duas possíveis leituras desse movimento. A primeira é que o presidente da República pode ter formalizado a desistência como forma de pressionar a tramitação e deliberação pelo Senado. Outra hipótese seria o temor de que a demora na deliberação pelo Senado seria sinal da rejeição do nome indicado, oportunizando o exercício do poder de veto da casa legislativa. Neste caso, houve importante atuação do líder do governo no Senado e junto ao presidente da República, desfazendo os temores e articulando para que a indicação de fato fosse deliberada na comissão e no Plenário.

---

<sup>28</sup> Período anual normal de funcionamento do Congresso, iniciando-se em 2 de fevereiro a 22 de dezembro, com recesso entre o dia 18 de julho a 1º de agosto.

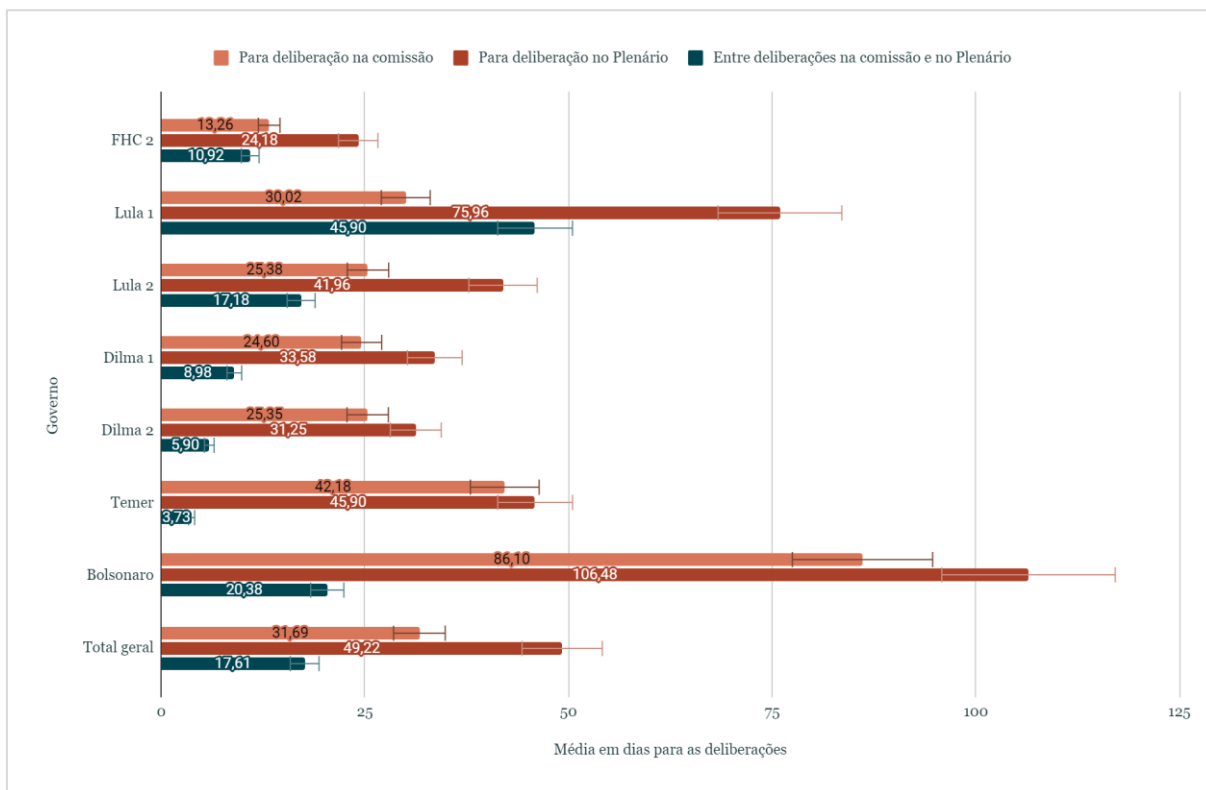
<sup>29</sup> A cada dois anos (anos ímpares) a Mesa Diretora muda sua composição e essa regra se estende para todas as comissões permanentes. Os membros podem ser reconduzidos a critério dos líderes partidários.

Quanto às outras duas indicações para a Anvisa no âmbito da CAS, no governo Bolsonaro, o atraso na tramitação foi decorrente dos impactos da pandemia do Coronavírus. A MSF 51/2020 foi enviada ao Senado em janeiro de 2020, sendo que a volta das atividades das comissões estava prevista para março desse mesmo ano, o que não ocorreu devido às medidas de combate à pandemia. A MSF 56/2020 foi enviada um pouco mais tarde, em maio de 2020, porém, quando as comissões já estavam com suas atividades paralisadas em razão da necessidade de distanciamento social como medida de prevenção ao vírus.

A CI também teve um comportamento destoante das demais comissões no que se refere às indicações para as agências pelo governo Bolsonaro. Como ocorreu com a CAS, aqui também o principal motivo foi a pandemia. Quatro das quatorze indicações, tiveram seus prazos significativamente alterados logo no início da tramitação (MSF 85/2019, em 324 dias; MSF 52 e 53/2020, em 202 dias e MSF 54/2020, em 173 dias), antes da leitura das mensagens no Plenário ou até a designação do relator, eventos que exigem o funcionamento pleno das comissões.

O Gráfico 15 a seguir mostra de forma mais clara e visual os prazos médios decorridos entre as principais fases do processo de análise das indicações no Senado Federal, que são as deliberações pelo colegiado das comissões e pelo Plenário do Senado Federal, considerando a perspectiva dos governos ao longo do período analisado nesta dissertação.

Gráfico 15 - Tempo médio para as deliberações nas comissões e no Plenário – em dias (perspectiva dos governos)



Fonte: tramitação das proposições legislativas obtidas no sítio do Senado Federal

Portanto, a partir da análise do fluxo de todas as mensagens de indicação de autoridades para as agências reguladoras, é possível constatar que a média de dias observada entre o registro da MSF no Senado e a deliberação dos colegiados é bastante razoável, considerando os diversos estágios normativos do processo legislativo. A média geral, considerando as quatro comissões e os sete governos que abrangem o período analisado foi de aproximadamente um mês para a deliberação nas comissões e de cinquenta dias até a decisão no Plenário, mesmo tendo sido observados alguns eventos retardatários na tramitação de algumas indicações para a CE e CI no governo Lula 1 e CAS e CI no governo Bolsonaro, que tiveram os prazos de tramitação mais longos do universo considerado e onde se observou a maior dispersão dos valores, com base no desvio-padrão calculado.

Além da conclusão pela normalidade no fluxo temporal da tramitação das indicações, foi também possível constatar que, ainda que tenha ocorrido ocasionalmente, alguns atores têm de fato o poder de agenda, podendo, com isso influenciar na tramitação das indicações. O presidente do Senado, que também preside as sessões plenárias, pode influenciar no momento de disponibilização da mensagem para leitura, evento que dá início à tramitação de fato, e no

*timing* da inclusão da indicação na Ordem do Dia do Plenário, depois de apreciada pela comissão. Uma evidência do exercício do poder de agenda pelo Presidente do Senado pode ser observada na tramitação da indicação do Sr. Victor de Souza Martins para a diretoria da ANP, em que a MSF 115/2006 demorou 232 dias para a deliberação final.

O presidente da comissão, por sua vez, pode influenciar no tempo de designação do relator (art. 89, inciso III, do RISF) e na inclusão do relatório em sessão deliberativa da comissão. A possibilidade de exercício do poder de agenda como instrumento de pressão foi observada, por exemplo, no caso da indicação do Sr. Francisco Filho, em que o presidente da comissão retardou a marcação de data da sessão de arguição do indicado como forma de pressão para uma aproximação com o governo. O relator é outro ator que pode interferir nos prazos da tramitação, pois pode retardar a emissão de seu relatório, como se observou em alguns dos casos estudados. Além desses atores que influenciam de forma direta, há outros que, pelo poder da articulação, podem também interferir no curso das indicações, como é o caso do líder do governo na casa legislativa.

Há que se ressaltar que essas interferências na tramitação não deveriam existir pois estão à margem dos dispositivos dos normativos que regem os prazos das comissões. O art. 118, inciso II, do RISF estabelece que as comissões têm quinze dias úteis para o exame conclusivo das matérias. De forma complementar, o parágrafo único do art. 119 fixa o prazo para emissão do relatório pelo relator em metade do prazo da comissão, ou seja, em torno de oito dias úteis.

Entretanto, a formalidade expressa nos normativos, especialmente no RISF, não se observou presente em vários momentos e eventos dos processos de análise das indicações de dirigentes analisadas. O que se observaram, com certa frequência e constância, foram procedimentos e normas informais, não escritas, em várias passagens do processo legislativo de análise e deliberação sobre as indicações analisadas (TESTA, 2018).

Permeando o processo legislativo formal, estruturado e previsível regulamentado pelo RISF, observaram-se presenças de instituições informais com potencial de alterar o curso do tratamento das indicações, tanto pelas comissões quanto pelo Plenário. O uso do poder de veto pelos presidentes das comissões e pelos relatores e do poder de agenda como instrumento de pressão pelo presidente do Senado e das comissões, a declaração de voto, a abertura da votação antes da arguição do indicado são exemplos dessas instituições. Entretanto, como nos ensina Graziella Testa (2018), desvios do processo formal não caracterizam uma ilegalidade, sendo

interpretados como normas não escritas que são utilizadas, seguidas e aceitas por diferentes atores, em diferentes momentos.

#### ***4.1.2 Efetividade<sup>30</sup> das arguições públicas na garantia da aderência dos perfis dos indicados à necessidade de atuação das agências***

Um primeiro aspecto relevante para avaliarmos a qualidade das arguições públicas nas comissões do Senado Federal, mais conhecidas como sabatinas, foi a identificação da exclusividade (ou não) das sessões. A hipótese era a de que quanto mais exclusiva fosse a pauta da sessão, mais chance os senadores teriam de explorar qualitativa e quantitativamente o candidato à vaga objeto da sabatina.

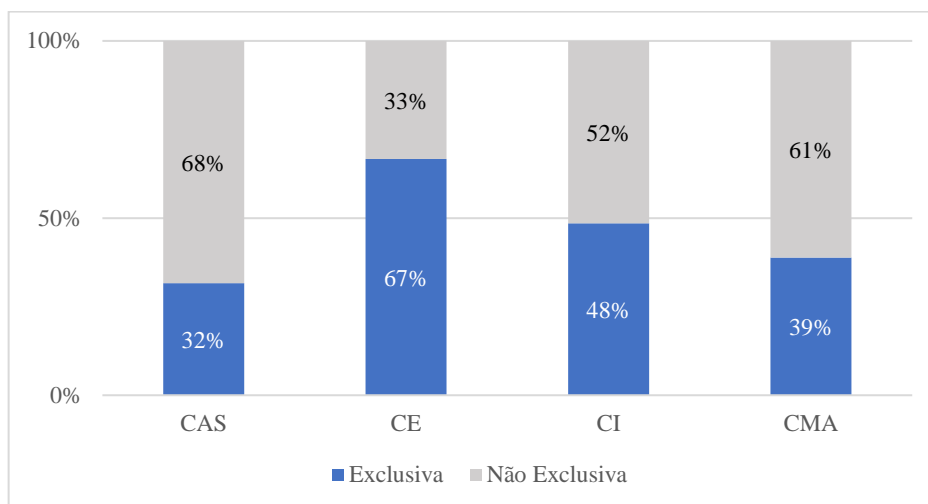
A exclusividade foi considerada em dois aspectos: i) as matérias deliberadas numa determinada sessão serem relativas exclusivamente a indicações de diretores das agências reguladoras; ii) a sessão tratar de indicação para uma única agência reguladora.

O Gráfico 16 a seguir nos dá uma ideia inicial da exclusividade referente ao primeiro item, considerando as 167 sessões realizadas pelas quatro comissões no período avaliado (ver Tabela 9), compreendido entre 1999 e 2020. As sessões da CAS e da CE têm as proporções quase que igualmente invertidas: a CAS teve 32% de suas sessões tratando exclusivamente de arguição pública de indicados para agências, enquanto a CE dedicou exclusivamente 67% de suas sessões para esse mesmo fim. Já a CI e a CMA agiram de forma bem parecida, tendo a CI dedicado 48% de suas sessões exclusivamente para a arguição dos indicados e a CMA realizou 39% de sessões exclusivas, ou seja, assim como a CAS, a CI e a CMA dedicaram menos da metade de suas sessões de arguição pública para tratar de forma exclusiva o processo de escolha.

---

<sup>30</sup> O termo efetividade inserido nesta sessão expressa o sentido de capacidade de as arguições públicas dos indicados atenderem plenamente aos seus propósitos que é o de verificar e atestar a adequação do perfil da pessoa ao cargo indicado, conforme os requisitos estabelecidos nas leis e as áreas de atuação de cada agência reguladora.

Gráfico 16 - Proporção de exclusividade das sessões de arguição das comissões



Fonte: Notas taquigráficas das sessões das comissões

Quanto ao segundo aspecto da exclusividade, que avalia a quantidade de agências que tiveram seus indicadores submetidos à arguição numa mesma sessão, as duas comissões que são responsáveis pela análise e deliberação de indicações de mais de uma agência, CAS (Ancine e ANS) e CI (Anac, Anatel, Aneel, ANM, ANP, Antaq, ANTT), tiveram a grande maioria de suas sessões tratando das indicações de uma agência apenas, conforme a Tabela 12.

Tabela 12 - Quantidade de agências envolvidas nas sessões de análise das indicações

Comissão	Quantidade de agências envolvidas na sessão				Quantidade de sessões da comissão
	Uma	Duas	Três	Quatro	
CAS	36	6			42
CE	15				15
CI	77	16	5	2	100
CMA	10				10
Total	138	22	5	2	167

Fonte: Notas taquigráficas das sessões das comissões

A CAS realizou 86% de suas sessões de arguição pública examinando indicadores de apenas uma das duas agências. Já a CI, que sabatina indicadores de sete agências, realizou 77% das sessões com essa finalidade para arguir indicadores de apenas uma das sete agências. A CI ainda teve 16% das suas sessões analisando duas das sete agências, ou seja, em 93% de suas sessões tiveram presentes indicadores de até duas agências. A CI, em outras cinco sessões, avaliou

indicados de três agências e em duas sessões avaliou indicações de quatro agências ao mesmo tempo.

Esperavam-se números melhores quando foram levantadas as hipóteses no planejamento deste trabalho, principalmente em relação à CAS, mas, esses dados não chegam a ser conclusivos quanto ao prejuízo para a qualidade das sabatinas. Por essa razão, aprofundamos um pouco mais na análise, verificando o tempo médio de duração das sessões e se, nos casos de indicados de mais de uma agência (situação possível nas comissões CAS e CI), houve ainda a ocorrência da não exclusividade temática, com proposições de outra natureza tendo sido incluídas na mesma sessão. Os dados relacionados à CAS estão apresentados na Tabela 13.

*Tabela 13 - Sessões da CAS em que foram sabatinados indicados para duas agências – Anvisa e ANS*

Data da sessão	Quantidade de sabatinados	Sessão exclusiva	Outras proposições legislativas	Agências envolvidas	Duração da sessão (h)
25/05/2010	2	N	12	Anvisa e ANS	01:16
23/03/2011	2	N	6	Anvisa e ANS	02:41
11/07/2013	2	S	0	Anvisa e ANS	01:03
23/04/2014	2	N	4	Anvisa e ANS	02:21
30/04/2014	2	N	8	Anvisa e ANS	02:39
17/06/2015	3	N	2	Anvisa e ANS	02:19

Fonte: Notas taquigráficas das sessões das comissões

Na CAS, a duração média das sessões com indicados de apenas uma agência foi de 1h58min. Essa duração foi comparada com a duração média das sessões em que houve avaliações de indicados das duas agências. Constatou-se que a média não subiu na mesma proporção, ficando aproximadamente em 2h04min. Detalhando um pouco mais as seis sessões em que foram submetidos à arguição indicados da Anvisa e da ANS, verificou-se que, além da média não ter aumentado quando mais de uma agência estava representada na sessão, duas sessões tiveram tempo de duração bem abaixo da média, de 1h03min e 1h16min, sendo que uma delas, a de duração de 1h16, realizada em 25/05/2010, além de tratar das indicações de duas agências, tratou ainda de outras doze matérias não correlatas à sabatina ou aos sabatinados. A ocorrência de matérias não relacionadas às indicações, tais como projetos de lei e requerimentos diversos, foi observada em cinco das seis sessões em que foram apreciadas indicações das duas agências na mesma sessão, conforme dados da Tabela 13.



Em relação à CI, comissão que avalia as indicações para sete agências, nas sessões com a avaliação de indicados de uma agência apenas, observou-se uma duração média de 2h15min, enquanto nas sessões com indicados de duas, três e quatro agências, a duração média foi de 2h50min, 2h26min e 3h21min, respectivamente. Ou seja, a duração das sessões da CI não se alterou proporcionalmente ao número de agências que foram tratadas em cada uma delas, conforme se observa na Tabela 14, quando foram sabatinados indicados para duas agências, na Tabela 15, com as sessões em que foram sabatinados indicados para três agências, e Tabela 16, que relaciona as sessões em que foram sabatinados indicados para quatro agências, simultaneamente.

*Tabela 14 - Sessões da CI em que foram sabatinados indicados para DUAS agências*

Data da sessão	Quantidade de sabatinados	Sessão exclusiva	Outras proposições legislativas	Agências envolvidas	Duração da sessão (h)
06/01/1999	2	S	0	ANP e Anatel	03:40
18/12/2001	4	S	0	Antaq e ANP	02:00
23/09/2003	2	N	7	ANTT e Dnit <sup>31</sup>	02:30
24/08/2004	2	N	2	Ana e ANTT	02:10
18/04/2006	3	S	0	Aneel e ANP	02:55
20/09/2007	2	N	5	Anac e Dnit	03:27
07/05/2009	2	N	3	Anatel e ANTT	03:53
16/06/2010	4	N	1	Anac e Aneel	03:07
16/10/2013	2	S	0	Aneel e ANTT	00:38
30/09/2015	2	N	6	Anatel e Dnit	02:47
16/08/2016	4	N	1	ANTT e Dnit	01:16
24/08/2016	2	S	0	ANTT e Dnit	02:17
07/11/2017	2	N	2	Anatel e ANP	03:32
15/05/2018	3	N	1	Aneel e ANTT	02:29
11/07/2018	4	S	0	Aneel e Dnit	03:29
19/10/2020	10	S	0	Anac e ANPD	05:12

Fonte: Notas taquigráficas das sessões das comissões

Outro ponto observado em relação às sessões da CI que avaliaram indicados para mais de uma agência (Tabela 14, Tabela 15 e Tabela 16), além de terem sido tratadas outras matérias não relacionadas ao propósito das sessões, foi o fato de que várias sessões tiveram a participação de mais de um indicado por agência, por exemplo, na sessão de 19/10/2020 da CI, quando foram

<sup>31</sup> O Dnit, não fez parte do nosso estudo, pois não é uma agência reguladora, porém, observou-se que, em algumas sessões, teve seus indicados sabatinados em conjunto com algumas das agências da alçada da CI, interferindo assim na dinâmica. Por isso, foi relacionado nas tabelas.

avaliados dez candidatos indicados para a Anac e para a ANPD<sup>32</sup>, e na sessão de 14/12/2020, em que foram arguidos seis indicados para as agências Anatel, ANP, Antaq e ANTT.

*Tabela 15 - Sessões da CI em que foram sabatinados indicados para TRÊS agências*

Data da sessão	Quantidade de sabatinados	Sessão exclusiva	Outras proposições legislativas	Agências envolvidas	Duração da sessão (h)
18/12/2008	3	N	9	Aneel, Antaq e Dnit	01:11
15/12/2009	4	N	1	Anatel, Aneel, Dnit	03:22
23/06/2010	4	S	0	Aneel, Antaq e Dnit	02:07
07/11/2017	3	N	3	Anatel, ANP e Dnit	03:32
27/11/2018	3	N	1	Anatel, Aneel, ANM	02:01

Fonte: Notas taquigráficas das sessões das comissões

Por fim, outra ocorrência verificada por várias vezes nas sessões da CI que denotam pouca preocupação com o foco e a qualidade da arguição pública, foi a de várias sessões tratarem de entidades com propósito temático muito distintos. Essa foi uma característica, por exemplo, da sessão de 07/05/2009 (Anatel e ANTT), de 16/10/2013 (Aneel e ANTT); de 30/09/2015 (Anatel e Dnit) e de 19/10/2020 (Anac e ANPD), além de várias outras.

*Tabela 16 - Sessões da CI em que foram sabatinados indicados para QUATRO agências*

Data da sessão	Quantidade de sabatinados	Sessão exclusiva	Outras proposições legislativas	Agências envolvidas	Duração da sessão (h)
19/10/2020	5	S	0	Anatel, Aneel, Antaq e ANP	02:46
14/12/2020	6	S	0	Anatel, ANP, Antaq e ANTT	03:56

Fonte: Notas taquigráficas das sessões das comissões, disponíveis no sítio do Senado Federal na Internet.

Esta subseção traz elementos importantes para o debate sobre o papel informacional das comissões, relacionado à hipótese (H1) nesta pesquisa. A despeito de se observar uma razoável distribuição das sessões de arguição dos indicados, há que se observar que também surgiram outras características que enfraquecem o poder informacional das comissões: concentração de sabatinados numa mesma sessão; arguição de indicados para mais de uma agência, às vezes de temáticas muito distintas, numa mesma sessão; não exclusividade das sessões que, em algumas ocasiões, trataram de matérias alheias ao processo de escolha dos diretores.

<sup>32</sup> Como já mencionado em tópico anterior, outras entidades que não são agências reguladoras e, por isso, não fazem parte deste estudo, também têm os indicados para suas diretorias sabatinados pela Senado Federal. No caso da CI, temos dois casos: a Autoridade Nacional de Proteção de dados – ANPD ([Lei 13.709/2018](#)) o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit ([Lei nº 10.233/2001](#)).

### 4.1.3 A atuação dos senadores nas comissões

A quantidade de membros efetivos das comissões é variável, conforme especifica o Regimento Interno do Senado Federal – RISF em seu Capítulo II, em consonância com a amplitude da pauta de atuação de cada uma delas. Dessa forma, a CMA compõe-se de 17 membros titulares, a CI de 23, a CAS de 21 e a CE de 27 senadores. Há um número igual ao de senadores titulares que figuram como suplentes em cada comissão.

De acordo com o § 2º do art. 77 do RISF, cada senador pode participar de até três comissões como titular e em até mais três como suplentes. Mais adiante, veremos que isso foi um problema para o bom andamento das sessões de arguição pública dos indicados para as agências no período avaliado.

A indicação dos senadores para compor cada comissão é feita pelos líderes de cada partido ou de cada bloco parlamentar<sup>33</sup>, que, por força do comando constitucional do art. 58, § 1º, deve perseguir a representação proporcional dos partidos ou blocos do Senado Federal:

Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

§ 1º Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa.

(BRASIL, 1988)

As deliberações das comissões são feitas por maioria de votos, desde que estejam presentes a maioria de seus membros, o que internamente é chamado de *quórum* mínimo para deliberação. As sessões de arguição dos indicados para as agências são públicas, sendo permitidas perguntas tanto dos membros titulares quanto dos suplentes, porém, somente o titular poderá votar, o que é permitido ao suplente somente na ausência do titular.

As deliberações das comissões quanto às indicações são feitas sobre o relatório apresentado pelo relator, que é escolhido pelo presidente assim que a MSF chega à comissão.

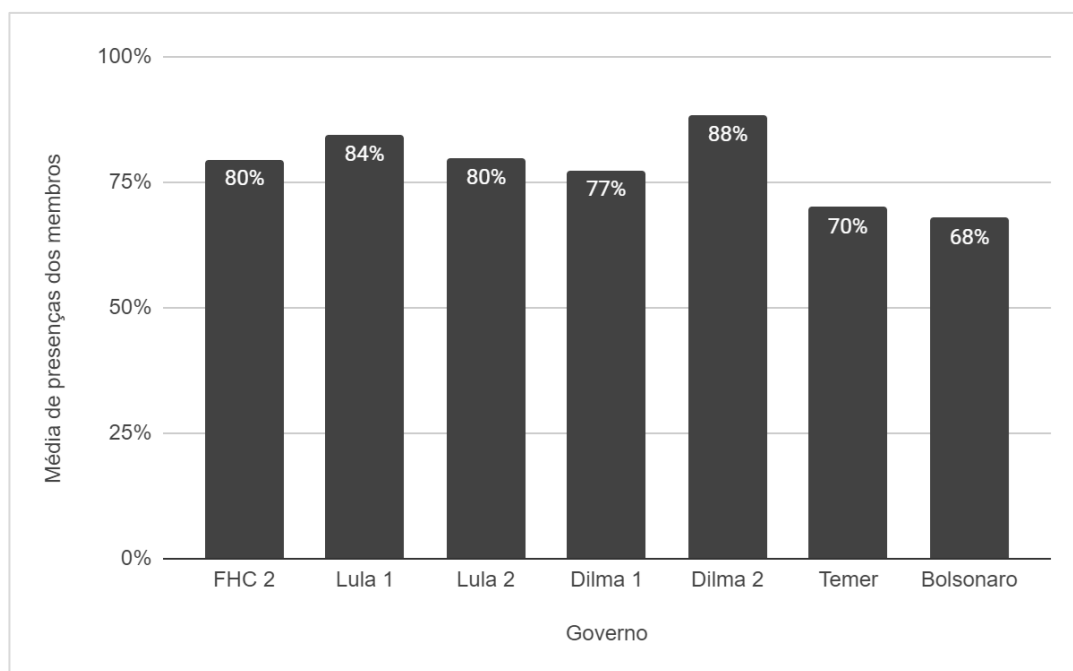
---

<sup>33</sup> É um grupo de parlamentares de vários partidos constituído com, no mínimo, um décimo da composição da Casa. A bancada do bloco é comandada por um líder. Os líderes dos respectivos partidos que compõem o bloco perdem suas atribuições e prerrogativas regimentais, mas assumem, preferencialmente, as funções de vice-líder do bloco. *Fonte: Agência Senado*

Se houver concordância da maioria dos membros quanto ao encaminhamento do relator no relatório, este se transformará em parecer da comissão que será levado ao Plenário do Senado. O caminho completo percorrido pela Mensagem de indicação foi detalhadamente retratado na Figura 1.

O Gráfico 17 a seguir mostra o percentual médio de senadores membros das comissões que estiveram presentes nas sessões de arguição dos candidatos e efetivamente votaram.

*Gráfico 17 - Média de senadores votantes nas sessões de deliberação das indicações*



*Fonte: Notas taquigráficas das sessões das comissões, disponíveis no sítio do Senado Federal na Internet.*

É possível observar que a média da participação dos membros foi alta ao longo dos governos, tendo o conjunto das comissões tido mais presenças dos senadores no governo Dilma 2 e a menor participação no governo Bolsonaro.

No geral, considerando as sessões em que houve deliberações sobre indicações para as agências ao longo de todos os governos no período avaliado nesta dissertação, a média de votantes foi de 78% dos membros, respeitando os quantitativos de membros de cada comissão. A Tabela 17 a seguir mostra a participação dos membros nas votações ao longo do período avaliado, considerando o universo de votantes de cada comissão, conforme o RISF.

*Tabela 17 - Média de votantes nas sessões das comissões para deliberação das indicações*

Comissão	Média de membros votantes
CAS	83%
CE	68%
CI	78%
CMA	83%
Média geral	78%

*Fonte: Notas taquigráficas das sessões das comissões, disponíveis no sítio do Senado Federal na Internet.*

Percebe-se da Tabela 17 que as comissões CAS e CMA tiveram os maiores índices de participação de seus membros nas votações nas sessões de arguição pública de indicados para os cargos de diretorias das agências. Mesmo tendo uma média de presença de seus membros um pouco abaixo da CAS e da CMA, a CI, junto com a CAS, foram as únicas agências que tiveram 100% dos seus membros votando em algumas sessões, mais precisamente, três na CAS e cinco na CI, as quais ocorreram nos governos FHC 2 e Lula 1 e 2.

O nível de participação dos senadores nas comissões, com presenças marcantes nas sessões de deliberações sobre os indicados, pode ser interpretado como um poder de mobilização do governo nas comissões, especialmente por atuação de sua liderança e da sua base no Senado Federal.

Com o intuito de avaliar o papel informacional dos senadores e, por consequência, das comissões nas sessões de arguição pública, analisamos qualitativa e quantitativamente as intervenções feitas por eles, tanto no formato de perguntas quanto de discursos.

Para melhor compreensão dos números apresentados na Tabela 18, algumas explicações preliminares são necessárias, pois, para além da apresentação quantitativa da participação dos senadores nas sessões de sabatina das respectivas comissões, utilizamos ainda argumentos qualitativos para a interpretação dos dados.

Como apoio à análise qualitativa das arguições públicas nas comissões, buscamos informações de várias fontes, tais como do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, da Fundação Getúlio Vargas – FGV/CPDOC, do Acervo do Estadão,

da enciclopédia livre Wikipedia, de reportagens em jornais de grande circulação e do Senado Notícias, além das notas taquigráficas e vídeos do acervo do Senado Federal.

Com base no partido de cada senador e nos respectivos blocos parlamentares nas datas das sessões, informação obtida junto aos arquivos de cada comissão, buscamos classificar cada parlamentar quanto a sua posição em relação ao governo em exercício, informação pesquisada na Wikipedia<sup>34</sup>. Utilizamos a seguinte classificação para identificar a posição do arguidor:

- **Participação popular:** perguntas enviadas pelos cidadãos por intermédio do Portal e-Cidadania<sup>35</sup>;
- **Governo:** quando o senador arguidor pertencia a um partido ou a um bloco parlamentar da base de apoio ao governo em exercício;
- **Independente:** quando o senador ou a senadora se autodeclaravam não integrar nem a oposição nem a base do governo, ainda que o seu partido tivesse uma posição mais clara; e
- **Oposição:** quando o parlamentar integrava um partido ou bloco parlamentar de oposição ao governo em exercício.

Além disso, adotamos os conceitos “aderentes” e “não aderentes” para classificar tanto as perguntas quanto os discursos dos membros da comissão, conforme a abordagem estivesse relacionada com o propósito das sabinas que é o de levantar informações sobre os indicados para a formação de juízo dos senadores da comissão quanto à adequação do perfil ao papel e às necessidades de atuação da respectiva agência, assim como o de fornecer informações seguras para a deliberação do Plenário.

O Gráfico 18 a seguir demonstra a proporção média dos senadores que fizeram pelo menos uma intervenção nas sessões de cada comissão, na forma de pergunta ou de discurso, sendo o cálculo feito em relação à quantidade média de senadores presentes em cada sessão. Observa-se que os senadores de apoio ao governo foram os que mais se pronunciaram nas sessões dentre os que fizeram algum tipo de manifestação, exceto na CMA, que teve menos

---

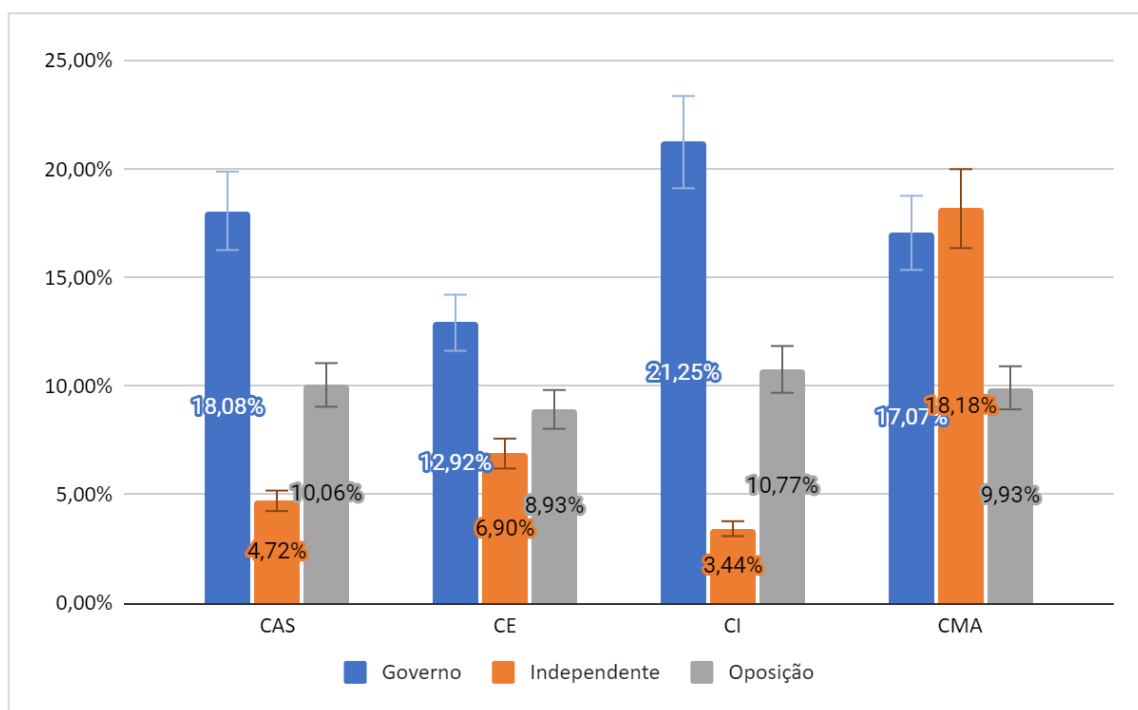
<sup>34</sup> Site: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Categoria:Legislaturas do Senado Federal do Brasil](https://pt.wikipedia.org/wiki/Categoria:Legislaturas_do_Senado_Federal_do_Brasil)

<sup>35</sup> Portal criado em 2012 pelo Senado Federal com o objetivo de estimular e possibilitar maior participação dos cidadãos nas atividades legislativas, orçamentárias, de fiscalização e de representação do Senado. (Fonte: Senado Federal, em <https://www12.senado.leg.br/ecidania/sobre>, consultado em 31/01/2022.

sessões no período avaliado e, em uma delas, a participação dos senadores que se declararam independente foi maior.

Cabe destaque, também em relação ao Gráfico 18, a baixa participação média dos senadores que se fizeram presentes nas sessões. Mesmo se considerarmos a participação dos senadores de apoio, de oposição e os independentes, em nenhuma das comissões, a média de participação com intervenções chegou a 50% dos presentes.

Gráfico 18 - Proporção de parlamentares que fizeram intervenções (pergunta ou discurso) em comparação com o número de senadores presentes nas sessões – por posição em relação ao governo



Fonte: Notas taquigráficas das sessões, disponíveis no sítio do Senado Federal na Internet

Uma das explicações dessa baixa participação no debate sobre o nome indicado pode ser a concorrência de agenda entre as comissões que efetuam a arguição pública e outras comissões do Senado Federal. De acordo com o RISF, cada senador, além de titular na comissão, pode ainda ser suplente em outras três, sendo que agenda das sessões ocorrem invariavelmente entre as terças e quintas-feiras. Além disso, quando é iniciada a Ordem do Dia no Plenário, sempre às 16h, as comissões interrompem suas atividades. Isso faz com que as

comissões acelerem as sessões nas comissões, inclusive as de arguições públicas, para não “invadir” o tempo da sessão Plenária.

O Gráfico 19 e o Gráfico 20 demonstram a proporção entre os senadores que se pronunciaram, desta vez não em relação à composição das comissões ou aos senadores que estavam presentes nas sessões e sim comparando apenas os que fizeram alguma intervenção. Observa-se, a partir desses gráficos, que a proporção de participação de senadores governistas e opositoristas, nas quatro comissões, foi bastante similar, tanto em relação aos formuladores de perguntas quanto aos que fizeram discursos, sempre com uma participação maior dos governistas em ambas as situações e em todas as comissões.

Gráfico 19 - Proporção entre os senadores que fizeram PERGUNTAS – quanto à posição em relação ao governo

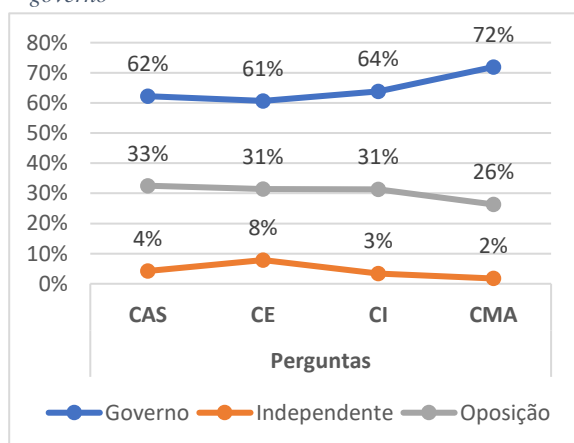
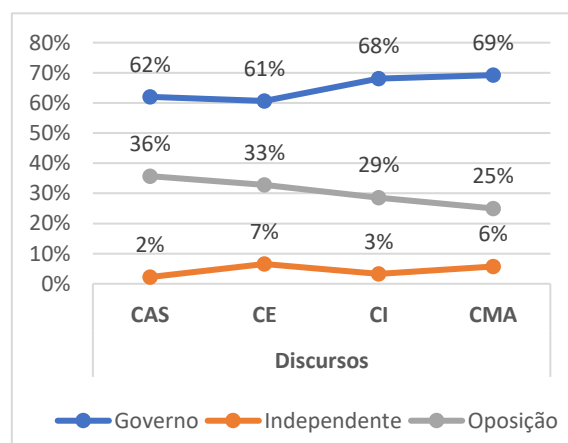


Gráfico 20 - Proporção entre os senadores que discursaram – quanto à posição em relação ao governo



Fonte: Notas taquigráficas das sessões, disponíveis no site do Senado Federal na Internet

Aprofundando as análises das intervenções dos senadores durante as sessões de sabatina a partir dos dados organizados na Tabela 18, constata-se que a grande maioria das perguntas feitas aos indicados nas sabinas e dos discursos proferidos nas sessões das comissões foram aderentes aos propósitos da arguição pública, segundo os critérios utilizados para a classificação. Mais de 98% das perguntas e de 91% dos discursos foram considerados alinhados com o objetivo de arguir o indicado sobre a temática de atuação da agência para a qual foi indicado ou sobre o seu perfil acadêmico e profissional, como forma de auxiliar a decisão dos colegiados quanto à pertinência da indicação.



Tabela 18 - Quantificação e qualificação dos questionamentos e discursos dos membros nas sessões de sabatina

Comissão	Posição em relação ao governo	Quantidade de perguntas		Total de perguntas	Discurso ou pronunciamento		Total discursos
		Aderentes	Não aderentes		Aderentes	Não aderentes	
CAS	Participação popular	3	1	4	-	-	
	Governo	261	1	262	131	8	139
	Independente	18	-	18	5	-	5
	Oposição	137	-	137	78	2	80
Subtotal CAS		419	2	421	214	10	224
CE	Governo	54	-	54	33	4	37
	Independente	7	-	7	4	-	4
	Oposição	28	-	28	19	1	20
Subtotal CE		89	-	89	56	5	61
CI	Participação popular	17	-	17	-	-	-
	Governo	733	20	753	451	44	495
	Independente	40		40	19	5	24
	Oposição	367	2	369	188	20	208
Subtotal CI		1.157	22	1.179	658	69	727
CMA	Governo	41		41	35	1	36
	Independente	1		1	2	1	3
	Oposição	15		15	13		13
Subtotal CMA		57	-	57	50	2	52
<b>Total</b>		<b>1.722</b>	<b>24</b>	<b>1.746</b>	<b>978</b>	<b>86</b>	<b>1.064</b>

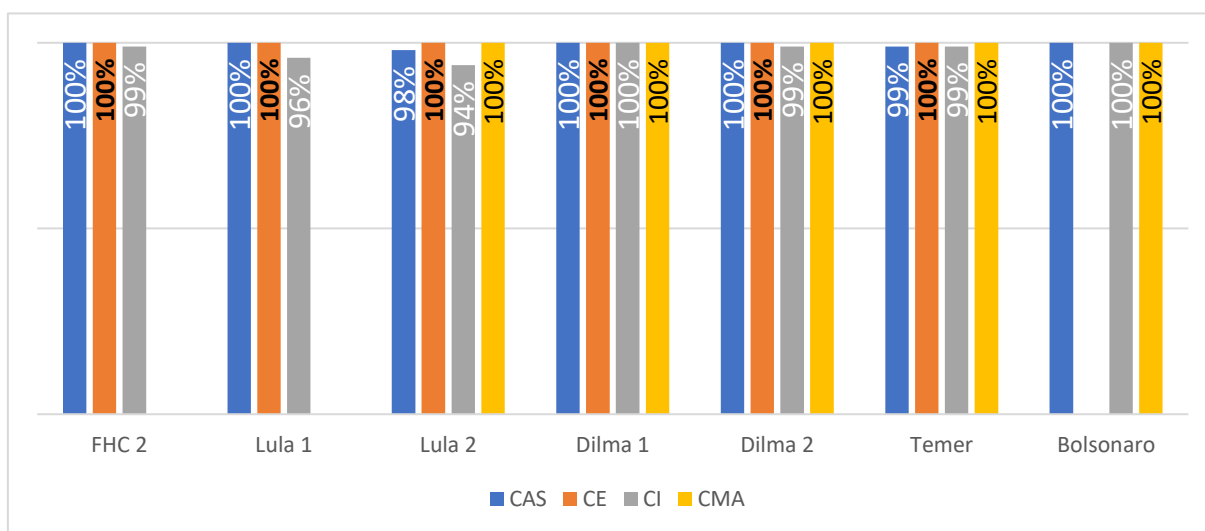
Fonte: Notas taquigráficas das sessões, disponíveis no sítio do Senado Federal na Internet.

Pelo lado das comissões, considerando o conjunto das sessões ao longo do período analisado, de 1999 a 2020, as perguntas feitas pelos membros da CAS foram 99,52% aderentes e os discursos 95,54% aderentes; a CE teve 100% das perguntas e 91,8% dos discursos aderentes; a CI apresentou 98,13% de aderência nas perguntas e 90,51% nos discursos de seus membros e a CMA, teve 100% das perguntas aderentes, percentual que foi de 96,15% entre os discursos feitos nessa comissão.

Analisando o comportamento em relação às perguntas feitas pelos senadores nas sessões de sabatina ao longo do período, na perspectiva dos governos, também foi possível observar que não houve alteração significativa, mantendo-se o índice de aderência das perguntas do conjunto dos senadores de cada comissão próximo aos 100% em todo o percurso,

conforme Gráfico 21. A alteração maior, fazendo cair o nível de aderência das perguntas formuladas pelos senadores, observou-se apenas nos governos Lula 1 e 2, na CI, porém, não sendo significativa a ponto de alterar a percepção de regularidade no alto grau de aderência dos questionamentos nas comissões ao longo dos governos.

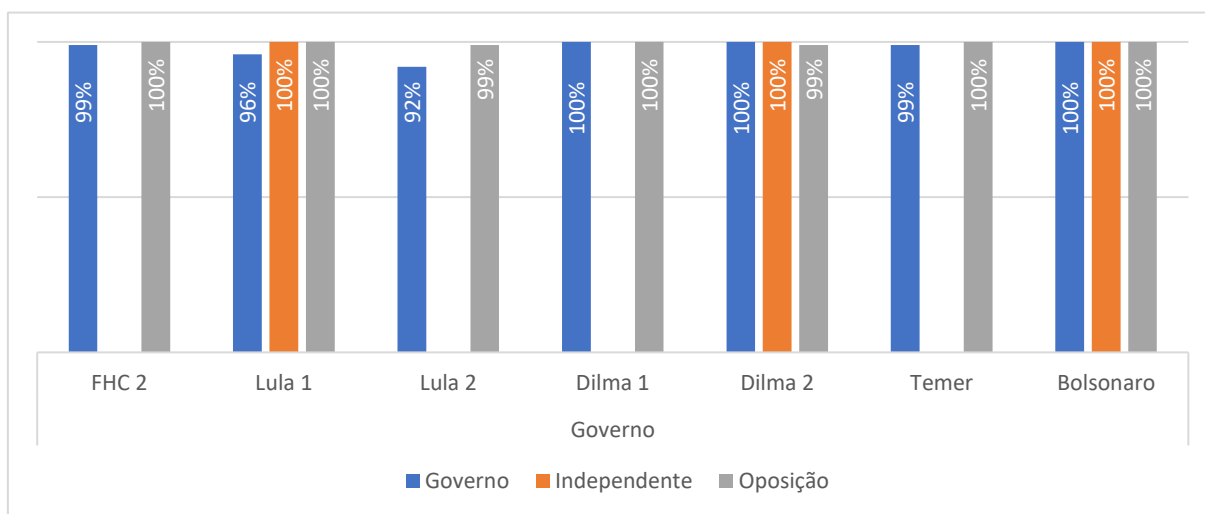
*Gráfico 21 - Níveis de aderência das perguntas feitas nas sessões das comissões ao longo dos governos*



Fonte: Notas taquigráficas das sessões, disponíveis no sítio do Senado Federal na Internet.

No Gráfico 22, avaliamos a aderência das perguntas dos senadores, também ao longo dos governos como no Gráfico 21, porém, desta vez, quanto à posição dos senadores em relação ao governo em exercício. Assim, foi possível constatar que a menor, mas não tão significativa, taxa de aderência que se observou na CI nos governos Lula 1 e 2 ficou restrita aos senadores da base desses dois governos, com 96% e 92%, respectivamente.

Gráfico 22 - Níveis de aderência das perguntas dos senadores, segundo a posição em relação aos governos



Fonte: Notas taquigráficas das sessões, disponíveis no sítio do Senado Federal na Internet.

Assim, a análise das intervenções feitas pelos senadores durante as sessões de sabatinas nos traz algumas constatações relevantes, inclusive em relação ao papel informacional das comissões.

Por um lado, os altos índices de aderência das perguntas e dos discursos com o propósito de gerar informações sobre o perfil do indicado, tanto dos senadores da base de apoio quanto de oposição ao governo, reforçam a H1. Pressupõe-se que quanto mais aderentes as indagações ou as manifestações que provocam os candidatos a demonstrarem o conhecimento sobre o tema da agência, mais elementos a comissão estaria ofertando para a decisão no Plenário.

Por outro lado, o baixo índice de presença dos titulares e suplentes nas sessões (Tabela 17) e a pouca participação dos senadores presentes às sessões (Gráfico 18) apontam para a não confirmação da hipótese de papel informacional das comissões. Ademais, foi muito presente a observação de que os senadores, por estarem frequentemente envolvidos com as atividades em outras comissões, em alguns momentos apenas faziam sua intervenção e imediatamente saíam da sessão, ou em outros momentos, chegavam apenas nos instantes finais do debate.

Com isso, constata-se que as comissões prestam um papel informacional reduzido, não obstante o desenho do rito de escolha dos dirigentes apontar para uma contribuição mais

significativa, uma vez que é a instância de investigação do perfil dos indicados e o espaço de debate sobre a adequação desse perfil às necessidades de atuação das agências.

#### **4.1.4 *A simetria entre as decisões das comissões e do Plenário do Senado Federal***

Nesta subseção, procuramos avaliar o quão simétricas foram as decisões adotadas pelas quatro comissões e pelo Plenário do Senado Federal em relação às indicações feitas para os cargos de diretores das onze agências reguladoras no período de 1999 a 2020.

A análise é relevante para avaliar a utilidade informacional das avaliações e debates realizados nas comissões para as decisões do conjunto dos senadores nas sessões plenárias que deliberaram sobre as indicações.

Conforme demonstrado na Tabela 8 da subseção 4.1, o estudo se debruçou sobre o universo das indicações feitas pelos presidentes da República de 1999 a 2020 para as onze agências, num total de 284 mensagens de indicação (MSF). Dezenove indicações não seguiram o percurso completo, que seria até a deliberação do Plenário, conforme Apêndice 2: duas foram consideradas prejudicadas, uma não foi deliberada e dezesseis foram retiradas pelo respectivo presidente da República antes da deliberação pela comissão.

Desse universo, 265 foram efetivamente deliberadas pelas comissões, das quais apenas a indicação do Sr. José Fantine, feita em 2005 pelo então presidente Lula para a diretoria da ANP, foi rejeitada pela CI. Porém, esta indicação não seguiu para o Plenário do Senado, tendo sido retirada pelo PR antes da deliberação deste colegiado.

Em relação à retirada da indicação de Fantine antes da deliberação do Plenário, é importante uma reflexão, na linha da caracterização da atuação partidária no processo. No caso desta indicação, a derrota do governo já era previsível entre os congressistas, inclusive com uma diferença proporcionalmente maior do que os doze a onze em desfavor do indicado observada na CI. A rejeição do nome de Fantine foi, na verdade, uma demonstração de indisposição com a articulação do governo também no Senado, a exemplo do que já ocorria na Câmara dos Deputados. Os posicionamentos do PFL, PSDB e até do “aliado” PMDB foram decisivos para a reprovação. As intenções de rejeição já vinham sendo discutidas por esses partidos desde que uma das diretorias da Eletronorte reivindicada pela bancada de senadores da Região Norte havia sido concedida ao irmão do então ministro da fazenda do governo Lula 1, Antonio Palocci. O posicionamento partidário na desaprovação de Fantine para o cargo de

diretor da ANP foi reforçado pela percepção de que a rejeição também foi motivada pelas seguidas críticas que o ministro-chefe da Casa Civil à época, José Dirceu, fez ao governo antecessor, FHC 2. Isso abriu uma frente de retaliação de senadores encabeçada especialmente pelo PSDB. A falta de articulação foi corroborada pelo próprio Diretor-Geral em exercício da ANP à época, Haroldo Lima, em entrevista à Zimmermann (2005): "Vi que estava articulada, mas no sentido contrário [à aprovação de Fantini]. Uma articulação desse porte, o outro lado [no caso, o governo] deve perceber."

Outro aspecto que pode ter contribuído para a rejeição segundo os jornais da época, a exemplo de Camarotti e Ordoñez (2005), agora mais na linha da teoria informacional da comissão, foram as incômodas declarações feitas por Fantine ao Estadão em que ele se declarou alinhado com os altos quadros do Ministério de Minas e Energia e defendeu a política oficial do governo. Isso soou mal entre os senadores da CI, que entendiam as agências como órgão de estado e não de governo.

Seja por motivo relacionado ao fisiologismo, caracterizado pela recusa do governo de ceder cargos aos partidos de oposição (PSDB e PFL), seja pela posição gravosa de membros do governo Lula 1 ao governo FHC 2, seja pelo caráter fortemente político da indicação em detrimento das qualidades técnicas do indicado para o cargo, o fato é que a posição dos partidos foi decisiva para a rejeição do candidato à vaga aberta na diretoria da ANP na CI e foi também fator de indução para a retirada do nome antes da deliberação do Plenário, o que reforça a corrente partidária na atuação das comissões responsáveis pela sabatina dos dirigentes das agências reguladoras, pois essas discussões nasceram ainda no curso do processo na comissão.

Em outras três indicações, o Plenário do Senado Federal divergiu da CI e da CMA, rejeitando o nome dos indicados, mesmo tendo as respectivas comissões aprovado os nomes sem votos contrários, conforme Tabela 19.

*Tabela 19 - Indicações aprovadas nas comissões e rejeitadas pelo Plenário do Senado Federal*

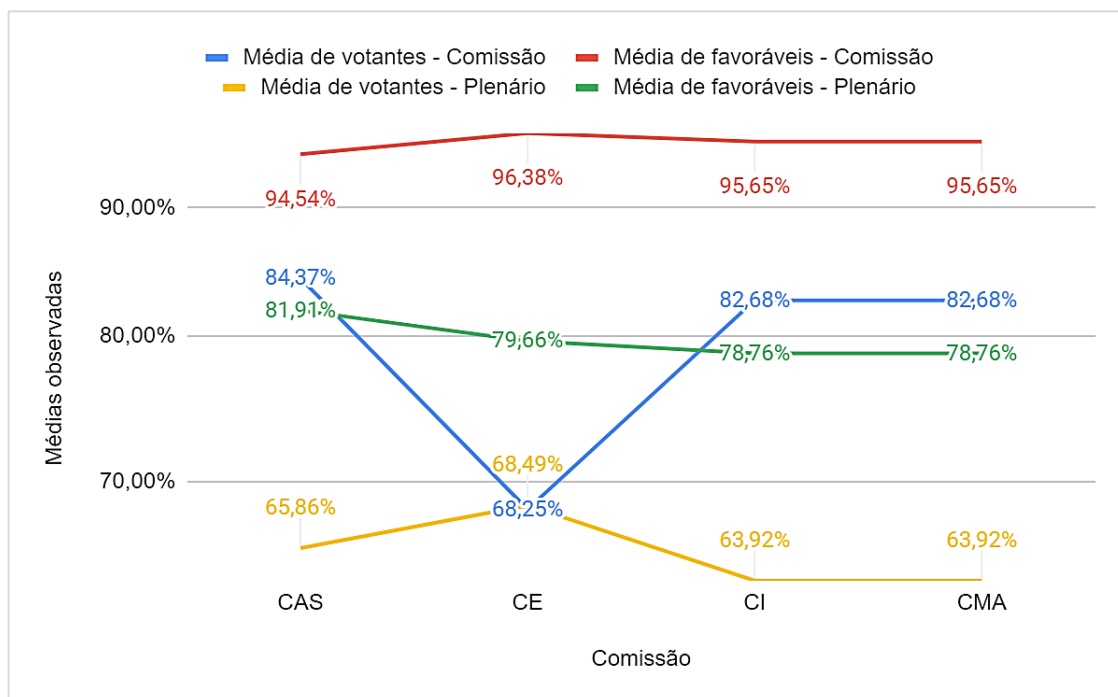
Indicado	Agência	Comissão	Governo	Votos na Comissão		Votos no Plenário	
				A favor	Contra	A favor	Contra
Luiz Alfredo Salomão	ANP	CI	Lula 1	16	0	23	40
Bruno Pagnoccheschi	Ana	CMA	Lula 2	11	0	20	30
Bernardo José Figueiredo Gonçalves de Oliveira	ANTT	CI	Dilma 1	16	0	31	36

Fonte: Tramitação das proposições – Sítio do SF na Internet

Assim, ainda que tenha ocorrido a retirada pelo governo de uma indicação que havia sido reprovada na CI no governo Lula 1 antes da apreciação do Plenário, não permitindo confirmar uma divergência, e tenham sido observadas as reprovações pelo Plenário de indicações que haviam sido aprovadas nas comissões CI (Lula 1 e Dilma 1) e CMA (Lula 2), retratadas na Tabela 19, as duas instâncias divergiram muito pouco no período avaliado. Isso representa pouco mais de um por cento do total das indicações para diretorias de agências reguladoras efetivamente deliberadas pelo Senado Federal, o que demonstra uma grande simetria entre as decisões dos colegiados das comissões e do Plenário.

Por uma outra perspectiva, analisamos também a proporção de votantes em cada instância deliberativa, tanto em relação ao número de votos comparado ao número potencial de votantes (CAS: 21, CE: 27, CI: 23, CMA 17 e Plenário: 81) quanto à proporção dos votos favoráveis às indicações nas quatro comissões e no Plenário. O Gráfico 23 apresenta visualmente o resumo dos dados observados.

Gráfico 23 - Participação média dos senadores em cada instância (comissão e Plenário) e proporção dos votos favoráveis proferidos



Fonte: notas taquigráficas e atas das sessões das comissões

Observa-se que as quantidades de votos comparadas às quantidades de senadores que potencialmente votariam em cada instância mantiveram-se estáveis, com exceção da CE, onde se observou uma média muito menor de votos proferidos se comparados à quantidade de membros efetivos da comissão. O que nos leva a concluir que, nas sessões de sabatinas da CE, a presença dos senadores foi menor do que nas demais comissões.

Entretanto, a simetria mais relevante para nossas análises, em que as médias se mantiveram bastante elevadas, é a relacionada à proporção média dos votos favoráveis às indicações nas comissões e no Plenário. A média de posições favoráveis foi calculada em relação ao número efetivo de votantes em cada instância.

Conclui-se, portanto, mantidas as devidas proporções, que é possível observar certa simetria no comportamento dos colegiados em relação às sessões de arguição e de deliberação sobre as indicações para as agências reguladoras. Isso, tanto em relação à presença dos senadores, a despeito de ter-se observado menor na CE, quanto à proporção de votos favoráveis em relação ao total dos votos proferidos, ou seja, nas decisões desses colegiados.

A simetria entre as decisões das comissões e do Plenário pode ser interpretada como um sinal do papel informacional das comissões, pois as similitudes entre as decisões dessas instâncias, mantidas as proporções devidas, levam à percepção de que tais decisões foram tomadas sobre a mesma base informacional, construída especialmente no seio das comissões. O papel informacional das comissões aqui retratado não significa que essas instâncias são o *locus* exclusivo de produção de informações, mas, uma arena importante para o processamento e discussão dos dados e informações sobre os candidatos, a fim de fortalecer as decisões colegiadas.

Conforme demonstrado ao longo desta subseção, a despeito da constatação de simetria entre as decisões dos dois colegiados de senadores que apreciam as indicações para as agências reguladoras, ocorreram, ainda que em poucas ocasiões, casos de rejeição dos nomes indicados tanto nas comissões quanto no Plenário. Isso revela que as indicações podem ser utilizadas como instrumento de práticas políticas de retaliação ou de pressão, especialmente por atores que têm o poder de veto e de agenda no processo de análise dos perfis das pessoas indicadas para os cargos.

#### **4.1.5 A influência partidária e o exercício do poder de veto no processo de análise dos indicados**

A constatação da forte influência partidária também pode ser corroborada por diversas passagens dos discursos dos parlamentares nas comissões. Por exemplo, cita-se um trecho da fala do senador Ney Suassuna na sessão da CI de 13/05/2003:

A segunda é que, infelizmente, o meu partido – **e estou aqui como seu representante** – continua com a reunião, e sequer começaram os discursos do Presidente e seus membros, mas os seis pediram para dizer que votam fechado com o Dr. Salomão. (**Senador Ney Suassuna – PMDB/PB**) – grifo nosso.

Em vários outros momentos das diversas sessões de arguição dos indicados nas comissões, senadores reforçaram a orientação dos partidos, como a participação do senador Eduardo Azeredo (PSDB/MG) na sessão de arguição de indicado para a Anvisa em 19/12/2007, na CAS:

Sra. Presidente, o Senador Papaléo Paes que é médico, já fez aqui às observações pertinentes, **mas eu quero ainda registrar que tanto ele, quanto a Senadora Lúcia Vânia e eu, nós somos três representantes da PSDB nessa Comissão e a nossa visão** é de que realmente a ANVISA está no caminho correto. **Nós queremos** que esse sucesso até aqui seja exatamente o incentivo, para que ela seja cada vez mais vigilante em benefício da população brasileira. (Senador Eduardo Azeredo – PSDB/MG) – grifo nosso.

Um outro exemplo de atuação da corrente partidária ocorreu em relação à indicação de Luiz Alfredo Salomão para a ANP, porém, desta vez, a atuação foi no Plenário. Mesmo tendo sido aprovado por unanimidade na CI, o nome de Luiz Alfredo foi rejeitado no Plenário por quarenta votos contrários e apenas 23 favoráveis. Esse foi um dos três vetos impostos pelo Senado às indicações feitas pelos presidentes, conforme Tabela 19.

A rejeição do nome de Luiz Alfredo foi a primeira para diretoria de agências reguladora ocorrida na história do Senado e gerou surpresa para uma grande parte dos senadores, conforme testemunhou à Agência Senado o senador Roberto Saturnino (PT/RJ): “Não consigo atinar as razões desta decisão. Ainda mais se tratando de homem de competência e honradez reconhecidas. Realmente, não dá para entender!”.

No Congresso, havia várias versões sobre o veto, porém, a mais forte (SOARES, 2003) foi a de que o PMDB articulou com o PFL e o PSDB, partidos de oposição, tendo a operação sido idealizada pelo senador José Sarney (PMDB/AP), então presidente do Congresso, como forma de demonstrar o descontentamento do PMDB com o governo, especialmente quanto ao não preenchimento de cargos federais reivindicados pelo partido.



Apenas para ilustrar e reforçar a ocorrência da atuação de grupos de pressão e do exercício do poder de veto de um ator do processo de escolha dos dirigentes de agências, citam-se trechos da fala da senadora Kátia Abreu (DEM/TO) proferida na sessão da CAS de 19/12/2007, quando estava em análise a indicação do Sr. Dirceu Raposo de Mello para diretor da Anvisa. A senadora ameaçou exercer seu poder de veto, ainda que provisório, com interrupção do processo de deliberação com um pedido de vista:

Eu, na verdade, vim hoje a esta Comissão determinada no sentido de pedir vistas ao relatório do Senador Augusto Botelho, apesar da sua veemência na sua Relatoria em favor do aqui sabatinado.

[...]

Nós estamos precisando de mudanças na ANVISA e eu vim aqui determinada para que isso pudesse acontecer. Talvez uma retirada de vista, um pedido de vistas como um protesto para que as coisas pudessem evoluir na ANVISA.

[...]

Mas hoje de manhã eu recebi um apelo do Presidente da Câmara, Arlindo Chinaglia, que eu tenho o maior apreço e confio na palavra dele me pediu que fosse falar com ele hoje de manhã e o Deputado Ronaldo Caiado inclusive me acompanhou até lá e ele fez um compromisso conosco, com o agronegócio brasileiro, com a Confederação Nacional da agricultura de dar prioridade máxima nessas análises, especialmente de cinco produtos entre três produtos de soja, dois de algodão, dois de milho, para que agricultura possa nos próximos dois anos receber esse benefício que ela tanto merece. **(Senadora Kátia Abreu – DEM/TO).**

Esse exemplo é relevante pois acrescenta um elemento novo, não encontrado na literatura que aborda o poder de veto consultada. A senadora individualmente não tem o poder de vetar o nome indicado. Nem mesmo o colegiado da comissão teria esse poder em definitivo, uma vez que o Plenário pode mudar essa decisão. Porém, um senador membro da comissão pode pedir vista do relatório ou argumentar pela necessidade de documentos e informações complementares do indicado e, dessa forma, utilizar o retardamento do processo, como forma de exercer pressão sobre o Executivo. Nesse sentido, a ameaça de veto passa a ser um instrumento de pressão importante. O exemplo também serve para confirmar o entendimento de que todas as instituições políticas podem ser modeladas como uma estrutura de vetos (TSEBELIS, 2009). O exemplo também se presta para corroborar a tese da existência de instituições informais com potencial de interferir no processo legislativo (TESTA, 2018). A senadora neste caso, e tantos outros senadores em casos observados nas sessões de arguição, se colocou como uma jogadora com poder de veto, nas palavras de George Tsebelis, inclusive com possibilidade de interferir no curso programado para a tramitação da indicação, alterando a agenda da comissão.

Além disso, nesse caso, observa-se que a ameaça do exercício do poder de veto claramente foi fruto da atuação de grupo de pressão do segmento que a senadora representa, consubstanciado na figura da Confederação Nacional de Agricultura – CNA.

## **4.2 Discussão dos Resultados**

O objetivo desta seção é discutir os resultados da pesquisa verificados a partir dos dados empíricos, especialmente frente às hipóteses levantadas na seção 3.1 e à luz do referencial teórico tratado nas seções 1.1, 1.2, 1.3 e 1.4.

A análise da relação entre o Presidente da República, representando o Poder Executivo, e as instâncias do Poder Legislativo no contexto das indicações de dirigentes das agências reguladoras difere substancialmente do que é comum se observar em outras áreas, por exemplo, na produção legislativa com impacto direto nas políticas públicas. Entretanto, assim como na produção legislativa observa-se a ocorrência de instituições informais que, sem estarem à margem da lei, podem interferir no curso do processo de escolha dos dirigentes das agências (TESTA, 2018).

De todo o conjunto de informações obtido a partir da análise dos dados empíricos, percebe-se que a blindagem que envolve as agências reguladoras e seu funcionamento tornam as indicações para os cargos dessas instituições menos atrativas do ponto de vista do parlamentar individualmente. Por não ter o apelo distributivista, a arena em que se realizam as avaliações e deliberações sobre as indicações se configura menos como um mercado de trocas (SHEPSLE, 1978), sendo mais inclinado a ser um processo para além do individualismo do parlamentar, incorporando objetivos coletivos que perpassam o comportamento individual racional (KREHBIEL, 1991), onde se observa um posicionamento com base em orientações partidárias na busca de solução de problemas da ação coletiva nas áreas de atuação de cada agência (COX & McCUBBINS, 1993).

Não se observou, portanto, a presença de elementos que pudessem caracterizar a teoria distributiva em relação à atuação dos parlamentares no trato das indicações. Contrariamente ao que defendem Shepsle (1978) e Weingast (1979) como característica para o caráter distributivo da atuação parlamentar, as agências reguladoras têm caráter nacional, não se limitando a um reduto eleitoral específico de forma a atrair a atenção de um parlamentar. Não se observa nem mesmo a busca por espaço para indicações no segundo escalão ou nível inferior das agências, uma vez que seus quadros são providos por concursos públicos.

Por outro lado, foi possível constatar elementos tanto do papel informacional das comissões quanto da atuação dos partidos, sinalizando para a utilidade, ainda que em grau menor frente ao presumido na fase de planejamento dos trabalhos, das teorias informacional e partidária para o estudo do processo de escolha dos dirigentes das agências reguladoras.

De uma maneira geral, observou-se uma previsibilidade no comportamento dos partidos (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1995, pág. 98), com alta taxa de aprovação das indicações feitas pelo Executivo, em torno de 98% das que foram deliberadas no Plenário, última instância no Senado Federal. A própria simetria observada no Gráfico 23 entre os níveis de aprovação das indicações nas comissões e no Plenário reforçam a previsibilidade e a coesão partidária.

Já em relação à teoria informacional na organização legislativa, durante o estudo do processo legislativo conduzido para a análise e deliberação sobre as indicações no âmbito das comissões, foram encontradas evidências tanto no sentido de fortalecer a hipótese H1 quanto para suavizar a relevância informacional das comissões. Observou-se que a atuação dos senadores nas comissões está muito em linha com a essência da teoria informacional defendida por Gilligan e Krehbiel (1987, 1989), no sentido de que, nesse processo, os senadores não estão propriamente preocupados com os resultados de uma política pública, mas, em trabalhar em prol do debate e de esclarecer pontos do perfil do candidato para auxiliar o Plenário a decidir sobre a homologação ou não da indicação feita pelo Executivo.

Entretanto, a importância do papel informacional das comissões, ainda que tenha se mostrado útil, principalmente pelos resultados das indicações nos colegiados das comissões e no Plenário bastante similares, observou-se bastante reduzida por conta de outras constatações tais como a não exclusividade das sessões para tratar das indicações e o acúmulo de indicações para análise em sessão única, inclusive de agências com atuação em áreas temáticas diferentes para análise e deliberação nas comissões.

Quanto à presença de grupos de interesse e de pressão e do exercício do *lobby*, também foi possível identificar intervenções de atores com o intuito defender objetivos de segmentos específicos, especialmente de grupos de interesse atuando como grupo de pressão e posicionados fora da estrutura do Legislativo (PASQUINO, 1982), tendo alguns casos sido retratados na seção 4.1.1 e 4.1.5.

Quanto ao *lobby*, caracterizado como o esforço direto para influenciar legisladores através do contato pessoal (DILLON, 1942; FARHAT, 2007), foi possível observar em diversas passagens dos discursos dos parlamentares nas sessões de arguição o empenho pessoal de cada indicado de fazer “uma verdadeira peregrinação” pelos corredores e gabinetes do Senado, ou até mesmo externamente à casa legislativa, em busca do apoio ao seu nome. Esses esforços, em muitos casos, foram relatados pelos próprios parlamentares, conforme se observa na fala do Senador Wellington Fagundes (PR/MT), durante a sessão de sabatina do Sr. Marcelo Vinaud Prado para cargo na ANTT, em 24/6/2015: “Quero registrar, Sr. Presidente, que, de todos os indicados, o Marcelo foi aquele de quem mais recebi e-mails de apoio. Ou ele é muito competente na sua ação de buscar o apoio...” (*Senador Wellington Fagundes – PR/MT*).

Entrando agora na discussão dos resultados frente às hipóteses consideradas no planejamento do trabalho demonstrado no Capítulo 3, trataremos nos parágrafos a seguir do papel informacional das comissões junto ao Plenário do Senado (H1), do quão coincidentes foram as decisões colegiadas das comissões em comparação às do Plenário (H2), da influência do relator nas decisões do colegiado das comissões (H3) e da qualidade da sabatina como instrumento de seleção dos melhores perfis para as agências e como ponto de apoio às decisões do Plenário (H4).

***Hipótese H1:*** *As comissões técnicas do Senado Federal prestam papel informacional relevante no escrutínio de matérias que serão deliberadas pelo Plenário, especialmente nos casos de apreciação das indicações de dirigentes de órgãos dos poderes Judiciário e Executivo.*

O próprio arcabouço normativo das comissões relativamente ao processo de escolha dos dirigentes das agências reguladoras corrobora a ideia de que essas instâncias cumprem um papel de investigação e de depuração dos atributos de cada indicado frente às exigências técnicas das agências. Os senadores designados pelos presidentes das comissões para desempenhar o papel de relator têm poderes firmes para analisar o currículo dos indicados, fazer diligências, requisitar documentos adicionais; tudo para afirmar se a indicação obedece ou não aos critérios definidos na lei. Não é atribuído ao relator o poder de aprovar ou reprová-lo o nome indicado, reforçando, justamente, a sua posição de produtor de informações úteis à decisão preliminar do colegiado da comissão e definitiva do Plenário.

No entanto, cabe aqui ressaltar que a atuação dos relatores no cumprimento do seu papel de coletar e examinar informações sobre as indicações para municiar as decisões colegiadas das comissões não foi objeto de investigação empírica nesta pesquisa, observando-

se apenas algumas evidências, a partir de dados coletados indiretamente, de que parece haver um amplo acatamento das informações apresentadas pelos próprios indicados e enviadas ao Senado pelo Presidente da República, revelando assim uma atuação protocolar dos relatores. Nesse sentido, essa atuação pode ser um indício de fragilidade na implementação das barreiras de insulamento e tecnicidade do modelo preconizado para as agências reguladoras.

A teoria informacional defende que arranjos institucionais podem induzir a aquisição, a disseminação ou a ocultação de informação para além de apenas resolver problemas de ordem distributiva, que se observou mínima no contexto das indicações para as agências. Nesse sentido, as comissões, por terem um certo monopólio sobre um repositório natural de informações e *expertise* temática e por deterem poderes de agenda, tornam-se agentes informacionais poderosos. Os debates e arguições que ocorrem no âmbito das comissões repercutem por toda a comunidade legislativa (NASCIMENTO, 2010).

Tendo em vista que os membros das comissões também participam da deliberação no Plenário, muito do que se investigou e debateu no seio das comissões em relação ao indicado ao cargo da agência acaba por repercutir para o conjunto dos senadores no Plenário do Senado. Isso pode explicar a similaridade das decisões desses dois colegiados, sendo este um argumento relevante para a confirmação da hipótese.

Entretanto, foram observadas algumas evidências que suavizam o papel informacional das comissões, contrariando o objetivo desenhado para esses colegiados que é o de qualificar e validar as informações sobre os perfis dos indicados para auxiliar o Plenário na decisão quanto à aprovação ou não do nome indicado pelo Poder Executivo.

***Hipótese H2:*** *As decisões do Plenário do Senado Federal estão em consonância com as decisões de suas comissões permanentes, corroborando a ideia de complementariedade entre essas instâncias no processo legislativo.*

Conforme já discutido nesta mesma seção, em parágrafos precedentes, observaram-se elementos significativos da utilidade do processo desenvolvido pelas comissões na análise dos indicados em apoio à formação de opinião do Plenário, instância que dá a palavra final sobre a homologação dos nomes sugeridos pelo Executivo.

A simetria entre as decisões dos dois colegiados, tratada no tópico 4.1.4, é o principal argumento que reforça o caráter informacional das análises e definições nas comissões. Das

265 indicações que seguiram o curso completo, até a deliberação do Plenário, os dois colegiados divergiram em apenas três, quando o Plenário rejeitou indicações mesmo tendo os nomes sido aprovados nas respectivas comissões. Mas, as rejeições feitas pelo Plenário não decorreram de deficiência técnica ou de despreparo dos indicados para o exercício do cargo, foram meramente decorrentes da articulação política guiada por motivos inerentes ao processo legislativo, porém, alheios ao processo específico de escolha dos dirigentes das agências.

A confirmação desta hipótese H2 está fortemente relacionada ao papel informacional das comissões junto ao Plenário, conforme a H1, o que ajuda na sua confirmação, a despeito de terem sido observadas outras características durante a fase de escolha dos dirigentes nas comissões que podem prejudicar qualidade das informações, conforme detalhadas em tópicos precedentes.

***Hipótese H3: Os pareceres dos senadores escolhidos para relatar matérias submetidas à comissão permanente têm influência direta no posicionamento do colegiado da comissão e do Plenário.***

Esta é uma hipótese que pode ser refutada. Não se verificou fato ou evento que caracterizasse o poder de influência do relator no âmbito das comissões e muito menos ainda em relação ao Plenário. A atuação do relator demonstrou-se basicamente protocolar no processo. Apesar de o RISF estabelecer algumas prerrogativas ao relator, tais como a de solicitar informações adicionais sobre o indicado (art. 383, II, “a”) e de definir, junto com os membros da comissão, sobre possíveis perguntas e questionamentos a serem feitos ao indicado (art. 383, II, “d”), em nenhuma das situações analisadas se verificou o exercício dessas prerrogativas.

O relator até poderia interferir no fluxo da tramitação da indicação, retardando a apresentação de seu relatório. Porém, conforme o Gráfico 14, ainda que a participação do relator tenha ocorrido em alguma situação específica, não se verificou que esse movimento tenha tido relevância nos resultados, diante da normalidade dos prazos praticados demonstrada pelos dados analisados.

O papel do relator que se verificou em todo o conjunto das tramitações das 265 indicações que seguiram o fluxo completo resumiu-se a transcrever o currículo e informações fornecidas pelo próprio indicado e anexadas às indicações pela Presidência da República e a declarar que a indicação estava apta a ser deliberada, sem emissão de opinião quanto à

aprovação ou desaprovação da indicação. Assim, a despeito de exercer uma função relevante e necessária no processo, a atuação do relator pode ser equiparada à de outro senador qualquer da comissão, no universo das indicações analisadas neste trabalho.

***Hipótese H4: A atuação dos senadores nas sessões de arguição pública guarda aderência com os propósitos de tais sessões e contribui para a formação de opinião dos colegiados sobre o objeto em apreciação***

Esta hipótese também está intimamente relacionada com o caráter informacional das comissões previsto pela H1 e, conforme Tabela 18, Gráfico 21 e Gráfico 22, a assertiva foi amplamente confirmada.

Os dados das análises das perguntas feitas aos sabatinados nas sessões de arguição pública no período avaliado, apresentados nesses gráficos, demonstram claramente que os questionamentos foram pertinentes e alinhados com o propósito de extrair informações relevantes para a decisão da comissão e do Plenário acerca do nome indicado.

Em um nível um pouco menor de aderência, mas, ainda assim alto, apareceram os discursos dos parlamentares durante as sessões, conforme se constata na apresentação da Tabela 18 e do Gráfico 20.

Outro ponto relevante é que a confirmação desta hipótese pode ser um fator relevante para a confirmação da hipótese H1, relacionada ao poder informacional das comissões, pois, a qualificação e pertinência das indagações e das intervenções dos senadores durante as sessões de arguição pública são elementos importantes para a formação da opinião do quadro completo de senadores que compõem o Plenário.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo estabelecido para a escolha de nomes para ocupar as diretorias de agências reguladoras, mesmo tendo a participação de várias instâncias do Poder Executivo e do Poder Legislativo, muito difere do processo legislativo destinado à produção das leis de uma maneira geral. Por ser tão específico e por não estar relacionado diretamente à produção de políticas públicas, observa-se pouca produção acadêmica sobre o tema. Mesmo quando abordam o processo legislativo, os trabalhos hoje existentes tratam, quase na sua totalidade, de aspectos do funcionamento das comissões na Câmara dos Deputados. Nesse sentido, este trabalho revelou-se muito oportuno e útil por investigar esse processo de escolha dos dirigentes por dentro das comissões e do Senado Federal. A relevância do trabalho também se justificou pelo ineditismo da abordagem desse processo na perspectiva das teorias relacionadas a grupo de interesse e de pressão e às organizações legislativas distributivista, informacional e partidária.

De uma maneira geral, o objetivo principal da pesquisa, que era o de investigar a atuação das quatro comissões permanentes do Senado Federal no processo de avaliação dos perfis dos indicados para os cargos de diretoria das onze agências reguladoras federais foi plenamente realizado.

Os papéis de cada instância participante do processo foram identificados e analisados à luz das teorias que embasaram a pesquisa, especialmente as relacionadas aos atores com poderes de pressão e de veto e das abordagens informacionais e partidárias para análise da atuação dos senadores e das comissões coletivamente. Verificou-se, em várias passagens, a pertinência do estudo segundo essas perspectivas.

Foram pensadas, na fase do planejamento da pesquisa, quatro hipóteses como conclusões relevantes do trabalho. De uma maneira geral, as quatro hipóteses estão inter-relacionadas e ajudam a explicar o processo político da escolha dos dirigentes das agências. Da análise dos dados, dos papéis e das interações observadas no processo, três das hipóteses foram confirmadas e uma foi refutada.

Ficou evidenciado o papel informacional que as comissões desempenham (H1), fornecendo subsídios para a decisão colegiada do Plenário. Entretanto, não obstante terem sido constatados elementos que confirmam esse papel, também foram encontradas evidências que enfraquecem o valor informacional dos processos conduzidos pelas comissões.



Na linha de confirmação do papel informacional das comissões, podem-se citar as seguintes constatações que corroboram a hipótese: as comissões não têm poder de homologação ou de recusa definitiva dos nomes indicados, o que faz com que esta instância priorize produzir informações para a deliberação do Plenário; é dentro das comissões onde ocorrem as arguições públicas, principal instrumento de escrutínio dos perfis indicados e geração de informações para a decisão do Senado; há especialização das comissões nas áreas temáticas de atuação das agências; observou-se uma similaridade muito grande entre os resultados das deliberações no âmbito das comissões e do Plenário. Por outro lado, a concentração de indicados, inclusive de agências de diferentes áreas temáticas e a não exclusividade da pauta das sessões, quando foram tratadas matérias alheias às indicações, foram ocorrências observadas com certa frequência, o que pode reduzir o poder informacional do processo conduzido no âmbito das comissões.

Constatou-se uma simetria muito grande entre os resultados das deliberações tomadas pelos colegiados das comissões e as decisões do Plenário em relação aos nomes indicados (H2). O Plenário divergiu da decisão das comissões em apenas três indicações, demonstrando coesão na atuação dessas duas instâncias. Mesmo na divergência, a diferença foi no campo da política e não relacionada a aspecto técnico.

Outra hipótese corroborada no estudo empírico, especialmente com base na análise qualitativa das notas taquigráficas das sessões de arguição pública, foi a da utilidade e qualidade das indagações e discursos proferidos pelos senadores durante as sabatinas (H4). A aderência das perguntas dos senadores, considerando o conjunto das sessões de todas as comissões no período avaliado, beirou os 100%, com pouquíssimas intervenções destoantes do objetivo que era o de avaliar a adequação legal e técnica dos indicados para as diretorias das agências reguladoras. Em um nível de aderência menor, mas, ainda assim, alto, os discursos proferidos também foram úteis ao papel informacional das sessões de arguição, conforme demonstram as informações da Tabela 18 e do Gráfico 20.

Entretanto, a hipótese que previa um papel mais relevante para o relator das mensagens de indicação nas comissões (H3) não se confirmou, tendo sido refutada com base nos dados verificados. A atuação dos senadores escolhidos pelos presidentes das comissões para fazerem os relatórios das indicações para a deliberação do colegiado observou-se meramente protocolar, não acrescentando elementos novos ou contundentes frente aos dados e informações fornecidas pelo próprio indicado por exigência normativa-legal.

Resgatando o problema definido para esta pesquisa e sua pergunta central que foi “*quais papéis e influências exercem as comissões e os atores que delas participam no processo de escolha dos dirigentes das agências reguladoras?*”, pode-se considerá-los adequadamente abordados e respondidos com base nas conclusões sobre as hipóteses levantadas.

Em relação à metodologia definida preliminarmente, ela foi seguida e se mostrou de grande utilidade para o propósito da pesquisa. Os dados foram coletados principalmente no sítio do Senado Federal na Internet, com foco em dois caminhos: i) a relação das indicações e seus atributos e ii) as anotações e referências produzidas a partir das falas e interações dos atores durante as sessões de sabatina dos indicados, consubstanciadas nas notas taquigráficas. Aqui, cabe uma nota sobre a dificuldade de obtenção dos dados anteriores a 2012, pois a sistemática de organização e disponibilização dos dados mais antigos não se mostraram satisfatórias do ponto de vista de usuários das informações. Os dados foram analisados quantitativa e qualitativamente, não tendo sido necessária a utilização de *software* especial de análise estatística ou de conteúdo, apenas o uso de planilhas eletrônicas e ferramentas básicas de estatística.

Ainda no campo das limitações e dificuldades na realização do trabalho, uma questão que mereceu destaque foi a impossibilidade de avaliar o contexto e os motivos pelos quais algumas indicações não tiveram seus ciclos completados. Das 284 indicações feitas no período avaliado, 265 seguiram o percurso completo até a deliberação final pelo Plenário do Senado, 16 foram retiradas pelo Presidente da República antes da deliberação das comissões, uma foi retirada depois de reprovada pela comissão, duas foram consideradas prejudicadas por estarem duplicadas e uma ainda não havia sido deliberada, mas continuava ativa. Estudar os motivos, os eventos e como foi atuação dos diversos agentes, segundo as teorias utilizadas nesta pesquisa, pode ser de grande valia para aprofundar o conhecimento desse relevante processo legislativo e de interação entre os poderes Executivo e Legislativo.

Diante de todo o contexto tratado nesta dissertação, é possível sugerir algumas linhas de trabalhos futuros. Uma delas, estudar as desistências de indicações com as retiradas pelo Presidente da República quando o processo legislativo já havia se iniciado. A sugestão seria escolher de três a cinco delas e fazer o mapeamento de todos os percursos que elas seguiram, as intervenções dos diversos atores, o contexto político e da relação entre o Executivo e o Legislativo no momento das retiradas, entre outras análises. Esse mapeamento poderia ser realizado com base nas ferramentas da metodologia do *process tracing*, a qual não foi possível

aplicar no presente trabalho em razão do tempo exíguo disponível para execução da pesquisa. Outras linhas de estudo mais gerais e não relacionadas diretamente com objeto desta pesquisa, mas, que podem se utilizar das conclusões obtidas neste trabalho e do conjunto de dados coletados, podem ser estudar sobre i) uma possível correlação do perfil dos indicados com o resultado da atuação das agências nas respectivas áreas de especialização temática e frente aos propósitos definidos nas suas leis de criação e ii) a relação estabelecida entre os poderes Executivo e Legislativo durante o processo de formação do quadro de dirigentes, com o intuito de investigar se essa relação pode gerar algum reflexo (positivo ou negativo) na atuação e no funcionamento das agências.

A pesquisa demonstrou o quão vasto e complexo é a relação entre os atores nesse processo de avaliar e referendar os nomes indicados pelo Presidente da República para ocupar os altos cargos das agências. Essas características do processo, de complexidade e riqueza de interações, geram um campo muito fértil para estudos diversos na perspectiva das relações entre agentes políticos relevantes e as instituições, formais e informais.

Como um dos aprendizados da pesquisa fica a percepção de que, a despeito do formalismo que cerca o processo de análise dos perfis dos indicados, o que dá um caráter quase homologatório do Senado sobre as indicações dos presidentes da República, os debates empreendidos tanto nas sessões das comissões quanto no Plenário são instituições muito importantes para o próprio fortalecimento das agências, principalmente dos atributos de independência e de autonomia, características tão caras para essas instituições, cujo resultado da atuação afeta diretamente a vida dos cidadãos em várias áreas. O processo também funciona muito bem, e nesse sentido é imprescindível sua manutenção e aperfeiçoamento, como um instrumento de freios e contrapesos entre Poderes da República, um mecanismo muito importante para a saúde da democracia.

Retomando um ponto relevante debatido no referencial teórico (subseção 1.1), quando foi levantada a possibilidade de fazer uma correlação das indicações para as agências reguladoras com a taxa de coalescência do governo de plantão (ROSE, 1984; AMORIM NETO, 2002) é importante ressaltar que, a despeito a relevância que teria esse estudo para outros trabalhos e estudos acerca do processo de escolha dos dirigentes das agências reguladoras, não foi possível o desenvolvimento do tema nesta pesquisa. A razão foi a necessidade de delimitação de tempo e de escopo, com foco no processo a partir da indicação do nome pelo Presidente da República ao Senado Federal. O estudo da coalescência demandaria avançar um

pouco mais no levantamento de informações sobre os acontecimentos que antecederam as indicações, por isso, lançamos o ponto aqui como uma sugestão para trabalhos futuros.

Para concluir, ficam aqui alguns pontos para reflexão. Primeiro, a participação dos cidadãos nas sessões de arguição hoje feita por intermédio do canal e-Cidadania é muito importante e deve ser estimulada e facilitada cada vez mais. Segundo, a chancela de secreto que é dada ao voto dos senadores pelo RISF, que se pensava ser útil para evitar capturas, é um ponto em desuso na prática, sendo que os votos são declarados pelos senadores com frequência. Assim, pode ser um ponto de revisão pela Mesa do Senado para dar mais transparência ao processo. Terceiro, observou-se papel relevante da imprensa, de grupos de pressão e de organizações da sociedade civil no escrutínio dos perfis dos indicados para as agências, o que sugere ao Senado Federal considerar essas instâncias externas como atores relevantes no fortalecimento do papel informacional de suas comissões nesse processo. Por último, contrariando o que determina o RISF, as votações quase sempre são abertas antes da sabatina ser concluída, às vezes, até mesmo antes do pronunciamento inicial dos indicados, configurando uma questão que talvez mereça uma reflexão por parte do Senado.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. (1988). *Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro*. Dados, 31 (31). Rio de Janeiro, RJ: IUPERJ.

ALDRICH, J. H. e ROHDE, D. W. (2000). The Consequences of Party Organization in the House: The Role of Majority and Minority Parties in Conditional Party Government. In: Bond, J. & Fleisher, R. (eds.). *Polarized politics: Congress and the President in a Partisan Era*. Washington: Congressional Quarterly Press, 31-72.

AMORIM NETO, O. (2002). *Presidential cabinets, electoral cycles, and coalition discipline in Brazil*. In S. Morgenstern & B. Nacif (Eds.), *Legislative politics in Latin America* (pp. 48-78). New York: Cambridge University Press.

\_\_\_\_\_. (2006) *The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas*. *Comparative Political Studies*, 39(4), 415-440.  
<https://doi.org/10.1177/0010414005282381>

BRASIL. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Palácio do Planalto, 1988. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 10 de dezembro de 2021.

\_\_\_\_\_. (1996). Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996. *Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências*. Brasília, DF: Palácio do Planalto, 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9427cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9427cons.htm). Acesso em: 10 de dezembro de 2021.

\_\_\_\_\_. (1997a). Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997. *Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995*. Brasília, DF: Palácio do Planalto, 1997. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19472.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19472.htm). Acesso em: 10 de dezembro de 2021.

\_\_\_\_\_. (1997b). Lei nº 9.478, de 06 de agosto de 1997. *Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências*. Brasília, DF: Palácio do Planalto, 1997. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9478.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9478.htm). Acesso em: 10 de dezembro de 2021.

\_\_\_\_\_. (1999). Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999. *Define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências*. Brasília, DF: Palácio do Planalto, 1999. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9782.htm#art3](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9782.htm#art3). Acesso em: 10 de dezembro de 2021.

\_\_\_\_\_. (2000a). Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000 (2000a). *Cria a Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS e dá outras providências*. Brasília, DF: Palácio do

Planalto, 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9961.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9961.htm). Acesso em: 10 de dezembro de 2021.

\_\_\_\_\_. (2000b). Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000. *Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, integrante do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh) e responsável pela instituição de normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico*. Brasília, DF: Palácio do Planalto, 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9984.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9984.htm). Acesso em: 10 de dezembro de 2021.

\_\_\_\_\_. (2000c). Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000. *Dispõe sobre a gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras e dá outras providências*. Brasília, DF: Palácio do Planalto, 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9986.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9986.htm). Acesso em: 10 de dezembro de 2021.

\_\_\_\_\_. (2001a). Lei nº 10.233, de 05 de junho de 2001. *Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, e dá outras providências*. Brasília, DF: Palácio do Planalto, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10233.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10233.htm). Acesso em: 10 de dezembro de 2021.

\_\_\_\_\_. (2001b). Medida Provisória nº 2.228-1, de 06 de setembro de 2001. *Estabelece princípios gerais da Política Nacional do Cinema, cria o Conselho Superior do Cinema e a Agência Nacional do Cinema - ANCINE, institui o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional - PRODECINE, autoriza a criação de Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional - FUNCINES, altera a legislação sobre a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional e dá outras providências*. Brasília, DF: Palácio do Planalto, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/2228-1.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2228-1.htm). Acesso em: 10 de dezembro de 2021.

\_\_\_\_\_. (2004). Lei nº 10.871, de 20 de abril de 2004. *Dispõe sobre a criação de carreiras e organização de cargos efetivos das autarquias especiais denominadas Agências Reguladoras, e dá outras providências*. Brasília, DF: Palácio do Planalto, 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.871.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.871.htm). Acesso em: 10 de dezembro de 2021.

\_\_\_\_\_. (2005). Lei nº 13.575, de 27 de setembro de 2005. *Cria a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, e dá outras providências*. Brasília, DF: Palácio do Planalto, 2005. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/Lei/L11182.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Lei/L11182.htm). Acesso em: 10 de dezembro de 2021.

\_\_\_\_\_. (2009). Agência Senado, Senado Federal. Da redação, 29/08/2009. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2006/08/29/renan-ainda-nao-decidu-se-e-candidato-a-reeleicao>>. Acesso em: 18 de fevereiro de 2022.

\_\_\_\_\_. (2017). Lei nº 11.182, de 26 de dezembro de 2017. *Cria a Agência Nacional de Mineração (ANM); extingue o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM); altera as Leis nº 11.046, de 27 de dezembro de 2004, e 10.826, de 22 de dezembro de 2003; e revoga a Lei nº 8.876, de 2 de maio de 1994, e dispositivos do Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967 (Código de Mineração)*. Brasília, DF: Palácio do Planalto, 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13575.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13575.htm). Acesso em: 10 de dezembro de 2021.

\_\_\_\_\_. (2019). Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. *Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001*. Brasília, DF: Palácio do Planalto, 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/113848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113848.htm). Acesso em: 10 de dezembro de 2021.

\_\_\_\_\_. (2022). Resolução nº 93, de 1970, com consolidação das alterações decorrentes de emendas à Constituição, leis e resoluções até 2022. *Dá nova redação ao Regimento Interno do Senado Federal*. Brasília, DF: Senado Federal, 2022. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/563958/publicacao/16433779>. Acesso em: 10 de abril de 2022.

BATISTA, M. (2013). *O Poder no Executivo: uma análise do papel dos ministérios e da presidência no presidencialismo de coalizão brasileiro (1995-2010)*. Opinião Pública, 19(2), 449-473. <https://doi.org/10.1590/S0104-62762013000200009>.

\_\_\_\_\_. (2014). *O Ministério dos ministérios: a governança da coalizão no presidencialismo brasileiro*. (Tese de doutorado). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE, Brasil.

BERRY, J. M. (1989). *The interest group society*. Boston: Scott, Foresman/Little Brown Series in Political Science, (2).

BITTENCOURT, F. M. R. (2012). *Relações Executivo-Legislativo no presidencialismo de coalizão: um quadro de referência para estudos de Orçamento e Controle*. Textos para Discussão TD112 Senado Federal.

BROWNE, W. P. (1998). *Groups, Interests and U.S. Public Policy*. Washington: Georgetown University Press.

CAMAROTTI, G. e ORDOÑEZ R. (2005). *Senado veta chefe da ANP*. O Globo, Rio de Janeiro, 13 abr. 2005. Economia p. 23.

CARVALHO F. S. (2009). *O papel dos grupos de interesse e pressão na formação e fortalecimento da democracia brasileira: O caso do Departamento Intersindical Assessoria Parlamentar (DIAP) durante o processo da Constituinte (1987/1988) brasileira*. Marília, SP: Aurora UNESP, 5, 32-39.

- COX, G. W. & McCUBBINS, M. D. (1993). *Legislative Leviathan: Party government in the house*. Berkeley: Cambridge University Press.
- CRESWELL, J. W. (2014). *Investigação qualitativa e projeto de pesquisa: escolhendo entre cinco abordagens*. (3ª ed.). Porto Alegre, RS: Penso.
- DENZIN, N. K. & LINCOLN, Y. S. (2011). *Introduction: The discipline and practice of qualitative research*. In: Norman K. Denzin & Yvonna S. Lincoln (Eds.), *The Sage handbook of qualitative research* (4th ed., pp. 1-20). Thousand Oaks, CA: Sage.
- DILLON, M. E. (1942). *Pressure Groups*. *The American Political Science Review*, vol. 36, no. 3, pp. 471–81, <https://doi.org/10.2307/1949625>.
- FARHAT, S. A. (2007). *Lobby: o que é: como se faz: ética e transparência na representação junto a governos*. São Paulo, SP: Editora Peirópolis.
- FIGUEIREDO, A. e LIMONGI, F. (1995). *Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n.29, 1995.
- FLYVBJERG, B. (2011). Case study. In: Norman K. Denzin & Yvonna S. Lincoln (Eds.), *The Sage handbook of qualitative research* (4th ed., pp. 301-316). Thousand Oaks, CA: Sage.
- GEORGE, A. L. & BENNETT, A. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences* (4th ed.). Cambridge, MA: MIT Press.
- GILLIGAN, T. W. & KREHBIEL, K. (1987). *Collective decision-making and standing committees: an informational rationale for restrictive amendment procedures*. *Journal of Law, Economics and Organization*, 3, 287–335.
- GILLIGAN, T. W. & KREHBIEL, K. (1989). *Asymmetric information and legislative rules with a heterogeneous committee*. *American Journal of Political Science*, 33, 459-490.
- GILLIGAN, T. W. & KREHBIEL, K. (1990). *Organization of informative committees by a rational legislature*. *American Journal of Political Science*, 34(2), 531-564.
- GILLIGAN, T. W. & KREHBIEL, K. (1994). *The Gains from Exchange Hypothesis of Legislative Organization*. *Legislative Studies Quarterly* 19(2), 181-214.
- GOZETTO, A. C. de O. (2008). *As muitas faces do lobbying no Brasil: corrupção, tráfico de influência ou um instrumento democrático de representação de interesses?* Disponível em <<http://www.lobbying.com.br/2008/11/as-muitas-faces-do-lobbying-no-brasil.html>>. Acesso em 30 de ago. 2020.
- KEY, V. O. (1944). *Politics parties and pressure groups*. New York: Thomas Y. Crowell Company.
- KIEWIET, D. R. & McCUBBINS, M. D. (1991). *The logic of delegation: congressional parties and the appropriations process*. Chicago: The University of Chicago Press.
- KREHBIEL, K. (1991). *Information and Legislative Organization*. The University of Michigan Press.



- LAMEIRÃO, C. (2015). *Os Níveis de controle da Presidência sobre a coordenação política governamental e a coalizão partidária (1995-2010)*. In: Lopez, F. (Ed.). *Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro*. Brasília: IPEA.
- LIMONGI, F. & FIGUEIREDO, A. (1998). *Bases institucionais do presidencialismo de coalizão*. Lua Nova [online], 44, 81-106. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451998000200005>.
- MANCUSO, W. P. (2004). *Partidos políticos e grupos de interesse: definições, atuação e vínculos*. Leviathan, (1), 395-407.
- MERRIAM, S. B. (2009). *Qualitative research: A guide to design and implementation*. (2<sup>nd</sup> ed.). San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- MEYNAUD, J. (1960). *Os grupos de pressão. trad., Mem Martins*. Lisboa, Publicações Europa-América.
- MILES, M.B., HUBERMAN, A.M. e SALDANA, J. (2014) *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook*. Sage, London.
- MOE, T. (1985). *The Politicized Press*. In: John E. Chubb & Paul E. Peterson: *The New Directions in American Politics*. Washington: The Bookings Institution.
- MOURA, R. M. (2013). *Diretor da ANS cai por omissão em currículo*. O Estado de S. Paulo, Brasília, Edição de 4 de out. de 2013, pág. 16-16, outubro /2013. Disponível em <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20131004-43816-spo-16-mrt-a17-not>. Acesso em: 26 dez. 2021.
- NASCIMENTO, E. O. (2010). *Os Modelos da Organização Legislativa: Distributivo, Informacional e Partidário*. Política Hoje (UFPE. Impresso), 19, 365-397.
- OUTHWAITE, W.; BOTTOMORE, T. (ORG) (1996). *Dicionário do pensamento social do século XX*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- PALOTTI, P. L. de M. e CAVALCANTE, P. L. C. (2019). *Estratégias de Nomeações Ministeriais: entre a política e as políticas públicas*. Ver. Sociol. Polit. [online]. Vol. 27, n. 70, e001. Epub Nov 25, 2019. <https://doi.org/10.1590/1678987319277001>
- PASQUINO, G. (1982). *Teoria dos grupos e grupos de pressão*. In: VV.AA *Curso de introdução à Ciência Política*, Unidade VI. Brasília, DF: Editora da Universidade de Brasília.
- ROHDE, D. W. (1991). *Parties and Leaders in the Postreform House*. The University of Chicago Press.
- ROSE, R. (1984). *Electoral systems: A question of degree or of principle?* In: A. Lijphart & B. Grofman (Eds.), *Choosing an electoral system: Issues and alternatives* (pp. 73-81). New York: Praeger.
- RUDALEVIGE, A. (2002). *Managing the President's Program: presidential leadership and legislative policy formulation*. New Jersey: Princeton University Press.

SALISBURY, R. (1969). *An Exchange Theory of Interest Groups*. *Midwest Journal of Political Science*, v. 13, n. 1, p. 1-32.

\_\_\_\_\_. (1975), *Interest Groups*, in Nelson Polsby e Fred L. Greenstein (Eds.) (1975), *Handbook of Political Science*, Vol. 4. Boston, Addison-Wesley Publishing Company.

SANTOS, L. A. (2015). *Regulamentação das atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas: análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil*. Brasília: Senado Federal.

SANTOS, M. L. (2019). *Teorias e Possibilidades Analíticas Para O Estudo Dos Grupos De Interesse: Uma Introdução Ao Tema*. *Revista Política Hoje*, v. 28(1). (Dossiê “Políticas públicas: da teoria à prática”).

SCHLOZMAN, K. L. & TIERNEY, J. T. (1986). *Organized Interests and American Democracy*. New York: Harper & Row.

SHEPSLE, K. A. (1978). *The Giant Jigsaw Puzzle*. Chicago: University of Chicago Press.

SHEPSLE, K. A. & WEINGAST, B. R. (1987). *The Institutional Foundations of Committee Power*. *American Political Science Review*, vol. 81(01).

SHEPSLE, K. A. & WEINGAST, B. R. (2002). *Positive Theories Congressional Institutions*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

SOARES, P. (2003). *Vetado para a ANP já tinha assessoria*. Folha de São Paulo, Rio de Janeiro, 26 jun. 2003. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2606200314.htm>>. Acesso em: 22 dez. 2021.

STAKE, R. E. (2006). *Multiple case study analysis*. New York, NY: Guilford.

TESTA, G. G. (2011). *‘Quando eu chegar lá eu te conto’: atributos dos deputados que incluem itens no Plenário da Câmara*. Dissertação de mestrado, Universidade de Brasília, Brasília.

\_\_\_\_\_. (2018). *Governabilidade, Accountability e Instituições Informais*. In: Humberto Dantas. (Org.). *Governabilidade: para entender a política brasileira*. 1ed. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, v., p. 87-104.

THOMAS, C. S. (2004) (Ed.). *Research guide to U.S. and international interest groups*. Westport, CT: Praeger Publishers.

TRUMAN, H. S. (1951). *Harry S. Truman: 1951: Containing the public messages, speeches, and statements of the president, January 1 to December 31, 1951*.

TSEBELIS, G. (2009). *Atores com Poder de Veto: Como Funcionam as Instituições Políticas*. Rio de Janeiro, RJ: FGV Editora.

WEINGAST, B. R. (1979). *A Rational Choice Perspective on Congressional Norms*. *American Journal of Political Science*, Vol. 23, No. 2 (May, 1979), pp. 245-262.

WEINGAST, B. R. & MARSHALL, W. (1988). *The Industrial Organization of Congress*. Journal of Political Economy, 96: 132-163.

WOOTTON, G. (1972). *Grupos de Interesse: grupos de pressão e lobbying*. Rio de Janeiro: Zahar,

YIN, R. K. (2014). *Case study research: Design and methods*. Los Angeles, CA: Sage.

ZIMMERMANN, P. (2005). *Diretor da ANP diz que é “aventura” tentar aprovar Fantini no Plenário do Senado*. Folha Online, Brasília, 13 abr. 2005. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u95317.shtml>. Acesso em: 23 ago. 2021.

## APÊNDICES

Apêndice 1 - Quantidade de indicações a cargos aprovadas pelo Senado Federal – 1998 a 2020 (todos os cargos)

Cargos de indicação analisados pelo Senado Federal	Período analisado (anos)																				Total			
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017		2018	2019	2020
Dirigentes de Agência Especial					8	5			2															15
Dirigentes de Agência Reguladora <sup>1</sup>		4	11	19	5	7	12	17	12	16	11	15	8	12	2	16	12	13	15	15	17	3	18	260
Chefes de missão diplomática	5	22	31	38	35	40	38	52	34	41	39	34	42	52	32	34	28	35	44	17	43	32	43	811
Chefes de missão ou delegação junto a Organismos Internacionais	1	1	2	1	1			4	3	3	4	1	2	2	1	6		2	7	2	4	3	2	52
Defensores públicos-gerais federais			1		1			1		1		1		1		1			1		1		1	10
Diretores da CVM					3		3	1	1	4	2	1	1		3		1	1	1	2	1	1	1	27
Diretores do DNIT				5	1	6	2	4	3	4	1	1	1	7			2	5	4	1	1			48
Diretor-geral da Abin			1	1			1	1		1		1							1			1		8
Magistrados		11	5	6	7	8	5	2	10	17	5	4	10	8	6	5	7	4	4	2	3	1	4	134
Membros do Conselho Diretor da ANPD																							5	5
Membros do Conselho Diretor da IFI																			1				2	3
Membros do Cade		4	4	4	4	3	4	4	4	4	5	3	3	6	5	3		6		6		6		78
Membros do CNJ								15	1	14	3	12	2	13	1	12	2	12	2	11	4	10	4	118
Membros do CNMP								14	1	12	1	12	1	12	1	12		13		12	3	9	2	105
Ministros do TCU		1		1								1											1	4
Presidentes da APO														1		1								2
Presidentes e diretores do Bacen		8	2	1	1	7	1	1	2	4		1	3	2	1		2	5	2	1	5			49
Procuradores-Gerais da República		1		1		1		1		1		1		1		1		1		1		1		11
<b>Total a cada ano</b>	<b>5</b>	<b>52</b>	<b>56</b>	<b>78</b>	<b>66</b>	<b>78</b>	<b>66</b>	<b>117</b>	<b>73</b>	<b>122</b>	<b>71</b>	<b>88</b>	<b>73</b>	<b>117</b>	<b>52</b>	<b>91</b>	<b>52</b>	<b>94</b>	<b>85</b>	<b>71</b>	<b>78</b>	<b>74</b>	<b>81</b>	<b>1.740</b>

Fonte: dados abertos do Senado Federal

<sup>1</sup> Esta tabela representa o quantitativo das proposições aprovadas pelo Senado Federal de 1998 a 2020. No caso das agências reguladoras, foram submetidas 284 indicações, das quais 265 foram deliberadas, sendo que três destas não obtiveram aprovação no Plenário, uma foi rejeitada na comissão e outra foi retirada antes da deliberação no Plenário. (Ver Tabela 8)

*Apêndice 2 - Indicações não concretizadas nas comissões*

<b>Indicado</b>	<b>Ano Indicação</b>	<b>Presidente da República</b>	<b>Agência</b>	<b>Comissão</b>	<b>Situação</b>
Jose Carlos Barth	2006	Lula 1	Anac	CI	Retirada pelo PR
José Ricardo Ruschel dos Santos	2006	Lula 1	Antaq	CI	Retirada pelo PR
Eduardo de Azeredo Costa	2010	Lula 2	Anvisa	CAS	Retirada pelo PR
Mario Rodrigues Junior	2012	Dilma 1	ANTT	CI	Retirada pelo PR
Natalia Marcassa de Souza	2012	Dilma 1	ANTT	CI	Retirada pelo PR
Carlos Fernando Do Nascimento	2012	Dilma 1	ANTT	CI	Retirada pelo PR
Daniel Sigelmann	2012	Dilma 1	ANTT	CI	Retirada pelo PR
Hederverton Andrade Santos	2012	Dilma 1	ANTT	CI	Retirada pelo PR
Paulo Sérgio Oliveira Passos	2013	Dilma 1	ANTT	CI	Retirada pelo PR
Bruno Sobral de Carvalho	2014	Dilma 1	ANS	CAS	Retirada pelo PR
Juliano Alcântara Noman	2015	Dilma 2	Anac	CI	Prejudicada
Luiz Otávio Oliveira Campos	2016	Dilma 2	Antaq	CI	Prejudicada
Fausto Figueira de Mello Júnior	2017	Dilma 2	ANS	CAS	Retirada pelo PR
João Abukater Neto	2017	Temer	Anvisa	CAS	Retirada pelo PR
Fernanda Farah de Abreu Zorman	2017	Temer	Ancine	CE	Retirada pelo PR
Lília Mascarenhas Sant'Agostino	2018	Temer	ANM	CI	Retirada pelo PR
André Luis Dantas Ferreira	2018	Temer	Anvisa	CAS	Não deliberada
Rodrigo Sergio Dias	2018	Temer	Anvisa	CAS	Retirada pelo PR
Davidson Tolentino de Almeida	2018	Temer	ANS	CAS	Retirada pelo PR

Apêndice 3 - Indicados por mais de uma vez para cargo de direção nas agências reguladoras

Nome do Indicado	1ª indicação		2ª indicação		3ª indicação	
	Agência	Ano	Agência	Ano	Agência	Ano
Adalberto Tokarski	Antaq	2014	Antaq	2018	-	-
Alfredo Luiz de Almeida Cardoso	ANS	2004	ANS	2007	-	-
Antonio Barra Torres	Anvisa	2007	Anvisa	2019	-	-
Benedito Pinto Ferreira Braga Júnior	Ana	2000	Ana	2005	-	-
Bernardo José Figueiredo Gonçalves de Oliveira	ANTT	2008	ANTT	2011	-	-
Bruno Pagnoccheschi	Ana	2005	Ana	2009	-	-
Bruno Sobral de Carvalho	ANS	2011	ANS	2014	-	-
Carlos Fernando Do Nascimento	ANTT	2012	ANTT	2015	-	-
Cláudio Passos Simão	Anac	2008	Anac	2011	-	-
Dalvino Troccoli Franca	Ana	2005	Ana	2009	-	-
Dirceu Brás Aparecido Barbano	Anvisa	2008	Anvisa	2011	-	-
Dirceu Raposo de Mello	Anvisa	2004	Anvisa	2007	-	-
Eduardo Marcelo de Lima Sales	ANS	2006	ANS	2010	-	-
Edvaldo Alves de Santana	Aneel	2005	Aneel	2009	-	-
Fausto Pereira dos Santos	ANS	2003	ANS	2007	-	-
Fernando Antonio Brito Fialho	Antaq	2006	Antaq	2008	-	-
Fernando Mendes Garcia Neto	Anvisa	2015	Anvisa	2017	-	-
Francisco de Oliveira Filho	ANTT	2003	ANTT	2006	-	-
Haroldo Borges Rodrigues Lima	ANP	2003	ANP	2007	-	-
Jaime César de Moura Oliveira	Anvisa	2011	Anvisa	2014	-	-
Jerson Kelman	Ana	2000	Aneel	2004	-	-
João Batista de Rezende	Anatel	2009	Anatel	2013	-	-
João Gilberto Lotufo Conejo	Ana	2009	Ana	2013	-	-
Jorge Luiz Macedo Bastos	ANTT	2010	ANTT	2014	-	-
José Agenor Álvares da Silva	Anvisa	2007	Anvisa	2010	-	-
José Leôncio de Andrade Feitosa	ANS	2003	ANS	2006	-	-
José Machado	Ana	2004	Ana	2005	-	-
Leandro Reis Tavares	ANS	2009	ANS	2013	-	-
Magda Maria de Regina Chambriard	ANP	2008	ANP	2012	-	-
Marcelo Pacheco dos Guarany's	Anac	2007	Anac	2011	-	-
Marcelo Vinaud Prado	ANTT	2015	ANTT	2016	-	-
Maria Cecília Martins Brito	Anvisa	2005	Anvisa	2009	-	-
Mário Povia	Antaq	2014	Antaq	2016	-	-
Murillo de Moraes Rego Corrêa Barbosa	Antaq	2006	Antaq	2010	-	-
Newton Reis Monteiro	ANP	2002	ANP	2004	-	-
Noboru Ofugi	ANTT	2001	ANTT	2005	-	-
Oscar de Moraes Cordeiro Netto	Ana	2004	Ana	2017	-	-
Paulo Lopes Varella Neto	Ana	2008	Ana	2013	-	-
Paulo Roberto Vanderlei Rebello Filho	ANS	2018	ANS	2020	-	-
Renato Alencar Porto	Anvisa	2013	Anvisa	2016	-	-

Nome do Indicado	1ª indicação		2ª indicação		3ª indicação	
	Agência	Ano	Agência	Ano	Agência	Ano
Ricardo Sérgio Maia Bezerra	Anac	2010	Anac	2016	-	-
Sérgio Henrique Sá Leitão Filho	Ancine	2007	Ancine	2017	-	-
Simone Sanches Freire	ANS	2014	ANS	2017	-	-
Vicente Andreu Guillo	Ana	2009	Ana	2013	-	-
Vicente Bandeira de Aquino Neto	Anatel	2018	Anatel	2020	-	-
Victor de Souza Martins	ANP	2005	ANP	2006	-	-
André Pepitone da Nóbrega	Aneel	2010	Aneel	2014	Aneel	2018
Juliano Alcântara Noman	Anac	2015	Anac	2016	Anac	2020
Manoel Rangel Neto	Ancine	2005	Ancine	2009	Ancine	2013
Mario Rodrigues Junior	ANTT	2008	ANTT	2012	ANTT	2016
Romeu Donizete Rufino	Aneel	2006	Aneel	2010	Aneel	2014

Apêndice 4 - Legislação consultada

<b>Dispositivo legal e número</b>	<b>Data de instituição</b>	<b>Ementa</b>
Lei nº <a href="#">9.427/1996</a>	26/12/1996	Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências.
Lei nº <a href="#">9.472/1997</a>	16/07/1997	Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995.
Lei nº <a href="#">9.478/1997</a>	06/08/1997	Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências.
Lei nº <a href="#">9.782/1999</a>	26/01/1999	Define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências.
Lei nº <a href="#">9.961/2000</a>	28/01/2000	Cria a Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS e dá outras providências.
Lei nº <a href="#">9.984/2000</a>	17/07/2000	Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, integrante do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh) e responsável pela instituição de normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico.
Lei nº <a href="#">10.233/2001</a>	05/06/2001	Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, e dá outras providências.
Medida Provisória nº <a href="#">2.228-1/2001</a>	06/09/2001	Estabelece princípios gerais da Política Nacional do Cinema, cria o Conselho Superior do Cinema e a Agência Nacional do Cinema - ANCINE, institui o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional - PRODECINE, autoriza a criação de Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional - FUNCINES, altera a legislação sobre a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional e dá outras providências.
Lei nº <a href="#">11.182/2005</a>	27/09/2005	Cria a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, e dá outras providências.
Lei nº <a href="#">13.575/2017</a>	26/12/2017	Cria a Agência Nacional de Mineração (ANM); extingue o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM); altera as Leis nº 11.046, de 27 de dezembro de 2004, e 10.826, de 22 de dezembro de 2003; e revoga a Lei nº 8.876, de 2 de maio de 1994, e dispositivos do Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967 (Código de Mineração).
Decreto nº <a href="#">2.335/1997</a>	06/10/1997	Constitui a Agência Nacional de Energia Elétrica -ANEEL, autarquia sob regime especial, aprova sua Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções de Confiança e dá outras providências.
Decreto nº <a href="#">2.338/1997</a>	07/10/1997	Aprova o Regulamento da Agência Nacional de Telecomunicações e dá outras providências
Decreto nº <a href="#">2.455/1998</a>	14/01/1998	Implanta a Agência Nacional do Petróleo - ANP, autarquia sob regime especial, aprova sua Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções de Confiança e dá outras providências.



<b>Dispositivo legal e número</b>	<b>Data de instituição</b>	<b>Ementa</b>
Decreto nº <a href="#">3.029/1999</a>	16/04/1999	Aprova o Regulamento da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências.
Decreto nº <a href="#">3.327/2000</a>	05/01/2000	Aprova o Regulamento da Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS, e dá outras providências.
Decreto nº <a href="#">4.122/2002</a>	13/02/2002	Aprova o Regulamento e o Quadro Demonstrativo dos Cargos Comissionados e dos Cargos Comissionados Técnicos da Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ, e dá outras providências.
Decreto nº <a href="#">4.130/2002</a>	13/02/2002	Aprova o Regulamento e o Quadro Demonstrativo dos Cargos Comissionados e dos Cargos Comissionados Técnicos da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, e dá outras providências.
Decreto nº <a href="#">8.283/2014</a>	03/07/2014	Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos Comissionados de Gerência Executiva e dos Cargos Comissionados Técnicos da Agência Nacional do Cinema - ANCINE.
Decreto nº <a href="#">5.731/2006</a>	20/03/2006	Dispõe sobre a instalação, a estrutura organizacional da Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC e aprova o seu regulamento.
Decreto nº <a href="#">9.406/2018</a>	12/06/2018	Regulamenta o Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967, a Lei nº 6.567, de 24 de setembro de 1978, a Lei nº 7.805, de 18 de julho de 1989, e a Lei nº 13.575, de 26 de dezembro de 2017.
Decreto nº <a href="#">10.639/2021</a>	01/03/2021	Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos Comissionados da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico - ANA e transforma e remaneja cargos em comissão.

Apêndice 5 - Sessões que trataram de indicações de uma mesma agência feitas em várias datas

Comissão	Data da sessão	Agência (s)	Nº de indicações	Amplitude temporal (dias)
CAS	30/11/2016	Anvisa	2	34
				13
				277
	19/10/2020	Anvisa	4	166
				6
CE	11/12/2001	Ancine	4	4
				49
				12
				8
				5
CI	15/12/2005	Anac	4	3
				3
				3
				1
	05/12/2006	ANTT	2	174
				141
	24/10/2007	Anac	2	15
				8
	22/06/2016	Antaq	2	82
				8
	15/05/2018	Aneel	2	155
				22
	17/10/2018	ANM	3	162
				44
	19/10/2020	Anac	5	42
17				
4				
3				
3				
3				
214				
ANP	2	185		
		8		
CMA	12/12/2017	Ana	3	8
				8
				6

Fonte: elaboração própria com base na tramitação das mensagens de indicação de diretores para as agências reguladoras

**Notas:**

- (1) o objetivo do quadro é identificar as sessões de cada comissão em que foram avaliadas mais de uma indicação para uma mesma agência, identificando os prazos de espera para a deliberação.
- (2) a coluna “Amplitude temporal (dias)” indica as distâncias entre a data do recebimento da mensagem de indicação pelo Senado Federal e a data em que tal indicação foi deliberada na respectiva comissão.
- (3) nas maiores amplitudes verificadas, fatos relevantes podem explicar a concentração de indicações analisadas: (i) nas sessões de 19/10/2020 da CAS e da CI, o motivo foi a realização de uma sessão apenas, em decorrência do distanciamento social imposto pela pandemia Covid-19; no caso das sessões de 05/12/2006, de 15/05/2018 e de 17/10/2018, o provável motivo é a limpeza de pauta das indicações no último ano dos governos Lula 2 e Temer, respectivamente.

Apêndice 6 - Prazos decorridos na realização de cada etapa do processo legislativo relacionado às indicações para as agências

Governo	Comissão	Prazos decorridos (média das indicações, calculada em dias)					Diferença de prazos de deliberação entre comissão e plenário
		Até leitura da MSF no Plenário	Até a designação do relator	Até a apresentação do relatório	Até a deliberação na comissão	Até a deliberação no Plenário	
FHC 2	CAS	0,67	2,67	13,67	17,00	30,17	13,17
	CE	0,50	0,50	17,50	18,50	20,75	2,25
	CI	0,62	3,10	8,03	11,76	23,41	11,66
<b>Média FHC 2</b>		<b>0,62</b>	<b>2,77</b>	<b>9,87</b>	<b>13,26</b>	<b>24,18</b>	<b>10,92</b>
Lula 1	CAS	0,36	5,00	23,36	28,73	55,00	26,27
	CE	18,67	17,00	20,00	55,67	179,33	123,67
	CI	2,35	7,79	19,44	29,59	76,88	47,24
	CMA	1,00	0,00	5,00	6,00	21,00	15,00
<b>Média Lula 1</b>		<b>2,84</b>	<b>7,42</b>	<b>19,76</b>	<b>30,02</b>	<b>75,96</b>	<b>45,90</b>
Lula 2	CAS	0,58	4,25	16,67	21,50	49,25	27,75
	CE	0,40	5,00	29,20	34,60	35,20	0,60
	CI	0,79	7,41	20,34	28,55	38,96	11,39
	CMA	0,00	0,50	9,67	10,17	47,00	36,83
<b>Média Lula 2</b>		<b>0,62</b>	<b>5,65</b>	<b>19,12</b>	<b>25,38</b>	<b>41,96</b>	<b>17,18</b>
Dilma 1	CAS	0,23	13,38	15,62	29,23	38,62	9,38
	CE	1,50	5,00	19,75	26,25	31,75	5,50
	CI	0,86	3,68	19,27	23,82	33,82	10,00
	CMA	0,00	2,50	9,75	12,25	17,75	5,50
<b>Média Dilma 1</b>		<b>0,65</b>	<b>6,63</b>	<b>17,33</b>	<b>24,60</b>	<b>33,58</b>	<b>8,98</b>
Dilma 2	CAS	0,00	17,00	27,00	44,00	58,00	14,00
	CE	0,00	1,00	25,00	26,00	27,00	1,00
	CI	0,00	2,47	18,60	21,07	25,07	4,00
	CMA	0,00	4,00	29,00	33,00	48,00	15,00
<b>Média Dilma 2</b>		<b>0,00</b>	<b>4,65</b>	<b>20,70</b>	<b>25,35</b>	<b>31,25</b>	<b>5,90</b>
Temer	CAS	1,56	5,11	18,22	24,89	29,89	5,00
	CE	7,75	1,50	14,25	23,50	25,75	2,25
	CI	17,91	15,87	23,87	57,65	61,39	3,74
	CMA	1,75	0,25	8,75	10,75	13,00	2,25
<b>Média Temer</b>		<b>11,60</b>	<b>10,45</b>	<b>20,13</b>	<b>42,18</b>	<b>45,90</b>	<b>3,73</b>
Bolsonaro	CAS	74,50	24,67	16,50	115,67	116,33	0,67

Governo	Comissão	Prazos decorridos (média das indicações, calculada em dias)					
		Até leitura da MSF no Plenário	Até a designação do relator	Até a apresentação do relatório	Até a deliberação na comissão	Até a deliberação no Plenário	Diferença de prazos de deliberação entre comissão e plenário
	CI	43,64	26,29	9,43	79,36	109,57	30,21
	CMA	0,00	0,00	3,00	3,00	4,00	1,00
<b>Média Bolsonaro</b>		<b>50,38</b>	<b>24,57</b>	<b>11,14</b>	<b>86,10</b>	<b>106,48</b>	<b>20,38</b>
<b>Média geral</b>		<b>6,60</b>	<b>7,87</b>	<b>17,23</b>	<b>31,69</b>	<b>49,22</b>	<b>17,61</b>

Fonte: tramitação das proposições legislativas disponível no sítio do Senado Federal (<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias>)

Apêndice 7 - Sessões da CAS e da CI em que foram sabatinados indicados para mais de uma agência

<b>Comissão de Assuntos Sociais – CAS (sabatinas com indicados de DUAS agências)</b>					
Data da sessão	Quantidade de sabatinados	Sessão exclusiva	Outras proposições legislativas	Agências envolvidas	Duração da sessão (h)
25/05/2010	2	N	12	Anvisa e ANS	01:16
23/03/2011	2	N	6	Anvisa e ANS	02:41
11/07/2013	2	S	0	Anvisa e ANS	01:03
23/04/2014	2	N	4	Anvisa e ANS	02:21
30/04/2014	2	N	8	Anvisa e ANS	02:39
17/06/2015	3	N	2	Anvisa e ANS	02:19

Fonte: Notas taquigráficas das sessões das comissões

<b>Comissão de Serviços de Infraestrutura – CI (sabatinas com indicados de DUAS agências)</b>					
Data da sessão	Quantidade de sabatinados	Sessão exclusiva	Outras proposições legislativas	Agências envolvidas	Duração da sessão (h)
06/01/1999	2	S	0	ANP e Anatel	03:40
18/12/2001	4	S	0	Antaq e ANP	02:00
23/09/2003	2	N	7	ANTT e Dnit	05:01
24/08/2004	2	N	2	Ana e ANTT	02:10
18/04/2006	3	S	0	Aneel e ANP	02:55
20/09/2007	2	N	5	Anac e Dnit	03:27
07/05/2009	2	N	3	Anatel e ANTT	03:53
16/06/2010	4	N	1	Anac e Aneel	03:07
16/10/2013	2	S	0	Aneel e ANTT	00:38
30/09/2015	2	N	6	Anatel e Dnit	02:47
16/08/2016	4	N	1	ANTT e Dnit	01:16
24/08/2016	2	S	0	ANTT e Dnit	02:17
07/11/2017	2	N	2	Anatel e ANP	03:32
15/05/2018	3	N	1	Aneel e ANTT	02:29
11/07/2018	4	S	0	Aneel e Dnit	03:29
19/10/2020	10	S	0	Anac e ANPD	05:12

Fonte: Notas taquigráficas das sessões das comissões

<b>Comissão de Serviços de Infraestrutura – CI (sabatinas com indicados de TRÊS agências)</b>					
Data da sessão	Quantidade de sabatinados	Sessão exclusiva	Outras proposições legislativas	Agências envolvidas	Duração da sessão (h)
18/12/2008	3	N	9	Aneel, Antaq e Dnit	01:11
15/12/2009	4	N	1	Anatel, Aneel, Dnit	03:22
23/06/2010	4	S	0	Aneel, Antaq e Dnit	02:07
07/11/2017	3	N	3	Anatel, ANP e Dnit	03:32
27/11/2018	3	N	1	Anatel, Aneel, ANM	02:01

Fonte: Notas taquigráficas das sessões das comissões

<b>Comissão de Serviços de Infraestrutura – CI (sabatinas com indicados de QUATRO agências)</b>					
Data da sessão	Quantidade de sabatinados	Sessão exclusiva	Outras proposições legislativas	Agências envolvidas	Duração da sessão (h)
19/10/2020	5	S	0	Anatel, Aneel, Antaq e ANP	02:46
14/12/2020	6	S	0	Anatel, ANP, Antaq e ANTT	03:56

Fonte: Notas taquigráficas das sessões das comissões