

Liderança Ministerial e Comportamento Legislativo na Câmara dos Deputados.

Batista Mariana.

Cita:

Batista Mariana (2010). *Liderança Ministerial e Comportamento Legislativo na Câmara dos Deputados*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/188>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/emPm/wV3>

Área Temática: Estado, Administração e Políticas Públicas
Subárea Temática: Elaboração e Formulação de Políticas Públicas

Independência após a Delegação? Agências regulatórias e presidentes no Brasil

Mariana Batista
(mariana.bsilva@gmail.com)
Mestre e Doutoranda em Ciência Política
Universidade Federal de Pernambuco

Geovanes Neves
(geovanes.filho@gmail.com)
Mestre em Administração
Universidade Federal de Pernambuco

Trabalho preparado para apresentação no V Congresso Latinoamericano de Ciência Política, organizado pela Associação Latinoamericana de Ciência Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 a 30 de julho de 2010.

Resumo: O estabelecimento de agências reguladoras autônomas na década de 1990 representou uma reorganização do sistema regulatório brasileiro. Contudo, o jogo da regulação não termina com o estabelecimento das regras formais. Independência formal se traduz em independência na prática? Em quais condições o Executivo escolherá interferir nas agências? Tendo em mente tais questionamentos, o presente trabalho busca identificar o grau de interferência nas agências regulatórias federais brasileiras e prover uma tentativa de explicação. As hipóteses básicas são que as preferências do chefe do Executivo, o custo de credibilidade e o nível de independência formal importam. O grau de interferência e de independência formal são operacionalizados através da construção de dois índices. Um modelo de painel com efeitos aleatórios é estimado e a análise mostra que as preferências do presidente, o custo de credibilidade e o nível de independência formal importam para explicar a interferência política.

Palavras-Chave: agências regulatórias, independência, desenho institucional.

1. INTRODUÇÃO¹

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

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

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

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

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

¹ Agradecemos o apoio de Marcus André Melo ao desenvolvimento desta pesquisa. Agradecemos ainda as colaborações de Magna Inácio e Ernani Carvalho.

Entre 1996 e 2005 foram criadas 10 agências regulatórias no âmbito federal², apresentando considerável independência formal frente ao Executivo. Contudo, apesar dos diferentes incentivos para a delegação de poderes atuando sobre os políticos, como o aumento da *expertise* (KREBIEHL, 1991; BENDOR *et all*, 2001), a construção da credibilidade regulatória do país (LEVY e SPILLER, 1994), a transferência da culpa por políticas impopulares (FIORINA, 1982) ou a possibilidade de “atar as mãos de governos futuros” (FIGUEIREDO, 2003), também há fortes incentivos para que estes desobedeçam ou driblem os contratos firmados e busquem interferir na atividade de tais órgãos autônomos, sendo estes relacionados principalmente aos seus objetivos eleitorais de curto prazo.

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

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

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

Focando nas características institucionais da independência, o escopo do presente trabalho é restrito aos *outcomes* políticos da relação entre o presidente e as agências, não trabalhando com seus *outcomes* econômicos, como é comum na literatura norte-americana (MOE, 1982; WOOD, 1988; WOOD e WATERMAN, 1991). Contudo, como explicar tais *outcomes* políticos? Isto é, o que explica a interferência do presidente na independência das agências regulatórias?

Tendo como ponto de partida as hipóteses levantadas pela literatura especializada, são elencados três fatores explicativos principais para o comportamento do presidente, a saber: o nível de independência formal, o custo de credibilidade e as preferências do presidente quanto à independência das agências. Uma série de variáveis de controle também são consideradas.

No intuito de desenvolver tal análise da interferência política nas agências regulatórias brasileiras, o presente trabalho foi dividido em quatro seções, além desta introdução e da conclusão. Na primeira seção o modelo teórico é apresentado. Em seguida, são construídos dois índices acerca da independência das agências regulatórias brasileiras. O índice de independência formal, que tem por base a codificação das leis de criação das agências, tem por objetivo sistematizar o nível de independência estabelecido nas regras formais e assim acessar o potencial de independência das agências na prática. Na seção seguinte, é apresentado o índice de interferência política, que identifica o desempenho dos mecanismos de independência na prática, possibilitando a análise da interferência na independência das agências após o seu estabelecimento como órgãos autônomos e também ao longo do tempo, desde a sua criação.

Por último, a quarta seção se dedica à análise exploratória do padrão de interferência encontrado na seção anterior. Aqui, o índice de interferência política se torna a variável dependente, o fenômeno a ser explicado, e o índice de independência formal uma das variáveis independentes.

² ANEEL (1996), ANATEL (1997), ANP (1997), ANVISA (1999), ANS (2000), ANA (2000), ANTT (2001), ANTAQ (2001), ANCINE (2001) e ANAC (2005).

Além do constrangimento institucional das regras formais, é considerado ainda o custo de credibilidade envolvido na regulação do setor e o fator político presente na questão, isto é, as preferências do presidente em exercício. Como variáveis de controle são elencados o setor de atuação da agência e o apoio do Legislativo.

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

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

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

Delegation occurs when some people ask others to perform tasks on their behalf. [...] Delegation is beneficial because we can use it to overcome personal limitations. This benefit is important because each of us has limited time, energy and talents. When the people to whom we delegate devote their time, energy and talents to our needs, delegation increases the number of tasks we can accomplish (LUPIA, 2001:1)³.

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

Assim, a delegação proporciona benefícios, mas também gera riscos. Estes se referem à assimetria de informação e aos espaços para o oportunismo dos atores⁴, já que os “contratos são quase sempre incompletos, ou seja, não possibilitam a estipulação de uma gama de contingências futuras” (MELO, 2000: 20). Esta relação entre custos e benefícios, em sua acepção mais extrema, além da delegação, pode levar ainda a uma outra situação, a de abdicação. Isto ocorre principalmente porque a delegação envolve uma grande transferência de poder. Neste caso, o risco incorrido nessa ação é o de que as pessoas a quem foi transferido o poder abusem dele, perdendo o *principal* o controle do que é feito (LUPIA, 2001). Deste modo, a delegação é baseada num delicado e arriscado *trade-off* entre *expertise* e controle (BENDOR *et al*, 2001).

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

³ “Delegação ocorre quando alguma pessoa pede a outras para realizar tarefas em seu favor. (...) Delegação é benéfica porque nos podemos usá-la para superar limitações pessoais. Este benefício é importante porque cada um de nós tem tempo, energia e talento limitados. Quando a pessoa a quem nos delegamos devota seu tempo, energia e talento às nossas necessidades, delegação aumenta o número de tarefas que nos podemos efetuar”.

⁴ “O oportunismo representa a discrepância entre o comportamento dos indivíduos *ex ante* e *ex post* em uma situação contratual” (MELO, 2000: 20).

Presidente ou o Legislativo com essa ação incorre no risco de empessar um *agent* que possua interesses contrários aos seus ou não possuam as características sinalizadas para o *principal* no momento do contrato (seleção adversa) ou, posteriormente a assinatura do contrato, trabalhe contra as preferências do *principal* (risco moral) (MELO, 2001).

Diante dessa relação, possivelmente conflituosa, entre *principal* e *agent* surgiu um importante programa de pesquisa empírica que busca elucidar o papel dos poderes políticos (*principals*) no processo regulatório. Processo este no qual a agência pode ou não ser independente e o *principal*, seja ele o presidente, o Legislativo ou ambos, pode ou não controlar os resultados regulatórios. Dito de outra forma, a partir da análise dos *outcomes*⁵, busca-se auferir a capacidade do *principal* de manter as políticas de acordo com suas preferências, e os mecanismos utilizados para tanto, mesmo após a instituição de um órgão autônomo.

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

Quadro 1: Modelos *Principal-Agent* Aplicados à Relação entre as Agências Regulatórias e o Poder Político

| Autor | Ator Político | Mecanismos | Controle |
|-----------------------------------|-----------------------------------|--|-------------|
| Moe (1982) | Executivo | Diretores, Orçamento e Liderança Presidencial | Sim |
| Weingast e Moran (1983) | Legislativo | <i>Oversight</i> pela Comissão Legislativa Responsável pela Agência em Questão | Sim |
| McCubbins e Page (1986) | Legislativo | Procedimentos Administrativos | Sim |
| McCubbins, Noll e Weingast (1987) | Legislativo | Procedimentos Administrativos | Sim |
| Wood (1988) | Executivo | Diretores, Orçamento, Força de Trabalho, Centralização Gerencial | Não |
| Spiller (1990) | Legislativo e Grupos de Interesse | Diretores e Orçamento | Contingente |
| Wood e Waterman (1991) | Executivo e Legislativo | Diretores, Orçamento, Audiências de Supervisão Congressional, Reorganização Administrativa, Nova Legislação e Liderança Política | Sim |
| Snyder e Weingast (1999) | Executivo e Legislativo | Diretores | Contingente |
| Howell e Lewis (2002) | Executivo | Procedimentos Administrativos | Sim |

⁵ Os *outcomes* ou os resultados da agência neste caso se referem basicamente a uma maior ou menor intervenção do Estado no mercado. Deste modo, tais pesquisadores analisam se há ou não controle da agência a partir da relação entre os *outcomes* e as preferências do *principal* por uma maior ou menor intervenção no mercado.

| | | | |
|----------------|-----------|-------------------------------|-----|
| Shapiro (2006) | Executivo | Procedimentos Administrativos | Não |
|----------------|-----------|-------------------------------|-----|

Fonte: elaboração própria.

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

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

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

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

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

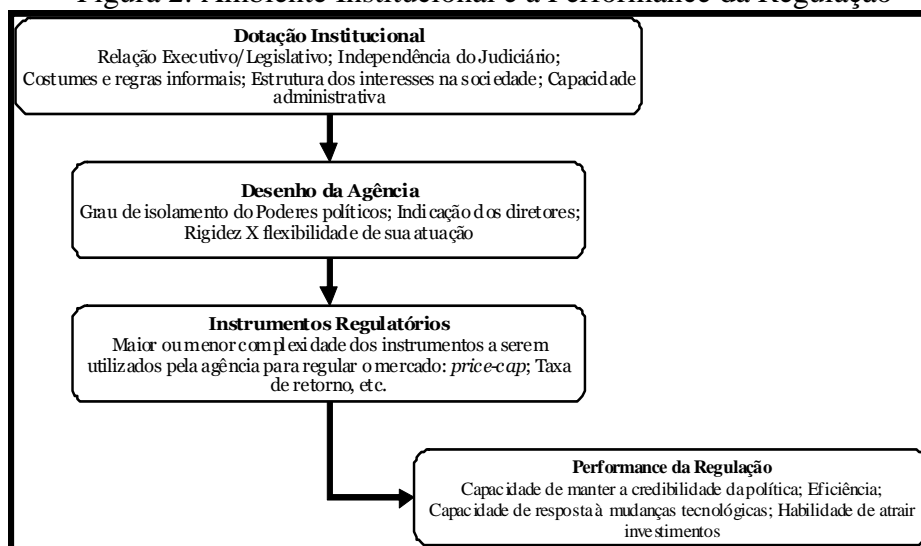
Neste mesmo sentido, outra estrutura teórica vinculada à tradição neo-institucionalista busca ampliar o escopo das instituições em questão, deslocando o debate para o contexto institucional mais amplo no qual os atores no jogo da regulação interagem. O objeto central é a capacidade de estabelecimento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

Esta literatura, ligada diretamente ao contexto de pós-privatização (MELO, 2000), volta-se para a compreensão da construção da credibilidade da regulação como uma atividade que envolve as mais diversas esferas do sistema político-institucional. Partindo do fato de que mercados sujeitos à regulação geralmente envolvem setores que apresentam *sunk costs* bastante significativos e se

constituem em bens de utilidade pública, o que confere alta politização, os investimentos nessas áreas se mostram bastante arriscados. Por conseguinte, para assegurar que o bem será produzido e que investimentos serão feitos de modo a manter o setor em desenvolvimento, há a necessidade de que as autoridades governamentais assegurem que os contratos sejam cumpridos no momento de seu estabelecimento e também no futuro e que não haverá mudanças nas “regras do jogo” com a mudança das elites políticas (MELO, 2000). Esta obediência às regras é a base da credibilidade da política regulatória de um país.

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

Figura 2: Ambiente Institucional e a Performance da Regulação



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

Com base neste modelo, a análise da regulação deve se iniciar com algumas considerações acerca do ambiente institucional do País. Este ambiente é composto de cinco elementos: primeiro, as instituições do Executivo e do Legislativo; segundo, as instituições judiciárias; terceiro, costumes e outras normas largamente aceitas que constroem a atividade de indivíduos e instituições; quarto, a distribuição dos interesses na sociedade e a balança de poder entre eles; quinto, as capacidades administrativas da nação. Mudanças nesses aspectos se dão muito lentamente e de forma independente do regime regulatório, sendo, portanto, analisados como variáveis independentes.

Já o desenho institucional é objeto de escolha dos formuladores de política. Entretanto, tal escolha é constrangida pela dotação institucional do país, já que aspectos como a rigidez ou flexibilidade do mandato da agência vinculam-se a fatores mais amplos como a concentração de poderes no Executivo/Legislativo ou a capacidade do Judiciário de agir autonomamente na defesa

dos contratos. Da mesma maneira, a escolha dos instrumentos regulatórios também é constrangida pelo desenho institucional, tendo em vista que instrumentos mais ou menos complexos dependem da capacidade de atuação da agência e, por conseguinte, da capacidade administrativa do Estado. Deste modo, o resultado final da política e sua credibilidade são produtos da inter-relação de todos esses fatores (LEVY e SPILLER, 1994; SPILLER, 1996; HOLBURN e SPILLER, 2002; SPILLER e TOMMASI, 2005).

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

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

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

APRESENTANDO O MODELO

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

Presidentes são atores racionais e, portanto, fazem suas escolhas com base em um cálculo de custos e benefícios de cada curso de ação. Contudo, tais escolhas não são feitas em um vácuo institucional (TSEBELIS, 1998). As instituições importam, no sentido que estabelecem as “regras do jogo” e constroem o comportamento dos atores (NORTH, 1994), ou ainda, porque “they affect how political actors are enabled or constrained”⁶ (MARCH e OLSEN, 2006: 8). Neste sentido, o foco do presente trabalho está no cálculo presidencial, tendo em mente os diferentes constrangimentos que influenciam a escolha do seu curso de ação e explicam o seu comportamento frente à independência das agências regulatórias.

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

⁶ “Elas afetam como os atores políticos habilitados ou constrangidos”.

seção anterior podem ser incorporados como constrangimentos adicionais, fatores outros que integram o cálculo presidencial e assim explicam a interferência política nas agências regulatórias brasileiras.

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

“By the independence of A from B, we mean the degree to which the day-to-day decisions of A are formed without the interference of B, and/or the consideration of the preferences of B. The term interference is used to refer to threats or inducements from some B which cause, or attempt to cause, A to act in a way desired by B” (HANRETTY e KOOP, 2009: 5)⁷

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

Dito isto, passo agora para os elementos que compõem a literatura sobre regulação e que argumentam que se constituem em fatores explicativos do comportamento do presidente, isto é, que integram o cálculo presidencial. Primeiramente, por se tratar de uma apropriação dos modelos *principal-agent* desenvolvidos na literatura norte-americana, um fator a ser considerado são as preferências do próprio presidente. Uma distinção se faz premente. No caso da literatura discutida acima, as preferências do presidente são tomadas a partir da posição do partido quanto à “quantidade de regulação”, tendo como *proxy* a filiação partidária. Isto é, um presidente republicano prefere “menos” regulação, enquanto que um presidente democrata se posicionaria por agências mais atuantes em termos de regulações. Aqui, as preferências do presidente são analisadas em termos de sua posição quanto à independência das agências, deslocando o foco da dicotomia “mais regulação/menos regulação” para a dicotomia “mais independência/menos independência”.

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

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

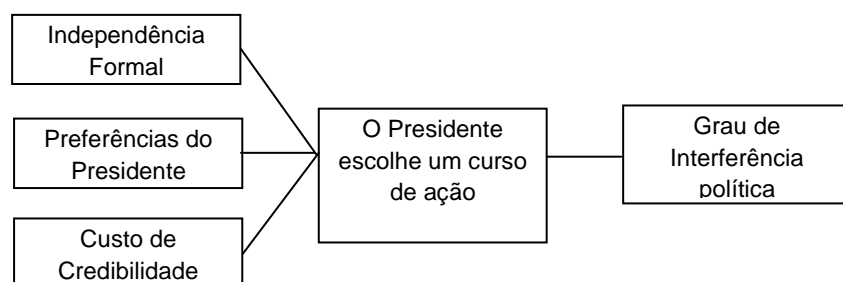
⁷ Por independência de A com relação a B, nós queremos dizer o grau em que as decisões do dia-a-dia de A são formadas sem a interferência do B, e/ou a consideração das preferências de B. O termo interferência é usado para se referir a ameaças ou persuasão por algum B que provoca, ou tenta provocar, A a agir da maneira desejada por B.

do que setores já consolidados na iniciativa privada ou que possuam um risco de expropriação menor.

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

Abaixo apresento o modelo analítico proposto no presente trabalho:

Figura 3: Modelo Teórico do Cálculo Presidencial



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

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

3. ÍNDICE DE INDEPENDÊNCIA FORMAL: ACESSANDO O DESEMPENHO DAS AGÊNCIAS FEDERAIS

Esta seção se propõe a analisar a independência formal das agências regulatórias brasileiras, como uma primeira forma de se aproximar da independência na prática de tais órgãos, revelando o potencial de autonomia estabelecido nos seus desenhos institucionais frente ao Poder Executivo. Abaixo segue quadro com os indicadores incluídos no índice de independência formal e os valores atribuídos. O índice foi construído da forma mais simples possível, de maneira a diminuir a quantidade de erro e arbitrariedade introduzida na análise, seguindo a estrutura proposta por Gheventer (2005). Por se tratar de uma análise do caso brasileiro, diminuir a complexidade do índice não terá impactos negativos sobre a qualidade da informação obtida. Isto porque o desenho institucional da regulação por agência independente no Brasil foi construído com certa homogeneidade, não demandando um índice complexo como o de Gilardi (2005), mais adequado para análises *cross-national*.

Quadro 1: Índice de Independência Formal

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

Fonte: elaboração própria.

O índice é composto de 10 variáveis, focadas na independência das agências frente ao Executivo. A variável “mandato” refere-se ao horizonte temporal do regulador frente ao presidente. Neste sentido, quanto maior o mandato dos diretores, mais independente será a agência. A agência é mais independente quando o mandato de seus diretores é maior ou igual a 4 anos, em referência ao mandato presidencial. Quem indica os diretores da agência é relevante devido ao tipo de relação que o diretor manterá com o presidente. Assim, quando os diretores são indicados de forma compartilhada entre o presidente e o Legislativo a agência será mais independente do que quando os diretores são indicados exclusivamente pelo Executivo.

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

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

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

controle hierárquico pelo governo. As agências são independentes quando não há possibilidade de revisão fora do Judiciário.

As variáveis “recursos”, “pessoal” e “procedimentos” captam o uso pelo governo do orçamento, dos recursos humanos e dos procedimentos da agência como mecanismos para induzir os reguladores a determinadas decisões. O orçamento da agência se constitui num mecanismo bastante ressaltado na literatura, sendo a agência mais independente quando o seu orçamento é definido pela própria agência do que quando depende do governo.

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

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

Tabela 1: Independência Formal das Agências Regulatórias Brasileiras

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

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

Fonte: elaboração própria, Cf Legislação nas referências.

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

A observação da tabela acima aponta que dos 10 indicadores incluídos no índice, 4 não possuem variação entre as agências. O orçamento das agências tem por base recursos próprios como fundos e multas e também recursos do governo. Contudo, a liberação é feita na Lei Orçamentária Anual, sendo assim passível de contingenciamento pelo Executivo. A política de pessoal das

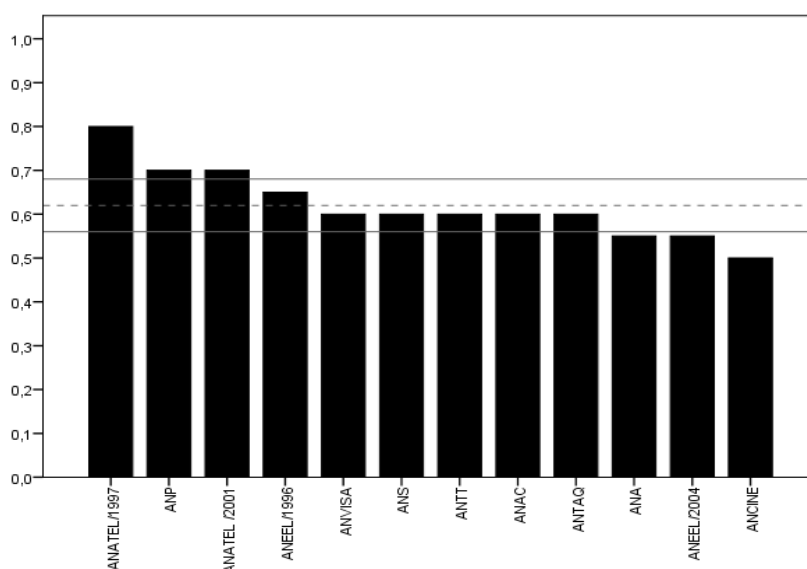
agências, que é regida por lei específica, indica que o órgão supremo da agência, a sua diretoria colegiada, tem autonomia para solicitar e definir a alocação de seus recursos humanos. Já a necessidade de conhecimento específico na área de regulação, a mesma lei específica sobre os recursos humanos das agências reguladoras define que os diretores deverão ter “formação universitária e elevado conceito no campo de especialidade dos cargos para os quais serão nomeados”⁸.

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

Com relação à recondução dos diretores, a permissão faz com que os diretores tornem-se mais dependentes das preferências do Executivo, tendo em mente a renovação de seu mandato. Das agências brasileiras, apenas a ANATEL proíbe a recondução em seu desenho original. Em 2001 tal item é retirado de seu desenho institucional. Na variável que se refere à necessidade de aprovação de decisões pelo governo, as agências se dividem, tendo agências que não requerem a aprovação do governo para o estabelecimento de suas principais regras e aquelas que necessitam. Caso ímpar é o da ANEEL que em 2004 perdeu o poder de definir os contratos de concessão autonomamente, dependendo diretamente do governo. A revisão das ações da grande maioria das agências é feita apenas pelo Judiciário. Isto significa que as agências se constituem na última instância administrativa, sendo o Judiciário o árbitro externo em conflitos com outros atores. Contudo, a medida provisória que cria a ANCINE, indica que esta é formalmente supervisionada pelo seu ministério gestor.

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

Gráfico 1: Índice de Independência Formal – Agências Federais Brasileiras



Fonte: elaboração própria.

⁸ Lei no 9.986, de 18 de julho de 2000.

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

Uma primeira observação é a de que a única agência regulatória criada fora do governo Fernando Henrique Cardoso – a ANAC – revela uma continuidade do modelo, mostrando-se inclusive como uma das agências mais independentes do ponto de vista formal. Como um todo, nota-se que as primeiras posições são ocupadas pelas primeiras agências a serem criadas e também as que são mais diretamente ligadas ao processo de privatização. Em seguida, aparecem as agências de regulação econômica e posteriormente as de regulação social, e também a ANEEL após a modificação no seu desenho ocorrida em 2004.

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

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

4. ÍNDICE DE INTERFERÊNCIA POLÍTICA: A PROPOSTA DE UM NOVO INDICADOR

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

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

O principal problema em tentar mensurar a interferência política é que está se lidando com comportamentos e regras informais, onde a informação é quase sempre escassa e os atores muitas vezes não estão dispostos a revelá-la. Neste sentido, questionários e entrevistas podem se mostrar problemáticos e informações documentais inexistentes ou de difícil acesso.

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

NEYAPTI, 1992; MONTOYA e TRILLAS, 2009), a composição da diretoria (MAGGETTI, 2006) e o orçamento (SPILLER, 1990; MAGGETTI, 2006).

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

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

Com relação aos diretores, ao todo, as dez agências regulatórias brasileiras tiveram 152 diretores, incluindo os atuais e também aqueles que tiveram o seu mandato renovado. Com a data de início do mandato, a data oficial de entrega do cargo e a em que a exoneração efetivamente ocorreu, pode-se identificar aqueles que entregaram o cargo antes do final do seu mandato – o *turnover* - e também o número de dias que a agência passou sem algum de seus diretores, isto é, o espaço de tempo entre a saída de um diretor e a posse daquele que o substituirá.

Com isto em mãos, nota-se que dentre os 152 diretores, 25 entregaram o cargo antes do final do mandato, 6 da ANAC, 2 da ANCINE, 4 da ANP, 1 da ANVISA, 2 da ANA, 2 da ANTAQ, 5 da ANATEL e 3 da ANTT. Sobre esses casos, 5 são referentes à crise aérea de 2007, quando toda a diretoria da ANAC foi renovada. Também de visibilidade significativa, mas desta vez no âmbito da construção da credibilidade do marco regulatório do setor foi a saída de Luiz Guilherme Schymura, que saiu do comando da ANATEL devido a conflitos relacionados ao estabelecimento do reajuste da telefonia fixa.

Outro elemento importante para a independência na prática das agências são as condições de funcionamento da diretoria colegiada, órgão decisório supremo da agência. Neste sentido, avaliou-se o tempo que a agência funcionou sem ao menos um de seus diretores – a vacância. A vacância se refere à ausência de regulação específica quanto a um ponto sensível que é o funcionamento das diretorias colegiadas, que precisa de quórum mínimo para deliberar e também de maioria absoluta para tomar decisões.

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

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

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

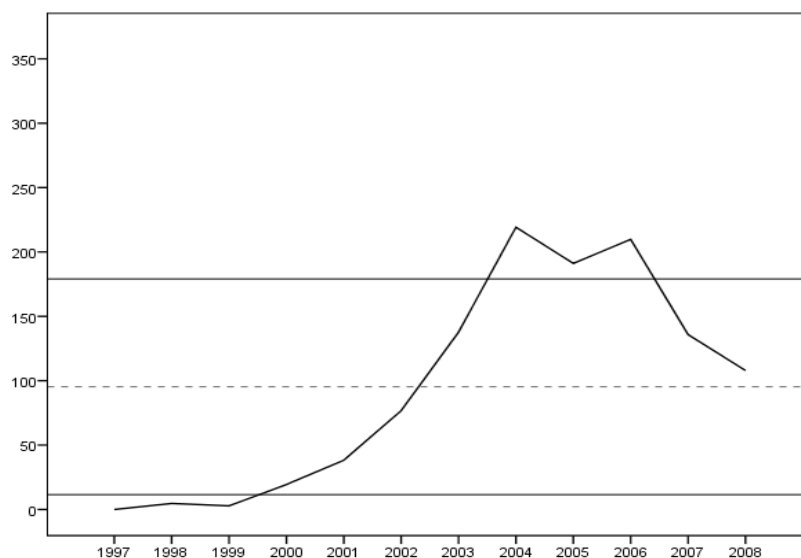
| Agência | N | Mínimo | Máximo | Média | Desvio Padrão |
|---------|----|--------|--------|--------|---------------|
| ANA | 9 | 0 | 324 | 61,11 | 106,753 |
| ANAC | 3 | 0 | 116 | 47,00 | 61,049 |
| ANATEL | 12 | 0 | 365 | 128,33 | 134,660 |
| ANCINE | 6 | 76 | 365 | 214,83 | 130,824 |
| ANEEL | 12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

| | | | | | |
|--------|----|---|-----|--------|---------|
| ANTT | 8 | 0 | 352 | 92,88 | 140,030 |
| ANVISA | 10 | 0 | 300 | 121,90 | 110,308 |

Fonte: elaboração própria.

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

Gráfico 2: Vacância Anual das Agências Regulatórias Brasileiras



Fonte: elaboração própria.

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

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

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

O contingenciamento do orçamento das agências pode ser obtido com dados SIAFI e a fórmula é a seguinte⁹:

⁹ Os dados do SIAFI foram acessados através do portal da Câmara dos Deputados: www.camara.gov.br

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

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

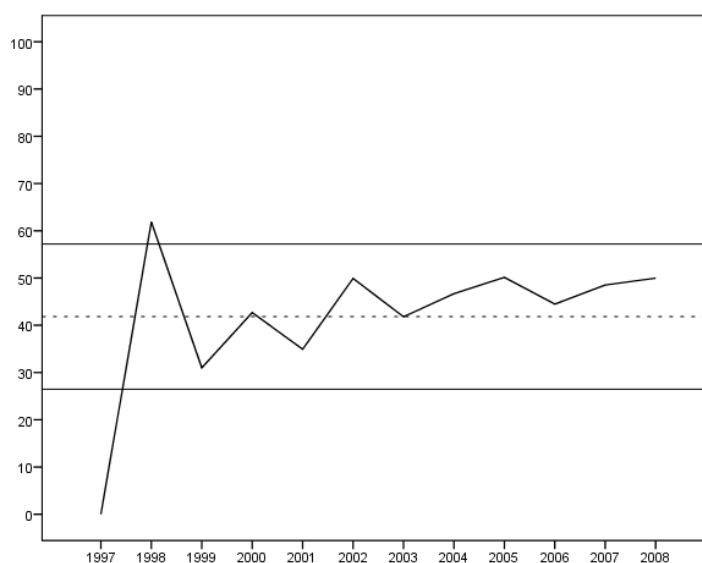
Tabela 3: Contingenciamento Orçamentário das Agências Regulatórias Brasileiras

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

Fonte: elaboração própria.

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

Gráfico 3: Evolução Anual do Contingenciamento Orçamentário



Fonte: elaboração própria.

Novamente, a linha mais escura representa o contingenciamento orçamentário e as mais claras a média e o desvio padrão. Nota-se que não há um padrão claro de crescimento do contingenciamento ao longo do tempo, tendo uma disposição “zigzague” no período do governo FHC e se estabilizando um pouco acima da média no governo Lula.

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

Com relação ao escopo de atuação da agência, a análise mostrou que tornar a agência menos influente no processo regulatório não se mostrou como um mecanismo de interferência utilizado com frequência, já que apenas a ANEEL sofreu este tipo de intervenção, no caso bastante conhecido da crise elétrica de 2003, onde o presidente editou medidas provisórias de forma a reverter a delegação de poderes e transferir de volta ao ministério o poder de estabelecer os termos dos contratos de concessão.

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

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

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

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

Tal iniciativa do Executivo de propor um projeto de lei que visa reorganizar o sistema regulatório representou simultaneamente um recuo da posição de modificação radical do sistema regulatório, inclusive com a extinção do modelo de agência regulatória independente, e um avanço no sentido de restituir parte dos poderes hoje atribuídos às agências aos ministérios gestores.

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

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

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

Quadro 2: Índice de Interferência Política

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

Fonte: elaboração própria.

Como analisado acima, as variáveis referentes ao mandato dos diretores, à vacância das diretorias e ao contingenciamento orçamentário são os mecanismos de interferência política mais utilizados pelo presidente. Tendo em vista que o presente índice não foi ainda validado na literatura, será utilizada a técnica da análise fatorial para a sua construção. A lógica é a de que a análise fatorial indica os padrões e relações latentes entre um grupo de variáveis, examinando se o conjunto de variáveis pode ser condensado em um conjunto menor de *fatores* ou componentes (HAIR, ANDERSON, TATHAM e BLACK, 2005).

A análise fatorial se constitui numa técnica de interdependência, na qual todas as variáveis são simultaneamente consideradas, cada uma com todas as outras. Neste sentido, o *fator* alcançado por meio da análise fatorial se constitui numa “variável estatística” que explica as variáveis originais incluídas na análise. O resultado obtido com a análise fatorial representa a melhor combinação linear das variáveis, indicando que a combinação oferecida explica mais a variância dos dados do que qualquer outra combinação linear. O método de extração para a construção do índice de interferência política será a análise de componentes principais (PCA), que resume a maior parte da informação original (variância) a um número mínimo de fatores (HAIR, ANDERSON, TATHAM e BLACK, 2005).

Dito isto, a análise terá por base as três variáveis acima expostas que foram padronizadas para apresentar uma distribuição normal. As tabelas abaixo apresentam o processo de criação a partir da análise fatorial¹⁰.

¹⁰ A análise fatorial foi feita com o uso do SPSS, versão 16.

Tabela 4: *Communalities*

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

Método de Extração: análise de componentes principais.

Tabela 5: *Total Variance Explained*

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

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

Tabela 6: *Component Matrix*

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

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

Com relação à adequação da técnica de análise fatorial aos dados em questão, isto é, a significância da análise fatorial, o valor da estatística de *Kaiser-Meyer-Olkin* (KMO) foi de 0,540 e o *Bartlett's Test of Sphericity* foi significativo no nível de 95%. Já o valor da estatística *Alpha de Cronbach* foi de 0,380.

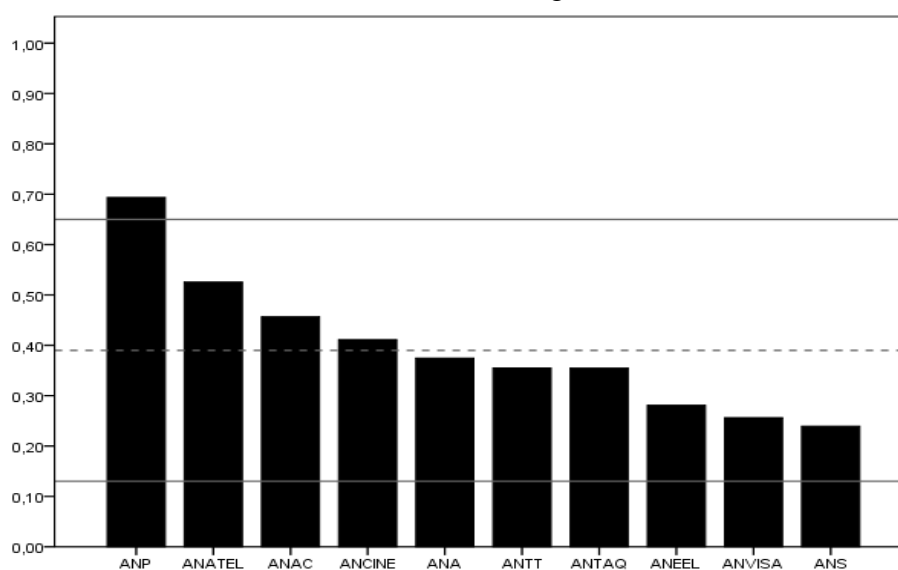
A partir dessa análise foi possível a construção de uma única medida que representa as três variáveis, isto é, para os fins do presente trabalho, que representa a interferência política nas agências reguladoras brasileiras. Neste sentido, tal medida se constitui também numa medida mais confiável já que a participação de cada variável no fator é determinada pelo seu poder explicativo e não de

forma arbitrária como é feito em muitos índices. De modo a facilitar a compreensão, os escores atribuídos a cada caso através da análise fatorial foram convertidos numa escala de 0 a 1.¹¹

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

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

Gráfico 4: Índice de Interferência Política – Agências Federais Brasileiras



Fonte: elaboração própria.

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

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

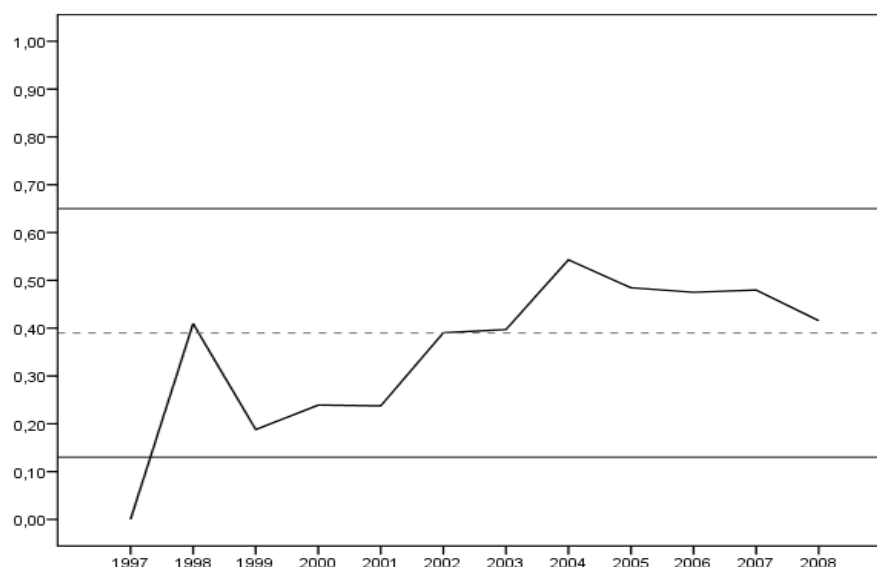
Tal análise revela uma disposição das agências que não segue o padrão visto na independência formal. Mesmo tendo em mente que do ponto de vista formal as agências possuem certa homogeneidade, sendo poucos os pontos que as diferenciam, é interessante notar a variação entre

¹¹ A fórmula para a transformação foi a seguinte:
$$F_i = \frac{F_i - F_{\min}}{F_{\max} - F_{\min}} \quad [2]$$

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

agências do grau de interferência política. No gráfico abaixo pode ser vista a evolução da interferência política ao longo do tempo.

Gráfico 5: Evolução da Interferência Política nas Agências Federais Brasileiras



Fonte: elaboração própria.

O gráfico acima aponta que a interferência política é um fato desde a criação das agências regulatórias, isto é, independentemente do governo, há interferência. Neste sentido, a hipótese levantada por Oliveira Filho (2005) de que haveria uma institucionalização da independência, isto é, haveria uma tendência de aumento e estabilização da independência das agências ao longo do tempo esbarra na informação do gráfico acima de que há uma crescente interferência em tais agências.

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

O que pôde ser visto com esta descrição das informações obtidas com o índice de interferência política é que a mudança de governo tem impacto sobre o grau de interferência política nas agências federais brasileiras. Infelizmente, não há outros estudos ou informações da independência das agências na prática, isto é, após o estabelecimento das regras formais, com os quais os resultados aqui alcançados possam ser comparados. A próxima seção se dedicará à uma tentativa de explicação do padrão aqui encontrado.

5. DETERMINANTES DA INTERFERÊNCIA: UMA ANÁLISE EXPLORATÓRIA

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

O caráter exploratório da presente pesquisa e também o pouco desenvolvimento da pesquisa empírica sobre o tema no Brasil não permite traçar resultados conclusivos sobre o tema. Contudo, o objetivo da presente seção é avaliar em quais condições o presidente decide interferir nas agências.

Longe de explicar o fenômeno da interferência, tal esforço busca dar um primeiro passo na compreensão de tal fenômeno. Nas subseções seguintes serão apresentadas as variáveis

independentes e também o método de estimação para a análise aqui proposta. Por último, são apresentados os resultados alcançados e também novos caminhos para o aprofundamento da análise da interferência política nas agências regulatórias brasileiras.

MENSURANDO AS VARIÁVEIS INDEPENDENTES

São três as variáveis de interesse para o presente modelo explicativo: as preferências do presidente, o custo de credibilidade e o nível de independência formal apresentado pela agência. Adicionalmente, serão incluídas variáveis de controle referentes ao setor de atuação da agência e à base de apoio do presidente no Legislativo.

Preferências do Presidente

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

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

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

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

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

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

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

Independência Formal das Agências Regulatórias

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

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

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

Custo de Credibilidade

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

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

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

Variáveis de Controle

Algumas variáveis podem afetar o nível de interferência nas agências que não as preferências do presidente, o custo de credibilidade e a independência formal desfrutada pela agência. Neste sentido, são incluídas no modelo como variáveis de controle, o setor de atuação da agência e o apoio do Legislativo.

Alguns trabalhos sobre o tema indicam que o setor de atuação da agência influencia o seu nível de independência porque agências de regulação econômica precisariam sinalizar maior independência para o mercado, algo de menor importância para agências com competências voltadas para a garantia da qualidade de determinados serviços (GILARDI, 2005).

Por último, é incluído no modelo o apoio do Legislativo ao presidente no ano em questão. A idéia é a de que em um presidencialismo de coalizão como o brasileiro, o apoio desfrutado pelo Executivo no Legislativo tem impacto não desprezível sobre os seus incentivos para agir unilateralmente e interferir nas agências ou não. Tal apoio do Legislativo é operacionalizado através da porcentagem de cadeiras da coalizão de apoio do presidente nas duas Casas Legislativas (Câmara e Senado separadamente). Espera-se que quanto maior o apoio no Legislativo, maior a interferência política.

CONDIÇÕES DA INTERFERÊNCIA

A análise aqui proposta da interferência política nas agências regulatórias brasileiras ao longo do tempo apresenta uma estrutura de dados em painel, isto é, *cross-section time series*. Isto porque observa 10 agências regulatórias ao longo de 12 anos. Tendo isto em mente, os dados requerem um

tratamento especial. Neste sentido, o método de inferência aqui utilizado será um modelo linear de painel com efeitos aleatórios.

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

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

A variável dependente – Interferência - refere-se aos escores obtidos com a análise fatorial, para cada observação, isto é, todos os anos de cada agência. De modo a evitar os valores negativos, ao valor de cada observação foi somado o valor mínimo observado. Dessa forma, a distribuição original é mantida, mas apresenta apenas valores positivos¹². Na tabela abaixo são apresentados os resultados para 3 modelos de painel. O primeiro estima apenas as três variáveis de interesse. Os seguintes inserem as variáveis de controle.¹³

Tabela 7: Modelo de Regressão – Interferência Política

| Variável | Modelo 1 | Modelo 2 | Modelo 3 |
|---------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|
| Constante | .7872014 (1.510654) | .0201547 (.3988567) | -.3944465 (.3214336) |
| Preferências | .9726459*** (.1963301) | .3931759*** (.1144947) | .3966519*** (.1155529) |
| Indep. Formal | 2.087827 (2.153959) | .743679 (.5396683) | 1.129609** (.4869106) |
| Credibilidade | -.6397407** (.2877433) | -.1567826** (.0708637) | |
| Setor | | | .096956 (.0669941) |
| Câmara | | -.0119852 (.0074575) | -.0123829* (.0075263) |
| Senado | | .0088681 (.006704) | .0094084 (.006762) |
| R² | 0.3079 | 0.3348 | 0.3142 |
| Wald X² | 33.22*** | 38.31*** | 33.35*** |
| N | 89 | 89 | 89 |

Erro padrão entre parênteses.

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

O modelo exploratório exposto acima dos determinantes da interferência política indica que as preferências do presidente de fato impactam do grau de interferência nas agências regulatórias brasileiras. Com o sinal esperado, a variável “preferências” tem um impacto positivo sobre a interferência, isto é, a mudança do governo FHC para o governo Lula tem impacto positivo sobre a interferência nos 3 modelos. Dito de outra forma, a mudança para o governo Lula aumenta a

¹² O valor mínimo e o valor máximo observado para o índice é de 0,80 e 4,64 respectivamente.

¹³ O painel de efeitos aleatórios foi feito com uso do STATA, versão 9.

interferência nas agências, mantendo tudo o mais constante. Isto confirma a hipótese de que as preferências do presidente com relação à independência das agências teriam impacto sobre a escolha do seu curso de ação.

Já a variável “formal” que capta os impactos do nível de independência formal sobre o grau de interferência política nas agências apresenta-se com o sinal contrário do indicado pela literatura. Isto é, quanto maior o nível de independência formal, maior também a interferência política. A variável apresenta o sinal positivo nos três modelos e é significativa em um destes. Uma possível explicação pode advir do fato de que em determinadas agências o governo estabeleceu níveis de independência formal mais altos de modo a sinalizar para o mercado maior independência, porém, pelo mesmo motivo tinha mais incentivos para buscar interferir em seu funcionamento após o estabelecimento das regras formais.

A variável credibilidade apresenta o sinal esperado no modelo e é significativa nos dois modelos. Isto é, as agências vinculadas ao processo de privatização – ANEEL, ANATEL e ANP – sofrem interferência menor do que o conjunto das demais agências.

A variável setor apresentou o sinal esperado, isto é, agências de regulação econômica sofrem mais interferência política do que agências de regulação social. Contudo, tal variável não foi significativa em nenhum dos 3 modelos.

Com relação ao apoio do Legislativo, as duas Casas foram incluídas separadamente e apenas a porcentagem de cadeiras no Senado apresentou o sinal esperado. Isto é, quanto maior o apoio do presidente no Senado, maior a interferência. Contudo, tal resultado não é significativo em nenhum modelo. Já com relação à Câmara, o sinal é o contrário do esperado e apenas marginalmente significativo. Isto indica que um maior refinamento de tal variável, inclusive incluindo as preferências dos parlamentares deve ser pensado.

6. CONCLUSÃO

A presente análise indicou que as preferências do presidente são relevantes para compreender a interferência política nas agências regulatórias brasileiras, mantendo tudo o mais constante. Relevante também para explicar tal fenômeno são o nível de independência formal e o custo de credibilidade. Contudo, não é o objetivo da presente análise apresentar tais resultados como conclusivos. Trata-se de uma análise exploratória, que busca trazer elementos novos para o debate.

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

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

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

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

maiores avanços e também resultados mais conclusivos sobre o tema serão possíveis apenas com a institucionalização de uma agenda de pesquisa em torno do tema em questão, que se mostra bastante incipiente.

7. REFERÊNCIAS

ANDRES, Luis; GUASCH, José; DIOP, Makhtar; AZUMENDI, Sebastian. Assessing the Governance of Electricity Regulatory Agencies in the Latin American and Caribbean Region: a benchmarking analysis. **Policy Research Working Paper** 4380. 2007.

BRASIL. Lei nº 9.472. Dispõe sobre a criação da ANATEL. 1997.

BRASIL. Lei nº 11.182. Dispõe sobre a criação da ANAC. 2005.

BRASIL. Lei n. 10.233. Dispõe sobre a criação da ANTAQ. 2001.

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

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

BRASIL. Lei n. 9.427. Dispõe sobre a criação da ANEEL. 1996.

BRASIL. Lei nº 9.478. Dispõe sobre a criação da ANP. 1997.

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

BRASIL. Lei nº 9.782. Dispõe sobre a criação da ANVISA. 2001.

BRASIL. Medida provisória nº 2.228-1. Dispõe sobre a criação da ANCINE. 2001.

BRASIL. Lei nº 9.986. Revoga os critérios para exoneração dos diretores e da recondução ao cargo. 2000.

ANDRES, Luis; GUASCH, José; DIOP, Makhtar; AZUMENDI, Sebastian (2007). “Assessing the Governance of Electricity Regulatory Agencies in the Latin American and Caribbean Region: a benchmarking analysis”. *Policy Research Working Paper* 4380.

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

BECKER, Gary. (1983), “Theory of Competition among Pressure Groups”. *Quarterly Journal of Economics*, 98, 371 – 400.

BENDOR, Jonathan *et al* (2001). “Theories of Delegation”. *Annual Review of Political Science*, 4: 235 – 269.

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

- CALVERT, Randall; MCCUBBINS, Mathew e WEINGAST, Barry (1989). “A theory of political control and agency discretion”. *American Journal of Political Science*, 33, 3: 588 – 611.
- CÂMARA (2005). *Contingenciamento*. Disponível em <http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/73423.html>. Acesso em 16 de fevereiro de 2010.
- CAVALCANTI Bianor Scelza; PECI, Alekta (2001). “Para uma leitura política do ambiente regulatório brasileiro: agências reguladoras e relações com os principais atores políticos”. VI Congresso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.
- CORREA, Paulo; PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo; MELO, Marcus (2006). *Regulatory governance in infrastructure industries: assessment and measurement of Brazilian regulators*. Washington DC, The World Bank.
- CUKIERMAN, Alex; WEBB, Steven; NEYAPTI, Bilin (1992). “Measuring the Independence of Central Banks and its Effects on Policy Outcomes”. *The World Bank Economic Review*. Vol 6, n 3.
- EPSTEIN, David; O’HALLORAN, Sharyn (1999). *Delegating Powers: a transaction cost politics approach to policy making under separate powers*. Cambridge: Cambridge University Press.
- FIGUEIREDO, Rui (2003). “Budget Institutions and Political Insulation”. *Journal of Public Economics*, 87(12).
- FIORINA, Morris (1982). “Legislative Choice of Regulatory Forms: legal process or administrative process?” *Public Choice* 39.
- GHEVENTER, Alexandre (2005). *Autonomia versus controle: origens do novo marco regulatório antitruste na América Latina e seus desafios sobre a democracia*. Belo Horizonte: Editora da UFMG.
- GILARDI, Fabrizio (2005). “The Formal Independence of Regulators: a comparison of 17 countries and 7 sectors”. *Swiss Political Science Review* 11(4): 139-167.
- GUTIERREZ, Luis (2003). “Regulatory Governance in the Latin American Telecommunications Sector”. *Utilities Policy*, n. 11.
- HAMMOND, Thomas and KNOTT, Jack (1996). “Who Controls the Bureaucracy?: *presidential power, congressional dominance, legal constraints and bureaucratic autonomy in a model of multi-institutional policy-making*”. *The Journal of Law, Economic and Organization*. 12, 1, 119-162.
- HANRETTY, Cris e KOOP, Christel (2009). “Measuring Regulators’ Statutory Independence” Draft. Disponível em http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1449103. Acessado em 14 de dezembro de 2009.
- HOLBURN, Guy and SPILLER, Pablo (2002). “Institutional or Structural: lessons from international electricity sector reforms”. in BROUSSEAU, Eric and GACHANT, Jean-Miche (Orgs): *The Economics of Contracts: theories and applications*. Cambridge University Press.

- KIEWIT, R; McCUBBINS, Mathew (1991). *The Logic of Delegation: congressional parties and the appropriations process*. Chicago: The University of Chicago Press.
- KREHBIEL, Keith (1991). *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor: Michigan University Press.
- LEVY, Brian; SPILLER, Pablo (1994). *Regulations, Institutions and Commitment in Telecommunications: a comparative analysis of five country studies*. Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics (1993). The International Bank of Reconstruction and Development / The World Bank.
- LEVY, B; SPILLER, Pablo (orgs) (1996). *Regulations, Institutions and Commitment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- LUPIA, Arthur (2001). “Delegation of power: agency theory”. in Neil Smelser e Paul Baltes (orgs.), *International encyclopedia of the social behavioral sciences*, Oxford, Elsevier science limited.
- MAJONE, Giandomenico (1999). “Do Estado positivo ao estado regulador: causa e conseqüências de mudanças no modo de governança”. *Revista do Serviço Público*, 50, 1: 5 – 35.
- MARCH, James; OLSEN, Johan (2006). “Elaborating the ‘New Institutionalism’”. In: RHODES, R; BINDER, S; ROCKMAN, B. *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford University Press.
- MATTOS, Paulo (org.) (2004b). *Regulação econômica e democracia: o debate Norte-Americano*. São Paulo, Editora 34.
- MATTOS, C.; MUELLER, B. “Regulando o Regulador: a proposta do governo e a Anatel”. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2004/artigos/A04A089.pdf>
- McCUBBINS, Mathew e PAGE, Talbot (1986). “The congressional foundations of agency performance”. *Public Choice*, 51: 173 – 190.
- McCUBBINS, Mathew; NOLL, Roger e WEINGAST, Barry (1987). “Administrative procedures as instrument of political control”. *Journal of Law, Economics and Organization*, 30, 2: 243 – 277.
- McCUBBINS, Mathew; NOLL, Roger e WEINGAST, Barry (1989). “Structure and process, politics and policy: administrative arrangements and the political control of agencies”. *Virginia Law Review*, 75, 2: 431 – 482.
- McCUBBINS, Mathew e SCHWARTZ, Thomas (1987). “Congressional oversight overlooked: police patrol versus fire alarms”. *American Journal of Political Science*, 28: 165 – 179.
- MELO, Marcus André (org.) (1999). *Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil*. Recife, Editora Massangana.
- MELO, Marcus André (2000). “Política regulatória: uma revisão da literatura”. *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, 50: 7 – 44.

- MELO, Marcus André (2001). “A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 116(46): 55 – 68.
- MELO, Marcus André (2002). “As agências regulatórias: gênese, desenho institucional e governança”. in Fernando Abrucio e Maria Rita Loureiro (orgs.), *O Estado numa era de reformas: os anos FHC*, Brasília: SEGES-MP.
- MELO, Marcus André; GAETANI, Francisco; PEREIRA, Carlos (2005). “*State Capacity and institutional Change: case studies of regulation and agro-business in Brazil*”. Project state Reform and Governance in the Globalization Context – Final Report.
- MELO, Marcus André; PEREIRA, Carlos (2004). “Delegating Powers at the State Level: explaining the institutional designs of independent regulatory agencies in Brazil”. Paper apresentado no *100th Annual Meeting of the American Science Association*, Chicago, September 26.
- MOE, Terry (1982). “Regulatory performance and presidential administration”. *American Journal of Political Science*, 26, 2: 197 – 224.
- MUELLER, Bernardo (2001). “Institutions for commitment in the brazilian regulatory system”. *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 41.
- MUELLER, Bernardo e PEREIRA, Carlos (2002). “Credibility and the design of regulatory agencies in Brazil”. *Brazilian Journal of Political Economy*, 22 (3): 65 – 88).
- MUELLER, Bernardo e PEREIRA, Carlos (2003). “Partidos Fracos na Arena Eleitoral e Partidos Fortes na Arena Legislativa: a conexão eleitoral no Brasil”. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. 46, 4, 735-771.
- NORTH, Douglass (1993). "The New Institutional Economics and Development," *Economic History* 9309002, EconWPA
- NORTH, Douglass (1994). “Institutional Change: a framework of analysis”. *Economic History* 9412001, EconWPA, revised 14 Dec 1994.
- NUNES, Edson *et alli* (2007). *Agências reguladoras e reforma do Estado no Brasil: inovação e continuidade no sistema político-institucional*. Rio de Janeiro: Garamond Universitária.
- NUNES, Edson; ANDRADE, Helenice; COSTA, Cátia (2003). “O governo Lula e as mudanças nas agências reguladoras. Estatísticas do noticiário sobre as agências no período entre 01/12/2002 e 16/05/2003”. Universidade Cândido Mendes: Databrasil.
- OLIVEIRA FILHO, Gesner (2005). “Desenho Regulatório e Competitividade: efeitos sobre os setores de infra-estrutura”. *GVpesquisa*, relatório 26/2005.
- PACHECO, Regina Silvia (2003). “Agências reguladoras no Brasil; Ulisses e as sereias ou Narciso e Eco?”. *VII Congresso internacional del CLAD sobre la reforma del estado y de la administración pública*, Panamá: 1 - 10.
- PACHECO, Regina Silvia (2006). “Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle”. *Revista de Administração Pública*, 40, 4.

- PÓ, Marcos Vinícius (2004). *A Accountability no Modelo Regulatório Brasileiro: gênese e indefinições (os casos da ANATEL e ANS)*. Dissertação de Mestrado – Escola de Administração de Empresas - Fundação Getúlio Vargas.
- PRADO, Mariana (2007a). “Institutional Reforms, Legal Transplants and Political Systems”. *SELA Conference*, June 2007.
- PRADO, Mariana (2007b). “*The Challenges and Risks of Creating Independent Regulatory Agencies: a cautionary tale from Brazil*”. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=983807>. acesso em: 11 de setembro de 2007.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA – CASA CIVIL (2003). *Análise e avaliação do papel das agências reguladoras no atual arranjo institucional brasileiro: relatório do grupo de trabalho interministerial*. Disponível em www.presidencia.gov.br. Acesso em 18 de abril de 2006.
- REZENDE, Flávio da Cunha (2002). “As reformas e as transformações no papel do Estado: Brasil em perspectiva comparada”. in Fernando Abrucio e Maria Rita Loureiro (orgs.), *O Estado numa era de reformas: os anos FHC*, Brasília: SEGES-MP.
- SHEPHERD, Kenneth (2006). “Rational Choice Institutionalism”. In: RHODES, R; BINDER, S; ROCKMAN, B. *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford University Press.
- SNYDER, Susan and WEINGAST, Barry (1999). “*Common Agency in the American System of Shared Powers: the President, the Congress and the NLRB*”. Disponível em: www.stanford.edu/people/weingast/Snyder.weingast.7.01.pdf. Acessado em: 21 de maio de 2007.
- SPILLER, Pablo (1990). “Politicians, Interest Groups and Regulators: a multiple-principals agency theory, or let them ‘be bribed’”. *Journal of Law and Economics*. 33, 1: 65-101.
- SPILLER, Pablo (1996). “Institutions and Commitment”. *Industrial and Corporate Change*. 3, 2: 421-452.
- SPILLER, Pablo and TOMMASI, Mariano (2005) “The Institutions of Regulation: an application to public utilities.” in Menard and Shirley (2005) *Handbook of New Institutional Economics*. Springer – Verlag.
- STERN, Jon; HOLDER, Stuart (1999). “Regulatory Governance: criteria for assessing the performance of regulatory systems. An application to infrastructure industries in the developing countries of Asia”. *Utilities Policy*: 8.
- STERN, Jon; CUBBIN, John (2003). “Regulatory Effectiveness: the impact of regulation and regulatory governance arrangements on electricity industry outcomes: a review paper”. City University, London. Department of Economics. Discussion Paper Series n. 04/01.
- TSEBELIS, George (1998). *Jogos Ocultos: escolha racional no campo da política comparada*. São Paulo: Edusp.

- VATIERO, Massimiliano (2008). “Measuring Independent Regulatory Authorities: a review”. Draft. Disponível em <http://ssrn.com/abstract=1280295>. Acessado em 14 de dezembro de 2009.
- WILLIAMSON, Oliver (2004). “The Economics of Governance”. Draft. Disponível em: <http://www.isnie.org/ISNIE04/Papers/Williamson%20The%20Economics%20of%20Governance.pdf> . Acessado em 08 de fevereiro de 2009.
- WILSON, James. (1989). *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books.
- WOOD, B. Dan (1988). “Principals, bureaucrats and responsiveness in clean air enforcements”. *The American Political Science Review*, 82, 1: 213 – 234.
- WOOD, B. Dan e WATERMAN, Richard (1991). “the dynamics os political control of bureaucracy”. *The American Political Science Review*, 85, 3: 801 – 828.
- WOOLDRIDGE, Jeffrey (2006). *Introdução à Econometria: uma abordagem moderna*. São Paulo, Cenage Learning.