

MENSURANDO A INDEPENDÊNCIA DAS AGÊNCIAS REGULATÓRIAS BRASILEIRAS*

Mariana Batista**

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 e o nível de independência formal importam. O grau de interferência e de independência formal são operacionalizados por meio da construção de dois índices. Um modelo de painel com efeitos aleatórios é estimado e a análise mostra que as preferências do presidente e o nível de independência formal importam para explicar a interferência política.

Palavras-chave: Agências Regulatórias; Independência; Desenho Institucional.

MEASURING THE INDEPENDENCE OF REGULATORY AGENCIES IN BRAZIL

The establishment of autonomous regulatory agencies in the 1990s represented a reorganization of the Brazilian regulatory system. However, the regulatory game does not end with the establishment of the formal rules. Formal independence translates into independence in practice? Under what conditions the Executive will choose to interfere in the agencies? Bearing in mind such questions, this paper seeks to identify the degree of interference in the federal regulatory agencies in Brazil and to provide an attempt of explanation. The basic hypotheses are that the preferences of the chief of the Executive and the level of formal independence matter. The degree of interference and formal independence are operationalized through the construction of two indexes. A panel model with random effects is estimated and the analysis shows that the president's preferences and level of formal independence matter to explain the political interference.

Key-words: Regulatory Agencies; Independence; Institutional Design.

CALIBRANDO LA INDEPENDENCIA DE LAS AGENCIAS REGULATÓRIAS BRASILEÑAS

El establecimiento de las agencias regulatorias autonomas en la década de 1990 representó una reorganización del sistema regulatorio brasileño. Sin embargo, el juego de regulación no acaba con el establecimiento de reglas formales. ¿Independencia formal se traduce en independencia en la práctica? ¿En qué condiciones el Ejecutivo elige interferir en las agencias? Teniendo en cuenta estos cuestionamientos, el presente trabajo busca identificar el grado de interferencia

* A autora agradece o apoio de Marcus André Melo e de Enivaldo Rocha ao desenvolvimento desta pesquisa, os comentários de Magna Inácio e de Ernani Carvalho a versões anteriores deste trabalho e também a colaboração de Antonio Henrique Lucena e de Mariana Hipólito. Por último, agradeço as críticas e as sugestões feitas pelos dois pareceristas anônimos desta revista.

** Mestre e doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFP). *E-mail*: mariana.bsilva@gmail.com

en las agencias regulatórias federales brasileñas y proveer una tentativa de explicación. Las hipótesis básicas son que las preferencias del jefe del Ejecutivo y el nivel de independencia formal importan. El grado de interferencia y de independencia formal son operacionalizados a través de la construcción de dos índices. Un modelo de panel con efectos aleatorios es estimado y el análisis muestra que las preferencias del presidente y el nivel de independencia formal importan para explicar la interferencia política.

Palabras-clave: Agencias Regulatorias; Independencia; Diseño Institucional.

UNE MENSURATION DE L'INDÉPENDANCE DES AGENCES RÉGULATRICES BRÉSILIENNES

L'établissement d'agences régulatrices indépendantes dans les années 1990 a représenté une reorganisation du système régulateur du Brésil. Néanmoins, les enjeux de la régulation ne finissent pas avec l'établissement des règles formelles. L'indépendance formelle se traduit-elle en indépendance dans la pratique? Dans quelles conditions le pouvoir Exécutif choisira intervenir dans les agences? En ayant à l'esprit ces considérations, la présente étude a pour buts d'identifier le niveau d'intervention dans les agences régulatrices fédérales brésiliennes et d'apporter un essai d'explication. Les hypothèses fondamentales sont que les préférences du pouvoir exécutif et le niveau d'indépendance formelle sont importants. Le niveau d'intervention et d'indépendance formelle sont mis en oeuvre moyennant la construction de deux indices. Un modèle de panel à effets aléatoires est estimé et l'analyse montre que les préférences du président et le niveau d'indépendance formelle sont importants pour expliquer l'intervention politique.

Mots-clés: Agences Régulatrices; Indépendance; Dessin Institutionnel.

1 INTRODUÇÃO

A década de 1990 foi palco de profundas transformações na estrutura do Estado brasileiro. A exaustão do modelo estatista de desenvolvimento (BRESSER PEREIRA, 1997) teve seu ápice na onda de privatizações dos anos Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002), gerando um movimento que culminou na largamente estudada reforma do Estado brasileiro.

Tal reforma tornou a relação entre o Estado e o mercado mais complexa, 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?

Nesse sentido, esse 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 *agent-principal* entre as agências regulatórias (*agent*) e o Poder Executivo (*principal*).¹

A análise centra-se na independência das agências federais frente ao Poder Executivo. 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, isto é, na captura por grupos de interesse ou na captura política. Neste sentido, deixa-se claro que o foco deste artigo é exclusivamente na independência política das agências regulatórias, concentrando-se na relação entre as agências e o Poder Executivo.

Entre 1996 e 2005 foram criadas dez agências regulatórias no âmbito federal (BRASIL, 1996, 1997a, 1997b, 1999, 2000a, 2000b, 2001a, 2001b, 2001c, 2005a) 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* (KREHBIEL, 1991; BENDOR, GLAZER, HAMMOND, 2001), a construção da credibilidade regulatória do país (LEVY; 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 deste 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 Poder Executivo interfere nas agências regulatórias após o seu estabelecimento formal como órgãos independentes?

1. A relação entre o Poder Executivo e as agências regulatórias pode ser modelada como uma relação *principal – agent* porque o Executivo delega poderes para tais agências agirem em seu nome, e guarda a prerrogativa de supervisionar a atuação destas de modo a auferir se elas estão agindo em prol dos interesses cristalizados no contrato de delegação. Neste sentido, o que se torna objeto de estudo é o incentivo e a tentativa do Executivo de reverter a delegação, controlando sua atuação.

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

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

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

Tendo como ponto de partida as hipóteses levantadas pela literatura especializada, são elencados dois fatores explicativos principais para o comportamento do Poder Executivo, a saber: o nível de independência formal 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, este artigo foi dividido em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. Na seção 2 são apresentados os principais exemplares da literatura sobre a mensuração da independência de agências regulatórias. 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 4 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 seu estabelecimento como órgãos autônomos e também ao longo do tempo, desde a sua criação.

A seção 5 se dedica à análise exploratória do padrão de interferência encontrado na seção 4. 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. Além do constrangimento institucional das regras formais, é considerado ainda o fator político presente na questão, isto é, as preferências do Poder Executivo em exercício. Como variáveis de controle são elencados o setor de atuação da agência, a vinculação ao processo de privatização e o apoio do Legislativo.

2 COMO A INDEPENDÊNCIA VEM SENDO MENSURADA NA LITERATURA

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

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

A independência dos diretores e a estabilidade do orçamento são as características centrais no debate. Mais especificamente, o mandato fixo dos diretores, a indicação dos diretores centralizada no Executivo ou compartilhada com outros atores políticos, a existência de orçamento próprio e a ausência de controle hierárquico pelo Executivo são os mais recorrentes.

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

O trabalho de Cukierman, Webb e Neyapti (1992) apresenta um Índice de Independência Formal bastante extenso, no qual os autores analisam o *status* dos diretores, o processo de formulação de políticas, os objetivos dos bancos centrais e a habilidade destes bancos de emprestar ao setor público. Outra característica importante de tal estudo é que os autores comparam os resultados do índice formal com questionários conduzidos com especialistas e também com uma medida de independência de fato, o *turnover* dos diretores. O Índice de Independência Formal é composto dos seguintes agrupamentos de variáveis:

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

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

Outro problema em tal índice é a atribuição de pesos para os agrupamentos de variáveis de forma bastante subjetiva. De acordo com os autores, as variáveis foram agrupadas “Usando pesos que achamos mais plausíveis”.² Qualquer índice que utilize codificações preestabelecidas como este traz arbitrariedade e erro para a análise, mesmo sendo baseado no conhecimento da literatura. Contudo, os autores expandem tal problema ao atribuir pesos arbitrários também para os agrupamentos (HANRETTY; KOOP, 2009).

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

2. “using weights that we considered most plausible” (CUKIERMAN; WEBB; NEYAPTI, 1992, p. 361).

o referido autor argumenta que nenhuma razão teórica poderia ser robusta o bastante para justificar pesos diferentes, de forma que a sua posição é estabelecer o mesmo peso para todos os indicadores que compõem o índice.

Construído para análise do marco regulatório antitruste latino-americano, o índice de Gheventer (2005) é composto por nove indicadores, para os quais foi atribuído o valor de 0,5 quando o atributo é presente e 0 para quando o atributo é ausente na legislação do país. Sendo de construção relativamente simples, não são construídas dimensões³ e o valor final do índice é a soma dos pontos atribuídos para cada indicador, que são os seguintes: decisão pluripessoal ou unipessoal, recursos orçamentários próprios, processo de nomeação compartilhado ou centralizado, critério de escolha que prevê especialização técnica, mandato fixo, mandato fixo curto (menor que quatro anos) ou extenso (maior ou igual a quatro anos), o Executivo não pode demitir livremente ou possui fortes restrições, influência de outros órgãos da administração direta no processo decisório, sanções são revistas/aplicadas pelo Executivo (GHEVENTER, 2005, p. 118).

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

- *Status* do presidente da agência: tempo de mandato, quem indica o presidente da agência, demissão, manutenção pelo presidente da agência de outros cargos, renovação no cargo e critérios para indicação.
- *Status* dos membros do conselho administrativo: tempo de mandato, quem indica os membros do conselho administrativo, demissão, manutenção de outros cargos pelos membros do conselho administrativo, renovação da indicação e critérios para indicação.
- Relação com o governo e o Parlamento: estabelecimento formal da independência, obrigações formais da agência frente ao governo, obrigações da agência frente ao Parlamento e quem além do Judiciário pode reverter as decisões da agência.
- Autonomia financeira e organizacional: qual a fonte do orçamento da agência, como o orçamento é controlado, quem decide sobre a organização interna da agência e quem decide sobre a política de pessoal da agência.
- Competências regulatórias: quem decide em matérias de competência da agência.

3. Nesse contexto, dimensões quer dizer o tratamento metodológico de um conceito complexo, no qual múltiplos fatores estão envolvidos. Nesse sentido, a operacionalização do conceito é geralmente feita com a construção de "dimensões" diferentes para representar as diferentes facetas desse conceito maior.

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

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

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

Do ponto de vista teórico, o problema inerente de tais análises é o de que a independência analisada é apenas a independência formal, como estabelecida na lei. Desta forma, tais análises têm que lidar com o fato de que as leis são incompletas, não estabelecendo toda e qualquer contingência futura na relação entre os órgãos regulatórios e os políticos. E também porque mesmo quando a lei é devidamente explícita, na prática os atores têm incentivos e recorrentemente desviam dela.

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

As iniciativas nesse sentido são inseridas no debate sobre a governança regulatória, que tem como uma de suas dimensões a autonomia dos órgãos regulatórios. Correa *et al.* (2006), no primeiro *survey* dedicado ao estudo da governança regulatória no Brasil, analisa a dimensão “autonomia” a partir dos seguintes pontos:

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

Os questionários foram conduzidos com os próprios reguladores e para cada dimensão os autores atribuíram o mesmo peso, por concordarem que não existe base teórica suficiente para determinar pesos diferenciados. Os autores desconstruem ainda o índice completo inicial, construindo novo índice com questões referentes à autonomia de fato, isto é, a questões que captam práticas referentes à autonomia da agência.⁴

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

- Autonomia política: mecanismo de seleção dos diretores, possibilidade de renovação do mandato dos diretores, número de diretores que não completaram o seu mandato, razões pelas quais os diretores abandonaram os seus cargos, interferência do ministro nas decisões da agência e composição do orçamento da agência.
- Autonomia administrativa: habilidade da agência de determinar sua estrutura organizacional, liberdade para fazer suas próprias escolhas em termos de pessoal, autonomia financeira para determinar seus gastos e tipo de regime legal aplicado a seus empregados.

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

- Autonomia regulatória: qual a instituição é responsável pela regulação do setor (agência, Legislativo, Executivo ou alguma combinação entre eles), tipo de poderes da agência (consultivo, supervisão, estabelecimento de preços, regras), responsabilidade da agência com relação a matérias em particular (tarifas, qualidade, proteção ao consumidor, investimentos, práticas anticompetitivas) e o poder da agência de fazer cumprir suas decisões.

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

Uma estratégia diferente na tentativa de auferir a independência na prática tem sido a criação de índices de independência de fato compostos também de informações documentais, buscando mais fidedignidade das informações. Tal iniciativa tem em mente os problemas associados ao uso da técnica de *survey* como um todo, devido ao fato de que informações relevantes para o entendimento da independência não podem ser auferidas por meio de questionários. Neste sentido, busca-se o estabelecimento de indicadores que capturem “o que realmente acontece nas instituições, e que podem ser mensuradas (ao menos em parte)”.⁵

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

5. “*what actually happens inside the institutions, and which could be measure (at least in part)*” (MONTROYA; TRILLAS, 2009).

- Frequência de *revolving door*.⁶
- Frequência de contatos *ad hoc* – como troca de *expertise* e encontros regulares entre os políticos e os reguladores.
- Influência na definição do orçamento.
- Influência na definição organizacional.
- Peso da representação partidária na indicação dos membros.
- Vulnerabilidade política – saída antes do fim do mandato dos diretores.
- Participação ativa no processo decisório da agência.

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

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

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

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

6. *Revolving door* é o movimento de atores entre diferentes papéis no processo regulatório como legisladores, reguladores e indústrias reguladas, podendo ser desempenhados ao mesmo tempo ou em uma determinada sequência. O *revolving door* pode levar à captura porque abre espaço para a atuação de atores com informação e posição privilegiadas no processo regulatório.

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. A seguir tem-se o quadro 1 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 quatro anos?	1 (sim) 0,5 (≤ quatro 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 e elaboração da autora.

O índice é composto por dez variáveis, focadas na independência das agências frente ao Executivo. A variável *mandato* refere-se ao horizonte temporal do regulador frente ao Poder Executivo. 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 quatro anos, em referência ao mandato presidencial. Quem indica os diretores da agência é relevante devido ao tipo de relação que o diretor manterá com o Poder Executivo. 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 a critério de quem os indicou. Há ainda a possibilidade de demissão no início do mandato que sinaliza um período de “teste” dos diretores, podendo ser uma abertura para o Executivo avaliar se o comportamento do diretor se adéqua às suas preferências.

A possibilidade de renovação do mandato sinaliza menos independência da agência já que induz o regulador a pautar suas decisões com base nas preferências dos atores políticos, como forma de assegurar sua manutenção no cargo. A variável *experiência* 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.⁷

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 requisito para a tomada de decisões. Já a variável *revisão* diz respeito à possibilidade de reversão das decisões da agência por outros atores que não o Judiciário. Tal variável trata diretamente da 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 em um mecanismo bastante ressaltado na literatura, sendo a

7. Nesse ponto, foi considerada a formação acadêmica do diretor e também a atuação profissional. Pode-se argumentar que o vínculo com o setor possa incentivar a captura pelos regulados. Tal ponto não é discutido em profundidade, tendo em vista que o foco deste trabalho é a captura política e não a por grupos de interesse.

agência mais independente quando seu orçamento é definido por ela própria 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 (1982), ou ainda não prover recursos humanos suficientes para a agência como 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. Essa variável tem por base também o programa de pesquisa em torno do uso de procedimentos administrativos como forma de controle político, instituído por McCubbins, Noll e Weingast (1989).

A seguir 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	1	0,5	0	1
Anatel/1997	1	1	1	1	1
Anatel/2001 ¹	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 ¹	0	1	0	1	0
Anatel/1997	1	1	0	1	0
Anatel/2001 ¹	1	1	0	1	0
ANP	1	1	0	1	0
Anvisa	1	1	0	1	0
ANS	1	1	0	1	0

(Continua)

(Continuação)

Agência	Autorização	Revisão	Recursos	Pessoal	Procedimentos
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: Brasil (1996, 1997a, 1997b, 1999, 2000a, 2000b, 2001a, 2001b, 2001c, 2005a).

Elaboração da autora.

Nota: ¹ Refere-se ao desenho institucional da agência após a modificação ocorrida.

Obs.: Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel); Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel); Agência Nacional do Petróleo (ANP); Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa); Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS); Agência Nacional de Águas (ANA); Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ); Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT); Agência Nacional do Cinema (Ancine) e Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC).

A observação da tabela 1 aponta que dos dez indicadores incluídos no índice, quatro não possuem variação entre as agências. O orçamento das agências tem por base recursos próprios, como fundos e multas, e também recursos do governo. Contudo, a liberação é feita na Lei Orçamentária Anual (LOA), 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” (BRASIL, 2000c).

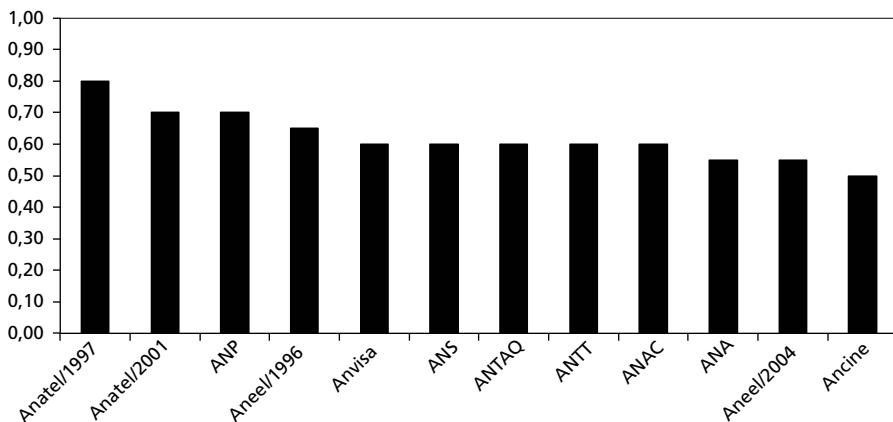
As demais semelhanças remetem às diretrizes constitucionais, como a indicação seguida de aprovação pelo Senado Federal dos diretores e também a possibilidade de modificação dos procedimentos das agências mediante medidas provisórias, poder delegado ao Poder Executivo na Constituição Federal de 1988. 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 quatro primeiros meses de atuação do diretor.

A possibilidade de recondução dos diretores faz que estes se tornem 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 foi retirado de seu desenho institucional, permitindo também a recondução. Na variável que se refere à necessidade de aprovação de decisões pelo governo, as agências se dividem, tendo as que não requerem a aprovação do governo para o estabelecimento de suas principais regras e aquelas que necessitam desta aprovação. Caso ímpar é o da Aneel que em 2004 perdeu o

poder de definir os contratos de concessão autonomamente, passando a depender 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.

A seguir inserimos o *ranking* das agências no Índice de Independência Formal transformado em uma escala de 0 a 1.

GRÁFICO 1
Índice de Independência Formal – agências federais brasileiras



Fonte: Brasil (1996, 1997a, 1997b, 1999, 2000a, 2000b, 2001a, 2001b, 2001c, 2005a).
Elaboração da autora.

O gráfico 1 apresenta o nível de independência das agências regulatórias brasileiras. Em uma escala de 0 a 1, a independência das agências brasileiras é razoavelmente alta.⁸ Anatel e ANP são as agências que apresentam a maior independência formal.⁹ Como foi visto na análise por indicador, 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 por meio 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

8. Nesse caso a comparação é estritamente entre agências e com a pontuação mais alta possível que é 1. Não foi possível fazer a comparação entre países, tendo em vista que os índices aplicados em diferentes estudos são bastante distintos.

9. Quanto à ANP, é provável o questionamento sobre o papel desempenhado pela Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras) no processo decisório de políticas públicas da agência. Contudo, apesar de sua importância, tal processo decisório foge ao escopo deste estudo, que se preocupa com a independência das agências frente ao Poder Executivo.

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,¹⁰ 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 eventuais 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 artigo é o de que o jogo da delegação de poderes do Poder Executivo para as agências regulatórias não acaba com o estabelecimento do “contrato delegativo” ou das regras formais. Neste sentido, o foco da seção 4 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, por meio 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.

al 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 Poder Executivo 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, em que 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.

10. De acordo com Gilardi (2005), a regulação é econômica quando lida com tarifas, entrada, saída e serviços de uma indústria, enquanto a regulação social se preocupa com questões não econômicas, como saúde e segurança.

A estratégia deste estudo para lidar com tal problemática é a análise dos eixos principais de independência das agências, citados anteriormente, por meio 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, por meio 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; NEYAPTI, 1992; MONTOYA; TRILLAS, 2009), a composição da diretoria (MAGGETTI, 2006) e o orçamento (SPILLER, 1990; MAGGETTI, 2006).

Necessariamente restrito, por não incluir dezenas de outras variáveis que compõem a independência das agências regulatórias, a construção de tal índice mostra-se relevante por focar nas variáveis mais destacadas na literatura especializada sobre a independência das agências e também por 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 fim 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 isso em mãos, nota-se que entre os 152 diretores, 25 entregaram o cargo antes do fim do mandato: seis da ANAC, dois da Ancine, quatro da ANP, um da Anvisa, dois da ANA, dois da ANTAQ, cinco da Anatel e três da ANTT. Sobre estes casos, cinco 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 deixou o 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.

Nesse sentido, quando uma agência permanece por muito tempo sem um ou mais diretores, o funcionamento da agência reguladora como um todo é prejudicado. Assim, a vacância na diretoria das agências pode ser considerada 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 1997-2008

(Em dias)

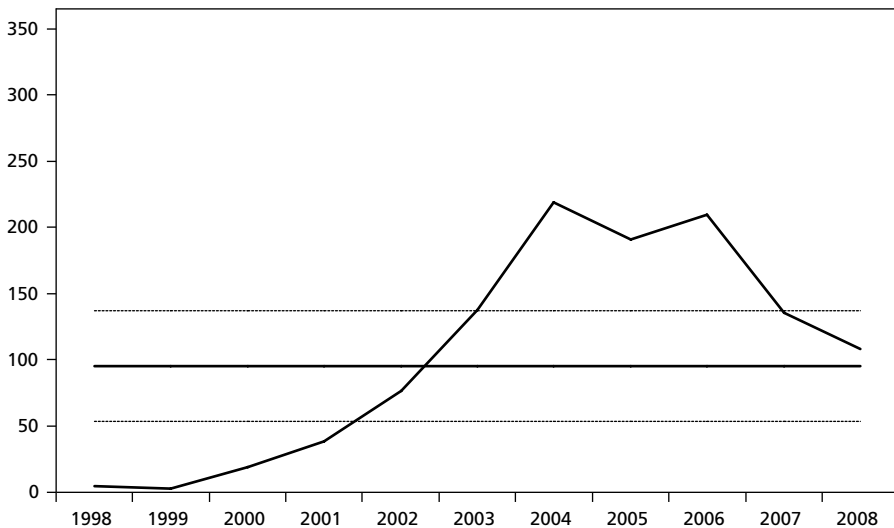
Agência	N	Mínimo	Máximo	Média	Desvio-padrão
ANA	9	0	324	61,11	106,753
ANAC	3	0	116	47,00	61,049
Anatel	12	0	365	128,33	134,660
Ancine	6	76	365	214,83	130,824
Aneel	12	0	226	52,08	90,767
ANP	11	0	365	202,82	167,398
ANS	10	0	273	110,20	106,208
ANTAQ	8	0	317	136,50	149,500
ANTT	8	0	352	92,88	140,030
Anvisa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

Fonte: Informações das agências.
Elaboração da autora.

Como pode ser visto na tabela 2, todas as agências brasileiras apresentam vacância relativamente alta de suas diretorias. O caso mais sintomático é o da ANP, em que 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. A seguir é apresentado o gráfico 2, da vacância por ano. Para calcular a vacância, foi tirada a média de dias em que as agências passaram sem algum de seus diretores durante o ano.

GRÁFICO 2

Vacância anual das agências regulatórias brasileiras



Fonte: Informações das agências.
Elaboração da autora.

No gráfico 2, a linha mais escura representa a vacância média e as linhas horizontais mais claras um desvio-padrão acima e abaixo da média ao longo do período. 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 Poder Executivo 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” (BRASIL, 2005b). O orçamento da agência tem por base principalmente fontes próprias. Contudo, sua efetiva liberação depende diretamente do governo, que tem o poder de reter recursos mesmo após aprovação do orçamento da agência pelo Legislativo. Em outros termos, o Poder Executivo delegou poderes às agências, mas manteve a “chave do cofre”.

Em princípio, a reserva de contingência é estabelecida pelo Poder Executivo como uma forma de estabelecer uma fonte de recursos para o caso de emergências. Contudo, a origem de tais recursos é escolha discricionária do Poder Executivo e a sua aplicação não é detalhada no orçamento.

O que torna o contingenciamento algo relevante para o estudo das agências regulatórias, é que o orçamento da agência tem por base recursos próprios, não dependendo de recursos do governo como os demais órgãos governamentais, de forma que não são fonte regular de recursos para o orçamento da União. Uma questão que se pode levantar quanto ao uso do contingenciamento como variável relevante é que o contingenciamento pode significar uma medida de restrição fiscal do governo. Contudo, a comparação entre as agências em um mesmo período pode identificar se tal efeito da “restrição fiscal” afeta as agências igualmente ou é fruto das escolhas e das prioridades do governo.

O contingenciamento do orçamento das agências pode ser obtido com dados do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) e a fórmula é a seguinte:¹¹

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

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. A seguir, são apresentados os dados das agências regulatórias brasileiras.

TABELA 3
Contingenciamento orçamentário das agências regulatórias brasileiras¹

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: Siafi.

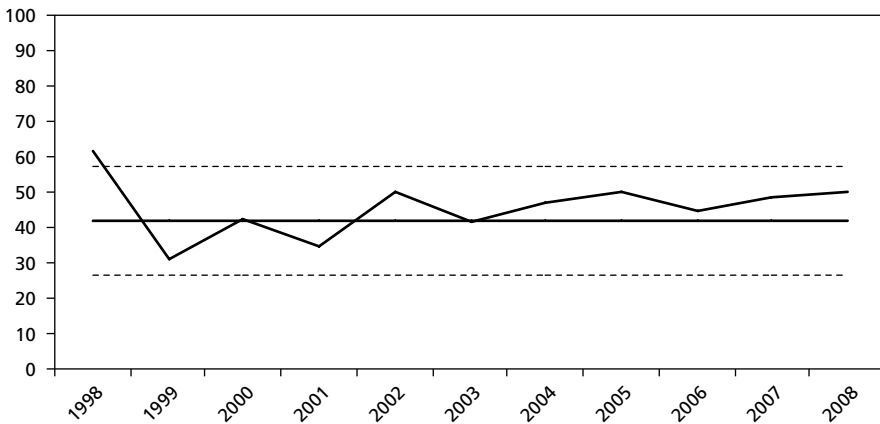
Elaboração da autora.

Nota: ¹ Os valores apresentados são a porcentagem do orçamento contingenciado de cada agência para o período 1997-2008.

11. Dados do Siafi disponíveis em: <www.camara.gov.br>.

A tabela 3 indica que o contingenciamento de orçamento é uma prática frequente e presente em todas as agências, em maior ou menor grau. A agência mais afetada por tal prática é a ANP, em que a média de contingenciamento é de 82%, chegando até 93,91% em 2007. Contrariamente, a Anvisa é a agência menos afetada, com média de contingenciamento na ordem de 20%. A seguir, é apresentado o gráfico 3 com a evolução do contingenciamento anualmente.

GRÁFICO 3
Evolução anual do contingenciamento orçamentário
(Em %)



Fonte: Siafi.
Elaboração da autora.

Novamente, a linha mais escura representa o contingenciamento orçamentário médio e as mais claras o desvio-padrão. Nota-se que não há um padrão claro de crescimento do contingenciamento ao longo do tempo, tendo uma disposição “zigue-zague” 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 Poder Executivo no sentido de alterar o processo de tomada de decisão da agência. Contudo, ao contrário do esperado, não foram encontradas modificações neste sentido. Das dez agências regulatórias federais, somente a Anatel não sofreu modificações por meio de medidas provisórias. Contudo, tais modificações dos desenhos das agências não visam especificamente à alteração dos procedimentos da agência.

Com relação ao escopo de atuação da agência, a análise mostrou que tornar a agência menos influente no processo regulatório não se mostrou como um mecanismo de interferência utilizado com frequência, já que apenas a Aneel sofreu este tipo de intervenção, como consequência do caso bastante conhecido da crise elétrica de 2001, em que 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, remetem diretamente ao projeto de “lei geral das agências reguladoras”, enviado à Câmara dos Deputados em 2004 pela Presidência – Projeto de Lei (PL) nº 3.337. Fruto direto do relatório do grupo de trabalho interministerial (BRASIL, 2003), instituído logo no início do governo Lula e coordenado pelo ministro da Casa Civil, José Dirceu, o PL tem como foco principal a redistribuição de poder entre as agências e os ministérios gestores e os mecanismos de controle social da regulação.

A exemplo da Aneel, o objetivo do projeto é devolver aos ministérios a prerrogativa de estabelecer os contratos de concessão. O argumento principal é 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:

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 (BRASIL, 2003, p. 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. O projeto busca instituir, também, a obrigatoriedade de 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 elas os procedimentos administrativos que integrem os interesses da sociedade diretamente no processo decisório da agência.

Tal iniciativa do Executivo de propor um PL 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 dez anos de criação da primeira agência, uma rede de apoio foi criada, de forma que modificações significativas no modelo sofreram resistência das próprias agências, passando pela Associação Brasileira de Agências de Regulação (Abar), até associações de empresas que atuam no mercado como a Associação Brasileira de Infraestrutura e Indústrias de Base (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 da independência das agências na prática, o índice de interferência neste estudo construído tem por base os principais mecanismos utilizados pelo Poder Executivo 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.

A seguir são apresentados os indicadores que compõem o Índice de Interferência Política neste artigo 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 e elaboração da autora.

Como analisado anteriormente, as variáveis referentes ao mandato dos diretores, à vacância das diretorias e ao contingenciamento orçamentário são os mecanismos de interferência política mais utilizados pelo Poder Executivo. Tendo em vista que o presente índice não foi ainda validado na literatura, será utilizada a técnica da análise fatorial para sua construção. A lógica é a de que a análise fatorial indica os padrões e as relações latentes entre um grupo de variáveis, examinando se o conjunto de variáveis pode ser condensado em um conjunto menor de *fatores* ou componentes (HAIR *et al.*, 2006).

A análise fatorial se constitui em uma 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 apresenta como uma “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, que resume a maior parte da informação original (variância) a um número mínimo de fatores (HAIR *et al.*, 2006).

Dito isso, a análise terá por base as três variáveis anteriormente expostas que foram padronizadas para apresentar uma distribuição normal. As tabelas 4 e 5 apresentam o processo de criação a partir da análise fatorial.¹²

TABELA 4
Comunalidades

	Inicial	Extração
Turnover	1,000	,227
Vacância	1,000	,573
Contingenciamento	1,000	,551

Fonte e elaboração da autora.

Obs.: Método de extração: análise de componentes principais.

TABELA 5
Total da variância explicada

Componente	Autovalores inicial			Extração final		
	Total	Variância (%)	Acumulado (%)	Total	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			

Fonte e elaboração da autora.

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 um. Como pode ser visto ainda, este fator carrega sozinho cerca de 45% da variância das variáveis incluídas na análise. A seguir são apresentadas as “cargas fatoriais”.

12. A análise fatorial foi feita com o uso do Statistical Package for the Social Sciences (SPSS), versão 16.

TABELA 6
Matriz das cargas fatoriais

Variável	Componente
Turnover	,476
Vacância	,757
Contingenciamento	,742

Fonte e elaboração da autora.

As cargas fatoriais representam a correlação entre o fator e a variável em questão. Segundo Hair *et al.* (2005), o nível mínimo aceitável é 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, indicando que a matriz pode ser fatorada. O Bartlett's Test of Sphericity foi significativo no nível de 95%, indicando que a matriz analisada não é uma identidade. Já o valor da estatística *Alpha de Cronbach*, que é uma medida de confiabilidade da escala construída foi de 0,380.

A partir dessa análise foi possível a construção de única medida que representa as três variáveis, isto é, para os fins deste trabalho, que representa a interferência política nas agências reguladoras brasileiras. Neste sentido, tal medida se constitui também em uma 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 por meio da análise fatorial foram convertidos em uma escala de 0 a 1.¹³

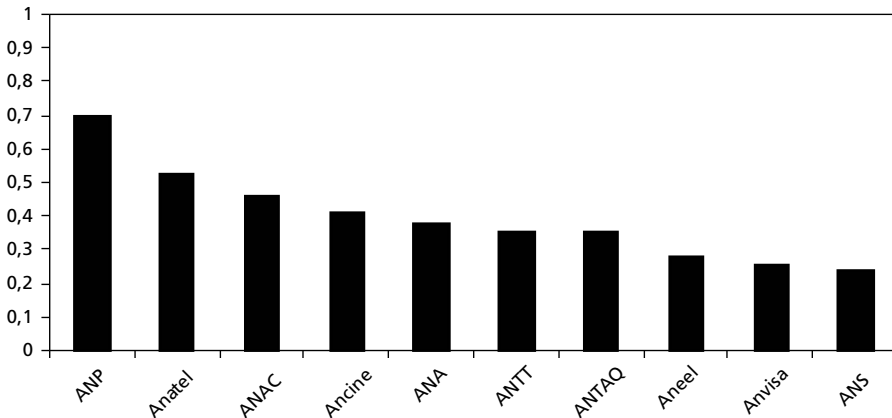
A média de interferência política, que varia de 0 a 1, é 0,3950, com desvio-padrão de 0,26094. Tendo em mente que o índice foi construído de forma que quanto maior o valor, maior a interferência política. Nota-se que, pelos indicadores incluídos na presente análise, a interferência na média é relativamente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

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

13. A fórmula para a transformação foi a seguinte:
em que: F_i é i-ésimo escore fatorial, F_{\min} é o escore fatorial mínimo e F_{\max} o escore fatorial máximo.

De forma semelhante ao feito na seção anterior com o Índice de Independência Formal, a seguir são apresentadas as agências regulatórias brasileiras em termos do grau de interferência política. Os valores para cada agência são referentes à média do período estudado.

GRÁFICO 4
Índice de Interferência Política – agências federais brasileiras



Fonte e elaboração da autora.

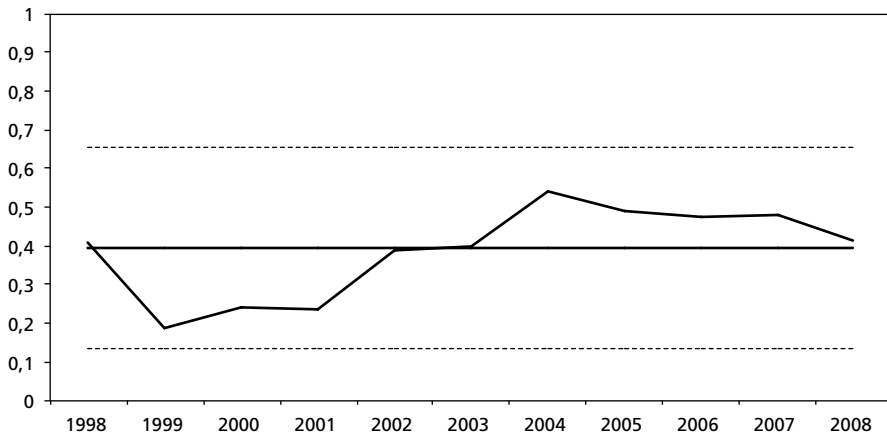
Observando o gráfico 4, nota-se que todas as agências regulatórias brasileiras sofrem interferência política, contudo, há diferenças marcantes no grau de interferência. Contrariamente ao esperado, as agências que mais sofrem interferência política são ANP e Anatel que, com exceção apenas da Aneel que 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, a Anvisa e a ANS, estas últimas de regulação social e classificadas no relatório do grupo de trabalho interministerial sobre as agências reguladoras como agências “executivas” e não como agências “regulatórias”¹⁴ (BRASIL, 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 agências do grau de interferência política. No gráfico 5 pode ser vista a evolução da interferência política ao longo do tempo.

14. Agências regulatórias possuem autonomia administrativa para tomar decisões, já as agências executivas, por definição, apenas executam as diretrizes indicadas pelo governo.

GRÁFICO 5
Evolução da interferência política nas agências federais brasileiras



Fonte e elaboração da autora.

O gráfico 5 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 5 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 de 2002, mantendo-se acima da média durante todo o governo Lula.

O que pôde ser visto com essa descrição das informações obtidas com o Índice de Interferência Política é que a mudança de governo tem impacto sobre o grau de 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 neste estudo alcançados possam ser comparados. A seção 5 se dedicará à tentativa de explicação do padrão 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 Poder Executivo 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 permitem traçar resultados conclusivos sobre o tema. Contudo, o objetivo da presente seção é avaliar em quais condições o Poder Executivo decide interferir nas agências.

Longe de explicar em sua plenitude 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 proposta. Por último, são apresentados os resultados alcançados e também novos caminhos para o aprofundamento da análise da interferência política nas agências regulatórias brasileiras.

5.1 Mensurando as variáveis independentes

São duas as variáveis de interesse para o presente modelo explicativo: as preferências do presidente e o nível de independência formal apresentado pela agência. Adicionalmente, serão incluídas variáveis de controle referentes aos ministérios aos quais as agências se vinculam, o setor de atuação da agência, a base de apoio do presidente no Legislativo e a vinculação da agência ao processo de privatização.

5.2 Preferências do presidente

As preferências do ator são o ponto de partida natural para 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. Neste estudo, 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, este se apresentava contrário à independência das agências, sendo considerado um “choque político” nesta questão específica (MATTOS; MUELLER, 2004) ou um “teste” para a autonomia das agências (PACHECO, 2003).

Nunes, Andrade e Costa (2003) em 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; COSTA, 2003, p. 6).

Trazendo pra o centro da discussão a autonomia das agências, o governo Lula passou de posição contrária ao modelo para 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 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.

5.3 Independência formal das agências regulatórias

Os mecanismos legais de independência das agências se mostram como o principal constrangimento institucional à interferência pelo Poder Executivo. Isto porque a lei impõe custos para sua ação, de forma que o Poder Executivo 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 Poder Executivo.

5.4 Variáveis de controle

Algumas variáveis podem afetar o nível de interferência nas agências que não as preferências do presidente e a independência formal desfrutada pela agência.

Neste sentido, são incluídas no modelo algumas variáveis de controle, como o setor de atuação da agência, a vinculação ao processo de privatização 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 mais independência para o mercado, algo de menos importância para agências com competências voltadas para garantia da qualidade de determinados serviços (GILARDI, 2005). Agências de regulação econômica estariam mais comprometidas com a independência porque sua principal tarefa é a regulação de preços e tarifas, de modo que se sua atuação não possui credibilidade e os preços são controlados arbitrariamente pelo governo, as empresas não possuem incentivo para investir no setor.

De modo similar, Mueller e Pereira (2002) sugerem que agências vinculadas ao processo de privatização teriam necessidade maior de sinalizar para o mercado recém-aberto que o governo não interferirá no marco regulatório unilateralmente, que as regras são estáveis e que não há riscos de expropriação das empresas, uma vez que estas investiram no setor. Neste sentido, espera-se que agências envolvidas no processo de privatizações sejam mais independentes. Nos dois casos, são inseridas variáveis *dummy* classificando as agências em termos do setor de atuação ou do envolvimento com o processo de privatização.¹⁵

Por último, é incluído no modelo o apoio do Legislativo ao presidente no ano em questão. A ideia 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 por meio 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.

5.5 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 dez agências regulatórias ao longo de 12 anos. Tendo isto em mente, os dados requerem tratamento especial. Neste sentido, o método de inferência utilizado será um modelo linear de painel com efeitos aleatórios.

15. Agências de regulação econômica: Aneel, Anatel, ANP, ANTT, ANTAQ, ANA e ANAC. Agências de regulação social: ANS, Anvisa e Ancine. Agências vinculadas ao processo de privatização: Aneel, Anatel e ANP.

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 invariantes no tempo, como variáveis explicativas, o que é de fundamental importância para este artigo (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 subtraído o valor mínimo observado. Dessa forma, a distribuição original é mantida, mas apresenta apenas valores positivos.¹⁶ Na tabela 7 são apresentados os resultados para três modelos de painel. O primeiro estima apenas as duas variáveis de interesse. Os seguintes inserem as variáveis de controle.¹⁷

TABELA 7
Modelo de regressão – interferência política

Variável	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Constante	-.4874629 (.3139096)	.0201547 (.3988567)	-.3944465 (.3214336)
Preferências	.2545689*** (.0516713)	.3931759*** (.1144947)	.3966519*** (.1155529)
Independência formal	1.150291** (.481192)	.743679 (.5396683)	1.129609** (.4869106)
Setor			.096956 (.0669941)
Privatização		-.1567826** (.0708637)	
Câmara		-.0119852 (.0074575)	-.0123829* (.0075263)

(Continua)

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

17. O painel de efeitos aleatórios foi feito com uso do Stata, versão 9.

(Continuação)

Variável	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Senado		.0088681 (.006704)	.0094084 (.006762)
R ²	0.2657	0.3348	0.3142
Wald X ²	24.70***	38.31***	33.35***
N	89	89	89

Fonte e elaboração da autora.

Notas: * sig. a 0,10.

** sig. a 0,05.

*** sig. a 0,01.

Obs.: Erro padrão entre parênteses.

O modelo exploratório exposto acima acerca dos determinantes da interferência política indica que as preferências do presidente de fato impactam no 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 três modelos. Dito de outra forma, a mudança para o governo Lula aumenta a 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 dois 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 mais independência, porém, pelo mesmo motivo, tinha mais incentivos para buscar interferir em seu funcionamento após o estabelecimento das regras formais.

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 três modelos.

A variável *privatização* também apresenta o sinal esperado no modelo e é significativa. Isto é, as agências vinculadas ao processo de privatização (Aneel, Anatel e ANP) sofrem interferência menor do que o conjunto das demais agências.

Com relação ao apoio do Legislativo, as duas Casas foram incluídas separadamente e apenas a porcentagem de cadeiras no Senado Federal 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 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou trazer para a discussão elementos metodológicos e também substantivos acerca da independência das agências regulatórias. Foi revisada a literatura empírica sobre mensuração da independência de agências e também buscou-se contribuir para o debate com a criação de um índice que capta a interferência política na prática em tais órgãos. Por meio do índice foi possível notar que a interferência varia substancialmente entre as agências e ao longo do tempo.

No plano explicativo, a 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 a vinculação ao processo de privatização. O primeiro, apesar de apresentar resultados significativos, aparece com o sinal contrário do esperado com base na literatura, indicando que a interferência é maior quando a independência formal é alta.

Em resumo, o que se pode depreender da presente análise é que a interferência política nas agências varia de acordo com as preferências do presidente, e que uma alta independência formal não só não é um empecilho eficaz contra a interferência de presidentes contrários à independência das agências, como se constitui em um bom preditor para a interferência. Contudo, estes resultados são ainda iniciais e não é o objetivo deste artigo apresentá-los como conclusivos. Trata-se de uma análise exploratória, que busca trazer elementos novos para o debate.

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

Outra questão 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 mais conhecimento da dinâmica interna do Executivo, algo que extrapola o escopo deste trabalho.

Sendo assim, este estudo 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.

REFERÊNCIAS

ANDRES, L. *et al.* **Assessing the Governance of Electricity Regulatory Agencies in the Latin American and Caribbean Region**: a benchmarking analysis. Policy Research, Washington, DC: 2007 (Working Paper, n. 4380).

BENDOR, J.; GLAZER, A.; HAMMOND, T. Theories of Delegation. **Annual Review of Political Science**, v. 4. 2001.

BRASIL. **Lei nº 9.427**. Dispõe sobre a criação da Aneel. Brasília: Congresso Nacional, 1996.

_____. **Lei nº 9.472**. Dispõe sobre a criação da Anatel. Brasília: Congresso Nacional 1997a.

_____. **Lei nº 9.478**. Dispõe sobre a criação da ANP. Brasília: Congresso Nacional, 1997b.

_____. **Lei nº 9.782**. Dispõe sobre a criação da Anvisa. Brasília: Congresso Nacional, 1999.

_____. **Lei nº 9.961**. Dispõe sobre a criação da ANS. Brasília: Congresso Nacional, 2000a.

_____. **Lei nº 9.984**. Dispõe sobre a criação da ANA. Brasília: Congresso Nacional, 2000b.

_____. **Lei nº 9.986**. Revoga os critérios para exoneração dos diretores e da recondução ao cargo. Brasília: Congresso Nacional, 2000c.

_____. **Lei nº 10.233**. Dispõe sobre a criação da ANTT. Brasília: Congresso Nacional, 2001a.

_____. **Lei nº 10.233**. Dispõe sobre a criação da ANTAQ. Brasília: Congresso Nacional, 2001b.

_____. **Medida Provisória nº 2.228-1**. Dispõe sobre a criação da Ancine. Brasília: Congresso Nacional, 2001c.

_____. Presidência da República. Casa Civil. **Análise e avaliação do papel das agências reguladoras no atual arranjo institucional brasileiro**: relatório do grupo de trabalho interministerial. Brasília: Congresso Nacional, 2003. Disponível em: <www.presidencia.gov.br>. Acesso em: 18 abr. 2006.

_____. **Lei nº 11.182**. Dispõe sobre a criação da ANAC. Brasília: Congresso Nacional, 2005a.

_____. Câmara Federal. **Contingenciamento**. Brasília, 2005b. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/73423.html>>. Acesso em: 16 fev. 2010.

BRESSER PEREIRA, L. C. **A Reforma do Estado nos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Mare, 1997.

CORREA, P. *et al.* **Regulatory governance in infrastructure industries**: assessment and measurement of Brazilian regulators. Washington, DC: The World Bank, 2006.

CUKIERMAN, A.; WEBB, S.; NEYAPTI, B. Measuring the Independence of Central Banks and its Effects on Policy Outcomes. **The World Bank Economic Review**, v. 6, n. 3, 1992.

FIGUEIREDO, R. Budget Institutions and Political Insulation. **Journal of Public Economics**, v. 87, n. 12, 2003.

FIORINA, M. Legislative Choice of Regulatory Forms: legal process or administrative process? **Public Choice**, v. 39, 1982.

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

GILARDI, F. The Formal Independence of Regulators: a comparison of 17 countries and 7 sectors. **Swiss Political Science Review**, v. 11, n. 4, p. 139-167, 2005.

GUTIERREZ, L. Regulatory Governance in the Latin American Telecommunications Sector. **Utilities Policy**, n. 11, 2003.

HAIR, J. *et al.* **Multivariate Data Analysis**. 6. ed. Upper Saddle River, NJ: Pearson Prentice Hall, 2006.

HANRETTY, C.; KOOP, C. **Measuring Regulators' Statutory Independence Draft**. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1449103>. Acesso em: 14 dez. 2009.

KREHBIEL, K. **Information and Legislative Organization**. Ann Arbor: Michigan University Press, 1991.

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

MAGGETTI, M. Between Control and Autonomy: implementing independent regulatory agencies, an empirical comparison. *In*: CONFERENCE FRONTIERS OF REGULATION: ASSESSING SCHOLARLY DEBATES AND POLICY CHALLENGES. Universidade de Bath, 2006.

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

MCCUBBINS, M.; NOLL, R.; WEINGAST, B. Structure and process, politics and policy: administrative arrangements and the political control of agencies. **Virginia Law Review**, v. 75, n. 2, p. 431-482, 1989.

MELO, M. A. Política regulatória: uma revisão da literatura. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, v. 50, p. 7-44, 2000.

_____. A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 116, n. 46, p. 55-68, 2001.

MELO, M. A.; PEREIRA, C. Delegating Powers at the State Level: explaining the institutional designs of independent regulatory agencies in Brazil. *In*: 100TH ANNUAL MEETING OF THE AMERICAN SCIENCE ASSOCIATION, Chicago, 26 Sept. 2004.

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

MONTOYA, M.; TRILLAS, F. The Measurement of Regulator Independence in Practice: Latin America and the Caribbean. **International Journal of Public Policy**, v. 4, n. 1, 2009.

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

MUELLER, B.; PEREIRA, C. Credibility and the design of regulatory agencies in Brazil. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 22, n. 3, p. 65-88, 2002.

NUNES, E.; ANDRADE, H.; COSTA, C. 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. **Databrasil**, Universidade Cândido Mendes, 2003.

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

OLIVEIRA FILHO, G. Desenho regulatório e competitividade: efeitos sobre os setores de infra-estrutura. **GVpesquisa**, Relatório n. 26, 2005.

PACHECO, R. S. Agências reguladoras no Brasil; ulisses e as sereias ou narciso e eco? *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7. Panamá, 2003, p. 1-10.

PÓ, M. V. **O jogo regulatório brasileiro**: a estabilidade contratual para além da autonomia das agências. 2009. Tese (Doutorado) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo EAE, 2009.

PRADO, M. Institutional Reforms, Legal Transplants and Political Systems. *In*: SELA CONFERENCE, June 2007a.

_____. **The Challenges and Risks of Creating Independent Regulatory Agencies**: a cautionary tale from Brazil. 2007b. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=983807>>. Acesso em: 11 set. 2007.

SPILLER, P. Politicians, Interest Groups and Regulators: a multiple-principals agency theory, or let them “be bribed”. **Journal of Law and Economics**, v. 33, n. 1, 1990.

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

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

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

WOOD, B. D.; WATERMAN, R. The dynamics of political control of bureaucracy. **The American Political Science Review**, v. 85, n. 3, p. 801-828, 1991.

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

Originais submetidos em abril de 2010. Última versão recebida em julho de 2010. Aprovado em julho de 2010.

AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS NO BRASIL: REPENSANDO PRÁTICAS E METODOLOGIAS DAS PESQUISAS AVALIATIVAS*

Paulo de Martino Jannuzzi**

A ampliação do escopo e da cobertura da política social no Brasil, processo este dinamizado a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/88), vem ensejando esforços crescentes do campo de monitoramento e avaliação de programas sociais no país. Contudo, em que pesem tais esforços de aprimoramento, é preciso reconhecer que a proposição de sistemas de monitoramento para acompanhar as ações e os programas governamentais e a especificação de pesquisas de avaliação destes últimos ainda padecem de uma série de dificuldades.

Essas dificuldades no monitoramento e na avaliação de programas no Brasil – e as frustrações decorrentes disto – são consequência, em boa medida, de desenvolvê-los seguindo modelos e prescrições muito particulares e padronizados, sem a devida “customização” que deveriam ter em função do estágio de maturidade dos programas – ou do momento do “ciclo de vida” em que eles se encontram –, ou, ainda, de conduzi-los sem uma análise prévia do grau de avaliabilidade dos programas.

Este texto procura, assim, trazer alguma contribuição de natureza conceitual e metodológica para auxiliar na estruturação de sistemas de monitoramento e na especificação de pesquisas de avaliação, que realmente se prestem ao objetivo de permitir o acompanhamento contínuo e o aprimoramento efetivo da ação governamental e, portanto, a gestão de programas.

Como na pesquisa acadêmica, não existe uma receita única, pronta e acabada para responder a qualquer tipo de demanda avaliativa. Frente à complexidade do objeto de estudo, e sem prejuízo do rigor metodológico, é preciso que o estudo de avaliação seja conduzido com certa maleabilidade e pluralismo metodológico, triangulação de abordagens investigativas e complementaridade de técnicas quantitativas e qualitativas. Ainda que um tanto óbvio, não é bem assim que os estudos têm sido conduzidos no Brasil.

Palavras-chave: Monitoramento; Avaliação; Políticas Públicas; Programas Sociais.

* Agradeço ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pela bolsa de produtividade concedida e aos meus ex-alunos do Curso de Especialização em Avaliação de Programas na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), Maria Rosângela Machado Silva, Mariana Almeida de Faria Sousa e Leonardo Milhomem Resende, e do Mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais da Escola Nacional de Ciências Estatísticas, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (ENCE/IBGE), Daniel Siqueira e Caroline Constant, pela oportunidade de diálogos e reflexões que me permitiram escrever o presente texto. Uma versão para fins didáticos deste artigo foi publicada como Cadernos EIAPP em 2009 pela ENAP.

** Professor da ENCE do IBGE e pesquisador do CNPq. Mestre em Administração Pública pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (EAESP/FGV-SP) e doutor em Demografia pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). E-mail: paulo.jannuzzi@ibge.gov.br

EVALUATION OF SOCIAL PROGRAMS IN BRAZIL: RETHINKING PRACTICES AND RESEARCH METHODOLOGIES

The expansion of the scope and coverage of Social Policy in Brazil, a process spurred by the Constitution of 1988, have demanded increased efforts in the field of Monitoring and Evaluation of Social Programs in the country. In spite of these improvement efforts, it is clear that the development of monitoring systems to monitor the actions and government programs and the specification of evaluation research of these programs still suffer from a number of difficulties. These difficulties in monitoring and evaluating programs in Brazil – and the resulting frustrations – are due, in first place, of using very specific models and standardized rules without proper customization that should have done depending on the stage of program maturity - or the moment of “life cycle” in which they meet - or even to lead them without prior examination of the degree of evaluability of programs.

This paper thus seeks to bring some conceptual and methodological contribution to assist in structuring monitoring systems and in the specification of evaluation research, which really lend to the goal of allowing continuous monitoring and effective government improvement.

As it happens in academic research, there is no single recipe, prompt and ready to respond to any demand evaluative. Due to the complexity of the object of study, without losing the scientific rigor, the evaluation studies should be based on some sort of methodological pluralism, triangulation of research approaches and complementarity of quantitative and qualitative techniques. Although somewhat obvious, is not the case that the studies have been conducted in Brazil.

Key-words: Monitoring; Evaluation; Public Policy; Social Programs.

EVALUACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES EN BRASIL: CONSIDERACIONES SOBRE LA NECESIDAD DE REPENSAR PRÁCTICAS Y METODOLOGÍAS DE INVESTIGACIÓN

La ampliación del alcance y la cobertura de la política social en Brasil, un proceso impulsado por la Constitución de 1988, han exigido un mayor esfuerzo en el ámbito de Seguimiento y Evaluación de Programas Sociales en el país. A pesar de estos esfuerzos de mejora, es evidente que la proposición de sistemas de monitoreo para supervisar las acciones y programas de gobierno y la especificación de la investigación evaluativa de estos programas todavía adolecen de una serie de dificultades.

Estas dificultades en el seguimiento y evaluación de los programas en Brasil – y las frustraciones resultantes – son el resultado, en gran parte, del uso de modelos y prescripciones muy específicos y estandarizados, sin adaptación adecuado que debería tener en respecto a la etapa de madurez de los programas – o el momento del ciclo de vida en la que se encuentran – o incluso para conducirlos sin examen previo del grado de evaluabilidad de programas.

Este trabajo pretende, pues, traer algún beneficio de naturaleza conceptual y la metodología para ayudar en la estructuración de los sistemas de seguimiento y la especificación de la investigación evaluativa, que realmente se prestan con el objetivo de permitir el monitoreo y mejora continua de la acción gubernamental.

Como en la investigación académica, no hay una receta única, rápida y dispuesta a responder a cualquier demanda de evaluación. Frente a la complejidad del objeto de estudio, sin perder el rigor metodológico, e necesario que la evaluación de programas siga basada en cierta maleabilidad e pluralismo metodológico, con triangulación de los enfoques de investigación e complementariedad de las técnicas cuantitativas y cualitativas. Un tanto obvio, pero no es esto que se practica en la evaluación de programas en Brasil.

Palabras-clave: Seguimiento; Evaluación; las Políticas Públicas; Programas Sociales.