



Ministério da Saúde

FIOCRUZ
Fundação Oswaldo Cruz



“A burocracia das agências reguladoras”

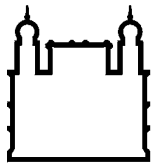
por

André Vaz Lopes

***Dissertação apresentada com vistas à obtenção do título de Mestre
Modalidade Profissional em Saúde Pública.***

Orientador: Prof. Dr. Nilson do Rosário Costa

Brasília, maio de 2013.



Ministério da Saúde

FIOCRUZ
Fundação Oswaldo Cruz



ESCOLA NACIONAL DE SAÚDE PÚBLICA
SERGIO AROUCA
ENSP

Esta dissertação, intitulada

“A burocracia das agências reguladoras”

apresentada por

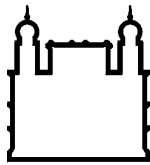
André Vaz Lopes

foi avaliada pela Banca Examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof. Dr. Pedro Ivo Sebba Ramalho

Prof. Dr. José Mendes Ribeiro

Prof. Dr. Nilson do Rosário Costa – Orientador



Ministério da Saúde

FIOCRUZ

Fundação Oswaldo Cruz



ESCOLA NACIONAL DE SAÚDE PÚBLICA
SERGIO AROUCA
ENSP

Catálogo na fonte

Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica
Biblioteca de Saúde Pública

L864 Lopes, André Vaz
A burocracia das agências reguladoras / André Vaz Lopes
-- 2013.
88 f. : tab.

Orientador: Costa, Nilson do Rosário
Dissertação (Mestrado) – Escola Nacional de Saúde
Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, 2013

1. Regulamentação Governamental. 2. Gestão em Saúde.
3. Ajustamento Social. 4. Administração Pública. 5. Agências
Reguladoras. 6. Burocracia. I. Título.

CDD - 22.ed. – 362.10425

Aos meus pais e irmão

*“Eu não me envergonho de corrigir os meus erros e mudar as minhas opiniões, porque
não me envergonho de raciocinar e aprender”*

Alexandre Herculano

“No fim tudo da certo, se não deu é porque ainda não chegou ao fim”

Fernando Sabino

AGRADECIMENTOS

A cada dia é preciso lembrar que não estamos sozinhos. Que cada conquista deve ser compartilhada não apenas com aqueles que nos ajudaram, mas também com aqueles que torcem, oram e rezam por nós.

Aproveito então essa oportunidade, então, para agradecer primeiramente à minha família, meus pais João e Helen e meu irmão Alan, que me criaram, me educaram e me incentivaram sempre a aprender e crescer.

À Míriam, pelo companheirismo, compreensão e incentivo ao longo dessa jornada.

Aos meus amigos e colegas de ANVISA, pelo apoio e contribuição com o trabalho. Não seria possível citar todos, mas também não poderia deixar de citar alguns: Marcos Paulo, Gustavo Trindade e André Dantas, cada um do seu jeito, tem uma parcela de responsabilidade nessa dissertação; Pedro Ivo, colega de trabalho, amigo, e sem dúvida o maior incentivador para que este trabalho fosse realizado.

Aos diretores da ANVISA, José Agenor, Jaime Oliveira e em especial Dirceu Barbano, por permitirem a participação no curso e apoiarem a sua conclusão. Aos demais colegas de Gabinete, e é claro, à minha chefe Vera Bacelar, que acredita na necessidade de qualificação permanente de nós servidores, e que dedica a maior parte do seu trabalho na valorização de cada um de nós.

Aos chefes de gabinete e gerentes de Rh das Agências pesquisadas pelas valiosas informações fornecidas.

Ao meu orientador, professor Nilson Costa (ENSP) e aos demais professores da ENSP e do IPEA que contribuíram para a realização do Mestrado Profissional em Desenvolvimento e Políticas Públicas. À Isabel (IPEA) que, além de professora do curso, ajudou a organizar e apoiar os alunos no decorrer das aulas. À Mônica (FIOCRUZ) por toda ajuda durante esse percurso.

Muito Obrigado!

RESUMO

As Agências Reguladoras representam a mais importante inovação no arranjo institucional brasileiro nos últimos anos. Esta dissertação se propôs a analisar a conformação burocrática e as formas de parceria que vêm sendo adquiridas pelas Agências Federais. Seguindo os estudos de Peter Evans, partimos do pressuposto que a capacidade institucional do Estado está relacionada a consolidação de uma burocracia profissional, na concepção weberiana, e a institucionalização de parcerias entre o Estado, a sociedade civil, as forças políticas e o setor produtivo. Neste trabalho buscamos identificar se há um equilíbrio entre o insulamento burocrático pretendido às Agências, para que tenham autonomia e independência decisória, e as parcerias necessárias para a maximização da capacidade do Estado em promover um processo de desenvolvimento do país. A dissertação revê a bibliografia acerca da relação entre burocracia e capacidade do Estado e os conceitos de insulamento burocrático e inserção social. Na análise das Agências frente ao marco teórico identificado no início do trabalho, colhemos dados diretamente em seis instituições: Agência Nacional de Águas – ANA, Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP, Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS e Agência Nacional do Cinema – ANCINE. A conformação burocrática das Agências foi analisada com base nas principais características de burocracias estatais eficazes: salários competitivos, promoção interna, estabilidade na carreira, e recrutamento meritocrático. As formas de inserção e conexão com a sociedade foram analisadas sobre três aspectos: participação social, controle político e interação com o mercado regulado por cada Agência. Por fim concluímos que as Agências estabeleceram relações de parceria institucionalizadas com os setores interessados, e caminham para a consolidação de uma burocracia profissionalizada tipicamente weberiana, no entanto ainda há deficiências a serem corrigidas para que alcancem a autonomia inserida definida por Evans.

Palavras-Chave: Burocracia, Agências Reguladoras, inserção social, capacidade institucional do Estado.

ABSTRAC

The Regulatory Agencies represent the most important newness in the Brazilian institutional arrangement for the last years. This essay proposes itself to analyze the bureaucratic structure and the forms of partnership which are being acquired for the Federal Agencies. Following the studies of Peter Evans, it's possible to start from the prior that the States' institutional capability is related to a strengthening of a professional bureaucracy, in Weberian conceptions, and to institutionalization of partnerships among State, civil society, political powers and production sector. This study aims to identify if there is equilibrium between the bureaucratic autonomy wanted for the Agencies - for them to have autonomy and independence - and the partnership needed to a maximization of States' capability in promoting a development process of the country. This essay revises the bibliography concerning to the relation between bureaucracy and the States' capability; and concepts of bureaucratic autonomy and social integration. Analyzing the Agencies related to the theoretical framework identified in the study's beginning, data were directly collected in six institutions: National Water Agency (ANA), National Health Surveillance Agency (ANVISA), National Agency for Oil, Natural Gas and Biofuels (ANP), National Electric Energy Agency (ANEEL), National Health Agency (ANS) and National Cinema Agency (ANCINE). The Agencies bureaucratic structure was analyzed based on the substantial character of efficient state bureaucracy: competitive salary, internal promotion, career tenure and meritocratic recruitment. The forms of insertion and connection with society were analyzed in three aspects: social participation, political control and interaction with the market regulated for each Agency. At last, the conclusion is that Agencies established relations of partnership institutionalized with interested sectors, and they walk to a consolidation of a professional bureaucracy typically Weberian, however some deficiencies remains to be amended for reaching the embedded autonomy as defined for Evans.

Keywords: bureaucracy, regulatory agencies, social integration, State's institutional capability.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Agências Reguladoras Federais	33
Tabela 2 – Características do desenho institucional das Agências reguladoras Brasileiras	34
Tabela 3 – Finalidade insitucional das Agências Reguladoras Federais Brasileiras	35
Tabela 4 – Quantitativo de Empregos Públicos previsto para as Agências Reguladoras Federais	41
Tabela 5 – Ocupação dos Cargos Públicos das Agências Reguladoras Federais	46
Tabela 6 – Composição da Força de Trabalho das Agências Reguladoras Federais Estudadas – Quantitativo	47
Tabela 7 – Composição da Força de Trabalho das Agências Reguladoras Federais Estudadas – Percentual	47
Tabela 8 – Remuneração das Carreiras de Nível Superior das Agências Reguladoras Federais	49
Tabela 9 – Grau de Formação Acadêmica dos servidores das Agências Reguladoras Federais Estudadas	51
Tabela 10 – Cargos Comissionados das Agências Reguladoras Federais	53
Tabela 11 – Remuneração dos Cargos Comissionados das Agências Reguladoras Federais	55
Tabela 12 – Remuneração dos Cargos Comissionados de Direção e Assessoramento Superior – DAS	56
Tabela 13 – Ocupação dos Cargos Comissionados das Agências Reguladoras Federais estudadas	56
Tabela 14 – Características da burocracia das Agências Reguladoras Federais estudadas	80

SUMÁRIO

INTRUDUÇÃO	1
1. BUROCRACIA E CAPACIDADE INSTITUCIONAL DO ESTADO	7
1.1. Caracterização da burocracia weberiana	7
1.2. Disfunções da burocracia	8
1.3. Burocracia, capacidade institucional do Estado e desenvolvimento	10
1.4. Insulamento Burocrático e Inserção Social	16
1.5. Atores da burocracia	20
1.6. Carreiras burocráticas	25
2. METODOLOGIA	29
2.1. O caminho percorrido	30
2.2. A escolha das Agências Reguladoras	31
3. A BUROCRACIA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NO BRASIL	33
3.1 Autonomia e controle social na Lei Geral das Agências	39
3.2. A burocracia das Agências Reguladoras	41
3.2.1. Qualificação da Força de Trabalho	50
3.2.2. Cargos Comissionados e Funções Gerenciais	51
3.2.3. As Carreiras da Regulação Federal e a autonomia das Agências	60
3.3. Relacionamento Institucional das Agências Reguladoras	63
3.3.1. Contrato de gestão e planejamento de resultados	68
3.3.2. Relacionamento com o meio político	69
3.3.3. Relacionamento com o setor produtivo	70
4. CONCLUSÃO	73
5. REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO	82

INTRODUÇÃO

Este trabalho pretende contribuir com os estudos organizacionais sobre a gestão do Estado e a influência da burocracia na capacidade das instituições públicas, com foco específico nas Agências Reguladoras Federais. Diversos autores se propuseram a discutir o papel do Estado e a sua influência no desenvolvimento e na produção do bem-estar coletivo. Não são raros os estudos sobre a intervenção estatal, as formas de organização das instituições públicas, e as necessidades de reformas administrativas ao longo do tempo.

A última grande reforma administrativa no Brasil ocorreu na década de 1990, como uma resposta, segundo Bresser-Pereira, “ao processo de globalização que reduziu a autonomia dos Estados de formular e implementar políticas, e principalmente à crise do Estado que começa a se delinear mundialmente nos anos 1970, mas que só assume plena definição nos anos 1980” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 17).

A chamada Reforma Gerencial possuía três objetivos centrais: aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência; melhorar a qualidade das decisões estratégicas; e assegurar o caráter democrático da administração pública. As ações dos serviços do Estado deveriam se voltar para o atendimento dos cidadãos, visando a criação de um novo modelo de administração pública focado em resultados e na qualidade dos serviços prestados (BRASIL, 1995).

De acordo com o Plano Diretor da Reforma do Estado, previa-se uma redefinição do papel do Estado, passando de responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, para um papel de promotor e regulador (NUNES et al., 2007).

Em maio de 1996 o Conselho de Reforma do Estado (CRE), criado pelo Decreto nº 1.738 de 8 de dezembro de 1996, decidiu recomendar à Câmara de Reforma do Estado da Presidência da República a “adoção de providências para a construção do marco legal dos entes reguladores” (BRASIL, 1997). Para o CRE, o aparato regulatório existente era “enorme, obsoleto, burocratizante e, em essência, intervencionista, sendo necessário primeiro desregular para, a seguir, regular por novos critérios e formatos mais democráticos, menos intervencionistas e burocratizados.” (BRASIL, 1996). Naquela oportunidade, previa-se que as

Agências fossem instituições dotadas de autonomia e independência decisória; celeridade processual e simplificação das relações mantidas com os consumidores, usuários e investidores; participação de usuários, consumidores e investidores no processo de elaboração de normas regulamentares; e estabilidade dos seus dirigentes.

O CRE recomendou ainda que a função regulatória deveria ter como objetivos promover e garantir a competitividade do mercado regulado; garantir os direitos dos consumidores e usuários dos serviços públicos; estimular o investimento privado, nacional e estrangeiro, nas empresas prestadoras de serviços públicos e atividades correlatas; buscar a qualidade e segurança dos serviços públicos, aos menores custos possíveis para os consumidores e usuários; garantir a adequada remuneração dos investimentos realizados nas empresas prestadoras de serviço e usuários; dirimir conflitos entre consumidores e usuários, de um lado, e empresas prestadoras de serviços públicos; e prevenir o abuso do poder econômico por agentes prestadores de serviços públicos.

Assim como em outras reformas administrativas, buscou-se isolar determinadas instituições consideradas estratégicas das interferências do sistema político e do mercado, oferecendo-lhes autonomia e burocracia profissionalizada. Nesse caso, as Agências Reguladoras teriam sido premeditadamente insuladas burocraticamente do restante do aparato estatal, devendo gozar de privilégios processuais na Justiça Federal e carreiras de Estado caracterizadas pela meritocracia na sua seleção e ingresso. Este modelo, aliado ao estabelecimento de um contrato de gestão junto aos Ministérios supervisores, protegeria as Agências das demandas clientelistas e poderia assegurar maior responsabilização e controle pelo sistema político (COSTA, 1999).

A mudança de governo em 2002, pouco tempo depois da criação da primeira Agência federal, colocou o novo Presidente da República diante de uma situação jamais vista no país. O presidente Luiz Inácio Lula da Silva ao assumir o governo se deparou com dirigentes estáveis, nomeados pelo governo anterior, nas nove Agências criadas até então. Devido ao marco regulatório existente, o chefe do poder executivo não poderia intervir deliberadamente nessas novas instituições públicas. Não poderia o governante do país escolher os nomes que lhe conviessem para dirigir as Agências Reguladoras, o que, naturalmente, gerou críticas por parte das forças políticas que assumiram o poder.

As matérias veiculadas pela imprensa no início do novo governo refletiam o confronto de duas concepções: o surgimento das Agências Reguladoras representava um passo importante para a modernização do aparato estatal e a sua concepção oferecia maior segurança para investimentos externos, especialmente em infraestrutura, que geralmente demanda tempo superior aos mandatos presidenciais para maturação e retorno líquido. Por outro lado, a visão do novo governo era predominantemente contrário ao modelo implantado, acusando as Agências de terem excessiva autonomia política, ausência de mecanismos de *accountability* e serem indiferentes às demandas sociais (NUNES, 2005).

As críticas ao funcionamento das Agências, a necessidade de revisão dos marcos regulatórios, o fortalecimento dos Ministérios e a substituição dos diretores das Agências dominaram as notícias sobre os entes regulatórios, veiculadas nos jornais de maior circulação, no início do governo Lula.

Com o passar do tempo, diante de inúmeras críticas às colocações do novo governo, aliadas a defesa das Agências por alguns setores da sociedade e a adequação às diretrizes políticas dos ministérios amenizaram o discurso e as propostas de alteração pretendidas (NUNES, 2005).

Ainda assim, o governo enviou ao Congresso Nacional em 2003, Projeto de Lei que seria o marco geral das Agências Reguladoras, padronizando procedimentos, e generalizando os mecanismos de *accountability*, transparência e participação social existentes de forma diferenciada entre as Agências.

Adicionalmente, o governo promoveu alterações pontuais nas legislações das Agências ligadas às áreas de infraestrutura, transferindo para o Ministério de Minas e Energia o poder concedente que havia sido delegado à Aneel e ANP.

Ao longo de todo governo Lula e continuamente no governo da presidenta Dilma Rousseff o debate sobre as Agências Reguladoras está centrado no grau de autonomia dessas instituições e no seu alinhamento às diretrizes políticas do governo central. Ainda que os últimos governos tenham compreendido a importância das Agências para atrair investimentos, houve um realinhamento significativo na forma de atuação desses órgãos, se aproximando dos

Ministérios supervisores, e retornando a eles a competência de poder concedente e de formulação das políticas públicas, cabendo às Agências a fiscalização e regulamentação dos setores regulados.

Pelos discursos do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, responsável pela Reforma do Estado que deu origem às Agências Reguladoras, dos governos Lula e Dilma, e os próprios debates encampados pela imprensa, resta claro que não há ainda um consenso sobre o grau de autonomia e insulamento que as Agências devem ser dotadas, e o quão distantes devem permanecer do governo em vigor.

Nesse momento, passada mais de uma década do surgimento da primeira Agência Reguladora, o presente estudo se propôs a investigar as formas de organização destas instituições sob a perspectiva da sua conformação burocrática, buscando compreender se foi possível chegar a um equilíbrio entre o insulamento burocrático e a necessária inserção (conexão) política e social que o Estado deve alcançar na busca pelo desenvolvimento e promoção do bem-estar coletivo.

A investigação foi baseada em revisão bibliográfica e documental sobre as estruturas burocráticas das Agências, as formas de inserção política e social e as teorias que relacionam a burocracia com a capacidade institucional do Estado. Os dados empíricos foram buscados junto às Agências Reguladoras federais, tendo a participação de seis delas: Agência Nacional de Águas – ANA, Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP, Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS e Agência Nacional do Cinema – ANCINE.

Não foi propósito do trabalho discutir o modelo regulatório estabelecido no Brasil e tão pouco as raízes desse modelo. O foco da pesquisa bibliográfica e da coleta de dados foi a descrição do padrão de insulamento das Agências Reguladoras Federais e as suas formas de inserção, sem a preocupação em responder se esta forma de intervenção estatal adotada é a mais adequada para o contexto brasileiro.

O estudo está dividido em três capítulos, além dessa introdução. Iniciamos com uma revisão da bibliografia sobre o papel da burocracia na capacidade institucional do Estado. A revisão se baseia na estrutura burocrática idealizada por Weber, agregando as visões de outros pensadores, em especial Peter Evans, que extrapolou o conceito de que a burocracia deveria ser insulada, evitando qualquer conexão com o meio externo. Evans se utilizou de outros autores, como Gerschenkron e Hirschman para chegar no conceito de “autonomia inserida”, que foi balizador desse trabalho.

No segundo capítulo é dedicado aos aspectos metodológicos do trabalho, onde explicitamos os objetivos do estudo e o caminho percorrido para o levantamento dos dados empíricos.

No terceiro capítulo apresentados os dados colhidos na pesquisa. Primeiramente analisamos a estrutura das Agências Reguladoras Federais, relatando brevemente a sua criação e organização. Tema amplamente debatido por diversos autores, não nos preocupamos em aprofundar a discussão sobre o modelo regulatório brasileiro e tão pouco a sua origem histórica, nos propondo apenas pontuar como estão estruturadas as autoridades regulatórias federais. Os achados empíricos sobre a força de trabalho das Agências Reguladoras Federais nos permitiu identificar a conformação burocrática dessas instituições. As formas de ingresso, o acesso aos cargos gerenciais, a qualificação dos servidores e a própria composição da força de trabalho serviram de base para analisar se as Agências estão no caminho para alcançar as estruturas burocráticas weberianas existentes nos países desenvolvimentistas indicados por Evans. Seguimos ainda nesse capítulo descrevendo as formas de inserção e parcerias existentes nas Agências estudadas. Além dos dados colhidos junto a cada instituição, buscamos agregar informações disponíveis na bibliografia e especialmente nos sites e relatórios das Agências.

Por fim apresentamos a conclusão do estudo, onde foi possível identificar que as Agências possuem uma conformação burocrática profissionalizada, apesar do pouco tempo de existência, mas que ainda carecem de avanços, especialmente em relação aos processos de escolha de ocupantes de cargos gerenciais e dirigentes. A autonomia necessária para que as decisões sejam tomadas de maneira isenta, sem o privilégio de determinados grupos de interesse e sem deixar de observar a qualidade necessária e o preço justo para os bens e

serviços regulados, pode ser respaldada pela burocracia existente, perene e estável, porém pode ser minimizada pela escolha de gestores e dirigentes que não estejam preparados para a função e que obedeçam apenas critérios políticos de indicação. De outro lado, as parcerias com o meio político, com o cidadão e com o setor produtivo, também se mostram em evolução, com a participação de diversos atores no processo de regulamentação das Agências, ampliação dos mecanismos de *accountability* e participação social, e maior aproximação com os Ministérios supervisores.

1. BUROCRACIA E CAPACIDADE INSTITUCIONAL DO ESTADO

1.1. Caracterização da burocracia weberiana

A burocracia não nasceu com Max Weber. Mas foi o sociólogo alemão, que, em um exercício muito mais descritivo do que prescritivo, retratou o que ocorria nas sociedades modernas e construiu um modelo ideal de organização eminentemente legal. Weber buscou identificar circunstâncias da organização formal voltadas exclusivamente para a racionalidade e para a eficiência. Segundo ele, o tipo ideal de burocracia agrega determinadas dimensões que conferem uma racionalidade para a administração pública.

A formalização, divisão do trabalho, hierarquia, competência técnica, separação entre propriedade e administração e a profissionalização do funcionário público, além da primazia da impessoalidade, conformam a burocracia estatal idealizada por Weber.

Em seus estudos, Weber distinguiu a sociedade em três tipos: Tradicional, com características predominantemente patriarcais e patrimonialistas, como a família, a tribo, a sociedade medieval; Carismática, com características arbitrárias e personalísticas, como grupos revolucionários, partidos políticos; e Legal, racional ou burocrática, caracterizada pela impessoalidade e racionalidade na escolha dos meios e os fins, como nos Estados modernos.

Cada tipo de sociedade, segundo Weber, possui um tipo de autoridade, que representa a forma de poder institucionalizado. O poder, ainda segundo o autor, significa a possibilidade de impor a própria vontade em uma relação social. Ter autoridade reflete em ter poder, porém o contrário nem sempre se aplica. Nem sempre o poder confere autoridade. A autoridade e o poder dela decorrente, esta relacionada a legitimidade, que é a capacidade de justificar o seu exercício.

Os tipos de autoridades, relacionados aos tipos de sociedade definidos por Weber, podem ser entendidas da seguinte forma: Tradicional, não é racional, o poder é herdado, baseado na premissa de poder eterno; Carismática, também não é racional, porém não pode ser delegada. Se baseia no carisma em um líder com características diferenciadas, que não necessariamente estão relacionadas à sua posição ou hierarquia; Burocrática ou legal, se

baseia na concordância em um conjunto de regras consideradas legítimas. Está relacionada ao mérito, à técnica e à formalidade.

Na concepção weberiana, a burocracia trata-se de uma forma de organização formal, impessoal, e eficiente por natureza. Os burocratas são as pessoas que formam o corpo de funcionários da instituição, que seguem regras impostas e servem aos objetivos da organização.

A burocracia weberiana acarreta diversas vantagens, conforme descreve Lodi (1977):

A precisão com que cada cargo é definido permite esclarecer a quem cabe cada responsabilidade. A rapidez é obtida através de uma tramitação de ordens e papéis seguindo canais estabelecidos. A univocidade é outra vantagem que permite interpretação única através de regulamentos específicos e de uma hierarquia formalizada. A substituição imediata de todo administrador que se afasta e os critérios de seleção por competência técnica garantem continuidade. A informação é discreta, pois só é dada a quem deve recebê-la. Os procedimentos definidos por escrito permitem a uniformidade, redução de erros e custos.” (LODI, 1977. p. 93-94).

1.2. Disfunções da burocracia

Ao longo do tempo o termo burocracia tem adquirido fortes conotações negativas. Popularmente o termo é utilizado para indicar o excesso de normas e regulamentos que tornam ineficientes as organizações, especialmente o setor público.

As disfunções da burocracia fortalecem essa visão negativa. Ao mesmo tempo em que a burocracia leva a uma autonomia que confere às instituições a possibilidade de atuação independente de pressões e interesses individuais, substituindo o clientelismo por procedimentos legais, racionais, meritocráticos e contínuos, o distanciamento da sociedade leva ao apego exagerado às normas e rotinas, a instituição de mecanismos de atuação complicados e especializados, e conferem um grande poder aos burocratas mediante um tecnicismo excessivo.

Para Merton (1970) as disfunções da burocracia tornam as instituições excessivamente formais e resistentes às mudanças. O apego exagerado às normas as distancia das suas finalidades institucionais, fazendo surgir o conservadorismo e o tecnicismo, gerando, por fim,

a ineficiência. Os burocratas são estimulados à segurança e ao conforto inerentes à estabilidade e ao cumprimento de normas e padrões pré-definidos, deixando de lado qualquer pretensão inovadora e se voltando para o cumprimento cego e irrestrito aos regulamentos. A subordinação às normas e procedimentos deixam de ser o meio para o alcance do interesse público para se tornar a finalidade da ação do burocrata.

Merton (1970) relaciona, dentre outras, as seguintes disfunções da burocracia que levariam as instituições à ineficiência:

- Elevado apego às normas:

A importância dada aos regulamentos dificulta e, por vezes, impede as necessárias adaptações e evoluções das normas às novas realidades. Em essência, a disfunção leva à preservação de poderes existentes, conferindo ao especialista detentor do conhecimento da estrutura normativa a definição do ritmo e profundidade das transformações e consequentemente do desenvolvimento organizacional.

- Resistência às mudanças e ausência de inovação:

O temor pela perda de poder e potencial espaço de atuação, além do conforto inerente à estabilidade conferida aos burocratas, os levam a resistir a qualquer movimento capaz de causar alteração na ordem vigente, que poderiam de alguma maneira colocar em risco as conquistas já consolidadas.

- Dificuldades no atendimento aos interesses da sociedade:

A falta de interação entre o Estado e a sociedade, distanciam os burocratas da compreensão de quais sejam os verdadeiros objetivos institucionais, constituindo instituições voltadas essencialmente para seu interior.

Com base em Merton, podemos concluir que a burocracia weberiana é um tipo de organização que alcança a eficiência por meio da racionalidade, normatização, hierarquia, especialização e impessoalidade, mas, paradoxalmente, esses mesmos requisitos provocam o

enrijecimento dos burocratas, resistência às mudanças, afastamento da sociedade, e, com isso resulta numa incapacidade da organização reagir e adequar o seu funcionamento aos anseios do meio em que se insere.

1.3. Burocracia, capacidade institucional do Estado e desenvolvimento

Já em 1967, Kleber Nascimento apontava que “a eficiência administrativa requer as categorias weberianas burocratizantes, porém requer também iniciativa, inovação, criatividade, capacidade de auto-ajustamento e competência como base do processo decisório” (NASCIMENTO apud OLIVEIRA, 1970. p. 56)

As colocações de Merton e Nascimento coadunam com os estudos de Evans (1993), mostrando que a burocracia profissionalizada, por si só, não é capaz de garantir que o Estado adote uma postura que concorra para o desenvolvimento do país. Ao contrário, a autonomia excessiva, sem mecanismos de controle e interação com a sociedade acabam por distanciar as instituições públicas dos interesses coletivos.

A visão que a sociedade desenvolveu a respeito da burocracia estatal destorce, de certa maneira, o verdadeiro problema existente. Não é o excesso de burocracia, na concepção weberiana, que causa a ineficiência do Estado, mas sim a sua inexistência ou incompletude. Evans (1993) argumenta que a substituição de um sistema de administração patrimonialista e clientelista por uma burocracia estatal profissional é uma condição necessária, embora não suficiente, para o desenvolvimento econômico e social do país.

Para o bom funcionamento de uma burocracia profissional, Weber indica que deve haver um “insulamento” do aparato estatal do restante da sociedade, como forma de evitar o risco de captura e preservar os burocratas de interferências do meio político e do mercado.

Na concepção weberiana, a existência de uma burocracia profissional, meritocrática e autônoma é fundamental para a eficiência do Estado. As estruturas estatais deveriam ser isoladas e protegidas das influências do meio externo, como forma de garantir a sua autonomia e impedir o risco de captura dos burocratas pelos políticos e/ou pelo mercado. Em

estudo comparativo entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, Evans (1993) corrobora as colocações de Weber, indicando que há uma clara relação entre a consolidação de uma burocracia estatal profissional e o desenvolvimento econômico do país. Na concepção weberiana, à primeira vista, o insulamento burocrático e a autonomia propostos às Agências Reguladoras seriam suficientes para maximizar a capacidade institucional do Estado na promoção do desenvolvimento e do bem-estar coletivo, no âmbito do seu escopo de atuação, mais precisamente a regulação de serviços estatais não exclusivos e a promoção do mercado regulado.

Contudo, o insulamento e a autonomia por si só não significam necessariamente um interesse ao desenvolvimento, tanto no sentido estreito de crescimento econômico quanto no sentido mais amplo de melhoria do bem-estar. Enquanto Weber afirmava que a relação entre Estado e sociedade seria uma ameaça à sua autonomia, Evans (1993) vai além, e afirma que a relação sinérgica entre o público e o privado é essencial para otimizar a própria intervenção do Estado na formulação de políticas e na estruturação do mercado. Para Evans (1993), o papel do Estado exige “mais do que um aparelho administrativo insulado corporativamente coerente. Exige inteligência acurada, inventividade, repartições ágeis e respostas elaboradas a uma realidade econômica mutável. Tais argumentos exigem um Estado que é muito mais inserido na sociedade que insulado” (EVANS, 1993, p. 113).

Evans sustenta o papel central do estado na promoção do desenvolvimento e do bem-estar coletivo. Complementarmente às idéias de Weber, porém, afirma que essa centralidade apóia-se no que ele chama de autonomia inserida, a qual representa uma combinação da burocracia tipicamente weberiana com uma intensa conexão com a estrutura social circundante (EVANS, 1993).

Apesar de reconhecer a importância do insulamento burocrático, Evans aponta que diversos estudos (AMSDEN, 1985, 1989, 1992; GERSCHENKRON, 1962; HIRSCHMAN, 1958, 1967, 1973; WADE, 1982, 1985, 1990; apud EVANS, 2004) indicam que o Estado dificilmente consegue realizar programas que levem ao desenvolvimento dos países, sem algum tipo de parceria ou ligação com grupos sociais. Evans (2004) indica ainda que os Estados devem estar “inseridos” de alguma forma na sociedade para conseguirem êxito na promoção do desenvolvimento econômico e social.

Para Evans (1993) a capacidade institucional do Estado na busca pelo desenvolvimento pode ser entendida, portanto, como a capacidade da burocracia de aliar insulamento e parceria. A burocracia deve possuir autonomia suficiente para satisfazer os interesses coletivos em detrimento de interesses particulares, minimizar as interferências indevidas do mercado e permitir a continuidade das suas atividades independente das posições políticas do governo em vigor. Contudo, estas burocracias devem buscar a “inserção” na sociedade de a forma a captar as necessidades desta e não impedir a governabilidade dos políticos eleitos no direcionamento das políticas públicas.

Em estudo comparativo entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, Evans (1993) identificou os seguintes tipos de Estado:

Predadores: O Estado impede o desenvolvimento às custas da sociedade. A sociedade não tem como impedir que os altos dirigentes ajam em seu próprio interesse em detrimento dos objetivos coletivos. As relações com a sociedade são relações entre indivíduos em cargos de poder e não com o povo. Há carência de uma burocracia profissional consolidada.

Desenvolvimentistas: Os Estados direcionam a transformação industrial e promovem o desenvolvimento. São organizados internamente, de acordo com o modelo da burocracia weberiana: recrutamento por mérito e altamente seletivo. As carreiras são estruturadas e possuem compensações de longo prazo, o que cria compromisso e coerência corporativa. Há autonomia das instituições públicas, porém sem isolamento da sociedade. Ou seja, são estabelecidas formas de parceria entre o Estado e a sociedade organizada.

O Brasil é identificado como um Estado intermediário entre os predadores e desenvolvimentistas. É caracterizado pela criação de “bolsões de eficiência” dentro da burocracia, modernizando a estrutura do Estado por “adição” e não por “transformação”. Sem conseguir alterar todo o aparato estatal, determinadas instituições são insuladas como forma de preservá-las das interferências, especialmente políticas, e do risco de captura. Apesar de muitos problemas, o Estado consegue representar um papel preponderante em promover o crescimento e a industrialização.

Evans indica, portanto, que tanto a autonomia quanto a parceria, isoladamente, podem produzir resultados ruins para o país. Sem autonomia, parceria e captura se confundem. A autonomia, por sua vez, isoladamente não significa necessariamente um interesse no desenvolvimento, tanto no sentido estreito de crescimento econômico quanto no sentido mais amplo de melhoria do bem-estar. O segredo do Estado desenvolvimentista se encontra então na combinação entre autonomia e parceria, o que o autor chama de autonomia inserida (EVANS, 1993).

Para Moraes *et al* (2010), o desafio que se impõe é a construção de um Estado “inteligente”, proativo e voltado para uma estratégia de desenvolvimento nacional. Segundo os autores, o governo central passará cada vez mais a ser um núcleo estratégico de inteligência e coordenação, devendo desenvolver em seus servidores as competências de articulação e negociação.

José Celso Cardoso Júnior (2011) aponta que o Estado é parte integrante da sociedade e da economia e não pode ser visto como um ente “externo e coercitivo aos movimentos da sociedade e da economia, dotado de racionalidade única, instrumentos suficientes e capacidade plena de operação” (CARDOSO JR, 2011, p. 488), necessitando se integrar e relacionar com outros atores nacionais e internacionais para implementar um projeto de desenvolvimento.

O conceito de desenvolvimento não se confunde com o de crescimento econômico. Enquanto o crescimento econômico pode ser entendido como o aumento da capacidade produtiva e da acumulação de capital, o desenvolvimento abarca também a melhoria na qualidade de vida e na estrutura econômica do país. Nas palavras de Sicsú (2009) Um projeto de desenvolvimento é uma construção política da sociedade, significando algo bem mais abrangente que o simples crescimento da economia.

O desenvolvimento busca a construção de uma sociedade

democrática, tecnologicamente avançada, com emprego e moradia dignos para todos, ambientalmente planejada, com uma justa distribuição de renda e da riqueza, com igualdade plena de oportunidades e com um sistema de seguridade social de máxima qualidade e universal (Sicsú, 2009, p. 20).

Para Bresser-Pereira, o desenvolvimento é “um processo de transformação econômica, política e social, através do qual o crescimento do padrão de vida da população tende a tornar-se automático e autônomo” (BRESSER-PEREIRA, 2003, p. 31). Segundo o autor, se houver crescimento em apenas uma dessas áreas, isoladamente, o desenvolvimento terá sido superficial e não alcançará o crescimento do padrão de vida da população.

Para Evans (1993), três ondas de pensamento surgiram na segunda metade do século XX para explicar a relação entre o Estado e o desenvolvimento. A primeira onda se iniciou no pós-guerra, nas décadas de 50 e 60 com o pensamento que o Estado deveria promover uma mudança estrutural, acelerando a industrialização, modernizando a agricultura e fornecendo infra-estrutura para a urbanização.

O fracasso constatado na maioria dos Estados, especialmente do “terceiro mundo”, em introduzir as mudanças esperadas, fizeram com que o Estado passasse a ser visto, nos anos 70, como um obstáculo ao desenvolvimento. Dentre outras teorias surgidas à época, pregava-se a necessidade do Estado mínimo, e o tamanho da máquina pública era relacionada a ineficiência e a corrupção. Evans aponta ainda que o declínio no comércio internacional, a elevação das taxas de juros e a diminuição dos empréstimos comerciais contribuíram para a formação dessa segunda onda de pensamento sobre a relação entre o Estado e o desenvolvimento.

Ao fim dos anos 80, surgiram novas dúvidas acerca de se o ajuste estrutural proposto na segunda onda era suficiente para assegurar o crescimento futuro. O reconhecimento da importância do Estado como indutor do desenvolvimento voltou à tona, e a resposta para as dúvidas quanto ao desenvolvimento não estava na desconstrução do Estado, mas sim na sua reconstrução. Segundo Evans (1993),

o reconhecimento da importância da capacidade de ação do Estado — não apenas no sentido da perícia e perspicácia dos tecnocratas no interior do aparelho de Estado, mas também no sentido de uma estrutura institucional que seja durável e efetiva — é característica da "terceira onda" de pensamento sobre o Estado e o desenvolvimento. As expectativas otimistas irrealistas relativas ao Estado enquanto instrumento de desenvolvimento, que caracterizaram a "primeira onda", foram exorcizadas, mas também o foram as visões utópicas de que o papel do Estado podia se limitar ao policiamento para impedir violações de direitos de propriedade (EVANS, 1993, p. 108).

Na visão de Evans, a discussão atual não deve estar centrada na quantidade de intervenção estatal, e defende que o intervencionismo é um fato. Trata-se, na visão do autor, de discutir, portanto, qual tipo de intervenção os Estados devem admitir.

Na perspectiva weberiana, o Estado era útil aos mercados, e a sua capacidade em sustentar o processo de acumulação de capital depende da burocracia ser uma organização corporativamente coerente, onde os burocratas vêem os objetivos corporativos como a melhor forma de maximizar seus interesses individuais. Sob essa visão, enquanto o Estado sustentar uma estrutura estável de regras, tornando os retornos sobre os investimentos previsíveis, os agentes privados se responsabilizariam pelo crescimento econômico. No modelo weberiano, o Estado é um apoio essencial ao capital privado, mas não se constitui como um agente transformador. Para Polanyi (2000), um Estado efetivo não era apenas um auxiliar do mercado, mas sim um pré-requisito essencial à formação das relações de mercado.

Gerschenkron e Hirschman (*apud* Evans, 2004) sugerem que a atuação do Estado deve ir além do que foi definido por Weber. Os autores não contrariam a importância de uma estrutura burocrática competente, coerente, mas sugerem que apenas isso não seria suficiente para o crescimento econômico.

Na concepção gerschenkroniana/hirschmaniana, não é suficiente diminuir a percepção de riscos. O empresariado deve ser seletivamente estimulado, complementado e reforçado. A questão principal está centrada na disposição do empresariado em assumir riscos. Como solução, o Estado teria que ir além de apenas criar um ambiente estável e promover financiamento, devendo atuar como um “banco de investimentos”, encorajando o setor privado a investir em atividades transformadoras.

Os argumentos dos autores se baseiam no fato que o capital não é o principal ingrediente que falta. O que impede a transformação industrial é uma carência de percepção de oportunidades por parte do empresariado, e o Estado pode estimular a tomada de decisão nesse sentido. O crescimento econômico, portanto, requer o aumento da capacidade empresarial e a criação de novas forças produtivas. Isso não é função exclusiva do mercado, pois requer um envolvimento do Estado na promoção e coordenação do sistema produtivo privado.

Isto, por sua vez, exige conexões mais íntimas das instituições públicas com agentes econômicos privados, exige um Estado que seja mais "inserido" na sociedade e não isolado dela, conforme definido anteriormente por Evans.

1.4. Insulamento Burocrático e Inserção Social

O clientelismo sempre marcou a história da administração pública brasileira. Já nos tempos de colônia a burocracia estatal servia para a distribuição de empregos públicos em troca de apoio político (ABRUCIO *et al*, 2010).

Nunes (1997) define o clientelismo como um sistema de trocas pessoais e generalizadas, combinando desigualdade e assimetria de poder. O clientelismo é, portanto, um tipo de relação social marcada pelo contato pessoal de um senhor e seu dependente. No Brasil, entre “coronel” e o cidadão comum. Em troca da proteção (social ou mesmo econômica) oferecida por esse coronel, o cidadão lhe devolve lealdade política (NUNES, 2003).

O clientelismo se estende a um conjunto de redes personalistas, incluindo os partidos políticos e a burocracia (NUNES, 2003). Segundo Nunes,

Estas redes envolvem uma pirâmide de relações que atravessam a sociedade de alto a baixo. As elites políticas nacionais contam com uma complexa rede de corretagem política que vai dos altos escalões até as localidades. Os recursos materiais do Estado desempenham um papel crucial na operação do sistema; os partidos políticos – isto é, aqueles que apóiam o governo – têm acesso a inúmeros privilégios através do aparelho de Estado. Esses privilégios vão desde a criação de empregos até a distribuição de outros favores como pavimentação de estradas, construção de escolas, nomeação de chefes e serviços de agências, tais como o distrito escolar e o serviço local de saúde. (NUNES, 2003, p.32).

A ausência de distinção entre o público e o privado que deforma o sistema político, interfere nas estruturas administrativas e governamentais. As trocas de favores, o jeitinho brasileiro, permearam as instituições públicas, que se estruturaram como um prolongamento da unidade familiar, especialmente no que diz respeito ao recrutamento de funcionários e seu comportamento e relações de emprego e renda.

Referindo-se ao período anterior a Revolução de 1930, Gercina Oliveira aponta que:

Seria impossível ter aquela época uma burocracia pautada pela racionalidade, pela especialização exigida dos seus integrantes e por sua escolha através do mérito. Foi dos quadros familiares e das classes urbanas sem profissão que saíram os burocratas brasileiros da colônia e foram critérios afetivos, familiares e protetores que constituíram a norma para a formação dos vínculos entre o Estado e seus funcionários. Isso explica o Estado brasileiro como um Estado paternalista e a burocracia nacional como um prolongamento principalmente da família e, mais tarde, do chefe político e de sua facção. (...) Essa incapacidade de separar o público do particular se consubstanciou na lealdade às facções e depois aos partidos, baseada nos laços de parentesco, no compadrio e na dependência econômico-afetiva, gerando a política da clientela; na esfera administrativa isto se revelou na burocratização patrimonial, onde os ocupantes dos cargos administrativos, com frequência, não foram capazes de distinguir o interesse público do próprio interesse, condição essencial à eficiência da organização pública.” (OLIVEIRA, 1970. p 60-62)

Segundo Nunes (2003), o universalismo de procedimentos, baseado em normas impessoais, direitos iguais, pesos e contrapesos; e o insulamento burocrático, através da criação de ilhas de excelência, isoladas das pressões externas, altamente qualificadas e com procedimentos formalmente instituídos, seriam as alternativas ao clientelismo instalado na burocracia estatal.

Essas duas “gramáticas” definidas por Nunes (1997) surgem no Brasil com Getúlio Vargas, a partir da Revolução de 30, com um longo período de *state bulding*, e através da criação de agências e empresas estatais, instituição de sistemas de mérito e as tentativas de reforma e modernização do Estado.

O insulamento burocrático pode variar em temporalidade e no grau de isolamento. Segundo Nunes, o insulamento não necessariamente seria eterno. As instituições ora insuladas, poderiam posteriormente ser “desinsuladas”, ao deixar de existir a necessidade de proteção ou quando o ambiente se torna mais previsível e menos incerto.

Quanto ao grau, podem ir do isolamento total, ao alto grau de interferência do mundo político e social, o que Nunes chama de “engolfamento” social. O engolfamento pode ser representado como uma instituição com pouca autonomia, forte influência ou captura do meio externo, e práticas clientelistas quase institucionalizadas. O engolfamento social citado por Nunes seria o extremo inverso do isolamento completo, que, por sua vez também acarreta riscos, conforme veremos a diante. Para o autor, o grau de insulamento ou engolfamento reflete na “estrutura, eficiência, capacidade de respostas e responsabilidade das organizações” (NUNES, 2003, p. 34).

Nos termos usados por Evans, o grau de insulamento ou inserção na sociedade implicará na capacidade institucional do Estado.

Entretanto, o engolfamento citado por Nunes não se confunde com a inserção defendida por Evans. Enquanto o engolfamento sugere práticas próximas do clientelismo, baseado em relações pessoais e informais, a inserção de Evans prevê práticas institucionalizadas de relações entre o público e o privado, o técnico e o político, o aparato estatal e o setor industrial, com vistas à construção de um Estado desenvolvimentista.

A criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) representou, talvez, a maior exemplificação do universalismo de procedimentos e insulamento burocrático na era Vargas. Cumprindo o dispositivo constitucional da época, que previa a criação de um departamento incumbido de organizar os órgãos do Estado, aperfeiçoar a máquina pública, elaborar a proposta orçamentária do governo e prestar assessoria ao Presidente da República, Getúlio Vargas criou o DASP como um órgão normativo, de coordenação e controle, encarregado de universalizar procedimentos e modernizar o aparato estatal. Para Abrúcio et al, estava criada “a primeira estrutura burocrática weberiana destinada a produzir políticas públicas em larga escala” (ABRÚCIO *et al* 2010, p. 36).

A forma como se davam as relações entre Estado e sociedade à época foi um dos grandes problemas enfrentados pelo DASP. O Estado era visto como oportunidade de empregos preenchidos por meio de indicações pessoais. Ao assumir o papel de indutor do desenvolvimento nacional, o Estado passou a gerar mais empregos, porém, seguindo a lógica clientelista em detrimento da universidade propiciada pelo concurso público. O Estado brasileiro se modernizava, mas continuava carregando antigas práticas.

A prática de insular instituições consideradas estratégicas para o núcleo de poder variou ao longo do tempo, servindo da maneira que conviesse à quem governava. Vargas preferiu o insulamento da área econômica. Kubitschek privilegiou a proteção dos planejadores. Goulard interrompeu a prática, que retornou com Costa e Silva e Médici (SCHNEIDER, 1994). Mais recentemente, com a Reforma Gerencial de 1995, Fernando Henrique Cardoso buscou o insulamento das Agências autônomas, executivas ou reguladoras.

O exemplo do DASP reflete outra característica do insulamento burocrático. O fato da instituição estar protegida dos interesses políticos e das pressões da sociedade, não significam um afastamento do núcleo de poder. Para que seja garantida a sua autonomia, a instituição insulada deve contar com apoio de quem governa, o que, paradoxalmente a faz se aproximar do meio político. No caso do DASP havia forte apoio do núcleo de poder para a sua existência, ainda que houvesse resistências até mesmo dentro do próprio aparato estatal para a sua atuação, foi possível implementar regras e procedimentos importantes para a modernização do Estado, promovendo a qualificação de parcela importante do corpo de funcionários e se responsabilizando pela realização de concursos públicos e a supervisão da gestão de pessoal dos órgãos federais.

Em que pese a necessidade existente, em determinados momentos e em determinadas circunstâncias, de se isolar uma determinada instituição pública do jogo político e das pressões das elites privadas, tal prática favorece a autonomia da burocracia, podendo aflorar algumas disfunções da burocracia, notadamente o conservadorismo e o espírito de grupo, citados por Merton. Os burocratas tendem a se manter como estão, se utilizando do poder disponível para evitar mudanças que possam acarretar perda de espaço ou alterações no seu *status quo*.

Disso resulta a configuração da burocracia com interesses e objetivos próprios que nem sempre se coadunam com o interesse do público ou das autoridades da cúpula do poder administrativo. Em outras palavras, a comunidade de interesses e de destino do burocrata fazem-no desenvolver, paralelamente à organização formal, uma organização informal que emerge sempre que os interesses atuais ou futuros do grupo parecem ameaçados. Junto com o orgulho do ofício que o faz resistir mesmo a mudanças de rotina, isto leva à cristalização da conduta como forma padronizada de defesa e de resistência às mudanças organizacionais, principalmente quando partidas de pessoas alheias ao grupo. (Merton apud Oliveira, 1970, p. 55)

Dado esses argumentos, muitos autores indicam a importância de mecanismos de parceria e articulação entre o Estado e a sociedade. Diniz reflete precisamente esse entendimento

(...)O paradigma tecnocrático concebe eficiência governamental em termos de concentração, centralização e fechamento do processo decisório, eficácia de gestão em termos de insularidade burocrática e, finalmente, autonomia do Estado como capacidade de isolar-se das pressões do mundo da política (...). Ademais, é preciso lembrar que a eficácia da ação estatal não depende apenas da capacidade de tomar decisões com presteza, mas sobretudo da adequação das políticas de implementação, o que, por sua vez, requer estratégias que dêem viabilidade política às propostas e

aos programas governamentais. Sob essa ótica, a criação de arenas de negociação, a capacidade de articular alianças e coalizões aparecem como aspectos relevantes da ação estatal” (DINIZ apud COTTA, 1997, p. 8).

Evans e Schneider seguem na mesma direção apontada por Diniz, ressaltando ainda que somente em um Estado dotado de uma estrutura burocrática profissional, coesa e estruturada seria possível estabelecer relações saudáveis entre o poder público e as elites privadas.

Mesmo Weber já identificava os riscos de uma burocracia excessivamente autônoma. Para ele, se não houvesse o contrapeso exercido pela política, as próprias democracias estariam ameaçadas.

Num Estado moderno necessária e inevitavelmente a burocracia realmente governa, pois o poder não é exercido por discursos parlamentares nem por proclamações monárquicas, mas através da rotina da administração. Isto é exato tanto com referência ao funcionalismo militar quanto ao civil (Weber, 1974, p. 22)

A profissionalização da burocracia contribui para o aumento da capacidade institucional do Estado, mas também são necessários mecanismos que tornem a burocracia um sistema aberto, e evitem a sua inércia e resistência às mudanças requeridas pelo próprio sistema social no caminho do desenvolvimento. Tais mecanismos são eminentemente políticos, concretizados por organizações como partidos políticos, associações de classe e representações dos setores produtivos, que podem exercer influência e controle, orientando-a para os objetivos esperados pela sociedade como um todo e tornando-a capaz de contribuir para o processo de desenvolvimento nacional.

1.5. Atores da burocracia

Weber define os burocratas como as pessoas que formam o corpo de funcionários da instituição, que seguem regras impostas e servem aos objetivos da organização. O burocrata não se confunde com o político, que estabelece as regras, que resolvem os objetivos que deverão ser atingidos e geralmente são eleitos ou herdam a sua posição, como, por exemplo, os chefes de Estado. O ator político, ao contrário do burocrata, admite uma posição, assume idéias e defende opiniões e setores da sociedade.

Para Weber há uma separação clara entre estes dois atores, não cabendo a um exercer o que é de atribuição do outro:

Segundo sua vocação, o funcionário autêntico (...) não se dedicará à política. Deve dedicar-se, de preferência, à “administração” imparcial. (...) Sine ira et studio, “sem ressentimento nem preconceito”, ele administrará o seu cargo . Daí não fazer precisamente o que o político, o líder bem como o seu séquito, tem sempre e necessariamente de fazer, ou seja, lutar. Tomar uma posição, ser apaixonado – ira et stadium – é o elemento do político e, acima de tudo, o elemento do líder político. Sua conduta esta sujeita a um principio de responsabilidade muito diferente e, na verdade, exatamente contrario ao principio do servidor publico. A honra deste está na sua capacidade de executar conscienciosamente a ordem das autoridades superiores, exatamente como se a ordem concordasse com a sua convicção pessoal. Isso é valido até mesmo se a ordem lhe parecer errada e se, apesar dos protestos do servidor civil, a autoridade insistir nela. Sem essa disciplina moral e essa omissão voluntaria, no sentido mais elevado, todo o aparato cairia aos pedaços. A honra do líder político, do estadista importante, porém, está numa responsabilidade pessoal exclusiva pelo que ele faz, uma responsabilidade de que ele não pode e não deve rejeitar ou transferir. (WEBER, 1971, p. 116)

Contudo, a relação entre político e burocratas deve ser levada em conta tanto nas discussões sobre o funcionamento das instituições públicas, como na implementação de políticas públicas.

A necessidade de considerar os aspectos políticos na atuação dos burocratas é citada por Saravia (2007), que a esse respeito, afirma:

Nos últimos anos, predicou-se ao administrador público a superioridade das fórmulas administrativas e gerenciais surgidas no setor privado e propiciou-se a transferência dessa superioridade à administração pública como forma de melhorar a sua eficiência e eficácia. Alguns representantes do new public management preconizaram esse tipo de transferência. Trata-se, na verdade, de afirmação que não resiste á análise dos estudiosos da administração. A decisão política leva em conta variáveis que a decisão empresarial não considera. A dependência em relação aos recursos do mercado quase total na administração privada e os objetivos organizacionais são diferentes e muitas vezes opostos. (SARAVIA, 2007, p.23)

O debate sobre o aperfeiçoamento da burocracia estatal, em geral, é marcado pela predominância do paradigma clássico da administração weberiana que distingue dois grupos: Os políticos, tradicionalmente vistos no Brasil como patrimonialistas e clientelistas, e os burocratas, tidos como impessoais e cumpridores da regra.

O burocrata weberiano dedica-se à administração imparcial, à aplicação da norma, à hierarquia, não havendo portanto espaço para discricionariedade ou julgamento pessoal. Já o político admite uma posição, defende idéias, é parcial e assume os riscos desta postura.

Ben Schneider (1994), ao analisar as carreiras burocratas especialmente durante o período autoritário brasileiro, constrói uma tipologia constituída por quatro grupos: os militares, os políticos, os técnicos e os técnicos-políticos. Os militares são oriundos das forças armadas que ocupam cargos na administração pública. Os políticos são aqueles que participaram, em algum momento, de processo eleitoral e migraram para a administração pública. Os técnicos-políticos seriam ocupantes de altos escalões, oriundos das melhores universidades, com características técnicas, porém, com ampla visão econômica e política, que percebem a importância da correlação de forças ainda que tenham ingressado no serviço público no período autoritário. Para Schneider, os técnicos seriam a categoria menos importante, que ingressaram por concurso público, mas que apenas em poucos casos ocuparão posições decisórias na administração pública. Enquanto os técnicos-políticos em geral circulam pela burocracia, os técnicos tendem a permanecer em uma mesma instituição, influenciando pouco no processo de construção e formulação de políticas públicas.

Estudos mais recentes sugerem uma nova categoria de ator no aparato estatal: o Dirigente Público. Bonis e Pacheco definem o dirigente público como aqueles que ocupam cargos no alto escalão do governo, com responsabilidade significativa pelas políticas públicas e pelo desempenho das organizações, respondendo diretamente aos ministros ou secretários de Estado (BONIS e PACHECO, 2010). Para os autores, o dirigente público exerce papel diferente do político e do burocrata na organização do Estado, sendo de fundamental importância para o alcance dos objetivos de governo:

Hoje, discutir a efetividade dos serviços públicos requer considerar como elemento relevante da análise, a atuação daqueles que estão à frente das organizações públicas, dado o potencial de influência que podem exercer sobre os resultados alcançados. (BONIS e PACHECO, 2010. p. 329)

Longo (2002) corrobora a idéia de um novo ator na burocracia estatal. Para ele, a função do dirigente público não deve ser apropriada por políticos ou burocratas, sob o risco de se tornar clientelista, dominado pelas classes políticas e pelos interesses partidários, ou se

converterem em apenas na execução de normas ou aplicação de procedimentos, com agendas definidas por inércia.

Ainda que os estudos de Bonis, Pacheco e Longo se constituam sobre metodologia e objetivos diferentes da análise de Schneider, as análises aproximam o dirigente público dos primeiros ao técnico-político do último.

Schneider constatou nas suas pesquisas que os conceitos tradicionais da teoria da administração seriam insuficientes para entender o Estado Brasileiro. Segundo esses conceitos, uma burocracia fragmentada, personalista e clientelista, pouco poderia contribuir para formulação e implementação das políticas públicas. No Brasil, no entanto, a burocracia com essas características não apenas funcionou como levou o país a se industrializar. Para o autor, o papel dos técnicos-políticos que circularam entre os altos escalões das instituições públicas foi fundamental para esse processo de industrialização. Segundo Schneider,

a rápida circulação burocrática enfraquece as lealdades organizacionais e aumenta a dependência nas relações pessoais, um fato que por sua vez mina as organizações formais. Alta mobilidade permite aos funcionários formular e coordenar políticas apesar da fragmentação organizacional, porque eles se importam pouco por suas agências e porque as personalidades fortes fornecem os canais alternativos de comunicação. Personalismo pode, de fato, melhorar o desempenho burocrático” (SCHNEIDER, 1994, p. 28-29).

Para Schneider, o essencial para compreender a burocracia brasileira é analisar as carreiras dos burocratas e as nomeações para os altos escalões das agências governamentais. Analisando a forma de entrada na carreira, a circulação entre os órgãos públicos, as promoções e as formas de demissão, é possível identificar a natureza personalista e desorganizada, mas flexível e eficiente da burocracia brasileira.

Os burocratas de carreira estão vinculados ao aparato estatal de forma contínua, o que os permite traçar objetivos e formular planos de longo prazo, ao contrário dos políticos que, por terem os seus mandatos com duração específica e sujeitos a competição eleitoral, têm a necessidade de alcançar resultados e mostrar realizações em um prazo curto (RUA & AGUIAR, 1995).

Para Rua e Aguiar, os burocratas são indivíduos dotados de interesses próprios e capazes de mobilizar as forças políticas para influenciar no processo decisório das políticas públicas:

Diversamente do que poderia se supor, fica claro que não se trata de agentes neutros, mas sim dotados de interesses próprios, que tentam maximizar; além disso, são atores capazes de mobilizar recursos políticos, como informação e apoio de grupos de interesse da sociedade; são dotados, também, de capacidade para desenvolver concepções próprias sobre as políticas governamentais e sobre o seu próprio papel no jogo político, independentemente de considerações de natureza estritamente técnica; por fim, trata-se de atores capazes de competir com os políticos não apenas visando a decisões favoráveis às suas propostas quanto a políticas específicas, mas até mesmo pelo controle do processo político. (RUA & AGUIAR, 1995, p. 236).

Retomando Schneider, as carreiras representam o caminho a ser seguido pelos burocratas, e não apenas ideologias ou interesses imediatos:

Eles não são motivados unicamente por interesses materiais imediatos, objetivos organizacionais, ou ideologia. Seguem carreiras. A sua posição com relação a uma determinada política depende menos de onde se sentam no momento do que de onde vieram e para onde vão. As carreiras moldam as preferências de duas maneiras. Primeiro, a personalidade e a socialização afetam a escolha inicial de carreira de um burocrata, que internaliza os valores de sua carreira através da socialização profissional. Segundo, eles aprendem desde cedo quais os tipos de comportamento que levam a promoções na carreira. As carreiras condicionam preferências internamente (através da socialização) e externamente (através dos sinais que os superiores mandam àqueles que querem avançar). (SCHNEIDER, 1994, p. 29)

No caso específico dos órgãos de regulação, Majone (1999) chama a atenção para os novos atores da burocracia que passam a ser chave em um Estado Regulador. Os reguladores, especialistas, técnicos da área de regulação têm no conhecimento especializado uma fonte de legitimidade da sua atuação, e, a dependência da regulação a conhecimentos específicos faz com que esses atores tenham mais poder que outros burocratas. Enquanto no Estado voltado para as políticas redistributivas e de estabilidade macroeconômica os atores-chave são os políticos e outros grupos corporativos, no Estado Regulador, os reguladores ocupam esse espaço, exercendo papel preponderante no processo decisório do Estado (MAJONE, 1999).

1.6. Carreiras burocráticas

Tendo como referência a organização burocrática weberiana, alguns autores consideram que não há carreiras na Administração Pública brasileira, mas apenas cargos isolados, e a trajetória profissional é ditada pela ocupação de cargos em comissão, à exceção das carreiras militar e diplomática (MARTINS, 1991; SCHNEIDER, 1994; GOUVÊA, 1994; LOUREIRO & ABRUCIO, 1999; CHEIBUB, 2003; MACHADO, 2003; BARBOSA, 1996; WAHRLICH, 1970)

Ainda que não haja na legislação atual uma definição clara e direta do termo carreira, com base no Art. 39 da Constituição Federal e nos estudos relacionados à gestão de pessoas e administração, é possível conceituá-lo como um agrupamento de classes funcionais da mesma profissão ou atividade, escalonadas segundo a hierarquia, responsabilidade e complexidade das atribuições, para acesso privativo dos titulares dos cargos que a integram.

A carreira diplomática exemplifica bem essa conceituação. A carreira é estruturada em seis classes: Terceiro Secretário, Segundo Secretário, Primeiro Secretário, Conselheiro, Ministro de Segunda Classe e Ministro de Primeira Classe (Embaixador). O ingresso se dá na primeira classe, e os critérios de promoção são baseados em antigüidade e mérito. Para se alcançar a posição de Ministro de Primeira Classe (Embaixador) é preciso pelo menos 20 anos de carreira. A complexidade das atribuições varia em cada classe, assim como a hierarquia.

Segundo Silberman (1993), alguns países formaram suas carreiras burocráticas de acordo com o padrão weberiano, caso da França e do Japão. Outros, como os Estados Unidos e Inglaterra, criaram carreiras mais flexíveis e baseadas na formação profissional do indivíduo, mas ainda assim meritocráticas.

Waharlich (1970) afirma que as reformas na administração de pessoal no Brasil podem orientar-se sob duas perspectivas: a primeira voltada para dentro da própria administração, partindo do pressuposto que uma melhor administração depende de um conjunto melhor de pessoal no serviço público, tendo como ponto focal a implantação de um sistema de mérito, através da seleção de servidores por meio de concursos públicos e o estabelecimento de

critérios de promoção e qualificação de pessoal, assegurando impessoalidade, uniformidade e padronização de procedimentos.

A segunda perspectiva seria não voltada para dentro da administração, mas para os objetivos nacionais de desenvolvimento econômico e social. Nesta perspectiva, os conceitos da primeira opção não seriam abandonados, mas seriam orientados para a eficácia da ação estatal e não apenas para a sua eficiência.

A autora utiliza o conceito de Etzioni (1964, apud WAHRLICH, 1970) para definir eficiência e eficácia. O primeiro seria a quantidade de recursos utilizados para se obter um produto final. Já o segundo seria medido de acordo com o grau de alcance dos objetivos de cada organização.

Para Wharlich as reformas na administração de pessoal ocorridas até a década de 70 foram focadas na primeira perspectiva descrita, visando a eficiência através da implantação de um sistema de mérito, tendo como primeiro propósito combater a prática do nepotismo e do clientelismo adotado no Brasil até então. Ainda que não tenham obtido êxito total, a autora reconhece os avanços das reformas implementadas nas décadas de 30, 40 e 50.

No entanto, Wharlich indica que as reformas da administração de pessoal público a partir da década de 70 deveriam ter como objetivo central a conformação de um modelo voltado para o desenvolvimento, ainda que os conceitos da burocracia weberiana tradicional tivessem que ser adaptados à consecução dos objetivos e metas de desenvolvimento. De certa maneira, a autora não abandona as definições básicas da burocracia weberiana clássica, mas entende que a gestão de pessoal deve ser orientada para a melhoria da eficácia do Estado e não apenas para a sua eficiência.

Em 1982, a pedido do DASP, o embaixador Sérgio Paulo Rouanet produziu um relatório no qual conclui que a fragilidade dos quadros de pessoal da administração direta, especialmente em relação àqueles que ocupavam altas posições, representava um obstáculo à modernização do Estado. O embaixador sugeriu a criação de uma escola de governo, a exemplo do que já existia na Europa, especialmente na França, que fosse capaz de formar e qualificar os altos dirigentes da administração pública brasileira. Paralelamente, sugeriu ainda

a criação de uma carreira de gestores governamentais para abrigar os egressos formados pela Escola.

Em 1986 e 1989 surgiram, respectivamente, a Escola Nacional de Administração Pública – ENAP e a carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. A criação desta carreira ocorreu em um momento de nova reconstrução do Estado no Brasil, mais democrático, transparente e preocupado com a melhoria dos serviços públicos. Destinava-se a contrapor a administração caracterizada pelo clientelismo na nomeação dos altos escalões e a utilização do insulamento burocrático com única alternativa para maior capacidade estatal, substituindo gradualmente a estrutura tradicional de livre provimento de cargos de chefia por ocupantes de cargos generalistas, altamente qualificados, estáveis e capazes de assegurar a continuidade administrativa (MACHADO, 2003).

Os gestores governamentais tornaram-se fundamentais para a Reforma Administrativa de 1995, conduzida pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, representando a primeira carreira generalista da administração pública brasileira. No entanto, a própria conceituação e implementação de carreiras no serviço público tem ocorrido de maneira incompleta, ou mesmo casuística, se mantendo como obstáculo, assim como apontado por Rouanet, à modernização do Estado.

As carreiras das Agências Reguladoras não se apresentam diferentes desse contexto de incompletude. Compostas primeiramente de empregos públicos regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, posteriormente transformados em cargos públicos regidos pela Lei 8.112/90, as carreiras da Regulação Federal são compostas por um conjunto de cargos, com atribuições específicas para cada Agência, divididos em classes e padrões. Ainda que a Lei que criou as carreiras estabeleça que devam ser definidas as atribuições específicas de cada classe, sugerindo a conformação de uma carreira de fato, na prática as classes e padrões existem apenas para diferenciar remunerações e não a complexidade de atribuições ou responsabilidades, à exemplo do que deveria ocorrer em uma carreira, tal qual a da diplomacia.

Resgatando novamente os estudos de Wahrlich, as carreiras do serviço público deveriam ser organizadas por categorias (execução, assessoramento e coordenação de equipes

intermediárias, média gerencia, e direção superior ou alta gerência), ao invés de organizar-se por classes e padrões; ingresso por mérito, mediante concurso público ou concurso interno para promoção às categorias superiores; promoção condicionada a qualificação e mérito, inclusive para os cargos de direção; treinamento e aperfeiçoamento contínuo; remuneração compatível com o mercado; e dedicação integral ou até mesma exclusiva ao serviço público.

Ainda que haja necessidade de atualização dos estudos de Wahrlich à realidade atual, vários dos seus apontamentos são consensuais à estruturação das carreiras públicas nos dias de hoje, como o sistema de mérito, o ingresso mediante concurso público e a qualificação permanente. Entretanto, é possível observar nas carreiras atuais pouca evolução no que diz respeito à complexidade de atribuições distribuídas de acordo com o nível que o servidor esteja na sua carreira.

2. METODOLOGIA

Este trabalho se propõe a estudar a conformação burocrática das Agências Reguladoras Federais e as formas de parceria existentes entre estas instituições e a sociedade, as forças políticas e o setor regulado, procurando identificar se há um equilíbrio entre o insulamento burocrático pretendido na criação das Agências, para que tenham autonomia e independência decisória, e as parcerias necessárias para a maximização da capacidade do Estado em promover um processo de desenvolvimento do país.

Usamos como balizador do estudo o conceito de autonomia inserida formulado por Peter Evans, que, em termos gerais, significa a relação entre um Estado forte, composto por uma burocracia tipicamente weberiana, com o setor privado, visando ao desenvolvimento industrial. Sob esta visão, a capacidade institucional do Estado estaria relacionada à sua autonomia e parceira do estado com as redes externas. Para Evans,

A 'autonomia inserida' é o inverso da dominação absolutista incoerente do Estado predatório e constitui a chave organizacional para a eficácia do Estado desenvolvimentista. Essa autonomia depende de uma combinação aparentemente contraditória entre isolamento burocrático weberiano e inserção intensa na estrutura social circundante. A forma de se obter tal combinação depende, é claro, tanto do caráter historicamente determinado do aparelho de Estado como da estrutura social na qual está inserida". (EVANS, 1993, p. 125).

Foram quatro os objetivos específicos da dissertação:

- Estudar as teorias que relacionam a influência da burocracia do Estado no desenvolvimento e na produção de bem-estar coletivo;
- Identificar a conformação burocrática das Agências Reguladoras Federais;
- Identificar as formas de inserção institucional das Agências Reguladoras Federais;
- Contrapor os achados empíricos às teorias sobre a capacidade institucional do Estado na promoção do desenvolvimento e do bem-estar coletivo.

Iniciamos a investigação partindo da hipótese que as Agências Reguladoras possuem uma estrutura burocrática tipicamente weberiana já consolidada, profissionalizada, porém ainda careciam de formas institucionalizadas de conexão e parceria com as redes externas.

2.1.O caminho percorrido

O estudo foi composto pela revisão bibliográfica e documental sobre as estruturas burocráticas das Agências, as formas de inserção política e social e as teorias que relacionam a burocracia com a capacidade institucional do Estado.

Houve a tentativa de buscar dados empíricos junto a todas Agências Reguladoras Federais. O objetivo da busca era identificar a realidade da organização de cada Agência, e não a opinião de atores específicos sobre essa organização. Nesse sentido, após um contato inicial, encaminhamos questionário contendo perguntas fechadas para os gabinetes dos dirigentes máximos de cada Agência, visando identificar a conformação burocrática e as formas de inserção institucional. Os instrumentos foram preenchidos pelas Chefias de Gabinete das Agências com auxílio das áreas de recursos humanos, planejamento e governança regulatória.

O questionário foi baseado em instrumento elaborado por Evans e Rauch (1999), adaptado para a realidade das Agências brasileiras e agregando questões relacionadas à inserção institucional. O questionário original foi aplicado por Evans e Rauch em pesquisa realizada junto a trinta e cinco países em desenvolvimento, com o objetivo de comparar as suas estruturas burocráticas. Segundo os autores, foi possível identificar uma relação entre a estrutura burocrática tipicamente weberiana com o desenvolvimento econômico desses países. Argumentam ainda que variáveis relativamente simples, facilmente identificáveis, caracterizam as burocracias estatais eficazes: salários competitivos, promoção interna, estabilidade na carreira, e recrutamento meritocrático.

As perguntas abordam apenas dados e informações públicas, que, porém, não estão sistematizados e não são de fácil acesso ao cidadão comum, daí a necessidade de se consultar cada Agência. Ainda assim, quatro das dez Agências não o responderam, e a análise empírica se concentrou, portanto, nos dados fornecidos pelas seis respondentes: Agência Nacional de Águas – ANA, Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP, Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS e Agência Nacional do Cinema –

ANCINE. Esta última forneceu informações apenas sobre a sua conformação burocrática, mas não sobre as suas formas de inserção e parceria.

As instituições que forneceram as informações abrangem a gama completa da atuação das Agências Reguladoras Federais, incluindo a infraestrutura, meio ambiente, cultura e saúde. Não foi possível, contudo, avançar na investigação do setor específico de transportes por não haver a participação da ANAC, ANTT e ANTAQ.

A conformação burocrática foi analisada com base nas variáveis identificadas por Evans e Rauch (1999) que indicam as principais características de burocracias estatais eficazes: salários competitivos, promoção interna, estabilidade na carreira, e recrutamento meritocrático. Ou seja, a análise buscou olhar para a conformação burocrática das instituições e não para os papéis ou as características individuais dos burocratas no desempenho das suas funções no aparato estatal.

As formas de inserção e conexão com a sociedade foram analisadas sobre três aspectos: participação social, controle político e interação com o mercado regulado por cada Agência. Foram identificados mecanismos e procedimentos que poderiam sugerir um maior ou menor grau de inserção de acordo com a sua aplicação, dentre eles a existência de Contrato de Gestão entre as Agências e os Ministérios Supervisores, a realização de consultas e audiências públicas prévias às normatizações, a relação com o Congresso Nacional e a existência de câmaras e conselhos consultivos junto às Agências que permitissem a participação da sociedade civil organizada, do mercado privado e das forças políticas.

2.2.A escolha das Agências Reguladoras

Conforme apontado por Ramalho (2007), as Agências Reguladoras representam a mais importante inovação no arranjo institucional brasileiro dos últimos tempos. Por se tratar de instituições relativamente novas no contexto brasileiro e por representarem uma nova forma de relação entre o setor público e o privado, a investigação sobre a forma de organização dessas instituições da restaria justificada.

Porém, o presente estudo trás um pouco de ineditismo. Os trabalhos acadêmicos sobre as Agências Reguladoras têm sido focados na análise da sua forma de atuação e na conformação do próprio modelo regulatório brasileiro. Ramalho, Nunes, Peci, Santos, entre outros, ainda que abordem em alguns de seus trabalhos as discussões sobre o desenho institucional das Agências, avaliando os mecanismos de controle e participação social e o grau de autonomia de cada uma delas, não identificamos estudos que avancem na análise da conformação burocrática das Agências sob a ótica da estruturação das suas carreiras e o perfil dos burocratas reguladores.

Ainda que as Agências Reguladoras tenham surgido recentemente e ainda não tenham o seu modelo institucional totalmente consolidado, a análise da sua conformação burocrática e das suas formas de conexão com a sociedade, neste momento, podem contribuir para estudos futuros exatamente para a consolidação de um modelo organizacional que favoreça o aprimoramento da capacidade institucional do Estado na promoção do desenvolvimento do país.

3. A BUROCRACIA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NO BRASIL

As Agências Reguladoras Federais surgiram no Brasil na década de 1990 no âmbito da Reforma Gerencial implantada pelo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. O processo de “agencificação” foi inaugurado em 1996 com a criação da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), como uma autarquia sob regime especial, vinculada ao Ministério de Minas e Energia. Depois disso foram criadas outras nove Agências, tanto na regulação de atividades ligadas à infraestrutura como no campo social, conforme quadro abaixo.

Tabela 1 – Agências Reguladoras Federais

Agência	Ministério Relacionado	Lei de Criação N°	Decreto de instalação N°	Tipo de Regulação
Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel)	Minas e Energia	9.427, de 26 de dezembro de 1996	2.335, de 6 de outubro de 1997	Econômica
Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)	Comunicações	9.472, de 16 de julho de 1997	2.338, de 7 de outubro de 1997	Econômica
Agência Nacional do Petróleo (ANP)	Minas e Energia	9.478, de 6 de agosto de 1997		Econômica
Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA)	Saúde	9.782, de 26 de janeiro de 1999	2.455, de 14 de janeiro de 1998	Social
Agência Nacional de Águas (ANA)	Meio Ambiente	9.984, de 17 de julho de 2000	3.692, de 19 de dezembro de 2000	Social (Ambiental)
Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)	Saúde	9.961, de 28 de janeiro de 2000	3.327, de 5 de janeiro de 2000	Econômica e Social
Agência Nacional de Transportes Aquáticos (Antaq)	Transportes	10.233, de 5 de junho de 2001	4.122, de 13 de fevereiro de 2002	Econômica
Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)	Transportes	10.233, de 5 de junho de 2001	4.130, de 13 de fevereiro de 2002	Econômica
Agência Nacional do Cinema (Ancine)	Cultura	MP no 2.228, de 6 de setembro de 2001		Social (Incentivo)
Agência Nacional de Aviação Civil (Anac)	Secretaria de Aviação Civil (Presidência da República)	11.182, de 27 de setembro de 2005	5.731, de 20 de março de 2006	Econômica

Fonte: ABRUCIO, Fernando Luiz; PÓ, Marcos Vinicius. Com adaptações.

Ramalho (2007) aponta que a criação das Agências Reguladoras representou a principal mudança no arranjo institucional brasileiro a partir da década de 1990, definindo um novo paradigma de intervenção estatal especialmente no setor de infraestrutura, em que pese o fato da regulação não ter surgido no Brasil a partir da criação das Agências.

Apesar do escopo geral das Agências ter sido indicado pelo Conselho de Reforma do Estado em 1996, a criação dessas instituições não foi prescindida de uma normatização geral e tão pouco foram definidas legalmente, de forma prévia, a organização e forma de gestão que se pretendia instituir com as novas autarquias, de uma maneira uniforme. Estas características

foram sendo definidas nas Leis de criação de cada Agência. Apesar disso as Agências seguem um mesmo modelo geral, conforme exposto no quadro a seguir.

Tabela 2 – Características do desenho institucional das Agências reguladoras Brasileiras

CARACTERÍSTICA	DESCRIÇÃO
Origem das agências	Reforma regulatória da década de 1990.
Atividades regulatórias	Regulamentação e normatização; permissão, autorização e licença; fiscalização e controle; definição de tarifas; imposição de sanções e penalidades.
Direção	Direção Colegiada, com um presidente.
Nomeação	Indicação pelo presidente da República, com sabatina no Senado
Escolha do Presidente	Presidente da República.
Decisões sobre matéria regulatória	Por maioria, em regime colegiado.
Independência técnica e Decisória	Baseada no mandato fixo estável e na autonomia administrativa e financeira
Procedimentalização	Previsões gerais na Lei do Processo Administrativo (Lei no 9.784/1999). Tendência à superprocedimentalização.
Audiências e consultas Públicas	Diferentes previsões para realização pelas agências. Uniformização prevista no PL no 3.337/2004.
Controle pelo Executivo e Legislativo	Ministérios supervisores com poucas condições para o acompanhamento. Eventuais convites aos dirigentes para participação em comissões do Congresso. Envio formal de relatório de gestão ao Tribunal de Contas da União – TCU. Apresentação de relatórios de atividades em audiências prevista no PL no 3.337/2004.
Revisão externa dos Atos	Possibilidade de revisão pelo Judiciário.
Relação com defesa da Concorrência	Relação prevista para determinadas agências. Articulação prevista no PL no 3.337/2004.
Reclamações dos agentes e cidadãos	Ouvidorias em algumas agências recebem e encaminham as reclamações aos dirigentes. Independência e extensão a todas as agências previstas no PL no 3.337/2004.

Fonte: Ramalho, 2009.

As Agências Reguladoras possuem uma gama de atribuições administrativas e regulamentares, relacionadas à fiscalização e controle de produtos e serviços de interesse público, abrangendo desde o estabelecimento e cobrança de taxas até a aplicação de sanções disciplinares como a interdição de estabelecimentos ou suspensão da prestação de serviço.

A especialização das Agências é refletida na finalidade institucional de cada uma delas, conforme descrito a seguir:

Tabela 3 – Finalidade insitucional das Agências Reguladoras Federais Brasileiras

Agência	Finalidade institucional
Aneel	Regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, em conformidade com as políticas e diretrizes do governo federal (art. 2º da Lei nº 9.427/1996).
Anatel	Regular as telecomunicações (art. 8º da Lei nº 9.472/1997).
ANP	Promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis (art. 8º da Lei nº 9.478/1997, com redação dada pela Lei nº 11.097/2005).
ANVISA	Promover a proteção da saúde da população, por intermédio do controle sanitário da produção e da comercialização de produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária, inclusive dos ambientes, dos processos, dos insumos e das tecnologias a eles relacionados, bem como o controle de portos, aeroportos e de fronteiras (art. 6º da Lei nº 9.782/1999).
ANS	Promover a defesa do interesse público na assistência suplementar à saúde, regulando as operadoras setoriais, inclusive quanto às suas relações com prestadores e consumidores, contribuindo para o desenvolvimento das ações de saúde no país (art. 3º da Lei nº 9.961/2000).
ANA	Implementar, em sua esfera de atribuições, a Política Nacional de Recursos Hídricos, integrando o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (art. 3º da Lei nº 9.984/2000).
Antaq e ANTT	Implementar, em suas respectivas esferas de atuação, as políticas formuladas pelo Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte e pelo Ministério dos Transportes, segundo os princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei. Regular ou supervisionar, em suas respectivas esferas e atribuições, as atividades de prestação de serviços e de exploração da infraestrutura de transportes, exercidas por terceiros (incisos I e II do art. 20 da Lei nº 10.233/2001).
Ancine	Fomentar, regular e fiscalizar a indústria cinematográfica e videofonográfica (art. 5º da MP nº 2.228-1/2001).
Anac	Regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária (art. 2º da Lei nº 11.182/2005).

Fonte: Ramalho, 2009.

Para Ramalho (2009) a independência administrativa, a autonomia financeira, a ausência de subordinação ao Ministério supervisor e a estabilidade e mandato fixo dos dirigentes são características marcantes das Agências.

A direção das Agências é exercida por um colegiado formado por três a cinco diretores, de acordo com a Lei de criação de cada uma delas, dentre os quais um preside a instituição. A nomeação desses dirigentes é prescindida de sabatina pelo Senado, sendo vedada a exoneração *ad nutum*, ou seja, por vontade pura e simples do chefe do executivo.

Tais características buscavam refletir uma estabilidade decisória e um ambiente propício para o desenvolvimento do setor produtivo, além de garantir segurança aos usuários dos serviços regulados. Tal independência e autonomia acarretam um isolamento do corpo técnico das Agências dos demais entes de governo e do próprio setor regulado.

Além disso, a própria natureza eminentemente técnica das Agências, acirrara pela verticalização das suas atividades e o avanço tecnológico dos produtos e serviços por elas

regulados, ensejam uma especialização dos seus quadros de pessoal, levando a um natural insulamento burocrático dessas instituições (RAMALHO, 2009).

Para Majone, uma das conseqüências do Estado Regulador é a ascensão das agências especializadas atuando de forma autônoma em relação ao governo central.

A redistribuição de renda e a gestão macroeconômica exigem um alto nível de centralização na formulação de políticas e na administração. Daí um serviço público unificado, grandes empresas nacionalizadas e burocracias do bem-estar social expandidas serem instituições características do Estado positivo. As demandas administrativas do exercício da normatividade, todavia, são bastante diferentes. Essas demandas são melhor atendidas por organizações flexíveis e altamente especializadas que gozem de autonomia considerável no processo de tomada de decisões: as agências reguladoras independentes (MAJONE, 1999, p. 19)

As Agências independentes, além do conhecimento técnico especializado e a experiência específica do seu foco de atuação, possuem como significativa vantagem em relação aos demais órgãos estatais, a possibilidade de assumir compromissos dotados, ao conjuntamente, de credibilidade política e estabilidade de longo prazo.

A democracia que prevê a realização de eleições em períodos regulares, ao mesmo tempo que possibilita a alternância de poder, dificulta o comprometimento dos políticos eleitos com ações de longo prazo que ultrapassem os seus mandatos. A existência de Agências independentes e autônomas em relação ao jogo político, possibilitam a construção de marcos normativos que assegurem estabilidade e confiabilidade àqueles que desejem aportar grandes capitais em investimentos com tempo de maturação e retorno elevados, como obras de infraestrutura, petróleo, gás e energia elétrica.

A delegação do poder normativo e regulatório do núcleo central do governo para as Agências Reguladoras, e a caracterização destas instituições como autarquias autônomas, independentes e com direção estável, além de isolá-las do jogo político e das pressões de grupos de interesse, conferindo maior credibilidade na sua atuação e maior possibilidade de atendimento ao interesse coletivo em detrimento de interesses de determinados grupos, gera maior confiança por parte do setor produtivo de que os marcos regulatórios não sofrerão alterações de maneira abrupta para atendimento de compromissos eleitorais.

Se por um lado as Agências Reguladoras representam o mais importante exemplo de insulamento burocrático na história recente do Estado brasileiro, por outro, as iniciativas de “desinsulamento” e aproximação com a sociedade que vem sendo implementadas por esses órgãos também representam os maiores avanços de transparência e participação social no aparato estatal federal. Contrato de gestão, ouvidorias, conselhos consultivos e técnicos, agenda regulatória e análise de impacto regulatório representam um conjunto de ações que possibilitam a integração institucional das Agências com a sociedade, com o setor produtivo regulado e com o próprio meio político.

Em 2007, o Governo federal criou o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação - PRO-REG, com objetivo de desenvolver ações voltadas para a melhoria da qualidade da regulação, a consolidação da autonomia decisória das Agências Reguladoras federais, e o aperfeiçoamento dos instrumentos de supervisão e de controle social. Em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, o PRO-REG tem investido em inúmeros estudos e projetos junto às Agências Reguladoras visando aprimorar o modelo estrutural dessas instituições.

Com incentivo do PRO-REG as Agências vêm aprimorando os seus mecanismos de transparência e controle social. O número de consultas e audiências públicas vêm aumentando, e a publicação de uma Agenda Regulatória contendo as propostas de regulamentação que se pretende realizar nos anos seguintes, se tornaram prática em todas as Agências.

Foi também durante o governo Lula que se resolveu o imbróglio da contratação de pessoal permanente pelas Agências Reguladoras. Apesar de instituir as Agências insuladas burocraticamente, criadas como autarquias especiais dotadas de autonomia administrativa e financeira, independência decisória e estabilidade dos seus dirigentes, o Governo de Fernando Henrique Cardoso conformou a força de trabalho das Agências como empregados públicos regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho, que não confere ao trabalhador a mesma estabilidade prevista na Lei que rege os servidores públicos federais

Logo na criação de tais empregos públicos, o Partido dos Trabalhadores ingressou com Ação Direta de Inconstitucionalidade, na qual defendia a necessidade de contratação de servidores públicos regidos pela Lei 8.112/90, paradoxalmente, seguindo na sua argumentação aquilo que era defendido pelo governo FHC na Reforma administrativa de 1995, que era a estabilidade e “blindagem” dos trabalhadores que desempenhassem as atividades típicas de estado. Ao assumir o Governo, o PT aprovou a Lei 10.871/2004, que alterou a decisão do governo anterior e transformou os empregos públicos anteriormente previstos para as Agências em cargos públicos, a serem providos por servidores públicos regidos pela Lei 8.112/90. Com a alteração, foi possível realizar concursos públicos e substituir os profissionais contratados com vínculos temporários nas Agências Reguladoras.

Em que pese as iniciativas citadas anteriormente indicarem um fortalecimento das Agências Reguladoras, os Governos Lula e Dilma foram marcados por duras críticas ao modelo implantado pelo governo anterior, e as Agências sempre foram vistas como excessivamente autônomas e distanciadas do interesse público. O debate a todo momento noticiado pela imprensa demonstrou ao logo dos últimos onze anos a intenção do Governo Federal de retornar aos Ministérios poderes antes concedidos às Agências, e intervir de forma mais direta na ação dos entes reguladores.

Curiosamente um dos maiores anúncios Governo Federal no início do ano de 2013 foi justamente o assunto que gerou as maiores críticas do ex-presidente Lula e da então Ministra de Minas e Energia Dilma Rousseff, no início do primeiro governo petista: As tarifas de energia elétrica. Em março de 2003 Lula alegou que tomou conhecimento do aumento das tarifas pelos jornais, e, em tom de críticas, considerou haver uma excessiva autonomia nas agências, denominada por ele de “terceirização do Estado”. Dessa vez, o assunto foi tratado pelo Ministro de Minas e Energia e pela própria Presidenta da República, e pouco se viu a participação da ANEEL nesse processo, o que demonstra um realinhamento do poder decisório sobre preços e tarifas de serviços públicos concedidos, antes sob tutela das Agências Reguladoras, passando para os Ministérios Supervisores.

3.1. Autonomia e controle social na Lei Geral das Agências

A discussão sobre o grau de autonomia dos entes reguladores e a sua aderência às políticas de governo permeiam a discussão sobre as Agências Reguladoras no Brasil desde a sua criação, e, ao que parece, ainda não há um consenso sobre a questão.

De fato, como aponta Nunes (2007), as Agências Reguladoras constituem quase um quarto poder no arranjo institucional brasileiro, usurpando funções do executivo, legislativo e judiciário. Porém até mesmo o governo atual que em outros momentos se mostrou contrário à existência das Agências, vem demonstrando reconhecimento à importância destas instituições para atrair investimentos privados, corrigir as falhas de mercado e melhorar a qualidade dos bens e serviços ofertados à população. Mesmo com discursos controversos, durante os governos Lula e Dilma houve significativos avanços em relação ao aprimoramento do modelo organizacional das Agências, profissionalizando a sua burocracia e aprimorando os mecanismos de conexão política e social destes entes.

Em março de 2003 foi criado um Grupo de Trabalho Interministerial para analisar o arranjo institucional das Agências Reguladoras. A partir das propostas do Grupo de Trabalho, o Governo encaminhou ao Congresso em 2004, o Projeto de Lei nº 3.337 prevendo diversas alterações nas legislações que organizam as Agências. Chamado de Lei Geral das Agências, o Projeto de Lei pode ser considerado como a primeira proposta concreta objetivando uma harmonização e padronização no escopo organizacional dos entes regulatórios federais.

Após a instalação de Comissão Especial para apreciação do Projeto, o Deputado Leonardo Picciani apresentou parecer sugerindo um projeto substitutivo, porém sem grandes alterações na concepção geral do projeto original. Dentre os pontos tratados no Projeto, destacamos os seguintes:

- Transferência do poder de concessão das agências reguladoras para os Ministérios setoriais;
- Alteração e uniformização dos mandatos dos diretores das agências;
- Obrigatoriedade de realização de consultas públicas antes da adoção de atos de revisão tarifária e normativos de interesse geral do setor regulado;

- Previsão para as associações de proteção ao consumidor indicarem até três especialistas para acompanhar os processos de consultas públicas;
- Introdução do Contrato de Gestão entre as Agências e os Ministérios supervisores, antes previsto nas legislações específicas de algumas Agências;
- Obrigatoriedade da existência de ouvidoria em todas as Agências;
- Estabelecimento de regras para a interação entre as Agências Reguladoras Federais e os órgãos de regulação estaduais e municipais;
- Institui e padroniza os mecanismos de prestação de contas e controle social nas Agências.

De uma maneira geral o Projeto de Lei trata, em vários pontos, da forma de relação da Agência com o meio político, os consumidores e o setor regulado. A instituição de ouvidorias, do contrato de gestão e da realização obrigatória de consultas públicas, aproxima as Agências da sociedade e permite maior controle político sobre as suas ações.

Alguns críticos ao Projeto de Lei o avaliam como uma restrição da autonomia das agências, a partir do momento em que se aprimoram os procedimentos de controle e participação, e, especialmente, quando se transfere para os Ministérios supervisores a competência de outorga e licitações. Porém, ainda que tais aspectos tenham relação direta com o modelo regulatório a ser adotado pelo Brasil, estes não ferem diretamente os princípios da independência decisória e autonomia administrativa e financeira que foram balizadores da concepção inicial das Agências.

Em março de 2013 a Presidenta Dilma retirou o Projeto de Lei do Congresso Nacional, sugerindo a necessidade de uma reavaliação do seu escopo. Até o momento de finalização desta dissertação o Governo não havia apresentado nova alternativa ao Projeto de Lei 3.337/2004.

3.2.A burocracia das Agências Reguladoras

Os primeiros quadros de pessoal das Agências Reguladoras foram constituídos por profissionais contratados por prazo determinado, nos termos da Lei 8.745/93, e por servidores e empregados públicos que trabalhavam nos órgãos responsáveis anteriormente pelas atividades que passaram a ser exercidas pelas Agências. Estes empregados e servidores foram, na sua maioria, redistribuídos para as Agências Reguladoras, passando a integrar o seu quadro de pessoal próprio. Também compuseram a força de trabalho no período inicial das Agências, servidores e empregados requisitados de outros órgãos públicos, profissionais nomeados para cargos em comissão de livre provimento, prestadores de serviços terceirizados e consultores contratados por organismos internacionais, como Opas e Unesco.

Apesar da criação da primeira Agência Reguladora ter ocorrido em 1996, somente em 19 de julho de 2000, com a publicação da Lei 9.986, foram instituídos os quadros de pessoal e as formas de gestão de recursos humanos próprios dessas instituições. O art. 1º da Lei definiu que “As Agências Reguladoras terão suas relações de trabalho regidas pela Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, e legislação trabalhista correlata, em regime de emprego público.”.

Foram criados, então, os empregos públicos de nível superior de Regulador e Analista de Suporte a Regulação, e de nível médio de Técnico em Regulação e Técnico de Suporte à Regulação, para as Agências instituídas até aquele momento, conforme tabela abaixo.

Tabela 4 – Quantitativo de Empregos Públicos previsto para as Agências Reguladoras Federais

EMPREGO	Regulador	Analista de Suporte à Regulação	Técnico em Regulação	Técnico de Suporte à Regulação	TOTAL
ANATEL	598	207	385	236	1426
ANEEL	230	75	0	0	305
ANP	436	114	0	77	627
ANVS	510	174	0	0	684
ANS	340	95	0	60	495
TOTAL	2114	665	385	373	3537

Fonte: Lei 9986/2000.

Apesar de representar a legislação necessária para a constituição dos quadros de pessoal próprio das Agências, a Lei 9.986/00 vinculava os funcionários das Agências à Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, e não à Lei 8.112/90, regime empregado aos servidores públicos dos demais órgãos federais.

Por conta disso, o Partido dos Trabalhadores – PT, ingressou com a Ação Direta de inconstitucionalidade nº 2.310, visando alterar o regime jurídico dos funcionários das Agências, passando a ser tratados como servidores públicos e não empregados públicos como estabelecia a Lei.

O PT argumentou, em síntese, “a impossibilidade de haver empregos públicos nas agências reguladoras, fazendo-o, primordialmente, com base no entendimento de que o exercício de função de fiscalização, inerente à atividade precípua do Estado, pressupõe prerrogativas não agasalhadas pelo contrato de trabalho, tal como previsto na Consolidação das Leis do Trabalho” (ADIN 2.310).

O Ministro Marco de Melo acatou, em caráter liminar, os argumentos do PT, e suspendeu diversos artigos da Lei 9.986/00. Os argumentos apresentados pelo Ministro resumem de forma precisa as características das Agências Reguladoras e o regime jurídico ao qual os seus funcionários deverão ser submetidos:

Inegavelmente, as agências reguladoras atuam com poder de polícia, fiscalizando, cada qual em sua área, atividades reveladoras de serviço público, a serem desenvolvidas pela iniciativa privada. Confirma-se com os diplomas legais que as criaram, em que pese a própria razão de ser dessa espécie de autarquia.

A problemática não se resolve pelo abandono, mediante alteração constitucional - Emenda 19/98 -, do sistema de regime jurídico único. Cumpre indagar a harmonia, ou não, da espécie de contratação, ante a importância da atividade e, portanto, o caráter indispensável de certas garantias que, em prol de uma atuação equidistante, devem se fazer presentes, considerados os prestadores de serviços.

(...)

Ninguém coloca em dúvida o objetivo maior das agências reguladoras, no que ligado à proteção do consumidor, sob os mais diversos aspectos negativos - ineficiência, domínio do mercado, concentração econômica, concorrência desleal e aumento arbitrário dos lucros.

Hão de estar as decisões desses órgãos imunes a aspectos políticos, devendo fazer-se presente, sempre, o contorno técnico. É isso o exigível não só dos respectivos dirigentes - detentores de mandato -, mas também dos servidores - reguladores, analistas de suporte à regulação, procuradores, técnicos em regulação e técnicos em suporte à regulação - Anexo I da Lei nº 9.986/2000 - que, juntamente com os primeiros, não de corporificar o próprio Estado nesse mister da mais alta importância, para a efetiva regulação dos serviços.

Prescindir, no caso, da ocupação de cargos públicos, com os direitos e garantias a eles inerentes, é adotar flexibilidade incompatível com a natureza dos serviços a serem prestados, igualizando os servidores das agências a prestadores de serviços subalternos, dos quais não se exige, até mesmo, escolaridade maior, como são serventes, artífices, mecanógrafos, entre outros.

Atente-se para a espécie. Está-se diante de atividade na qual o poder de fiscalização, o poder de polícia fazem-se com envergadura ímpar, exigindo, por isso mesmo, que aquele que a desempenhe sinta-se seguro, atue sem receios outros, e isso pressupõe a ocupação de cargo público, a estabilidade prevista no artigo 41 da Constituição Federal.

Aliás, o artigo 247 da Lei Maior sinaliza a conclusão sobre a necessária adoção do regime de cargo público relativamente aos servidores das agências reguladoras. Refere-se o preceito àqueles que desenvolvam atividades exclusivas de Estado, e a de fiscalização o é.

Em suma, não se coaduna com os objetivos precípuos das agências reguladoras, verdadeiras autarquias, embora de caráter especial, a flexibilidade inerente aos empregos públicos, impondo-se a adoção da regra que é a revelada pelo regime de cargo público, tal como ocorre em relação a outras atividades fiscalizadoras - fiscais do trabalho, de renda, servidores do Banco Central, dos Tribunais de Conta, etc

Com a mudança de governo e o ingresso do PT na Presidência da República, foi publicada em dezembro de 2003 a Medida Provisória nº 155, convertida na Lei 10.871 de 20 de maio de 2004, que dispôs sobre a criação de carreiras e organização de cargos efetivos das Agências Reguladoras.

Com a nova Lei as Agências passaram então a contar com dois quadros próprios de servidores: O quadro Específico, formado por servidores e empregados públicos redistribuídos de outros órgãos e entidades da Administração Pública; e o Quadro Efetivo, formado por servidores ocupantes dos cargos de Especialista e Técnico em Regulação e Analista e Técnico Administrativo.

O primeiro quadro, Quadro Específico, é composto por servidores públicos que, em geral, atuavam nas atividades desenvolvidas hoje pelas Agências Reguladoras, quando estas eram exercidas por outras instituições. Ou ainda, por empregados públicos das empresas estatais que deixaram de existir quando da privatização de determinados serviços públicos, como, por exemplo, os serviços de telecomunicações.

Tais profissionais acumulam grande conhecimento e experiência nas áreas de atuação das Agências, possuindo tempo de serviço suficiente, em grande parte, inclusive para aposentadoria. Contudo os Quadros Específicos das Agências são formados por profissionais de diversos cargos e/ou empregos públicos, agregando uma infinidade de profissões e

formações, que vão desde motorista oficial a engenheiros, passando por médicos, agentes de portaria, técnicos em informática, economistas, administradores, entre outros.

Para composição da força de trabalho das Agências, o poder público optou então pela criação de novos cargos e carreiras, constituindo um novo quadro de pessoal, com direitos e vantagens específicos, diferentes daqueles conferidos aos servidores mais antigos, inclusive pela própria data de ingresso no serviço público, obedecendo portanto à novas regras e normatizações inerentes ao servidor público federal, submetido, contudo, ao mesmo regime trabalhista disciplinado pela Lei 8.112/90. Os Quadros Específicos ficaram então constituídos como quadros em extinção. Na medida em que ocorre uma aposentadoria ou vacância de um cargo deste quadro, o mesmo é extinto, sem a possibilidade de reposição.

Na nova legislação foi mantido o mesmo modelo de divisão de ocupações previsto na Lei 9.986/2000: Um cargo de nível médio e um cargo de nível superior voltado para as atividades finalísticas; e um cargo de nível médio e um cargo de nível superior voltados para as atividades de gestão.

Os cargos relacionados à área de gestão passaram a se denominar Analista Administrativo, nível superior, e Técnico Administrativo, nível médio.

Já aqueles voltados para as atividades finalísticas passaram a ter nomenclatura diferente para cada Agência: Especialista em Regulação e Vigilância Sanitária e Técnico em Regulação e Vigilância Sanitária, para a ANVISA; Especialista em Regulação dos Serviços Públicos de Energia e Técnico em Regulação dos Serviços Públicos de Energia, para a Aneel, Especialista em Regulação de Serviços Públicos de Telecomunicações e Técnico em Regulação de Serviços Públicos de Telecomunicações para a Anatel, e assim por diante.

Apenas em duas Agências houve diferenciação na nomenclatura dos cargos voltados à atividade finalística. Na Agência Nacional de Águas já haviam sido criados anteriormente, em 2003, por meio da Lei 10.768, os cargos de Especialista em Recursos Hídricos e Especialista em Geoprocessamento. Já na Agência Nacional de Petróleo, a própria Lei 10.871 criou os cargos de Especialista em Regulação de Petróleo e Derivados e Gás Natural e Especialista em Geologia e Geofísica do Petróleo e Gás Natural. Apesar da diferenciação na nomenclatura, as

regras aplicáveis aos servidores das Agências são uniformes. Dessa forma, neste trabalho os Cargos de nível superior e nível médio relacionados às atividades fim das Agências serão chamados apenas de Especialista em Regulação e Técnicos em Regulação, respectivamente.

Os cargos voltados às atividades finalísticas possuem como atribuições gerais a regulação, inspeção, fiscalização e controle da prestação de serviços pelo setor regulado, podendo no exercício das suas atribuições promover a interdição de estabelecimentos, instalações ou equipamentos, assim como a apreensão de bens ou produtos, e de requisitar, quando necessário, o auxílio de força policial federal ou estadual. (Lei 10.871/2004)

Já os cargos de Analista Administrativo e Técnicos Administrativos exercem atribuições voltadas para a gestão administrativa e logística das agências, atuando em áreas como gestão de recursos humanos, tecnologia da informação, planejamento, gestão patrimonial, financeira e orçamentária, entre outras.

A Lei 10.871/2004 estabeleceu também o quantitativo de servidores do Quadro Efetivo de cada Agência. Os cargos seriam providos exclusivamente por concurso público, mediante prévia autorização do Ministério do Planejamento. Contudo, não houve autorização para preenchimento de todas as vagas previstas na Lei. Além disso, alguns servidores que ingressaram nas Agências já saíram mediante pedidos de exoneração ou vacância. Por se tratar de uma carreira nova, com ingresso dos servidores somente a partir de 2004, o quantitativo de servidores do quadro efetivo que se aposentaram é insignificante. Após algumas atualizações nos quantitativos, com legislações posteriores, o quadro total de servidores efetivos das Agências se encontra desta forma:

Tabela 5 – Ocupação dos Cargos Públicos das Agências Reguladoras Federais

(Continua)

Agência	Especialista em Regulação			Analista Administrativo			Técnico em Regulação			Técnico Administrativo		
	Previsto	Ocupados	% Ocupado	Previsto	Ocupados	% Ocupado	Previsto	Ocupados	% Ocupado	Previsto	Ocupados	% Ocupado
ANA	266	233	87,59%	84	54	64,29%	0	0		45	0	0,00%
ANAC	922	537	58,24%	307	188	61,24%	394	206	52,28%	132	82	62,12%
ANATEL	720	583	80,97%	250	192	76,80%	485	391	80,62%	235	52	22,13%
ANCINE	150	110	73,33%	70	42	60,00%	64	15	23,44%	76	19	25,00%
ANEEL	365	306	83,84%	200	158	79,00%	0	0		200	149	74,50%
ANP	485	303	62,47%	165	129	78,18%	50	37	74,00%	80	64	80,00%
ANS	340	313	92,06%	100	69	69,00%	50	47	94,00%	70	48	68,57%
ANTAQ	220	144	65,45%	70	49	70,00%	130	51	39,23%	50	27	54,00%
ANTT	590	201	34,07%	105	41	39,05%	860	535	62,21%	150	100	66,67%
ANVISA	810	654	80,74%	175	146	83,43%	100	0	0,00%	150	125	83,33%
Total	4868	3384	69,52%	1526	1068	69,99%	2133	1282	60,10%	1188	666	56,06%

Tabela 5 – Ocupação dos Cargos Públicos das Agências Reguladoras Federais

(Conclusão)

Agência	Total		
	Previsto	Ocupados	% Ocupado
ANA	395	287	72,66%
ANAC	1755	1013	57,72%
ANATEL	1690	1218	72,07%
ANCINE	360	186	51,67%
ANEEL	765	613	80,13%
ANP	780	533	68,33%
ANS	560	477	85,18%
ANTAQ	470	271	57,66%
ANTT	1705	877	51,44%
ANVISA	1235	925	74,90%
Total	9715	6400	65,88%

Fonte: Elaboração própria com base na Lei 10.871/2004 e no Boletim Estatístico de Pessoal – Nov/2012.

Nota-se que com a nova Lei houve um acréscimo no quantitativo de servidores efetivos previstos para cada Agência, especialmente na Aneel e na ANVISA, onde os quantitativos de vagas previstos na Lei 10.871/04 são 150% e 80%, respectivamente, maiores que aqueles descritos na Lei 9.986/00.

Mesmo sem preencher todos os cargos efetivos previstos na Lei, as Agências Reguladoras se utilizam de outros vínculos contratuais para compor a sua força de trabalho.

Nas Agências pesquisadas o maior quantitativo de profissionais sem vínculo permanente com o serviço público, ou seja, que não ocupam cargos públicos efetivos, seja do próprio quadro da Agência, seja em outro órgão da Administração Pública, encontram-se contratados por meio de prestação de serviços terceirizados (não inclui cooperação, limpeza e segurança). Na Ancine, ANS e ANA, o quantitativo de servidores dos próprios quadros da Agência não chegam a 50% do total da força de trabalho, conforme apresentado a seguir.

Tabela 6 – Composição da Força de Trabalho das Agências Reguladoras Federais Estudadas – Quantitativo

SITUAÇÃO FUNCIONAL	ANA	ANP	ANS	ANVISA	ANEEL	ANCINE
Analistas Administrativos	54	129	69	146	159	42
Especialistas em Regulação	233	303	313	654	306	110
Técnicos Administrativos	0	64	48	125	149	19
Técnicos em Regulação	0	37	47	0	0	15
Servidores e/ou empregados do quadro específico e/ou em extinção	4	139	17	994	21	4
Total de profissionais dos quadros próprios das Agências	291	672	494	1919	635	190
Servidores Requisitados pela Agência e/ou em exercício descentralizado na Agência	36	55	81	45	46	36
Total de profissionais com vínculo permanente com o serviço público	327	727	575	1964	681	226
Nomeados para Cargos Comissionados, sem vínculo efetivo com a Administração Pública	37	74	26	44	46	42
Contratados por prazo determinado (Lei 8.745/93)	0	0	85	0	0	0
Prestadores de serviços terceirizados (exceto limpeza, conservação, segurança, coperagem, manutenção, e similares)	280	297	548	230	0	179
Bolsistas, pesquisadores, consultores contratados via organismos internacionais e outros vínculos de prestação de serviço eventual (exceto estagiários)	0	0	0	0	0	0
Total de profissionais sem vínculo permanente com o serviço público	317	371	659	274	46	221
Total da força de trabalho da Agência	644	1098	1234	2238	727	447

Fonte: Elaboração própria com base em dados colhidos junto às Agências Reguladoras. Dados de Nov/2012.

Tabela 7 – Composição da Força de Trabalho das Agências Reguladoras Federais Estudadas – Percentual

SITUAÇÃO FUNCIONAL	ANA	ANP	ANS	ANVISA	ANEEL	ANCINE
% de profissionais dos quadros próprios das Agências em relação à força de trabalho total	45,2%	61,2%	40,0%	85,7%	87,3%	42,5%
% de profissionais com vínculo permanente com o serviço público em relação à força de trabalho total	50,8%	66,2%	46,6%	87,8%	93,7%	50,6%
% de profissionais sem vínculo permanente com o serviço público em relação à força de trabalho total	49,2%	33,8%	53,4%	12,2%	6,3%	49,4%

Fonte: Elaboração própria com base em dados colhidos junto às Agências Reguladoras. Dados de Nov/2012

Há de ressaltar, contudo, que as prestações de serviços terceirizados se concentram nas atividades de apoio administrativo e secretariado, exercido na sua maioria por profissionais de nível médio. Estes prestadores de serviço não realizam as atividades finalísticas de fiscalização e exercício do poder de polícia conferidos às Agências.

Baseado no Plano Diretor da Reforma do Estado, as carreiras das Agências Reguladoras Federais desempenham atividades típicas de Estado juntamente com a diplomacia, a magistratura, a segurança e a gestão pública, integrando o Núcleo Estratégico do Estado.

Ainda de acordo com o Plano Diretor, ao identificar as atividades que só o Estado pode realizar, as competências das carreiras das Agências Reguladoras são abarcadas pelo Núcleo de Atividades Exclusivas, conforme apresentado por Santos (1999).

No âmbito do Plano Diretor, o Núcleo de Atividades Exclusivas corresponde àquele onde serão prestados serviços que só o Estado pode realizar. Nesse setor é exercido o “poder extroverso” do Estado, que se materializa no poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar, cobrar e fiscalizar tributos, no poder de polícia, na prestação de serviços previdenciários básicos, etc. Integram-no, segundo BRESSER PEREIRA, as forças armadas, a polícia, a agência arrecadadora de impostos e também as agências reguladoras, as agências de fomento, de financiamento e controle dos serviços sociais e da seguridade social. (SANTOS, 1999).

Na Exposição de Motivos da Medida Provisória n. 269/2005 (convertida posteriormente na Lei n. 11.292/2006), o Governo Federal deixou claro qual seria o parâmetro remuneratório das carreiras das Agências Reguladoras:

O artigo 3º estabelece, ainda, alteração ao art. 16 da Lei nº 10.871, de 2004, a fim de promover majoração da gratificação das carreiras das agências reguladoras, que se faz necessária, em caráter urgente, a fim de assegurar melhores condições para que as mesmas possam constituir seu Quadro de Pessoal efetivo. Assim, aproveitando o ensejo da alteração da Lei nº 10.871, de 2004, para criar os cargos efetivos da ANAC, estamos propondo a correção da remuneração dos cargos de Especialistas em Regulação e de Suporte à Regulação e Fiscalização de todas as Agências Reguladoras, objetivando equiparar a remuneração dessas carreiras à das carreiras que constituem o Ciclo de Gestão, adotada como parâmetro remuneratório, quando da criação das carreiras das Agências Reguladoras, cumprindo compromisso do Governo, por meio da elevação do percentual da Gratificação de Desempenho de Atividade de Regulação, de 35 para 75%. Além disso, na forma do art. 4º, propõe-se, mediante a inclusão dos art. 20-A a 20-D na Lei nº 10.871, de 2004, a criação da Gratificação de Desempenho de Atividade Técnico-Administrativa em Regulação – GDATR, no percentual de até 35%, devida aos cargos de Analista e Técnico Administrativo. Com ambas as medidas, busca-se a elevação da remuneração dos cargos efetivos de Carreiras das Agências Reguladoras, de modo a promover-se a valorização do seu corpo funcional, ora em fase de constituição. (EMI Nº 579 /MD/MRE/MDIC/MS/MF/MP/C. Civil-PR/GSI-PR).

Em que pese a intenção do Governo de buscar a equiparação da remuneração dos Cargos Efetivos das Agências Reguladoras com as carreiras do Ciclo de Gestão, ainda hoje há diferenças remuneratórias significativas entre as duas classes.

Tabela 8 – Remuneração das Carreiras de Nível Superior das Agências Reguladoras Federais

Carreiras	Junho de 2012			
	Remuneração Inicial	Diferença para o Ciclo de Gestão	Remuneração Final ¹	Diferença para o Ciclo de Gestão
Ciclo de Gestão	12.960,77		18.478,45	
Especialista em Regulação	10.019,20	29,36%	17.479,00	5,72%
Analista Administrativo	9.263,20	39,92%	16.367,00	12,90%

¹ Incluídas as Gratificações de Desempenho em percentual máximo e a Gratificação de Qualificação, também em percentual máximo. A Gratificação de Qualificação é paga no seu percentual máximo somente à 15% dos servidores.

Fonte: Elaboração própria com base na Tabela de Remuneração dos Servidores Públicos Federais de Jun/2012

Contudo, a remuneração inicial dos servidores efetivos das Agências Reguladoras está entre as 22% maiores remunerações dos servidores públicos federais (Boletim estatístico de pessoal, dez/2012). Em relação ao setor privado, as Agências Reguladoras pesquisadas avaliaram que a remuneração dos seus servidores melhorou nos últimos anos, especialmente com os reajustes significativos ocorridos a partir de 2008.

Ainda assim, 878 servidores do Quadro Efetivo das Agências pesquisadas pediram exoneração ou vacância dos seus cargos, o que corresponde a 29% do total de cargos ocupados atualmente, o que demonstra uma alta rotatividade do quadro de pessoal efetivo, ainda mais considerando o pouco tempo do ingresso dos primeiros servidores, que ocorreu no final do ano de 2003, ou seja, menos de 10 anos atrás. Entretanto, tal rotatividade se concentra nos cargos de Nível Médio, onde para cada 100 servidores que ingressaram no órgão, 86 deixaram a Agência. Já entre os cargos de nível superior, esta proporção é de 17 para cada 100.

A diferença entre os pedidos de vacância para posse em outro cargo público e os pedidos de exoneração também é significativo. A quantidade de servidores que deixaram as Agências para ocupar outro cargo público na esfera federal é quase três vezes maior que a quantidade de servidores que foram exonerados e perderam o vínculo com o serviço público

federal. Se forem considerados apenas os servidores que deixaram o serviço público federal, o quantitativo de perdas do quadro efetivo seria de 7,9% em relação ao total de cargos ocupados atualmente. Tais dados demonstram que a maior concorrência das Agências para composição da sua força de trabalho é o próprio serviço público e não a iniciativa privada.

3.2.1. Qualificação da Força de Trabalho

Os dados encontrados nas Agências pesquisadas demonstram o alto grau de formação dos servidores ocupantes de cargos de nível superior do Quadro efetivo. Do total de 2518 servidores dessas Agências, 71,37% possuem algum curso de pós-graduação, sendo que 23,63% concluíram o Mestrado e 6,39% concluíram o Doutorado. Destaque para a ANVISA, onde todos os servidores ocupantes de cargos de nível superior do Quadro Efetivo cursaram pelo menos especialização, e 28,38% possuem Mestrado. Já na ANA, 54,70% desses servidores possuem Mestrado ou Doutorado, sendo que 13,94% possuem Doutorado.

A alta qualificação dos servidores das Agências é reforçada pela comparação com os demais órgãos do poder executivo federal, onde cerca de 16% do total servidores são mestres ou doutores, sendo que neste quantitativo incluem-se as Universidades Federais, que, naturalmente, possuem professores com alto grau de instrução (Boletim estatístico de pessoal, dez, 2012).

Já em relação aos servidores que não são dos quadros próprios das Agências, observa-se que estes possuem uma formação acadêmica inferior. Apenas 27,09% dos servidores requisitados de outros órgãos públicos possuem algum curso de pós-graduação. Dentre os nomeados para cargos em comissão, sem vínculo permanente com o serviço público, 32,34% possuem pós-graduação.

Tabela 9 – Grau de Formação Acadêmica dos servidores das Agências Reguladoras Federais Estudadas

Vínculo Funcional	Não Informado		Ensino Médio ou inferior		Graduação		Especialização		Mestrado		Doutorado		TOTAL
	Qtd	%	Qtd	%	Qtd	%	Qtd	%	Qtd	%	Qtd	%	
Servidores ocupantes de cargos de Nível Superior do Quadro Efetivo	23	0,91%	0	0,00%	698	27,72%	1041	41,34%	595	23,63%	161	6,39%	2518
Servidores Requisitados pela Agência e/ou em exercício descentralizado na Agência	35	11,71%	1	0,33%	182	60,87%	48	16,05%	30	10,03%	3	1,00%	299
Nomeados para Cargos Comissionados, sem vínculo efetivo com a Administração Pública	0	0,00%	55	20,45%	127	47,21%	51	18,96%	27	10,04%	9	3,35%	269
Total Geral	58	1,88%	56	1,81%	1007	32,63%	1140	36,94%	652	21,13%	173	5,61%	3086

Fonte: Elaboração própria com base em dados colhidos junto às Agências Reguladoras. Dados de Nov/2012.

Tal quadro demonstra que, ao buscar um profissional fora do seu quadro próprio de servidores, por meio de requisições ou nomeações para cargos de livre provimento, as Agências não buscam uma qualificação acadêmica superior ao encontrado na própria instituição. Entretanto, não foi possível comparar a experiência profissional dos servidores em exercício nas Agências, mas, considerando que os primeiros concursos públicos das Agências pesquisadas foram realizados a partir de dezembro de 2003, concentrando o ingresso dos novos servidores somente a partir de 2005, é possível supor que as Agências ainda hoje tenham a necessidade de buscar profissionais mais experientes fora dos quadros da instituição.

A elevada qualificação acadêmica, ainda que com pouco tempo de composição do Quadro Efetivo, reforça a tendência ao insulamento das Agências Reguladoras. Conforme apontado por Majone, a regulação possui forte dependência de conhecimentos específicos e especializados, o que faz com que os reguladores possuam maior poder e discricionariedade que os demais burocratas, na medida em que se apropriam desses conhecimentos.

3.2.2. Cargos Comissionados e Funções Gerenciais

Existem na Administração Pública Federal brasileira 100.666 Cargos e Funções de confiança (Portaria 1.992 de 30 de novembro de 2012). Muitas dessas gratificações são conferidas de acordo com o trabalho exercido, como Gratificações por Serviço Extraordinário

e Gratificações de Representação em Gabinete. Outros tantos, porém, são cargos de livre provimento destinados à ocupação de chefias e assessorias, em todos os níveis hierárquicos da administração pública.

Conforme apontado por Schneider (1994), nos Estados Unidos o presidente tem o poder de nomear alguns milhares de cargos de alto escalão, o primeiro-ministro Japonês nomeia apenas uma dezena, já no Brasil o presidente da república tem o poder de nomear dezenas de milhares de profissionais no alto escalão do governo, fazendo com que “todas as posições com poder no processo decisório sejam preenchidas por nomeação” (SCHNEIDER, 1994, p. 115).

Segundo Wahrlich, a partir de 1936 a “simples chefia de seção passou a ser exercida em confiança, estendendo-se esse sistema a todo e qualquer posto de chefia e direção” (WAHRLICH, 1970, p. 11). Apesar de permitir uma rápida renovação dos dirigentes à época, tal prática adotada indiscriminadamente gerou outros males para a administração pública, fortalecendo os laços clientelistas entre os nomeados e os nomeadores, uma vez que nem sempre a ocupação de tais cargos ocorrem necessariamente decorrentes do mérito e desempenho do escolhido.

Os cargos mais disseminados na Administração Federal são os Cargos em Comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superiores, os chamados DAS, que variam entre os níveis 1 a 6, em ordem crescente de acordo com o níveis hierárquico. São ao todo 23.631 DAS destinados a cargos de chefia e de assessoramento espalhados pela Administração Direta, Autárquica e Fundacional federal.

Nas Agências Reguladoras foram criados cinco tipos de cargos comissionados:

- Cargos de Direção (CD I e C II): Cargos de livre provimento, destinados aos Diretores e Conselheiros das Agências. Constituem a instância máxima de decisão das instituições;
- Cargos de Gerencia Executiva (CGEI, CGE II, CGE III e CGE IV): Cargos de livre provimento, Destinados principalmente aos postos de chefia. Em alguns

casos são usados para Gerentes de Projetos. Seguem ordem decrescente de remuneração, sendo a CGE I a de maior valor e a CGE IV a menor.

- Cargos de Assessoria (CA I e CA II): Cargos de livre provimento, Destinados aos Chefes de Assessorias e à Assessores de um modo geral, sendo o CA I de maior valor que o CA II.
- Cargos de Assistência (CAS I, CAS II e CAS III): Cargos de livre provimento, destinados aos postos de assistência, não são utilizados como chefias;
- Cargos Técnicos (CCT I, CCT II, CCT III, CCT IV e CCT V): Os cargos CCT IV e CCT V são privativos de servidores públicos federais, enquanto os cargos CCT I, II e III são privativos dos servidores dos quadros da Agência e Procuradores Federais em exercício na Agência. Em alguns casos são utilizados como postos de chefia. Seguem ordem decrescente de remuneração, sendo a CCT V a de maior valor e a CCT I a menor.

De acordo com a Portaria 1.992 de 30 de novembro de 2012, as Agências Reguladoras possuem 2913 cargos comissionados. Desse total, 1205 (41,37%) cargos podem ser ocupados por qualquer pessoa, mesmo que não tenha vínculo com o serviço público. O quantitativo desses cargos apresentou uma pequena evolução ao longo dos anos. Considerando os quantitativos da Lei 9.986 e das Leis de criação das Agências, existiam 1139 cargos dessa natureza, o que representava 37,88% do total.

Tabela 10 – Cargos Comissionados das Agências Reguladoras Federais

CARGO	Início das Agencias		Portaria 1.922 05/12/2012	
	QTD	%	QTD	%
CD I	10	0,33%	10	0,34%
CD II	37	1,23%	37	1,27%
CGE I	48	1,60%	95	3,26%
CGE II	183	6,09%	127	4,36%
CGE III	277	9,21%	223	7,66%
CGE IV	31	1,03%	233	8,00%
CA I	87	2,89%	50	1,72%
CA II	121	4,02%	112	3,84%
CA III	94	3,13%	96	3,30%
CAS I	110	3,66%	85	2,92%
CAS II	141	4,69%	137	4,70%
Total de cargos de livre provimento	1139	37,88%	1205	41,37%
CCT V	328	10,91%	343	11,77%
CCT IV	427	14,20%	523	17,95%
CCT III	371	12,34%	393	13,49%
CCT II	314	10,44%	206	7,07%
CCT I	428	14,23%	243	8,34%
Total de cargos exclusivos para Servidores Públicos	1868	62,12%	1708	58,63%
Total Geral	3007		2913	

Fonte: Elaboração própria com base na Lei 10.871/2004, legislações de criação das Agências Reguladoras e Portaria do Ministério do Planejamento nº. 1.922/2012

Para ocupação dos cargos comissionados de Direção, destinado aos Diretores das Agências, a indicação é feita pela Presidência da República e submetida ao Congresso Nacional, que, por meio do Senado, realizada sabatina para aprovação ou não do nome indicado.

Os diretores aprovados passam a exercer mandato fixo, e somente podem ser demitidos por descumprimento do contrato de gestão, quando há, e por processo disciplinar.

Nas agências pesquisadas, estes são os únicos casos de cargos em comissão que possuem processo seletivo formalmente instituído. Para todos os demais cargos, a escolha é feita de forma discricionária pelos dirigentes das Agências. Apenas no caso da ANVISA foi publicada recentemente a portaria nº 791/2012 que estabelece o processo de seleção para ocupação de cargos de segundo escalão, o qual consiste em elaboração de lista tríplice pelos Diretores e sabatina pela Diretoria Colegiada.

O normativo da ANVISA se apresenta como um importante precedente para o aprimoramento dos processos de escolha meritocrática dos ocupantes dos cargos gerenciais, porém ainda se trata de processo simples, sem definição clara da forma de recrutamento de candidatos e critérios a serem observados durante a seleção. Ainda assim, tal processo confere maior transparência na escolha dos gestores e, provavelmente, maior qualidade na atividade gerencial no longo prazo.

Mesmo sem contar com processos de seleção para cargos gerenciais, quatro das seis Agências pesquisadas entendem que os servidores dos seus próprios quadros podem esperar alcançar tais cargos, chegando, em alguns casos, ocupar inclusive cargos de primeiro e segundo escalão.

Contudo, a inexistência de processos de seleção formal para ocupação de cargos gerenciais contribui para uma vinculação tácita entre aqueles que desejem ocupar tais posições e os detentores de poder para nomeá-los. Conforme apontado por Schneider (1994), “as nomeações criam uma hierarquia informal dentro da burocracia” (SCHNEIDER, 1994, p. 115)

Com relação aos valores, os Cargos Comissionados das Agências Reguladoras atualmente estão abaixo dos praticados para os Cargos de Direção e Assessoramento (DAS), utilizados nos órgãos da Administração Direta. A Portaria nº 186/2000, correlaciona cada cargo da Agência a um nível de DAS. Em todos os casos, os cargos das Agências possuem valores inferiores comparativamente.

Apesar de não possuírem dados objetivos a respeito dos salários praticados pela iniciativa privada, na percepção das Agências pesquisadas, os valores oferecidos pelos cargos comissionados de primeiro e segundo escalão também são muito abaixo dos praticados pelas empresas por elas reguladas.

Quando da criação dos cargos comissionados das Agências, havia uma equiparação com os praticados na Administração Direta. O Cargo de Direção CD I, destinado ao dirigente máximo da Agência, no ano 2000 era igual ao valor do cargo ocupado pelo Ministro de Estado. Atualmente o cargo do dirigente máximo das Agências é 57% menor que o cargo destinado ao Ministro de Estado, equiparando-se aos cargos destinados aos secretários (segundo escalão) dos Ministérios.

Tabela 11 – Remuneração dos Cargos Comissionados das Agências Reguladoras Federais

Cargo	Equivalência - Portaria 186, de 17 de agosto de 2000	VALORES		
		jul/00	mai/04	jun/12
CD I	NE	8.000,00	8.362,80	11.500,82
CD II	NE	7.600,00	7.944,66	10.925,78
CGE I	DAS 6	7.200,00	7.526,52	10.350,73
CGE II	DAS 5	6.400,00	6.690,24	9.200,65
CGE III	DAS 5	6.000,00	6.272,10	8.625,61
CGE IV	DAS 4	4.000,00	4.181,40	5.750,40
CA I	DAS 5	6.400,00	6.690,24	9.200,65
CA II	DAS 5	6.000,00	6.272,10	8.625,61
CA III	DAS 3	1.800,00	1.881,63	2.587,69
CAS I	DAS 2	1.500,00	1.568,03	2.156,41
CAS II	DAS 1	1.300,00	1.358,96	1.868,89
CCT V	DAS 5	1.521,00	1.589,98	2.186,60
CCT IV	DAS 4	1.111,50	1.161,90	1.597,88
CCT III	DAS 3	669,50	699,86	962,48
CCT II	DAS 2	590,20	616,97	848,48
CCT I	DAS 1	522,60	546,30	751,29

Fonte: Elaboração própria com base na Portaria do Ministério do Planejamento nº. 186/2000 e nas Tabelas de Remuneração dos Servidores Públicos Federais dos meses indicados.

Tabela 12 – Remuneração dos Cargos Comissionados de Direção e Assessoramento Superior – DAS

Cargo	VALORES		
	jul/00	mai/04	jun/12
Ministro de Estado	8.000,00	8.362,80	26.723,13
Natureza Especial	6.400,00	8.080,00	11.431,88
DAS 101.6 e 102.6	6.000,00	7.575,00	11.179,36
DAS 101.5 e 102.5	5.200,00	6.363,00	8.988,00
DAS 101.4 e 102.4	3.800,00	4.898,50	6.843,76
DAS 101.3 e 102.3	1.390,19	1.575,60	4.042,06
DAS 101.2 e 102.2	1.240,45	1.403,90	2.694,71
DAS 101.1 e 102.1	1.120,14	1.232,20	2.115,72

Fonte: Elaboração própria com base nas Tabelas de Remuneração dos Servidores Públicos Federais dos meses indicados.

Nas Agências pesquisadas há um total de 1398 cargos em comissão. Deste total, 842 (60%) são cargos privativos de servidores públicos federais. Dos cargos comissionados de livre provimento, 48% são ocupados por profissionais sem vínculo com a Administração Pública, 23% são ocupados por servidores de outros órgãos do serviço público Federal, Estadual ou municipal, e apenas 29% são ocupados por servidores dos próprios quadros das Agências, conforme apresentado a seguir.

Tabela 13 – Ocupação dos Cargos Comissionados das Agências Reguladoras Federais estudadas

Cargos Comissionados	Ocupados por servidores públicos dos quadros próprios da Agência	Ocupado por servidores públicos de outros órgãos (inclusive órgãos Estaduais ou Municipais, e/ou empregados de empresas públicas)	Ocupados por profissionais sem vínculo com a Administração Pública	TOTAL
Cargos Comissionados de primeiro e segundo escalão (Diretores e cargos de chefia diretamente subordinados à Diretoria Colegiada)	51	46	53	150
Cargos Comissionados Técnicos (CCT I, CCT II, CCT III, CCT IV, CCT V)	733	109	0	842
Demais Cargos Comissionados	109	81	216	406
Total Geral	893	236	269	1398

Fonte: Elaboração própria com base em dados colhidos junto às Agências Reguladoras. Dados de Nov/2012.

A organização dos cargos comissionados das Agências sugere a intenção de estabelecer uma carreira em Y, destinada a valorizar e remunerar adequadamente tanto os bons técnicos quanto os bons gestores, separando os dois caminhos entre os cargos Comissionados de Gerencia Executiva e os Cargos Comissionados Técnicos.

Dutra (2010) define a carreira em Y ou carreira paralela, da seguinte forma;

Uma seqüência de posições que uma pessoa pode assumir dentro de uma organização, orientada em duas direções, uma de natureza técnica/funcional e outra de natureza gerencial, sendo garantido em ambas as direções o acesso aos maiores níveis de remuneração e de reconhecimento oferecidos pela empresa (DUTRA, 2010, p. 118)

Essa segmentação permite que os bons técnicos não tenham que ser nomeados para cargos gerenciais para serem reconhecidos e melhor remunerados. O modelo contribui para que a organização selecione melhores profissionais para cada tipo de função, não precisando dispor dos seus melhores técnicos para funções gerenciais, e podendo selecionar melhores profissionais para funções de chefia.

A ausência dessa segmentação força o indivíduo técnico a desempenhar funções gerenciais, que podem não estar de acordo com as suas capacidades e expectativas profissionais. Bohlander, Snell e Sherman exemplificam esse contexto da seguinte forma:

Uma das ironias das empresas no passado era que os engenheiros cientistas profissionais mais bem sucedidos muitas vezes eram promovidos para cargos gerenciais e removidos da sua área de especialização. Em vez de trabalhar naquilo que sabiam fazer, eram guindados a um cargo que muitas vezes não entendiam e do qual freqüentemente não gostavam (Bohlander, Snell e Sherman, 2003, p. 185).

Apesar da aparente pretensão de valorizar também a atividade técnica, com a criação dos Cargos Comissionados Técnicos - CCTs, a deterioração dos valores desses cargos e, paralelamente, o aumento na remuneração dos servidores, torna o valor pago pouco representativo para a diferenciação dos servidores de acordo com a competência e qualificação técnica e pela variabilidade de complexidade de atribuições.

Enquanto na época da criação dos empregos públicos das Agências pela Lei 9.986/2000 o menor CCT (CCT I) representava 27,51% da remuneração inicial dos reguladores, em junho de 2012 esse mesmo cargo representa 7,50% da remuneração inicial do cargo de Especialista em Regulação. O maior CCT (CCT V) representava em 2000, 80% da remuneração inicial dos reguladores. Em 2012, esse mesmo cargo corresponde a pouco mais

de 21% da remuneração inicial dos Especialistas em Regulação. Considerando que as Agências pesquisadas realizaram os seus primeiros concursos públicos a partir do ano de 2004, é possível supor que os servidores já se encontrem próximos ao centro da tabela salarial. Nestes casos, o maior CCT corresponderá a pouco mais de 17% da sua remuneração.

Tais padrões de remuneração dos Cargos Comissionados Técnicos, aliados à falta de critérios de seleção para a sua ocupação, tendem a uniformizar o tratamento aos servidores, independente da sua atribuição e/ou competência técnica. Warlich (1970), ao analisar as reformas na administração de pessoal público nas décadas de 30, 40 e 50, já apontava para a necessidade de estabelecer critérios diferenciados de remuneração entre os servidores de acordo com a sua importância estratégica para o Estado e o contexto temporal.

As posições de primeiro e segundo escalão totalizam 150 cargos, e estão distribuídas praticamente de forma igualitária entre os servidores dos quadros das Agências, os servidores públicos de requisitados de Órgãos e os profissionais sem vínculo permanente com o serviço público.

Com relação à formação acadêmica, aproximadamente 61% dos gestores de primeiro e segundo escalão possuem ao menos especialização, sendo que 21% possuem Mestrado, e 9% Doutorado, demonstrando uma preferência por profissionais mais graduados para ocupação desses postos, o que de certa maneira, indica uma escolha meritocrática, se considerarmos apenas a qualificação acadêmica. Entretanto, tal qualificação é a inferior a encontrada nos ocupantes de cargos comissionados de níveis hierárquicos semelhantes nos demais órgãos da Administração Pública Federal.

Os cargos de primeiro e segundo escalão das Agências podem ser comparados aos cargos DAS níveis 5, 6 e de Natureza Especial (NE) na Administração Pública Federal, utilizando como base a sua posição hierárquica dentro de cada órgão. No entanto, no Brasil, são raras as informações sobre o perfil dos quadros gerenciais de alto escalão na Administração Pública. Os dados divulgados pelo Ministério do Planejamento, por meio do Boletim Estatístico de Pessoal possuem confiabilidade em relação aos seus quantitativos e remunerações, uma vez que são extraídos do sistema de cadastro e pagamento dos servidores públicos civis da União, o Siape. Contudo, em relação à formação acadêmica, os dados são

imprecisos, por nunca ter havido uma ação contundente para que os servidores atualizassem as suas informações, e por estas serem opcionais para fins de cadastro de pessoal. Uma das mais abrangentes pesquisas recentes sobre o perfil dos ocupantes de cargos comissionados de alto escalão foi realizado por Maria Celina D'Araújo, que colheu informações diretamente dos ocupantes dos cargos, nos mais variados Órgãos da Administração Pública Federal direta e indireta, durante os dois mandatos do presidente Lula.

Na pesquisa realizada por D'Araújo, considerando o segundo mandato do presidente Lula, aproximadamente 81% dos ocupantes de cargos de DAS níveis 5, 6 e NE possuíam algum tipo de pós-graduação, sendo que mais de 50% haviam concluído mestrado ou doutorado. Dentre os cargos de Ministro, 19% possuíam Especialização, 22% mestrado e 19% doutorado (D'ARAÚJO, 2009). Considerando apenas a posição hierárquica no Órgão, podemos comparar os Ministros aos Diretores das Agências. Neste caso, a formação acadêmica dos dirigentes das reguladoras é superior em relação aos especialistas, porém inferior em relação aos mestres e doutores: 41% possuem especialização, 16% mestrado e 12% doutorado. Cabe ressaltar que no caso da nossa pesquisa, encontramos informações em 6 das 10 Agências. Já D'Araújo pesquisou todos os ministros do governo Lula durante os anos de 2006 e 2009.

As Agências pesquisadas afirmaram que há pouca interferência da Presidência da República e do Ministério supervisor na escolha dos ocupantes dos cargos de alto escalão. Para elas, apenas os Diretores são indicados pelo chefe máximo do executivo ou pelo Ministro de Estado, e, no caso da ANVISA, além dos Diretores, o Corregedor e o Ouvidor também são indicados por essas instâncias.

As mudanças políticas, como término de mandato presidencial ou troca de Ministros parece não afetar os cargos gerenciais nas Agências. Para todas elas, são pouco frequentes as mudanças nos postos de chefia quando há alteração de ministros ou presidente da república.

Segundo Santos (2009), a administração pública brasileira se utilizou historicamente de formas de livre provimento para a nomeação de cargos de confiança, permitindo que os dirigentes pudessem selecionar profissionais baseado em critérios de confiança e conveniência dos detentores de poder. Ainda segundo o autor, o Estado brasileiro tem

avançado lentamente no sentido de uma ocupação profissionalizada dos cargos comissionados.

Em pesquisa realizada com agências americanas durante o governo Bush, Lewis (*apud* SANTOS, 2009) concluiu que quanto maior a quantidade de indicações políticas para cargos gerenciais, pior o desempenho dessas instituições. Para Lewis, em que pese os nomeados de fora da carreira possuírem maior nível de educação e maior experiência na gestão privada, o Estado moderno precisa de profissionais contínuos que sejam competentes no que fazem, selecionados de forma meritocrática.

Schneider (1994), de certa forma, corrobora a afirmação de Lewis. Para ele, ao insular as instituições estatais da interferência dos políticos e das práticas clientelistas, os burocratas poderiam formular e implementar políticas públicas tecnicamente racionais. No entanto, o autor também aponta que os burocratas eficazes buscam o apoio político ao invés do completo insulamento, uma vez que as suas propostas, ainda que coerentes tecnicamente, necessitam de apoio político para se concretizarem.

3.2.3. As Carreiras da Regulação Federal e a autonomia das Agências

A autonomia e independência das Agências são características basilares para garantir a estabilidade decisória e o afastamento das práticas clientelistas características do setor público brasileiro. O isolamento das Agências das pressões políticas e econômicas foi buscado por meio de uma conformação burocrática profissionalizada, com estabilidade de mandatos dos seus dirigentes, ingresso de servidores públicos por meio de concursos, com remuneração e qualificação elevadas. No entanto, Schneider (1995) avalia o insulamento sob outro prisma, envolvendo critérios de nomeações e circulação dos burocratas.

Sob esse aspecto, paradoxalmente, ao mesmo tempo que a especialização dos conhecimentos dos reguladores levam a um isolamento e empoderamento natural (MAJONE, 1999; RAMALHO, 2007) a sua fixação no órgão favorece a criação de laços pessoais informais com o setor regulado, criando os anéis burocráticos denominados por Fernando Henrique Cardoso, caracterizados por ligações entre a burocracia estatal e o setor privado que

extrapolam as diretrizes do próprio Estado, devido ao poder adquirido pelos burocratas. Na impossibilidade de constituírem mecanismos de controle sobre a instituição, os grupos de interesse privados criam uma espécie de teia, conectando os empresários, os servidores do Estado e os próprios políticos, segundo interesses e objetivos diversos.

Adicionalmente, a falta de critérios estabelecidos para ascensão na carreira e a ocupação de cargos de alto escalão, tendem a vincular os burocratas das Agências aos seus “patrocinadores” individuais, os comprometendo com determinados atores que teriam a possibilidade de elevá-los a posições estratégicas dentro da instituição.

Tais efeitos teriam conseqüências contrárias à autonomia das Agências, uma vez que contribuiria para a cooptação dos burocratas pelo setor produtivo e pelo meio político. Assim, ainda que o desenho institucional tenha como objetivo o insulamento das Agências, o padrão de carreira adotado e a forma de ocupação de cargos gerenciais caminham na direção contrária do fortalecimento da autonomia, conforme apontado por Schneider (1994).

As carreiras da regulação federal foram criadas de forma verticalizada dentro de cada Agência, não sendo permitida, ou pelo menos não sendo favorecida, a sua transição entre os outros órgãos reguladores. Ao contrário, a transferência de um servidor de uma Agência para outra, ou mesmo da Agência para outro órgão público, como por exemplo para o próprio Ministério supervisor, depende da ocupação de cargos comissionados elevados, caso contrário acarretará perdas financeiras aos servidores. Ainda assim, devido a constante queixa das Agências de falta de pessoal, as transferências são geralmente dificultadas.

O modelo de carreira adotado para os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, os chamados Gestores, poderia ser visto como exemplo contrário ao aplicado nas Agências, e seguiria as características que Schneider aponta para favorecer a autonomia. A carreira dos Gestores é gerenciada pelo Ministério do Planejamento, no entanto, ao ingressarem no serviço público, os servidores podem ser lotados em qualquer órgão da Administração Pública Federal, e possuem critérios e procedimentos estabelecidos para “circularem” dentro do aparato estatal. Inspirada na Administração pública francesa, a carreira dos Gestores públicos conta com os mais altos salários do poder executivo federal e os seus servidores são selecionados por meio de concursos altamente concorridos, coordenados pela

Escola de Administração Fazendária – ESAF. O curso de formação, parte integrante do concurso, é gerenciado pela Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, e já chegou a ter 2.800 horas. O crescimento na carreira também depende de critérios de qualificação, e o programa de formação profissional fica também a cargo da ENAP, independente do órgão de lotação do servidor. Tais características conferem qualificação elevada e permanente ao corpo de servidores, harmonizada com os interesses do Estado e não apenas com a especificidade de cada órgão.

No caso das carreiras da regulação, cada Agência promove o seu concurso, da forma que lhe convier, seguindo critérios mínimos estabelecidos pela Lei. O conteúdo abordado na seleção, e os programas de qualificação após o ingresso dos servidores também dependem dos interesses de cada instituição. Sem o suporte de uma escola de governo, tanto para a seleção, quanto para a formação, cada Agência evolui de uma maneira, com uma visão, que pode ser igual ou diferente do modelo de regulação que o Estado pretende implantar.

Ao longo do governo Lula, conforme já citado anteriormente, o Pro-Reg foi criado para melhorar a capacidade da regulação federal. Dentre as suas inúmeras ações, a qualificação dos servidores se tornou uma das prioridades. Diversas turmas de reguladores foram formadas para conhecer o sistema regulatório de outros países, foram realizados estudos, seminários, congressos e cursos para capacitar os servidores das Agências e mecanismos que favoreçam a melhoria da regulação, como a Análise de Impacto Regulatório. Contudo, o Pro-Reg não avançou na discussão sobre o modelo de carreira das Agências. Tanto os governos Lula, quanto o governo Dilma, até o momento, investiram na recomposição salarial das carreiras, deixando a discussão estruturante à margem das políticas de recursos humanos do governo federal.

Em que pese a estagnação da discussão a respeito das carreiras da regulação, o Governo Federal emplacou uma grande discussão nos últimos anos sobre o desenho institucional das Agências, com foco principal na sua autonomia e nos mecanismos de controle, social, administrativo e político.

3.3. Relacionamento Institucional das Agências Reguladoras

As discussões acerca do arranjo institucional das Agências não são raras. Ao mesmo tempo em que há uma cobrança por uma atuação técnica e isenta, sem interferências políticas e “captura” pelo mercado, são também constantes as críticas sobre o seu grau de autonomia, baixa adesão às diretrizes de governo e insuficiência de mecanismos de participação e controle social.

Ainda que seja importante a autonomia e um certo grau de insulamento das Agências, dado o seu escopo de atuação e o seu papel no desenvolvimento econômico e social do país, as parcerias e inter-relações com a sociedade são imprescindíveis. Essas relações extrapolam a participação apenas de usuários e órgãos de defesa do consumidor. As parcerias devem incluir especialmente o setor produtivo e o meio político para a implantação de um projeto de desenvolvimento que vá além do mero crescimento econômico. O Estado necessita de autonomia para garantir a busca pelo bem estar da coletividade e não o atendimento a interesses individuais; e de inserção para buscar as parcerias necessárias junto à sociedade para o desenvolvimento produtivo. A "autonomia inserida", citada por Evans, portanto, é o segredo organizacional para a eficácia do Estado desenvolvimentista (Evans, 1993).

A inserção na estrutura social circundante às Agências extrapola o conceito de controle social, pois não se condicionam apenas à sociedade civil organizada, ao cidadão comum, com foco na responsabilização ou transparência das ações estatais. As parcerias devem existir também com o meio político e o mercado privado, como forma de estabelecer laços de confiança mútuos entre Estado, sociedade e empreendedores, aumentando assim o desempenho desses atores em direção ao desenvolvimento. As parcerias devem, portanto, se voltar para a formulação, construção e implementação das políticas de governo, e, no caso das Agências, dos marcos regulatórios, como forma de apoio ao desenvolvimento econômico e do bem-estar social.

Algumas Agências, já na sua concepção, previam mecanismos de interação com a sociedade civil organizada, o setor regulado e o meio político. Contudo, tais procedimentos não foram constituídos uniformemente, sendo previstos de maneira generalizada no Projeto de Lei 3.337/2003.

Se a finalidade do Estado é promover o desenvolvimento econômico e social do país, concorrendo assim para a melhoria da qualidade de vida da população, as metas e planos das instituições estatais deveriam ser alinhados aos anseios e necessidades da própria sociedade. As Agências Reguladoras devem, portanto, captar dos setores que regulam as expectativas em relação à regulação que levariam a um crescimento do setor produtivo. Junto à sociedade, às Agências devem buscar as necessidades de melhoria de qualidade e acesso a bens e serviços que contribuiriam para o seu bem estar. Junto ao meio político, é necessário colher as diretrizes pensadas por aqueles que foram eleitos pelo povo para representa-los e construir um projeto de desenvolvimento para o país.

A criação das Agências Reguladoras no Brasil teve como principal objetivo atrair os investimentos privados para os setores produtivos que estavam deixando o monopólio estatal. A existência de instituições estáveis e independentes das vontades políticas proporcionariam segurança às empresas interessados em absolver os serviços que estavam sendo privatizados no início da década de 90, sem que fossem surpreendidas por mudanças de rumo repentinas no plano regulatório. A atuação das Agências Reguladoras, portanto, foi vista no seu início como de vital importância para o crescimento econômico do país.

Mas o objetivo da regulação não se restringe apenas a promover o crescimento econômico do país. A correção de falhas de mercado relacionadas à assimetria de informações e externalidades negativas se revelam também importantes para a sociedade, especialmente no campo da saúde e do meio ambiente. A atuação na correção de tais falhas aproxima ainda mais atuação das Agências Reguladoras da promoção do desenvolvimento, no sentido descrito anteriormente. Ao atuar como órgão garantidor da qualidade e segurança do bem ou serviço prestado pelo setor produtivo, ao promover a concorrência leal e favorecer a prática de preços justos, ao garantir o abastecimento de produtos e serviços essenciais à população, e reduzir os riscos inerentes aos produtos ofertados pelo mercado, as Agências Reguladoras contribuem para a melhoria da qualidade de vida da população e conseqüentemente o desenvolvimento social do país.

As Agências Reguladoras estabelecem limites para a atuação dos agentes econômicos, para que não haja concentração de mercado que prejudique a concorrência e conseqüentemente a qualidade dos bens e serviços ofertados. A criação de um ambiente

regulatório adequado atrai investimentos privados, em especial aqueles de logo prazo. Porém a atuação das Agências não se restringe à função estabilizadora. As Agências possuem ainda uma função redistributiva, de universalização ou crescimento do acesso da população a bens e serviços que contribuam para a melhoria da qualidade de vida. Dessa forma, as Agências contribuem também para o desenvolvimento do país.

Ainda que se constitua como um modelo ainda precário ou inconcluso, Ramalho (2007) observa uma aproximação entre as Agências Reguladoras e a sociedade organizada. Analisando as gramáticas políticas descritas por Nunes, Ramalho identifica nas Agências uma evolução do “corporativismo estatal” para o “corporativismo societal”, com a ampliação dos atores interessados por meio de múltiplas organizações que precisam agora disputar espaços entre si. O universalismo de procedimentos seria hoje maior do que antes, como consequência da ampliação da participação e do controle social que fizeram com que as Agências buscassem a super-procedimentalização como forma de justificar e respaldar a sua atuação. O insulamento burocrático é visto pelo autor como uma tendência natural do conhecimento especializado das Agências e da independência dos seus dirigentes. Por outro lado, os mecanismos de *accountability* e transparência que vêm sendo implementados pelas Agências representam uma aproximação entre o ente regulador e a sociedade, especialmente o setor econômico. Dessa forma, pode-se concluir que as Agências também contribuem para o desenvolvimento político ao representar um novo modelo de relações entre o público e o privado no Brasil.

Se a boa atuação das Agências Reguladoras pode contribuir para o desenvolvimento do país, por outro lado a regulação pode significar um entrave ao crescimento produtivo. Em pesquisa realizada pela Emergo Group, consultoria especializada na área de dispositivos médicos, setor regulado pela ANVISA, para 53% das empresas produtoras e comercializadoras de produtos médicos em todo o mundo, o maior desafio para os negócios são as alterações no ambiente regulatório. Essa preocupação é maior do que a falta de capital ou o aumento da competitividade, por exemplo.

As Agências Reguladoras atuam nos mais diversos setores da economia. Passam pelas Agências a regulação dos serviços de telecomunicações, energia, petróleo e gás; transporte terrestre, aquaviário e aéreo; recursos hídricos; mercado de cinema e audiovisual; planos

privados de saúde; e produtos e serviços sujeitos à vigilância sanitária, como medicamentos, alimentos, cosméticos, agrotóxicos e dispositivos médicos.

Nos primeiros dez anos de existência, completados em dezembro de 2010, a ANA somava 107 mil declarações de usuários de recursos hídricos em seu cadastro e 7.980 usuários regularizados, sendo 7.200 por meio de outorga, enquanto os demais foram dispensados “porque utilizam volumes de água considerados insignificantes ou porque não se enquadravam nas categorias de uso exigidas para emissão dessa autorização” (AguasBrasil, 2011, p. 6). A Agência Nacional de Águas é responsável também pela verificação da disponibilidade de água em bacias interestaduais para a construção de empreendimentos hidrelétricos.

Nos últimos anos passaram pela aprovação da ANA, dentre outras, a construção das usinas hidrelétricas de Jirau e Santo Antonio, no rio Madeira, em Rondônia, e a usina de Belo Monte, no rio Xingu, no Pará. Somente nesses três empreendimentos está previsto o investimento de mais de 60 bilhões de reais (PAC2, 5º balanço, maio-setembro de 2012).

No seu âmbito de atuação, a ANEEL promove a expansão da capacidade elétrica instalada no Brasil. Em 2011, o acréscimo de capacidade instalada ao sistema de geração de energia foi de 4,21%. Entre 2001 e 2011 a potência instalada passou de 47.877 MW para 117.134 MW, distribuída em 2.608 empreendimentos. Somente em 2011 foram concedidas 288 outorgas para a geração, transmissão e distribuição de energia elétrica no país (ANEEL, 2011).

De acordo com dados do Ministério da Saúde, o mercado mundial do Complexo Industrial da Saúde é avaliado em US\$ 1 trilhão, sendo US\$ 670 bilhões da indústria farmacêutica, US\$ 25 bilhões da indústria de reagentes de diagnóstico e US\$ 9 bilhões da indústria de vacinas. A indústria de produtos médicos movimenta ainda US\$ 300 bilhões. Somente o Ministério da Saúde compra anualmente R\$ 8 bilhões entre medicamentos, equipamentos e produtos de saúde. No Brasil, o setor saúde representa 8% do Produto Interno Bruto (PIB), ao movimentar R\$ 160 bilhões. Além de regular todos esses produtos e serviços que compõem o Complexo Industrial da Saúde, a ANVISA regula ainda alimentos, cosméticos, serviços de saúde, agrotóxicos e tabaco.

Os dados citados anteriormente são exemplos da magnitude da atuação das Agências na economia brasileira. Grande parte dos investimentos citados, senão a sua totalidade, são realizados de maneira planejada e a longo prazo. A estabilidade regulatória garantida pela existência de órgãos independentes, perenes e que não sejam suscetíveis às alterações de poder naturais do processo eleitoral democrático, se revela imprescindível para atrair o interesse do mercado privado.

A criação de mecanismos que garantam a sensação de segurança para que empresários invistam em grandes empreendimentos, é parte integrante de um projeto de desenvolvimento de um país. Ao assumir um papel ao mesmo tempo autônomo e parceiro do setor produtivo, as Agências Reguladoras contribuem com essa segurança, garantindo a estabilidade de regras e captando as necessidades do empresariado.

Conforme apontado por Evans (1993) a autonomia e parceira devem caminhar lado a lado e a existência de apenas uma dessas características pode levar á um insucesso do Estado na busca pelo desenvolvimento. Na medida em que a sociedade civil evolui, novos atores se organizam e formam um novo grupo de pressão e interesses sobre o Estado. O cidadão e os empresários cobram mais do poder público, seja daqueles que operacionalizam as políticas públicas, seja dos próprios formuladores e indutores dessas políticas.

Se o Estado não esta organizado de forma coerente e profissional, com uma burocracia consolidada, as pressões da sociedade tendem a caminhar para a captura dos burocratas por determinado grupo de interesse. Por outro lado, se o Estado torna-se autônomo, protegido, insulado totalmente dessas pressões, estes podem se tornar predadores, tendo olhar voltado apenas para si e, sem controle, ter como objetivos os interesses individuais dos burocratas do seu interior.

3.3.1. Contrato de gestão e planejamento de resultados

Junto às Agências estudadas, foram verificados os mecanismos de controle político sobre a burocracia, utilizando como instrumento para tal o Contrato de Gestão, firmado entre os Ministérios Supervisores e as Agências, além da participação dessas instituições em audiências no Congresso Nacional e o seu relacionamento com os parlamentares.

A contratualização de desempenho ganhou força no Brasil a partir da Reforma Administrativa de 1995. Com a previsão de delegação de atividades estatais para outros entes, como as Organizações Sociais, e ainda, a descentralização administrativa, o Núcleo Estratégico do estado teria no contrato de gestão um instrumento para implementação das diretrizes de governo através da negociação e estabelecimento de metas de desempenho e alcance de resultados esperados entre o poder público central e a administração indireta ou desconcentrada.

O acompanhamento das ações deixaria para trás o simples controle orçamentário e financeiro, passando para uma nova lógica de gestão com foco nos resultados a serem alcançados. Nas Agências Reguladoras, o contrato de gestão não é uma regra.

O Contrato de Gestão firmado entre as Agências e os Ministérios supervisores pode ser visto como importante instrumento de controle político pelo poder executivo (Meirelles e Oliva, 2006), dependendo principalmente do seu conteúdo. Porém, além de não ser realizado por todas as Agências, este instrumento se tornou mero documento formal, e a sua elaboração, em alguns casos, é feita exclusivamente pela Agência e o Ministério apenas o ratifica. Dentre as Agências pesquisadas, apenas a ANS o vê como importante instrumento de acompanhamento das ações da Agência. A ANA e a ANP não possuem contrato de gestão firmado junto aos Ministérios supervisores. Já a ANEEL e a ANVISA, apesar da elaboração do Contrato ser feito com a participação dos Ministérios, entendem que o instrumento tem pouca serventia para o acompanhamento das ações das Agências.

Em que pese a pouca participação dos Ministérios Supervisores, não apenas quantitativamente, mas sobretudo qualitativamente, na elaboração e acompanhamento dos Contratos de gestão e até mesmo a sua ausência em algumas Agências, essas instituições vem

buscando outras formas de estabelecer as suas prioridades de acordo com as necessidades do setor regulado e do meio político.

Segundo a ANEEL, ANS e ANVISA, as metas e planos são definidos com base em informações do setor regulado, das diretrizes de governo e da sociedade. Porém, a ANA e a ANP reconhecem que estas metas são estabelecidas apenas com base na visão interna de cada Agência.

O aprimoramento do mecanismo de contratualização de desempenho poderia contribuir para um maior alinhamento das ações das Agências com as diretrizes de governo, e, paralelamente, com os interesses da sociedade em geral. O controle político da burocracia depende de instrumentos que permitam o direcionamento das ações das instituições estatais para o alcance de resultados almejados por aqueles que foram eleitos para governar o país. Contudo, a simples existência desses mecanismos, sem que o seu uso não seja qualificado, não garante o controle desejado.

O Poder Executivo parece continuar a controlar as Agências Reguladoras por meio de instrumentos que não se relacionam com a eficácia das suas ações. Contingenciamento orçamentário, controle de gastos com passagens e diárias, e o próprio controle legal realizado pelo Tribunal de Contas da União não alcançarão os resultados que o governo espera para as Agências, se tornando controles superficiais que acabam por favorecer o distanciamento dessas instituições.

3.3.2. Relacionamento com o meio político

Em contraponto ao pouco aproveitamento dos mecanismos de contratualização e planejamento de desempenho, a indicação dos dirigentes máximos das Agências pela Presidência da República, e a posterior seleção desses profissionais pelo Congresso Nacional, poderiam conferir a escolha de pessoas alinhadas ao plano de governo e às políticas públicas que se pretende implementar. Mais uma vez, a simples existência de mecanismos coerentes, sem uma aplicação prática efetiva, não confere os resultados esperados.

Para os dirigentes e ex-dirigentes das Agências, a sabatina realizada pelo Congresso Nacional pouco contribuiu para a seleção desses profissionais, sendo a sua escolha derivada muito mais de acordos políticos para a divisão de poder do que propriamente da qualidade do nome escolhido e o seu alinhamento com as diretrizes do poder central (PECI, 2010).

O relacionamento entre as Agências e o Congresso Nacional, que por vezes é noticiado pela imprensa como turbulento, ao menos é rotineiro e contínuo. Tanto no Senado como na Câmara há diversas Comissões parlamentares responsáveis por ações que tenha relação direta com a atuação das Agências.

De acordo com as informações prestadas pelas Agências pesquisadas, os seus Dirigentes não se furtam dos convites e convocações para debaterem com os congressistas os assuntos de interesse da sociedade, indo ao congresso ou recebendo parlamentares nos seus gabinetes. De acordo com o Diretor-Presidente da ANVISA em entrevista ao Jornal Estadão em 21 de maio de 2012, ao longo do ano de 2011 foram realizadas 140 audiências com parlamentares na sede da Agência. Já na ANEEL foram realizadas no mesmo período, 137 reuniões com a presença de parlamentares, governadores e/ou prefeitos.

3.3.3. Relacionamento com o setor produtivo

As inter-relações entre as Agências e os setores produtivos regulados por vezes é visto como uma forma de captura dos interesses privados sobre o interesse público. Para Evans, no entanto, a existência de parcerias entre o Estado e o setor industrial é visto como importante diferencial dos países desenvolvimentistas (EVANS, 1993). Contudo, essas ligações devem ser institucionais, perenes e não apenas relacionamentos pessoais entre diferentes atores. Uma burocracia profissional, coerente e estável, portanto, é fator indispensável para que as parcerias não se debandem para o favorecimento de interesses individuais.

Em geral, as Agências mantêm um amplo diálogo com as empresas reguladas. A realização de audiências públicas e consultas públicas prévias às normatizações vem se tornando uma prática rotineira nas Agências.

Por meio das audiências e consultas é possível identificar os riscos e potencialidades de determinada norma, bem como colher as sugestões do setor produtivo e dos consumidores em geral. Dentre as Agências pesquisadas, a ANEEL submeteu à consulta pública mais de 80% das suas normas regulatórias publicadas em 2011. Na ANP, ANVISA e ANS, esse percentual ficou entre 30% e 50% por cento, sendo que na ANP o quantitativo só não maior pois as normas de definição de preço mínimo de petróleo e gás natural não são submetidos à consulta prévia. Apenas a ANA parece ainda estar no início da implantação desta prática, tendo submetido à consulta menos de 30% das suas normas publicadas em 2011.

As Agências estudadas também possuem a prática de divulgar previamente a Agenda Regulatória. Com variações em relação ao tempo, as Agendas Regulatórias têm como objetivo promover a previsibilidade e a transparência da atuação regulatória, possibilitando a participação da sociedade na definição dos temas prioritários, incluindo tanto a previsão dos novos regulamentos quanto aqueles que demandam revisão. Os temas previstos a serem regulamentados, em geral, são incluídos nas Agendas considerando os temas de interesse da Agência, dos próprios interessados e de acordo com as diretrizes de governo.

As práticas negociais e pactuais implantadas pelos governos Lula e Dilma, com a criação de colegiados como o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial e câmaras setoriais no Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, se replicam também em todas as Agências pesquisadas, com a institucionalização de Conselhos Consultivos e Câmaras Setoriais responsáveis por propor ações de melhoria da regulação em cada setor.

Conforme evidenciado por Peci, o controle social é uma das premissas do modelo regulatório (PECI, 2007). A participação da sociedade civil organizada no processo regulatório, porém, representa apenas uma das arenas de inter-relações que as Agências Reguladoras devem institucionalizar. É possível imaginar os entes reguladores no centro de um triângulo isósceles, onde um vértice pode ser identificado pela sociedade civil ou cidadãos consumidores, o outro pela setor produtivo regulado e o terceiro pelos poderes políticos. As Agências Reguladoras devem estar equidistantes de cada grupo de interesse, porém integrado à esse sistema, conectado por meio de relações institucionalizadas que permitam captar as

necessidades da sociedade e minimizar as falhas de mercado, promover o desenvolvimento econômico e garantir legitimidade e apoio político para as suas ações.

As práticas de inserção social encontradas nas Agências estudadas demonstram uma preocupação com a institucionalização das redes de relacionamento e transparência das suas ações, porém de forma desigual entre cada ente. O Projeto de Lei 3.337/2004, conforme mencionado anteriormente, prevê a uniformização dos mecanismos de prestação de contas, participação social, transparência e responsabilização, mecanismos estes que ficaram de fora da organização legal de algumas Agências quando da sua criação, e que, por isso, vem sendo implementados na medida do interesse dos dirigentes de cada autarquia.

A institucionalização de parcerias com o setor regulado e com meio político depende também do desenvolvimento e qualificação desses setores. Conforme apontado por Evans (2004), as parcerias entre Estado e sociedade se multiplicam na medida em que a própria sociedade e os seus grupos de interesse organizados se desenvolvem. No caso das Agências Reguladoras, para que essa rede de conexões seja completa, os próprios Ministérios precisam exercer efetivamente a sua função de supervisores, estabelecendo metas e alinhando compromissos mútuos para a melhoria da ação regulatória.

4. CONCLUSÃO

No momento da finalização desse trabalho as Agências Reguladoras voltaram a ser destaque nos noticiários. Algumas matérias veiculadas pela imprensa demonstram uma atuação mais incisiva de cada Agência na busca pela melhoria da qualidade dos serviços prestados pelos setores regulados. Outras indicam a insistente disputa política pela ocupação dos cargos diretivos e as conseqüências das escolhas mal sucedidas para esses cargos.

A ANATEL anunciou multas milionárias e até mesmo a proibição de comercialização de linhas de telefone celular por parte das quatro grandes multinacionais que controlam a telefonia no Brasil. Dentre outras medidas, a Agência obrigou que cada empresa elaborasse um plano de melhoria dos seus serviços e ampliassem a rede de cobertura.

A ANS passou a divulgar um ranking das empresas de plano de saúde privados, indicando quais possuíam maior número de reclamações. No final de 2012 dezenas de empresas foram proibidas de comercializar novos planos até que conseguissem provar à Agência que seria possível atender os usuários já contratados.

Mesmo sem a mesma visibilidade que o Ministério de Minas e Energia, a ANEEL atuou junto às concessionárias de energia elétrica para que reduzissem os valores das suas tarifas, que haviam sido estabelecidas em contrato, com regras e parâmetros definidos anteriormente.

Já a ANVISA enfrentou a poderosa indústria do tabaco, restringindo a incorporação de determinados ingredientes aos cigarros, que conferiam algum tipo de sabor ao produto e, segundo estudos da Agência, contribuía para atrair novos fumantes.

As ações relatadas pela mídia colocaram as Agências como verdadeiras defensoras dos cidadãos consumidores, refletindo um papel que era esperado pela Presidenta da República desde os seus tempos de Ministra. Por outro lado, as notícias parecem também inferir que o setor produtivo é vilão, não está preocupado com a qualidade dos seus serviços e por isso merece ser punido. Tal inferência não é verdadeira. O desenvolvimento do setor produtivo é tão importante quanto a aplicação de penalidades e casos de desvios. Favorecer o surgimento

de novas empresas e o crescimento das já existentes trará benefícios para a sociedade de uma maneira geral: aumentará a competição, o que acarreta melhoria de qualidade e prática de preços justos; aumentará a oferta de bens e serviços disponíveis á população; gerará empregos e renda; e conseqüentemente contribuirá para a melhoria da qualidade de vida da população.

Outro risco dessa forma de atuação das Agências é a possibilidade de tais práticas serem vistas como eleitoreiras, transitórias e oportunistas. As ações das Agências não devem ter como finalidade a propaganda de governo, mas sim ser exemplos da atuação isenta, coerente e baseada técnica e juridicamente nas posições dos reguladores. Isso não quer dizer, contudo, que as diretrizes da formulação regulatória devem ser exclusivas dos técnicos das Agências. As diretrizes são políticas, as aplicações são técnicas.

Adicionalmente, as Agências Reguladoras devem insistir na institucionalização de parcerias com o setor produtivo e com as forças políticas, acompanhado de mecanismos de transparência, responsabilização e controle social. As parcerias são necessárias para a construção de um projeto de desenvolvimento para o país, que atenda ao cidadão, mas que conte com o interesse privado e o apoio político necessários para a sua implementação.

As outras notícias que colocaram as Agências em evidência dizem respeito ao loteamento político dos seus cargos diretivos. A disputa entre os partidos da base do governo fizeram com que ao final de 2012 mais de 10% desses cargos estivessem vagos, e outros tantos vagariam nos primeiros meses de 2013. Tal prática interfere em uma das premissas da estabilidade decisória das Agências: a não coincidência dos mandatos entre os diretores e entre os diretores e o chefe do poder executivo.

Escândalos pontuais envolvendo diretores da ANA e da ANAC que foram acusados de montar um esquema de favorecimento a empresas privadas, contribuíram para que os partidos de oposição, a imprensa e até mesmo acadêmicos criticassem a forma de escolha dos dirigentes das Agências.

O discurso contrário às indicações políticas para os cargos de direção das Agências merece ser aprofundado. Não se trata de discutir a origem da indicação apenas, mas sim a sua competência e lisura para ocupar o cargo pretendido.

Analisar a burocracia estatal apenas pelos seus desvios nos parece um tanto perverso. O fato de existir ao longo da história a cultura da patronagem, e o risco de captura dos burocratas pelo poder econômico do setor industrial, conforme apontado no capítulo inicial deste trabalho, não indica que o isolamento total das instituições públicas estratégicas seja a solução. O equilíbrio entre isolamento, a proteção, o universalismo de procedimentos e a inserção e parceria com o meio político e o setor produtivo se revelam necessários para que se possa captar as necessidades e expectativas da sociedade e construir um projeto político de desenvolvimento para o país (EVANS, 2004).

O universalismo de procedimentos, através de normas impessoais, aplicáveis a todos indistintamente, aliado ao insulamento burocrático, permite uma profissionalização da burocracia estatal, implementando regras de acesso ao serviço público, universais e meritocráticas, o que, de certa maneira, minimiza as práticas clientelistas de trocas de favores, arraigadas na administração pública brasileira (NUNES, 2003).

Entretanto, conforme apontado por Evans (1993), o afastamento das instituições públicas da sociedade tende a dificultar o alcance dos seus objetivos, além de conferir poder excessivo aos burocratas, que através do elevado conhecimento técnico e do respaldo normativo criado, pode interferir na governabilidade dos políticos eleitos para representar a sociedade.

A solução para minimizar os riscos da alocação de pessoas mal preparadas ou mal intencionadas na direção das Agências parece ser a melhoria do processo de seleção, que hoje se resume à indicação de um nome pela Presidenta da República e a realização de sabatina meramente formal pelo Senado.

Em recente artigo publicado no jornal Valor Econômico, o professor Sérgio Guerra defende que a identificação dos diretores das Agências deve ser feito pelos Conselhos Consultivos ou por um “Comitê de Busca” formado por pessoas de notório reconhecimento público. Guerra defende que o recrutamento deva ser transparente, por meio de edital de seleção, e devem ser instituídos requisitos para a ocupação do cargo, como a experiência prévia e a não vinculação ao setor regulado. Tais propostas já haviam sido identificadas por

Peci (2003) em pesquisa sobre o tema realizada em outros países. Notadamente, tal modelo se assemelha com o praticado no Chile para a ocupação de cargos de primeiro escalão na administração pública.

Em que pese as deficiências representadas nas notícias citadas anteriormente, foi possível concluir na investigação empírica realizada que as Agências Reguladoras caminham para a consolidação de um modelo institucional próximo ao sugerido por Evans.

A conformação burocrática identificada se assemelha à perspectiva weberiana, ainda que haja a necessidade de aprimoramento dos modelos de seleção para os cargos gerenciais em todos os escalões, inclusive, e mais importante talvez, em relação aos cargos diretivos. O padrão remuneratório, grau de qualificação e a forma de ingresso dos servidores das Agências representam a existência de uma burocracia meritocrática, atrativa e seletiva, ainda mais se considerarmos o pouco tempo de existência dessas autarquias no arcabouço institucional brasileiro.

Quanto as formas de inserção apresentadas pelas Agências estudadas, há um conjunto de ações que indicam a existência de parecerias institucionais entre o poder público regulador, o setor privado, o meio político e a sociedade civil organizada. A existência de conselhos e câmaras técnicas e setoriais com a participação desses três grupos de interesse, aliado às práticas de audiências e consultas públicas e a divulgação prévia de uma agenda regulatória favorecem a captação das necessidades de cada um deles e a promoção do desenvolvimento.

No entanto a fragilidade do contrato de gestão minimiza a aplicação desse importante mecanismo de estabelecimento de metas e controle de resultados das Agências por parte dos Ministérios supervisores. O aprimoramento das formas de contratualização de desempenho passa não apenas pelo interesse das Agências, mas também pela qualificação do corpo técnico dos ministérios e pelo entendimento desse mecanismo como uma ferramenta de controle político que pode ser mais eficaz que a própria escolha personalista dos dirigentes.

Ao contrário do que adotamos como hipótese no início do trabalho, foi possível identificar nas Agências Reguladoras estudadas um avanço maior nas parcerias do que na conformação de uma burocracia profissional que garanta a sua autonomia. Mesmo que

existam fragilidades nos mecanismos de controle e participação social e nas relações com o meio político e o setor regulado, tais fragilidades se remetam à aplicação desses mecanismos e não à sua inexistência, restando a necessidade de aprimoramento.

Já em relação à conformação burocrática, o caminho a ser seguido nos parece mais longo. A falta de critérios de seleção de gestores e crescimento profissional, faz com que os burocratas necessariamente tenham que estabelecer relações pessoais de confiança e conseqüentemente apradinhamento com os detentores de poder para que possam alcançar posições estratégicas nas instituições. Mesmo no caso dos Diretores, a forma de seleção se mostra precária e com viés altamente político. Tais características já haviam sido identificadas em outras instituições estudadas por Schneider (1994)

Conforme apontamos anteriormente, segundo Schneider (1994), os padrões de nomeação da burocracia estatal são determinantes para a consolidação da autonomia dessas instituições. Santos, Gueddes, Gouvêa, Wahrlich, entre outros já apontaram anteriormente que os cargos comissionados de livre nomeação são utilizados historicamente no Brasil para manutenção das práticas de clientelismos e patronagem que remontam o período colonial. Ainda que tenha sido possível identificar uma alta qualificação dos ocupantes de cargos comissionados nas Agências Reguladoras, a inexistência de critérios meritocráticos de seleção permite a continuidade dos padrões de nomeação existentes nos demais entes estatais, quebrando de certa maneira, o insulamento desejado na criação dos entes regulatórios como forma de proteção ao risco do clientelismo e captura.

A forma de escolha dos gestores, especialmente de primeiro e segundo escalão precisa evoluir para a definição de procedimentos e critérios mais claros de seleção meritocrática. Mesmo que tenhamos identificado que os profissionais que ocupam os cargos de primeiro e segundo escalão possuem alto grau de qualificação, é importante que as Agências busquem formas de escolha dos melhores profissionais para estas posições, ainda que se permita o ingresso de pessoas que não possuam vínculo permanente com o serviço público, e que se integre aos critérios de escolha, observações subjetivas como empatia e confiança.

A forma seleção dos profissionais de alto escalão, incluindo os seus dirigentes máximos, constitui fator preponderante no conjunto de mecanismos de governança previstos

para as Agências, assim como a própria autonomia financeira, administrativa e técnica, e os procedimentos de transparência, controle e participação social. A governança, traduzida como a boa qualidade de relações entre governo, mercado e os consumidores (PETERS & PIERRE, 1998) em muito se aproxima com as características da burocracia profissional identificadas por Evans nos países que favorecem o desenvolvimento econômico e social.

Segundo Muller (2003), pesquisas anteriores apontaram baixos índices de governança regulatória no Brasil. Para Peci (2010), os critérios de seleção da alta direção das Agências Reguladoras são parte importante desses mecanismos de governança. A autora defende que deve haver uma conjunção de fatores técnicos e de legitimidade no processo de seleção dos altos escalões das Agências, como forma de reduzir o risco de captura e tornar as decisões dos reguladores mais legítimos perante a sociedade.

Em estudo realizado junto às Agências Reguladoras brasileiras, agregando informações de outros atores envolvidos no processo regulatório e em benchmarking internacional e nacional, Peci (2010) também identificou fragilidades no processo de seleção dos Dirigentes e do pessoal de segundo escalão. De uma maneira geral, a escolha dos Diretores e Conselheiros das Agências passa pela indicação do Ministro do ministério supervisor e a articulação com a Casa Civil da Presidência da República. Posteriormente o nome indicado é sabatinado pelo Senado. Os Diretores e ex-diretores das Agências reconhecem a influência política no processo de seleção, e percebem a sabatina como um procedimento formal, onde, apenas em raros casos, o indicado realmente tem o seu perfil avaliado pelos parlamentares. (PECI, 2010).

Apesar de reconhecerem o perfil técnico dos cargos de segundo escalão, e a evolução natural para a escolha de servidores das próprias carreiras das Agências para ocupação destes postos de trabalho, tanto no estudo realizado por Peci, como nos dados levantados neste trabalho, não foram identificadas iniciativas das Agências reguladoras para a instituição de processo de seleção transparente e que permita a escolha meritocrática dos gestores. Apenas no caso da ANVISA, conforme citado anteriormente, há um princípio de instituição de processo de seleção, porém ainda insipiente e sem muita clareza.

Para que se evolua nesse processo, a primeira providência a ser adotada deve ser a definição do perfil necessário para o cargo em questão. A delimitação do perfil, com a descrição das competências esperadas, é considerado fator chave em locais que já adotam processo de seleção gerencial, como nas grandes empresas privadas, e na Administração Pública chilena. Apenas a partir do momento em que se definir o perfil esperado, os resultados que se deseja alcançar, será possível selecionar de maneira adequada o melhor profissional para a função.

Corroborando essa necessidade, Lewis (*apud* SANTOS, 2009) identificou durante o governo do presidente Bush nos Estados Unidos, que, ao contrário do que ocorre nas Agências Reguladoras estudadas neste trabalho, os nomeados de fora da carreira possuem maior nível de educação e maior experiência na gestão privada. Contudo, o autor concluiu também que quanto maior a quantidade de indicações políticas para cargos gerenciais, pior o desempenho das instituições. Para o autor, o Estado moderno precisa de profissionais contínuos que sejam competentes no que fazem, selecionados de forma meritocrática.

Os estudos de Lewis se somam aos resultados obtidos por Rauch e Evans (1999) em pesquisa realizada junto à 35 países em desenvolvimento, com o objetivo de comparar as suas estruturas burocráticas. Os resultados mostraram que é possível identificar uma relação entre a estrutura burocrática tipicamente weberiana com o desenvolvimento econômico desses países. Argumentam que variáveis relativamente simples, facilmente identificáveis, indicam as principais características de burocracias estatais eficazes: salários competitivos, promoção interna, estabilidade na carreira, e recrutamento meritocrático.

As Agências Reguladoras são instituições relativamente novas, que ainda possuem necessidades para a estruturação definitiva do seu corpo funcional, como o preenchimento ou até mesmo a ampliação dos cargos previstos em Lei. Ainda que se utilizem de prestadores de serviço terceirizados e de nomeações de profissionais sem vínculo com a administração pública e que não tenham implantado um sistema de mérito para ocupação de cargos gerenciais o que de certa maneira compromete a possibilidade promoção interna, as Agências caminham na direção da consolidação de uma burocracia profissionalizada, nos termos previstos por Weber e corroborados por Evans.

A alta qualificação dos servidores de carreira, selecionados mediante concursos públicos, o acesso desses profissionais aos cargos de primeiro e segundo escalão em pouco tempo e os salários competitivos, indicam uma conformação burocrática próxima a existente naqueles países citados por Evans (2004) como desenvolvimentistas, conforme resumo no quadro a seguir. Para Evans, mesmo nos países desenvolvimentistas, não foi necessária a consolidação total de uma burocracia tipicamente weberiana para se promover o desenvolvimento. Uma simples aproximação do modelo ideal já seria suficiente para refletir em ganhos para o setor produtivo e para a sociedade.

Tabela 14 – Características da burocracia das Agências Reguladoras Federais estudadas

Características das burocracias estatais eficazes, segundo Evans e Rauch	Características identificadas na Agências Estudadas
Salários Competitivos	Salários dos técnicos comuns compatíveis com a iniciativa privada, e com melhora significativa nos últimos anos; Em comparação à outras carreiras típicas de Estado, especialmente àquelas utilizadas como <i>benchmarking</i> (ciclo de gestão) os salários das Agências são inferiores; Salários dos altos dirigentes são significativamente inferiores aos profissionais de mesmo escalão dos setores privados regulados pelas Agências, e dos profissionais de mesmo escalão na Administração Pública Federal Direta;
Promoção Interna	Ainda que não existam processos formais e transparentes de seleção de gestores, há uma participação significativa dos servidores de carreira na ocupação de cargos de primeiro e segundo escalão;
Estabilidade na Carreira	Carreira regida pela Lei 8.112/90, que confere direitos e vantagens que garantem a estabilidade na carreira; A diferença salarial em relação à outras carreiras estatais, especialmente em relação aos cargos de nível médio, levam à uma rotatividade acentuada da força de trabalho. Enquanto a Lei garante a estabilidade funcional, as características remuneratórias levam à instabilidade da força de trabalho.
Recrutamento Meritocrático	Seleção para ocupação de cargos efetivos por concurso público, o que garante uma seleção meritocrática; Em algumas Agências ainda há um grande quantitativo de profissionais com sem vínculo efetivo com a administração pública, que não garantem quaisquer critérios de seleção; Os ocupantes de cargos comissionados sem vínculo permanente com a administração pública, possuem formação significativamente inferior aos servidores e carreira que ocupam os mesmos cargos; Inexistência de processo de seleção institucionalizado para a ocupação de cargos gerenciais

Fonte: Elaboração própria.

Outro ponto identificado na pesquisa foi que as carreiras dos reguladores federais são verticalizadas, e com restrições para movimentação entre outros órgãos da Administração Pública. Dessa forma, ao permanecer por longo período na mesma instituição, os laços pessoais com o setor regulado se tornam mais prováveis, contribuindo também para a fragilidade da autonomia das Agências, conforme aponta os estudos anteriores de Schneider (1994).

Também conseguimos identificar que as Agências Reguladoras perdem inúmeros profissionais para o próprio poder público, reflexo de benefícios oferecidos em outros órgãos,

como salários mais elevados nas carreiras integrantes do ciclo de gestão, jornada de trabalho menor, como no caso do poder judiciário e legislativo, ou até mesmo acesso a cargos comissionados com valores mais altos.

A observação das Agências Reguladoras a respeito da diferença de valores praticados para os cargos de primeiro e segundo escalão, em relação à iniciativa privada, ou até mesmo a comparação com os valores pagos na Administração Pública Direta, também se mostra relevante, pois sugerem a possibilidade de dificuldades mais a frente de se recrutar profissionais qualificados para estes postos.

Buscamos ainda acrescentar ao trabalho algumas a discussão sobre a autonomia e o papel das Agências, que por vezes nos parece contraditória com o passar do tempo, fruto da existência de um modelo organizacional inconcluso. Em alguns momentos as Agências são cobradas pelo seu excesso de autonomia e o pouco alinhamento com as diretrizes de governos, se afastando do atendimento e proteção ao cidadão/consumidor. Em outros momentos, a intervenção governamental é vista como excessiva, por meio de intervenções nas ações regulatórias e a indicação de pessoas estranhas aos quadros das Agências para ocupação de cargos diretivos.

Ao nosso ver, o que falta na realidade é um entendimento de como as Agências deveriam ser organizadas e como deveriam atuar para contribuir com o desenvolvimento econômico e social do país. Isso passa necessariamente por uma defesa da qualidade dos bens e serviços prestados pelo mercado regulado ao cidadão, mas também pela ampliação do acesso a esses bens e serviços.

Isso seria possível com o estabelecimento de condições favoráveis de concorrência e de possibilidades de crescimento do próprio setor produtivo, com a construção de um projeto político de desenvolvimento que envolva toda a sociedade, o que nos leva a crer que as Agências devem ter como foco não apenas o cidadão comum, mas também o setor privado, minimizando os custos de transação, mantendo um ambiente regulatório estável, e extinguindo entraves normativos que impeçam o crescimento da indústria e do comércio nacional. O pré-requisito para que essa atuação não favoreça apenas alguns é a existência de uma burocracia forte, consolidada, profissional e permanente.

5. REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

ABERBACH, J., ROCKMAN, B. e PUTNAM, R. 1981. Bureaucrats and politicians in Western democracies. Cambridge, Mass. :Harvard University Press.

ABRUCIO, Fernando Luiz; PÓ, Marcos Vinicius. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro 40(4):679-98, Jul . /Ago. 2006.

ABRUCIO, Fernando L, PEDROTI, Paula e PÓ, Marcos V.(2010) A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas, in orgs Loureiro, M.Rita, Abrucio, Fernando L. e Pacheco, Regina .S., Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI, FGV, Rio de Janeiro.

ABRUCIO, Fernando Luiz. 1993. Profissionalização. In Castro Andrade e Jaccoud (orgs.), Estrutura e Organização do Poder Executivo, vol.2 – Administração Pública Brasileira. Brasília: ENAP.

ABRUCIO, Fernando Luiz. 1998. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos & SPINK, Peter. (orgs.) Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial . São Paulo: Editora FGV.

ANEEL. Agência Nacional de Energia Elétrica. Relatório Aneel 2011. Brasília: ANEEL, 2012.

AZEVEDO, Clóvis B. e LOUREIRO, Maria Rita. 2003. Carreiras públicas em uma ordem democrática: entre os modelos burocrático e gerencial. Revista do Serviço Público. Ano 54, Nº1, Jan- Mar 2003.

BARBOSA, Livia Maria. Meritocracia à brasileira: o que é desempenho no Brasil? Revista do Serviço Público. Brasília, ano 47, n.º 3, p. 58-102.

BOHLANDER, George; SNELL, Scott; SHERMAN, Arthur; Administração de Recursos Humanos. São Paulo: Thompson, 2003

BONIS de, Daniel e PACHECO, Regina S. (2010) Nem político, nem burocrata: o debate sobre o dirigente público in Loureiro, M.Rita, Abrucio, Fernando L. e Pacheco, Regina S. (orgs.) Burocracia e política no Brasil; desafios para o Estado democrático no século XXI, Ed. FGV, Rio de Janeiro.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Diretrizes para a criação de um sistema de carreiras para servidores públicos federais. Projeto EuroBrasil 2000. Brasília: 2005.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Introdução à Gestão de Recursos Humanos: texto de referência para a área temática de gestão de pessoas. Björn Bengtson e Göran Järvstrand; tradução de Luiz S. Macedo de Oliveira. Brasília, DF, 2006a.

BRASIL. Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal da Administração Pública Federal - Decreto nº 5.707 de 23 de fevereiro de 2006b. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF.

BRASIL. Análise e avaliação do papel das agências reguladoras no atual arranjo institucional brasileiro: Relatório do Grupo de Trabalho Interministerial. Brasília: Casa Civil, 2003.

BRASIL. Plano diretor da reforma do aparelho do Estado. Câmara da Reforma do Estado da Presidência da República. Brasília: 1995. Disponível em https://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI.HTM. Acesso em 03/07/2011.

BRASIL. Construção do marco legal dos entes reguladores. Recomendação de 31 de maio de 1996. Cadernos MARE de Reforma do Estado, nº 8, Brasília: MARE, 1997.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. 2001. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. In Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.), Brasil: Um Século de Transformações. São Paulo: Cia.das Letras.

BRESSER-PEREIRA, LC. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. In: Bresser-Pereira, LC & Spink, P. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1998, pp. 237-270.

BRESSER-PEREIRA, LC. O modelo estrutural de gerência pública. Revista de Administração Pública, 42(2), 2008: 391-410.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*. Fundação Escola Nacional de Administração Pública, v. 47, n. 1 (jan.-abr.). Brasília: ENAP, 1996, p. 7-29.

BRESSER PEREIRA, L.C. (1999). Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. In: PETRUCCI, V. e SCHWARZ, L. (org.). Administração Pública Gerencial: a reforma de 1995. Ensaio sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI. Brasília: Editora Universidade de Brasília e ENAP.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Desenvolvimento e crise no Brasil: história, economia e política de Getúlio Vargas a Lula. 5. ed. São Paulo: Editora 34, 2003.

CHEIBUB, Zairo B., MESQUITA, Wânia A. Bechior. Os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental: avaliação de sua contribuição para políticas públicas e trajetória profissional. Texto para discussão n.º 43. Brasília: ENAP, 2003.

CARDOSO JR, José Celso (org.). A reinvenção do planejamento governamental no Brasil. Brasília: Ipea, 2011.

- COSTA, N. R. Reforma administrativa, previsibilidade decisória e eficiência do estado. In: PETRUCCI, V. & SCHWARZ, L. Administração pública gerencial: a reforma de 1995. Brasília: Universidade de Brasília/ENAP, 1999.
- COTTA, Tereza Cristina. Burocracia, capacidade de Estado e mudança estrutural. Texto para discussão n° 21. ENAP, 1997.
- D'ARAÚJO, Maria Celina. A elite dirigente do governo Lula. Rio de Janeiro, CPDOC, 2009.
- DUTRA, Joel de Souza. Gestão de Carreiras na Empresa Contemporânea. São Paulo: Atlas, 2010.
- EVANS, Peter (2004). Autonomia e Parceria – Estados e Transformação Industrial, Rio de Janeiro, UFRJ.
- EVANS, P. O Estado como Problema e Solução. Revista Lua Nova, São Paulo, n.28 e 29, p. 107-156, 1993.
- EVANS, Peter; RAUCH, James (1999). Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structures on Economic Growth. American Sociological Review 64, 748-765.
- FERLIE, E.; ASBURNER, L.; FITZGERALD, L. & PETTIGREW, A. A Nova Administração Pública em Ação. UNB/ENAP: Brasília, 1999.
- GAETANI, Francisco. 2002. Com Quem Governar? Dilemas da Montagem de Equipe no Executivo Federal. In SEGES, Balanço da Reforma do Estado no Brasil: A Nova Gestão Pública. Brasília: MP, SEGES, 2002.
- GEDDES, Barbara. 1996. Politician's dilemma: building state capacity in Latin America. Berkeley: Univ. of California.
- GOUVÊA, Gilda F. Portugal. 1994. Burocracia e Elites Burocráticas no Brasil. São Paulo: Paulicéia.
- LODI, João Bosco. História da Administração. 5ª Ed. São Paulo. Pioneira, 1977.
- LONGO, F. El desarrollo de competencias directivas en los sistemas públicos: una prioridad del fortalecimiento institucional. VII Congreso Internacional Del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002. Panel: No hay cambios sin directivos: desarrollo de competencias de dirección para una nueva gestión pública.
- LONGO, F.; SERRA, A. A gestão de políticas sociais no contexto contemporâneo da gestão pública. Apresentação realizada no evento "Articulação horizontal na gestão de Programas Sociais." Escola Nacional de Administração Pública – ENAP. Brasília, 2004.

- LOUREIRO, M. R., ABRUCIO, F. L. e ROSA, C. A. 1998. Radiografia da alta burocracia federal brasileira: O caso do Ministério da Fazenda. *Revista do Serviço Público*, Ano 49, Nº4, Out-Dez 1998.
- LOUREIRO, Maria Rita e ABRUCIO, Fernando Luiz. 1999. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 14, nº 41, Outubro 1999.
- LOUREIRO, Maria Rita. Economistas e Elites Dirigentes no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n.20, 1992.
- LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia. Burocracia e política no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2010. cap. 1, p. 27-71.
- MACHADO, Rosângela A dos Reis. Problemas e Impasses da Carreira Pública no Brasil: a experiência dos gestores governamentais da Administração Pública Federal. Campinas, 2003. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas.
- MAJONE, Giandomenico. Do Estado positivo ao estado regulador: causa e consequências de mudanças no modo de governança. *Revista do Serviço Público*, v. 50, n. 1, p. 5-35, 1999.
- MARCONI, Nelson. O perfil da burocracia brasileira federal (1995-2002) In ABRUCIO, Fernando Luiz e LOUREIRO, Maria Rita (orgs.) *O Estado Numa Era de Reformas: Os Anos FHC - Parte 1*. MP, SEGES, 2002.
- MARTINS, Luciano. Estado Capitalista e Burocracia no Brasil Pós-64. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra. 1991.
- MARTINS, Luciano. 1997. Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil. *Cadernos ENAP nº8*. Brasília: ENAP.
- MARTINS, Humberto Falcão. Burocracia e a revolução gerencial – a persistência da dicotomia entre política e administração. *Revista do Serviço Público*, Ano 48, Nº1. 1997.
- MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio et al. Um guia de governança para resultados na administração pública – Brasília: Publix Editora, 2010.
- MARTINS, Paulo Emílio Matos & PIERANTI, Octavio Penna (Org.). Estado e Gestão Pública: Visões do Brasil Contemporâneo. Editora FGV. Rio de Janeiro, 2007.
- MEIRELLES, Fernanda, OLIVA, Rafael. Delegação e controle político das agências reguladoras no Brasil. *Revista de Administração Pública - RAP2006*, 40 (Julho-Agosto)
- MERTON, Robert K. Sociologia: Teoria e Estrutura. Tradução de Miguel Mailet. São Paulo: Mestre Jou, 1970.
- MORAES, Marcelo Viana Estevão de; SILVA, Tiago Falcão; COSTA, Patricia Vieira da; MONETA, Simone Tognoli Galati; & PINTO, Luciano Rodrigues Maia. Avanços e desafios

na gestão da força de trabalho no Poder Executivo federal. In: CUNHA, Alexandre dos Santos; MEDEIROS, Bernardo Abreu de; & AQUINO, Luseni Maria C. de (Orgs.). Estado, instituições e democracia: república. Brasília: Ipea, 2010. p. 387-411

NUNBERG, B. Gerência de recursos humanos no setor público: lições da reforma em países desenvolvidos. Cadernos ENAP. Brasília, nº 14, 90 p., 1998.

NUNES, Edson. A Gramática Política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 3ª edição, 2003.

NUNES, Edson ; NOGUEIRA, André ; MOLHANO, Leandro ; ANDRADE, Helenice ; COUTO, Cátia C . Agências Reguladoras e Reforma do Estado no Brasil Inovação e Continuidade no Sistema Político-Institucional. 01. ed. Rio de Janeiro: Editora Garamond LTDA, 2007. 335p

NUNES, Edson ; COUTO, Cátia C ; ANDRADE, Helenice . Agências reguladoras: o governo Lula e o mapeamento dos noticiário sobre as mudanças nas agências reguladoras. Rio de Janeiro: UCAM/DATABRASIL, 2005 (Documento de Trabalho).

NUNES, Edson ; MOLHANO, Leandro ; PEIXOTO, Vitor . Agencias Reguladoras no Brasil.. Rio de Janeiro: Observatório Universitário, 2007 (Documento de Trabalho).

OCDE. ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Relatório sobre a Reforma Regulatória no Brasil: Fortalecendo a governança para o crescimento*. Brasília, 2008a. Disponível em:<<http://www.seae.fazenda.gov.br/destaque/bb-ocde-relatorio-sobre-a-reforma-regulatoria>>. Acesso em: 03/07/2011.

OLIVEIRA, Gercina Alves. A Burocracia Weberiana e a Administração federal Brasileira. Revista de Administração Pública, jul./dez. 1970, p. 47-74. FGV, Rio de Janeiro.

OLIVIERI, Cecília. 2007. Política, burocracia e redes sociais: as nomeações para o alto escalão do Banco Central do Brasil. Revista de Sociologia e Política 28, jun 2007.

PACHECO, Regina. 2002. Mudanças no perfil dos dirigentes públicos no Brasil e desenvolvimento de competências de direção. Paper apresentado no VII Congresso Internacional do CLAD.

PECI, Alketa . Reforma regulatória brasileira dos anos 90 à luz do modelo de Kleber Nascimento. RAC. Revista de Administração Contemporânea (Impresso), Rio de Janeiro, v. 11, n.1, p. 11-30, 2007.

PECI, Alketa . Sistema de seleção de diretores e do pessoal de gerência superior das agências reguladoras. In: Jadir Dias Proença. (Org.). Contribuições para melhoria da qualidade da regulação no Brasil. Brasília: Semear, 2010, v. 2, p. 133-200.

PEREIRA, José Matias. Curso de Administração Pública: Foco nas Instituições e Ações Governamentais. Editora Atlas. São Paulo, 2009.

PIOVESAN, Márcia Franke. A construção política da Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Dissertação de Mestrado. Escola Nacional de Saúde Pública. Fundação Oswaldo Cruz, 2002.

POLANYI, Karl. A Grande Transformação: as origens da nossa época. Trad. Fanny Wrobel. 2.ed. Rio de Janeiro: Campos, 2000

PETERS, B. Guy e PIERRE, Jon (1998) “Governance without Government? Rethinking Public Administration” in *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 8, n.º 2, pp. 223-243.

PRATES, Antonio A. P. Administração pública e burocracia. In: Avelar, L.; Cintra, A. O. (orgs.), *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung/São Paulo: Editora Unesp, 2007, pp. 117-129.

PROENÇA, Jadir Dias. Contribuições para a melhoria da qualidade da regulação no Brasil – Volumes 01 e 02. Casa Civil, Presidência da República. Brasília, 2010.

PROENÇA, Jadir, COSTA, Patrícia Vieira e MONTAGNER, Paula (Org.). *Desafios da regulação no Brasil - Brasília: ENAP, 2009.*

PRZEWORSKI, Adam. 1998. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal. In BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos & SPINK, Peter. (orgs.) *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. São Paulo: Editora FGV.

RAMALHO, Pedro Ivo Sebba. *A Gramática Política das Agências Reguladoras: comparação entre Brasil e EUA*. Tese de doutorado. Centro de Pesquisa e Pós-graduação sobre as Américas. Universidade de Brasília, 2007.

RAMALHO, Pedro Ivo Sebba (Org.). *Regulação e Agências Reguladoras: governança e análise de impacto regulatório*. Brasília: ANVISA, 2009.

RAUCH, James; EVANS, Peter (2000). Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries. *Journal of Public Economics* 75, 49-62.

ROUANET, Sergio Paulo. *Criação no Brasil de uma Escola Superior de Administração Pública*. Brasília: ENAP, 2005.

RUA, M. G. e AGUIAR, A. A política industrial no Brasil: Políticos, Burocratas e Interesses Organizados no Processo de Policy-Making, in *Planejamento e Políticas Públicas*, nº12, 1995.

SANTOS, Luís A. dos. Burocracia profissional e a livre nomeação para cargos de confiança no Brasil e nos EUA. *Revista do Serviço Público*, vol. 60, nº 1, jan/mar, 2009, PP. 5-28.

SANTOS, Luiz Alberto dos. *Crítérios para definição das atividades exclusivas de estado e o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Partido dos Trabalhadores – Liderança da Bancada, 1999.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: Políticas Públicas: Coletânea, Vol. 1. Saravia, E. e Ferrarezai, E. (org). ENAP, 2006.

SCHNEIDER, Ben Ross. 1994. Burocracia pública e política industrial no Brasil. São Paulo: Editora Sumaré, 1994.

SCHNEIDER, Ben Ross. 1995. A conexão da carreira: uma análise comparativa de preferências e insulamento burocrático. Revista do Serviço Público, 119 (1) 9-43. Jan-abr 1995.

SILBERMAN, Bernard. Cages of Reason. The Rise of the Rational State in France, Japan, The United States and Great Britain. Chicago: Chicago University Press, 1993.

SICSÚ, João; Construção de uma estratégia de desenvolvimento. In: Sociedade e economia: estratégias de crescimento e desenvolvimento. SICSÚ, João; CASTELAR, Armando (org.). Brasília: Ipea, 2009.

WAHRLICH, Beatriz M. de Souza. Reforma administrativa na era de Vargas. Rio de Janeiro: FGV, 1983.

WAHRLICH, Beatriz Marques de Souza. (1970) “Uma Reforma da Administração de Pessoal Vinculada ao Processo de Desenvolvimento Nacional”. Revista de Administração Pública, 4(1), janeiro 1970.

WAHRLICH, Beatriz Marques de Souza. (1984) “A Reforma Administrativa no Brasil: Experiência Anterior, Situação Atual e Perspectivas. Uma Apreciação Geral”. Revista de Administração Pública, 18 (1), janeiro 1984.

WEBER, Max. 1971. Ensaio de sociologia. Rio de Janeiro: Zahar editores.

WEBER, Max. 1974. Parlamentarismo e Governo numa Alemanha Reconstruída. Os Pensadores, Vol. XXXVII. São Paulo: Ed. Abril.

WEBER, Max. Economia e Sociedade. Brasília, Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

WILSON, Graham K. e BARKER, Anthony. 2003. Bureaucrats and Politicians in Britain. Governance, Vol. 16, Nº3, July 2003.

WILSON, Woodrow. O estudo da Administração. Revista do Serviço Público. Vol. 56, nº 3, jul/set, 2005, pp. 349-366.