

GOVERNANÇA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS FEDERAIS DO BRASIL

ANÁLISE DAS TENDÊNCIAS DE CONFIGURAÇÃO DAS DIRETORIAS DURANTE OS ÚLTIMOS VINTE ANOS DE REFORMAS

Julho de 2016

SEBASTIAN LÓPEZ AZUMENDI

ABSTRACT

Usando dados únicos, a pesquisa analisa a composição das Diretorias das agências federais de regulação do Brasil. Através da análise de duzentos e vinte e um (221) perfis de Diretores de nove (9) agências de regulação, a pesquisa identifica tendências na configuração das Diretorias desde a criação de cada uma delas até dezembro de 2015 e recomendações de melhoria. Os Diretores das agências são na sua maioria funcionários públicos provenientes da alta gerência pública das próprias agências ou da administração centralizada do nível federal, mostrando níveis razoáveis de formação acadêmica. Contudo, as Diretorias das agências têm sido afetadas consideravelmente com o comportamento oportunista do Poder Executivo. A análise de dados permitiu identificar a estratégia de deixar as Diretorias vacantes, paralisando seu funcionamento ou, nos casos onde é permitido indicar Diretores interinos, abusar dessa faculdade eternizando-os em posições que deveriam ser ocupadas através de sabatinas pelo Senado. A pesquisa conclui recomendando a redução dos critérios subjetivos para a indicação dos Diretores e a profissionalização do processo de sabatina pelo Senado Federal. Adicionalmente, sugere o estabelecimento de prazos peremptórios tanto para indicação de Diretores quanto para a sabatina pelo Senado.

Sebastian Lopez Azumendi é Especialista em Governança do Centro de Regulação e Infraestrutura da Fundação Getulio Vargas (FGV-CERI). A pesquisa se beneficiou significativamente da assistência e colaboração de Fernanda Almeida Fernandes de Oliveira.

INTRODUÇÃO

O Brasil está completando vinte anos de regulação da infraestrutura nas mãos de agências reguladoras independentes. A Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) foi criada em dezembro de 1996 com o intuito de regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica. As agências reguladoras no Brasil e no resto dos países que implementaram mudanças estruturais foram estabelecidas com a finalidade de garantir a execução imparcial dos contratos de concessão firmados entre o setor privado e o governo (entre outros Gilardi, 2002; Carvalho Pavão 2008; Melo 2000; Pires e Goldstein, 2001). Num contexto caracterizado pela necessidade

de atração de investimento privado nos setores de infraestrutura e em razão de um processo de tomada de decisões altamente politizado, os governos delegaram a regulação do setor a agências especializadas (Gilardi, 2002).

Seguindo padrões internacionais (entre outros a Agência Federal de Regulação Elétrica dos Estados Unidos - FERC, a Oficina de Mercados Elétricos e de Gás do Reino Unido - OFGEM, e a Agência Nacional de Regulação Elétrica da Argentina - ENRE), agências como a ANEEL adotaram um processo de tomada de decisão coletivo, conformado por Diretores com antecedentes

profissionais no setor elétrico. Um critério similar foi seguido pelo resto das agências reguladoras federais do Brasil. A conformação e o funcionamento das Diretorias das agências reguladoras têm sido objetos de críticas, especialmente vinculadas à falta de independência ou de profissionalização da gestão (Tribunal de Contas da União, 2013). Trata-se de uma área de estudo ainda em desenvolvimento no Brasil e nos países da América Latina (AL).

Por sua vez, nos países onde as comissões independentes tiveram origem (principalmente Estados Unidos), os diferentes aspectos relacionados ao processo decisório dos órgãos coletivos têm sido estudados abundantemente. Como resultado desse trabalho, diversas boas práticas sobre o funcionamento de Diretorias têm sido identificadas. Essas práticas incluem temas como: a delimitação das obrigações e responsabilidades, a utilização efetiva de comitês de assessoramento, códigos de comportamento ético, planejamento estratégico, gestão do risco, programas de capacitação e avaliação do desempenho (Lafuente e Nguyen, 2011). A título ilustrativo, visando melhorar a governança e a gestão dos corpos colegiados do governo, o governo do estado de British Columbia na Canadá criou o “Guia de Boa Governança e Transparência para Diretorias do Setor Público da British Columbia”.

Boas práticas de governança corporativa têm impactos significativamente positivos no desempenho das entidades do setor público. No caso particular das empresas públicas, existem evidências relevantes sobre a profissionalização das Diretorias (Lopez Azumendi e Andres, 2011) na qualidade do serviço das empresas estatais dos setores elétrico e de saneamento. Analisando a experiência da Itália, Menozzi e Urriaga (2011) demonstraram que nas empresas estatais de nível municipal com Diretorias politizadas o número de funcionários tem crescido significativamente. As mesmas conclusões têm sido identificadas no setor privado, onde a presença de boas práticas de governança corporativa, em especial a existência de Diretores independentes, tem gerado impactos positivos no valor das empresas (Vagliasindi, 2008).

A análise da governança das agências tem evoluído significativamente durante as últimas décadas. Se há consenso sobre a relevância da autonomia das agências, esse conceito tem se flexibilizado para desenvolver um melhor entendimento sobre o papel das agências em diferentes contextos políticos e dos mercados. Uma análise focada apenas nos aspectos formais e de desenho institucional da governança das agências de regulação (Gilardi 2002; Egeberg and Trondal 2009; 2011; Verhoest et al. 2010; Yesilkagit and Christensen 2010; Hanretty and Koop 2012) tem levado a conclusões erradas, com sérios impactos nas políticas dos setores de infraestrutura (Groenleer, 2014).

Através da comparação entre as agências de medicamentos e de alimentos da União Europeia, Groenleer (2014) rejeita as abordagens tradicionais de análise da autonomia das agências, majoritariamente formal, e propõe uma análise centrada nas práticas regulatórias das agências para além do desenho institucional. No seu estudo sobre autonomia de fato das agências europeias, Groenleer concluiu que a agência de alimentos tinha maiores níveis de autonomia de fato, não pelo seu desenho institucional, mas pela legitimidade da sua boa performance entre a sociedade. Nesse caso, a efetividade da agência evitou a politização e a interferência da Comissão Europeia no processo decisório da agência. Por outro lado, se feita com base na literatura focada nos aspectos formais, a análise comparativa de ambas as agências teria concluído que a agência reguladora do setor farmacêutico era mais autônoma que a agência reguladora dos alimentos.

No Brasil, estudos como Correa et al. (2005) e Peci e Cavalcanti (2000) analisam o comportamento das Diretorias das agências como uma dimensão complementar da autonomia das agências. Essa literatura coincide também com o período inicial do estabelecimento das agências e do estudo desses órgãos da administração pública (Gilardi, Majone). Destacam-se as tentativas de avaliar o desempenho das agências segundo critérios formais de conformação e funcionamento das Diretorias. Em particular, a literatura tem se

focado, entre outros, em aspectos tais como a existência de requisitos de indicação de diretores, a recondução dos mandatos e os motivos pelos quais os diretores finalizaram seus mandatos. Adicionalmente, investigam-se aspectos procedimentais como as maiorias necessárias para a tomada das decisões e as regras organizacionais das Diretorias (Correa, 2006).

Com o amadurecimento das agências federais e o surgimento das agências em âmbito estadual, a literatura nacional passou a explorar a realidade das agências, para além dos meros marcos legais. Peci e Cavalcanti (2000) avaliam as opiniões de diretores de agências estaduais, buscando entender quais são os reais desafios enfrentados pelas agências. A partir dos relatos, concluem que, não obstante a previsão legal, as medidas até então adotadas não garantiam a autonomia das agências reguladoras estaduais, como constatado nos casos da antiga ASEP (Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro), hoje AGESTRANSP, que sofria pela captura regulatória. No caso da AGERGS (Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul), a agência sofria pela ingerência do governador na mudança dos membros da diretoria colegiada.

Por fim, ainda contrapondo o aspecto formal com a realidade de fato observada nas agências, Valente (2015) investiga três agências federais (ANEEL, ANATEL e ANAC). Formalmente, as três agências federais analisadas apresentam mandatos fixos para dirigentes, demissões autorizadas apenas em razão de sentença transitada em julgado e em virtude de processo disciplinar (garantido o devido processo legal). Ainda, apresentam a experiência e o conhecimento na área de regulação como requisitos de aceitação da indicação dos diretores. No entanto, a realidade é bastante contrastante com os aspectos formais. Das três agências, apenas a ANEEL teve os preceitos da lei fielmente respeitados. A Agência foi a única que teve diretores que permaneceram até o final do mandato, na qual todas as vagas de dirigentes permaneceram preenchidas por dirigentes nomeados e foi também na qual todos os diretores nomeados tinham experiência no se-

tor regulado. Em contrapartida, ANAC e ANATEL contaram com diretores interinos em seus órgãos colegiados e ambas as agências tiveram a presença de diretores sem experiência ou conhecimentos específicos sobre o setor.

Uma segunda limitação da literatura nesta área é a falta de análises focadas na evolução temporal da governança das agências, especialmente das Diretorias. A fotografia da agência em um determinado ano não permite identificar tendências do funcionamento e recomendações destinadas a melhoria da governança.

Para além das análises de tipo acadêmico, é o Tribunal de Contas da União quem tem melhor conseguido estudar o funcionamento das agências reguladoras e suas Diretorias. Destacam-se em particular dois relatórios (TC 012.693/2009-9 e TC 031.996/2013-2) de avaliação da governança regulatória das agências. Ambos os relatórios, produzidos nos anos 2009 e 2013, respectivamente, abordam aspectos relevantes sobre a configuração e o funcionamento das Diretorias das agências de regulação. Destaca-se, em particular, a utilização de dados elaborados pelo próprio tribunal e a análise em perspectiva histórica (desde que as agências foram criadas). Estes relatórios têm sido especialmente relevantes para gerar consensos sobre a importância e necessidade de critérios objetivos para a nomeação e para a substituição de Diretores em casos de vacâncias. As análises concluíram que existem déficits nos critérios de seleção das Diretorias das agências, bem como um alto nível das vacâncias das agências, situações que afetam a autonomia do processo decisório.

Nesta pesquisa tentamos preencher o vazio da literatura sobre as Diretorias das agências de regulação federal do Brasil. Através de dados únicos, a pesquisa identifica as principais tendências na configuração das Diretorias durante os últimos vinte anos, concluindo com recomendações de melhoria. A próxima seção da pesquisa descreve a metodologia e as fontes de informação utilizadas. Em seguida, a pesquisa desenvolve a análise dos dados, considerando a conformação das

Diretorias por níveis de formação acadêmica, (des)política, vacância e indicação de Diretores interinos. Utilizando um índice de profissionalização original, a pesquisa

identifica as principais tendências das Diretorias, desde a criação de cada uma das agências reguladoras federais. A última seção apresenta conclusões e recomendações.

METODOLOGIA E FONTES DE INFORMAÇÃO

A pesquisa consistiu na análise de duzentos e vinte e um (221) perfis de Diretores de nove (9) agências federais de regulação. Foram analisados todos os Diretores (muitos deles reconduzidos) que conformaram as Diretorias das agências, desde que as mesmas foram criadas. As agências analisadas foram as seguintes: (1) Agência Nacional de Regulação Elétrica (ANEEL), (2) Agência Nacional dos Transportes Terrestres (ANTT), (3) Agência Nacional dos Transportes Aquaviários (ANTAQ), (4) Agência Nacional das Telecomunicações (ANATEL), (5) Agência Nacional da Água (ANA), (6) Agência Nacional de Saúde (ANS), (7) Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), (8) Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), e (9) Agência Nacional de Petróleo (ANP). Para tornar possível a análise, foi desenvolvida a mais completa base de dados sobre Diretorias de agências de regulação do Brasil.

Os dados dos perfis dos Diretores foram colhidos primordialmente no site do Senado Federal, na sessão de “Provisionamento de Vagas”. A partir da identificação dos Diretores, analisou-se o currículo de cada um deles (cargo anteriormente ocupado, nível de formação acadêmica e eventual envolvimento partidário), bem como a forma de ingresso do mesmo na Diretoria, a saber, se cumprindo os requisitos legais, ou se interina

mente. Tais dados foram obtidos a partir do currículo enviado pelo próprio diretor ao Senado Federal para a sabatina, em notícias de jornais na internet ou ainda no LinkedIn e currículo na plataforma Lattes.

FIGURA 1. AGÊNCIAS INCLUÍDAS NA PESQUISA

AGÊNCIA	ANO DE CRIAÇÃO	NÚMERO DE DIRETORES ANALISADOS
ANEEL	1.997	25
ANATEL	1.997	43
ANP	1.998	25
ANAC	2.006	18
ANA	2.000	22
ANS	2.000	25
ANVISA	1.999	25
ANTT	2.002	23
ANTAQ	2.002	15

Os dados dos Diretores foram utilizados em diferentes medidas de Boa Governança das Diretorias. Algumas dessas medidas são somente indicativas, como por exemplo, a mensuração do tempo dos processos de sabatina. Outras, no entanto, são valorativas, como por exemplo a comparação dos níveis de governança das Diretorias no tempo ou os níveis de formação acadêmica dos Diretores.

FIGURA 2. VARIÁVEIS DA ANÁLISE

VARIÁVEIS	INDICADORES
Processo de Indicação	• Tempo entre a indicação e a nomeação do Diretor
Origem da posição anterior a ser Diretor	• Posição pública ou privada • Cargo (por exemplo, Diretor ministério setorial, secretário de Estado, diretor de empresas estatal)
Diretor interino ou sabatinado	• Diretor sabatinado ou não pelo Senado federal
Tempo de permanência na Diretoria	• Duração do mandato • Finalização
Formação acadêmica	• Nível de formação (graduação ou pós-graduação)
Envolvimento Partidário	• Afiliação a partidos políticos

O único Índice elaborado como resultado da pesquisa é o “Índice Geral de Profissionalização das Diretorias” (IGPD). O IGPD mede as “pré-condições” ou requisitos para uma boa governança no âmbito das agências. O Índice é composto por duas variáveis: o grau de formação educativa do Diretor e o nível de despolitização do mesmo. O IGPD foi utilizado para identificar tendências nestas pré-condições de boa governança das Diretorias.

O grau de instrução do Diretor foi mensurado levando-se em conta se o Diretor havia obtido apenas um título universitário ou se havia também um título de pós-graduação (mestrado ou doutorado). Uma vez que a Lei

9986/2000 estabelece a obrigatoriedade do título universitário para ser Diretor, a pesquisa confere valorização de 0,3 àqueles Diretores que possuíam apenas o título universitário (sem pós-graduação), 0,5 aos Diretores com título de Mestre, e 1 àqueles Diretores com título de Doutor.

O nível de despolitização, por sua vez, foi mensurado através da posição anteriormente ocupada pelo Diretor, previamente à nomeação como Diretor da agência reguladora. Os cargos anteriormente ocupados foram agrupados em três categorias com distintos valores entre 0 (pior) e 1 (melhor).

ANÁLISE

Conformação das Diretorias

• Nível de instrução:

No Brasil, a Lei sobre Gestão de Recursos Humanos nas Agências de Regulação (Lei 9.986/2000) estabelece os requisitos mínimos para ocupar um Diretor. Segundo a referida lei, o Presidente ou o Diretor-Geral ou o Diretor-Presidente e os demais membros do Conselho Diretor ou da Diretoria deverão ser brasileiros, de reputação ilibada, formação universitária e elevado conceito no campo de especialidade dos cargos para os quais serão nomeados, devendo ser escolhidos pelo Presidente da República e por ele nomeados, após aprovação pelo Senado Federal.

A medição da formação acadêmica desenvolvida considerou os critérios da Lei 9.986/2000, criando uma escala (subjéctiva) de valores. Todos os valores foram estabelecidos entre 0 (pior) e 1 (melhor). Foram privilegiados aqueles Diretores que possuíam o título de Doutor (1) ou Mestre (0,5). Os diretores apenas graduados receberam 0,3. A racionalidade dessa decisão está em privilegiar aqueles diretores com melhor formação acadêmica, pois são justamente estes que irão privilegiar suas carreiras profissionais diante de possíveis pressões dos atores políticos.

A medição considerou a formação das Diretorias no tempo, ou seja, desde a criação da agência. Sobre este aspecto, destaca-se que a pesquisa foi desenvolvida atribuindo grande importância à perspectiva da governança regulatória de forma temporal, uma vez que a governança é um processo com resultados visíveis no

FIGURA 3. NÍVEL DE FORMAÇÃO ACADÊMICA DOS DIRETORES



Fonte: Ceri (2015).

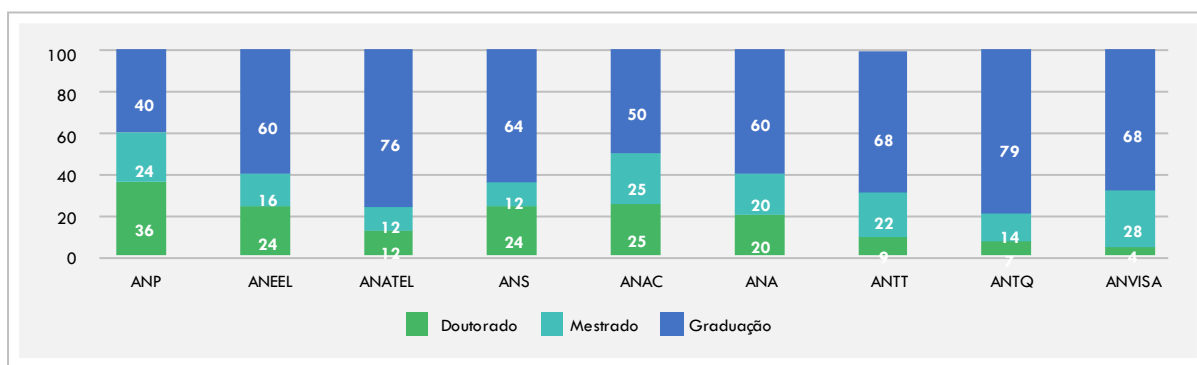
longo prazo. Assim, busca-se diferenciação da análise tradicional da literatura nessa matéria, que tende a considerar a governança como uma “fotografia” num momento determinado e, em razão disso, tem pouco contribuído à discussão sobre as agências reguladoras.

A medida de formação acadêmica informa que as Diretorias, na sua maioria, cumprem com o requisito mínimo de graduação universitária estabelecido na lei. Poucos Diretores têm obtido maiores níveis de formação educacional, seja Mestrado ou Doutorado. Do total de Diretores indicados pelas Administrações Cardoso, Lula e Dilma (duzentos e vinte e um Diretores), apenas nove por cento (9%) possuíam um Doutorado antes de assumir sua função. Outros nove por cento (9%) tinham um título de Mestrado, e os restantes oitenta por cento (80%) cumpriam com os requisitos mínimos exigidos pela lei.

Os dados apresentados são consistentes com a literatura que vincula a complexidade técnica dos setores com a profissionalização das agências (Parrado, 2011; Lowi, 1972; Wilson, 1980). Segundo Parrado et al (2011), práticas bem-sucedidas de institucionalização da meritocracia nas agências são parcialmente explicadas através do setor no qual a agência atua.

Agências reguladoras de setores em concorrência ou com complexidades técnicas significativas (por exemplo, telecomunicações) tendem a ter burocracias mais meritocráticas que agências reguladoras de setores sociais ou com menos exigências técnicas (por exemplo, o setor de saneamento)

FIGURA 4. FORMAÇÃO ACADÊMICA – DIRETORIAS DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

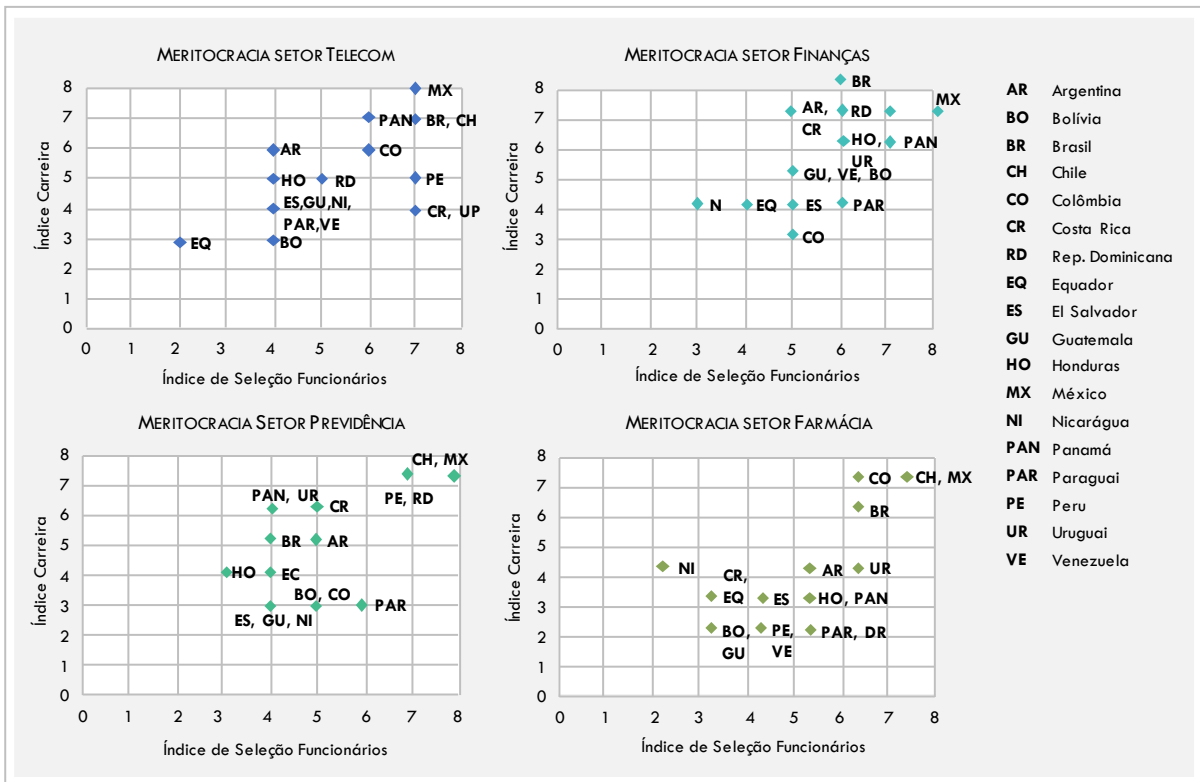


Fonte: Ceri (2015).

Os resultados da análise sobre formação acadêmica dos Diretores mostram uma possível relação entre a complexidade técnica do setor e o nível acadêmico dos Diretores. Setores que tradicionalmente necessitam de conhecimentos técnicos para sua subsistência (por exemplo, o setor petrolífero), tendem a contar com uma Diretoria com alto nível educativo. As agências dos setores de petróleo, aviação, saneamento e elétrico possuem Diretores com os níveis de formação mais elevados. Em contrapartida, as Diretorias das agências dos setores de transporte e saúde são aquelas com níveis de formação acadêmica mais baixos.

Da comparação dos resultados apresentados neste trabalho com a literatura existente, surge uma aparente inconsistência. A agência do setor de águas (ANA) aparece entre as agências com maiores níveis de formação acadêmica; entretanto, a agência do setor de telecomunicações (ANATEL) figura dentre as agências com níveis mais baixos de formação. Como será discutido adiante, a ANATEL é a agência com o maior número de Diretores interinos, sendo eles Superintendentes ou Gerentes Gerais da própria agência.

FIGURA 5. ÍNDICE DE MERITOCRACIA EM QUATRO AGÊNCIAS DE REGULAÇÃO



Fonte: Parrado (2011).

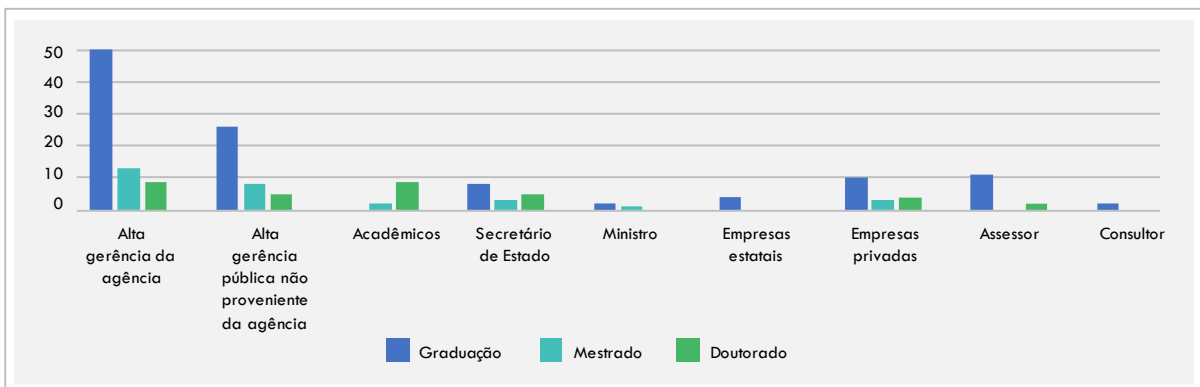
• **Origem da posição anterior:**

Uma segunda variável tenta capturar a posição profissional anterior do Diretor da agência, antes da sua indicação. Para isso, foram analisados os perfis dos duzentos e vinte e um (221) Diretores indicados durante as diferentes Administrações de governo. O objetivo principal da medição foi identificar as agências nas quais os Diretores contribuía com sua experiência e agregavam valor ao processo de tomada de decisões. Neste sentido, foram valorados positivamente os

Diretores provenientes da alta burocracia da agência, como os Superintendentes, e negativamente aqueles com origem política, como os ministros ou os secretários de Estado.

Os resultados da pesquisa indicam uma maioria de diretores provenientes de posições de superintendentes das agências, seguido por Diretores da administração pública. Embora as posições de superintendentes não estejam sujeitas a concursos públicos ou exames de

FIGURA 6. ORIGEM DA POSIÇÃO ANTERIOR E FORMAÇÃO DOS DIRETORES DAS AGÊNCIAS



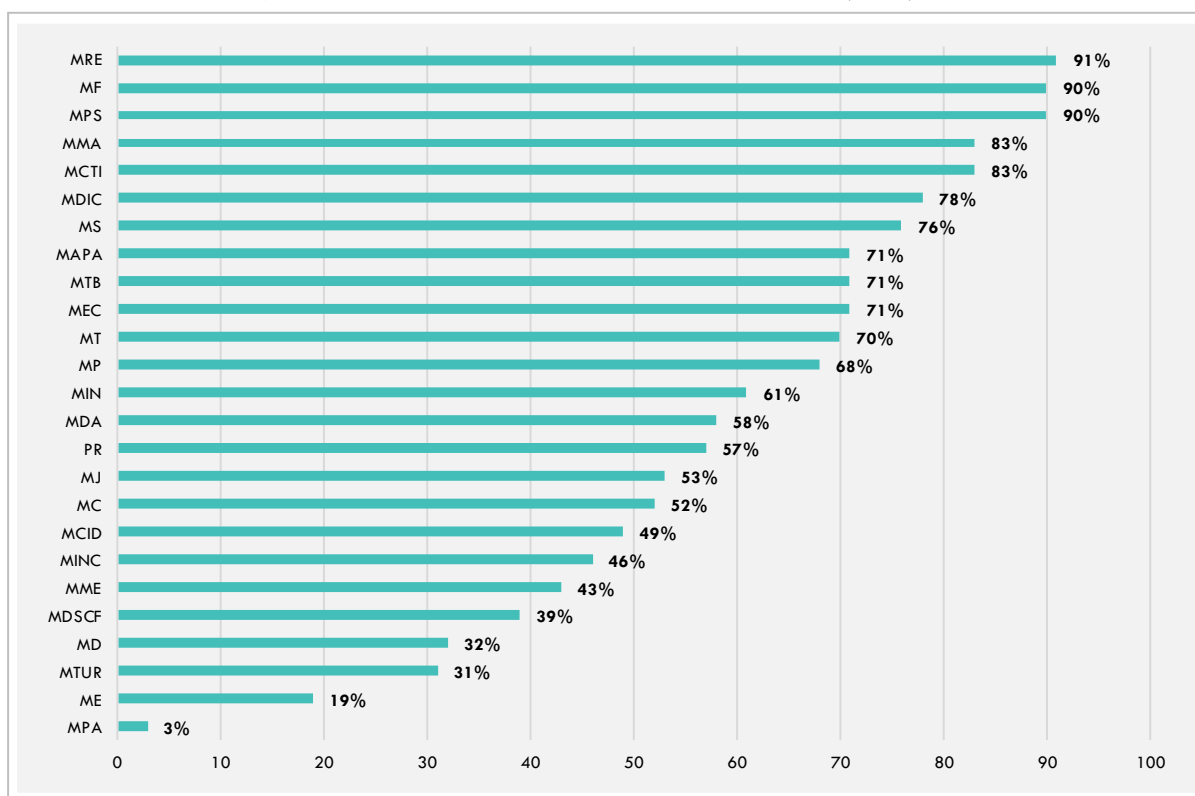
Fonte: Elaboração própria.

competências, os Superintendentes das agências reguladoras são, em geral, funcionários com grande conhecimento do setor e promovidos a posição de Superintendente após certo tempo na agência. A posição de Diretor da administração pública federal brasileira encontra-se regulada pelo regime dos Cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS), que estabelece as condições de designação e funcionamento da alta gerência pública.

Durante os últimos anos, o DAS tem aumentado os níveis de profissionalização. Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2015), o aumento do número de servidores nomeados através do DAS que têm vínculos com carreiras federais ou a proporção de

ministérios de Relações Exteriores, Fazenda, Meio Ambiente e Correios & Telecomunicações têm mais servidores de carreira, os ministérios de Esportes, Turismo, Cidades e Pesca & Aquicultura apresentam menos de um quarto de servidores deste tipo, muito embora sejam destes últimos ministérios a proveniência majoritária dos candidatos a Diretores das agências do setor infraestrutura. O ministério de Pesca & Aquicultura apresenta a incrível cifra de 97% dos nomeados sem vínculos com o serviço público (IPEA, 2015). Em geral, ministérios que apresentam perfil com menor proporção de servidores federais não têm carreiras próprias e não ocupam posição central no espectro das políticas públicas federais.

FIGURA 7. PROPORÇÃO DE DAS OCUPADOS POR NOMEADOS DA CARREIRA DO MESMO ÓRGÃO SUPERIOR OU EM EXERCÍCIO DESCENTRALIZADO EM RELAÇÃO AOS ORIUNDOS DE FORA DO SERVIÇO PÚBLICO, POR MINISTÉRIO (2014)



Fonte: Sistema integrado de administração de recursos humanos – SIAPE.

nomeados externos ao serviço público permanente sugere uma crescente profissionalização dos quadros da alta gerência pública. No entanto, a proporção de servidores de carreira ou servidores federais varia de forma significativa entre os setores. Assim, enquanto os

• **Vacâncias e Diretores interinos:**

Um terceiro aspecto da configuração das Diretorias encontra-se vinculado com as vacâncias e com a indicação de diretores interinos não sabatinados para co-

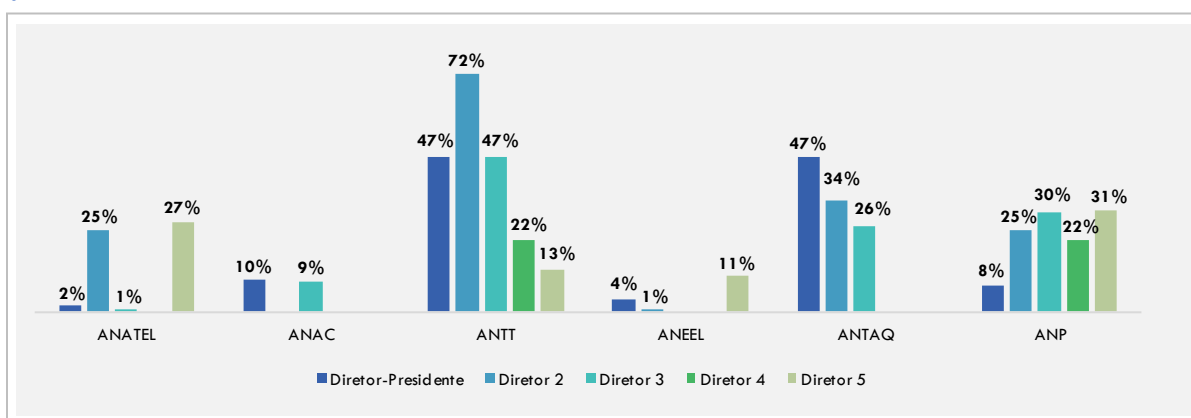
brir essas vacâncias. Por um lado, vacâncias prolongadas no tempo afetam seriamente o funcionamento das agências, uma vez que muitas vezes as Diretorias não conseguem reunir o quórum mínimo para a tomada de decisões. Por outro lado, a indicação de Diretores interinos durante períodos prolongados tem impactos negativos sobre a independência das agências e a legitimidade das decisões regulatórias. Esse aspecto do funcionamento das agências tem sido objeto de análise pelo Tribunal de Contas da União, o qual tem alertado em relatórios acerca da relevância do estabelecimento de prazos peremptórios para o Poder Executivo no preenchimento das vagas nas Diretorias.

Segundo o Tribunal de Contas (TC 031996/2013-2), constatou-se que as ausências de ocupação de vagas nos Conselhos e nas Diretorias das agências auditadas chegavam a impossibilitar a tomada de decisões, considerando os quóruns mínimos necessários para deliberação de matérias. A Diretoria da ANTAQ, por exemplo, é composta por somente três membros. Estando vaga uma cadeira de direção, é iminente o risco de que assuntos não sejam decididos em função de empates nas votações e, havendo impedimento ou ausência de um dos Diretores restantes, fique impossibilitada qualquer tomada de decisão.

ANTT teve quarenta (40%) por cento de posições de Diretorias vacantes, seguida pela ANTAQ com vinte e três (23%) por cento de vacâncias. Estes percentuais destacam a relevância das vacâncias nas Diretorias das agências do setor transporte.

Os problemas causados pelas situações de vacâncias nas agências reguladoras têm sido tratados por meio de Decretos das agências de telecomunicações e do setor de transporte. O art. 27 do Decreto 2.338/1997 da ANATEL autoriza ao Conselho Diretor a elaborar listas com três (3) candidatos que devem reunir as condições de Superintendente ou de Gerente Geral da agência. No caso da ANATEL, o prazo máximo de duração do mandato de um Diretor interino é de sessenta (60) dias, devendo assumir o próximo na lista após o término desse período, não existindo recondução. Nos casos da ANTT e da ANTAQ, a Casa Civil, a partir de relatório críticos do TCU, editou os Decretos 7.703 e 1.863 de 2012 autorizando o Ministro setorial a designar funcionários do quadro efetivo da ANTT/ANTAQ como Diretores interinos, com a finalidade de garantir o quórum mínimo e permitir o funcionamento das agências. Diferentemente da ANATEL, o Decreto das agências de transporte não individualiza funcionários da alta gerência como candidatos para Diretor interino e também não estabelece um prazo de duração para o mandato do Diretor.

FIGURA 8. PERCENTUAIS DE VACÂNCIAS DOS CARGOS DE DIREÇÃO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS (1/1/201 – 21/12/2013)



Fonte: TCU, 2013.

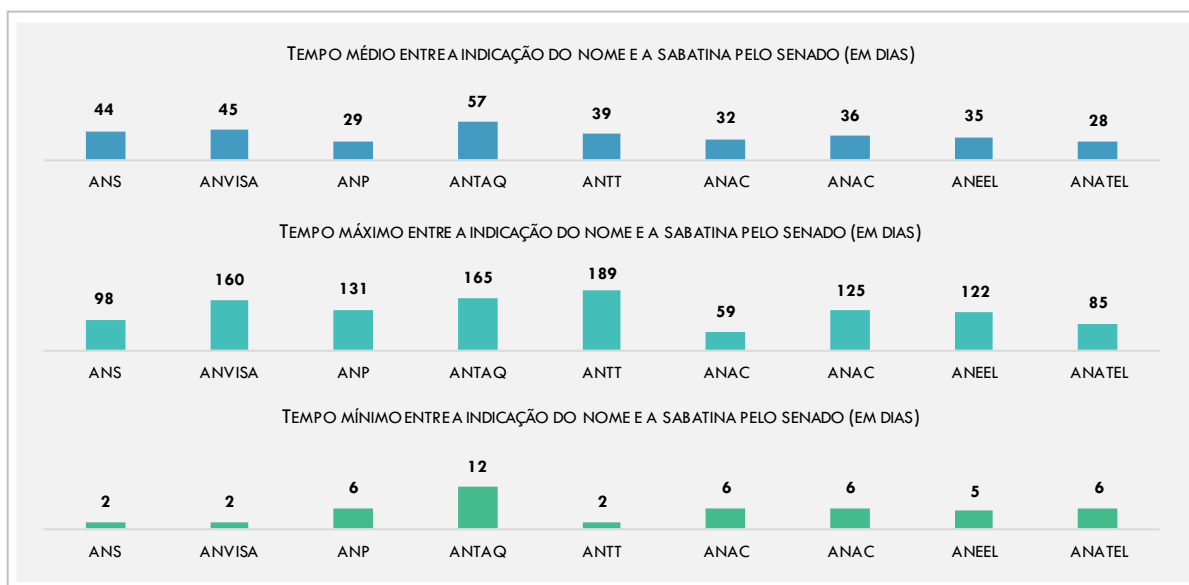
A análise do TCU citada anteriormente demonstra que o maior número de vacâncias ocorre nas agências de transporte (ANTT e ANTAQ) e petróleo (ANP). Durante o período Outubro de 2010 a Dezembro de 2013, a

A demora dos processos de indicação de Diretores é um problema que poderia ser atribuído exclusivamente ao Poder Executivo. Contra a opinião que sus-

tenta que a demora da indicação dos Diretores vacantes é uma responsabilidade compartilhada entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo (TCU, 2013), a presente pesquisa determinou que essa demora é ad-

do Senado, parecem bastante apropriados. Com a exceção da ANATEL, as agências de transporte são as agências que mais sofrem com os prazos de sabatina extensos.

FIGURA 9. TEMPOS MÉDIOS, MÁXIMOS E MÍNIMOS ENTRE INDICAÇÃO E SABATINA



Fonte: Elaboração própria.

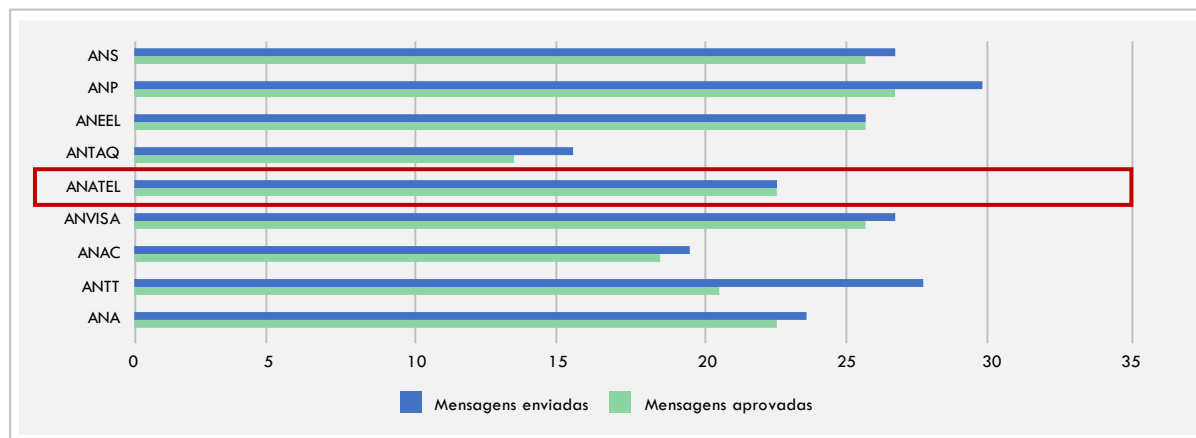
judicada, em sua totalidade, ao Poder Executivo, uma vez que as mensagens enviadas ao Senado são aprovadas em prazos razoáveis, tendo em consideração os tempos dos prazos legislativos.

A pesquisa determinou também que o prazo médio do Senado para sabatar Diretores nas agências é de aproximadamente trinta e oito (38) dias. Não se trata de um prazo extenso, pelo contrário, são prazos que, se considerados os tempos políticos e procedimentais

Além disso, também foi possível concluir que, com exceções, a maioria das mensagens enviadas ao Congresso foram aprovadas. As exceções são os casos das agências de transporte e petróleo, em particular, o caso da ANTT.

Com o intuito de estabelecer se a situação das vacâncias e dos diretores interinos ocorre exclusivamente nas agências ou também em outros órgãos que também precisam da sabatina do Senado, a pesquisa analisou

FIGURA 10. MENSAGENS ENVIADAS VS. MENSAGENS APROVADAS

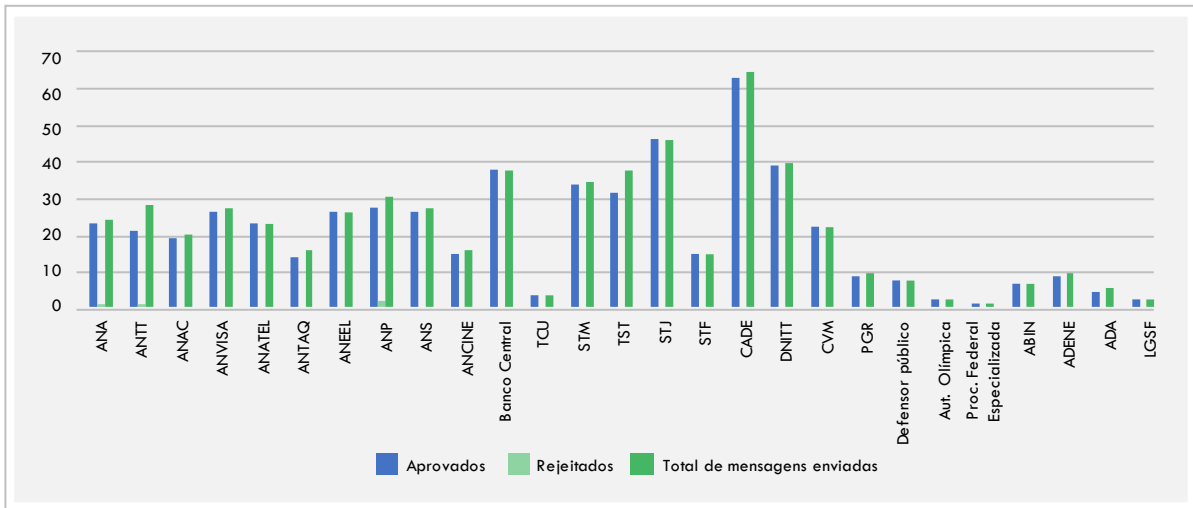


Fonte: Elaboração própria.

o processo de aprovação de outras posições da alta gerência pública. Os dados coletados mostram uma consistência total entre as mensagens enviadas pelo Poder Executivo e as mensagens aprovadas pelo Senado.

cumprindo com o objetivo de temporalidades das indicações dos Diretores interinos. De fato, a maioria dos Diretores da ANATEL são Superintendentes interinos.

FIGURA 11. MENSAGENS ENVIADAS VS. MENSAGENS APROVADAS NA ALTA GERÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

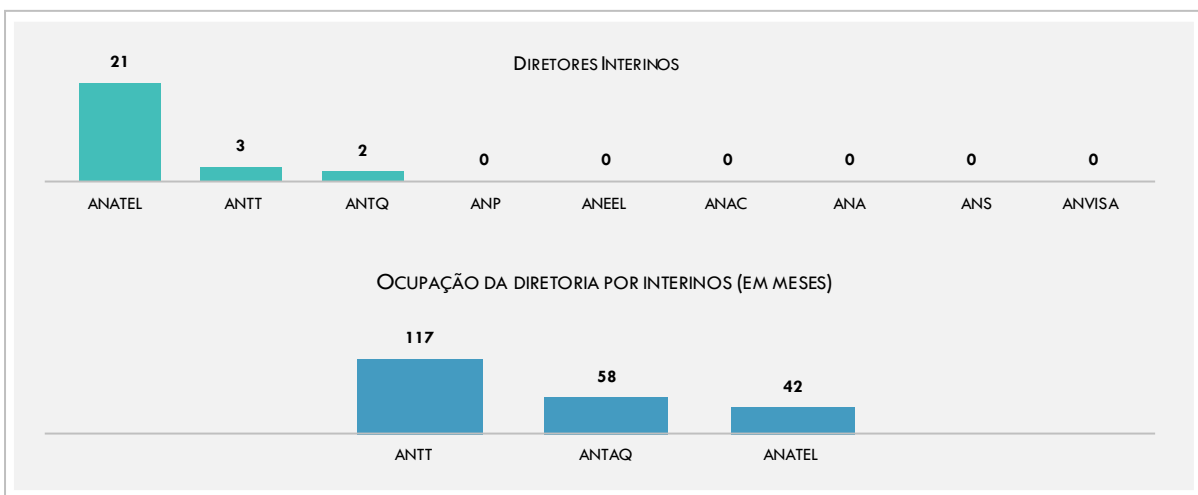


Fonte: Elaboração própria.

Com relação aos interinos, as disposições normativas vigentes não têm ajudado na solução dos problemas das vacâncias. No caso da ANATEL, o prazo máximo de duração do mandato de um Diretor interino é de sessenta (60) dias, devendo assumir o próximo na lista após o término deste período. No entanto, os diretores interinos

A situação é ainda mais preocupante nos casos da ANTAQ e da ANTT, pois os Decretos 7.703 e 7.863 autorizam o Ministro setorial, e não o Presidente da República como faz o Decreto 2.338, a indicar funcionários do quadro estável da agência e não funcionários da alta gerência da agência, como os Superintenden-

FIGURA 12. NÚMERO DE DIRETORES INTERINOS E MESES OCUPADOS POR DIRETORES INTERINOS



Fonte: Elaboração própria.

nomeados na lista podem seguir se revezando, a cada 60 dias, durante um prazo máximo de dois (2) anos. Ou seja, o Decreto 2.338/1997 tem permitido a permanência de Diretores interinos como Diretores plenos, não

tes ou o Gerente Geral. Diferentemente da ANATEL, o Decreto das agências de transporte não individualiza os funcionários da alta gerência como candidatos para

Diretor interino, assim como também não estabelece um prazo para a duração do mandato do interino.

Em termos absolutos, a ANATEL apresenta a maior quantidade de diretores nessa posição. No entanto, se o critério da análise é relativo, levando-se em consideração o tempo que os diretores interinos ficaram na Diretoria, os diretores das agências de transporte terrestre e aquático (ANTT e ANTAQ) apresentam maior relevância.

Nos casos da ANTAQ e da ANTT, o regime de interinidade parece ter sido utilizado como instrumento de politização das agências reguladoras federais. Uma vez que o prazo médio de sabatina de um Diretor na

Evolução das Diretorias no tempo

Com o objetivo de mapear a evolução temporal da conformação das Diretorias das agências reguladoras federais, a pesquisa desenvolveu uma medida de profissionalização. Essa medida se compõe de dois indicadores: por um lado, o indicador de formação acadêmica e, pelo outro, o indicador de despolitização. O indicador de formação acadêmica privilegia os Diretores com níveis de formação mais altos. Assim, Diretores com título de Doutor receberam valorização 1, Diretores com título de Mestre receberam valorização 0,5, e Diretores apenas graduados receberam valorização 0,3. Por sua vez, o indicador de despolitização considerou a origem da posição do Diretor antes de se incorporar à agência.

Na valorização da despolitização dos Diretores foram utilizados valores entre 0 (pior) e 1 (melhor). Para estabelecer esta valorização foi considerado o possível comportamento “pró-governo” do Diretor e, desta forma, a posição anterior do Diretor indicado (seja proveniente do setor público ou do setor privado) foi valorada segundo distintos critérios. Posições anteriores indicativas de possível influência política receberam valores inferiores, próximos a zero. Pelo contrário, posições anteriores que evidenciavam que a escolha havia sido feita com base no mérito foram devidamente reconhecidas, recebendo valores próximos à 1.

A análise permitiu identificar diferentes tendências vinculadas às “pré-condições” de boa governança das agências. Da totalidade das agências, aquelas vinculadas aos

ANTAQ e na ANTT é, respectivamente, de 57 e de 39 dias, não se explica a permanência de poucos diretores interinos durante um período de tempo tão extenso. Caso o número de meses ocupado por interinos fosse dividido pelo número de diretores interinos na ANTT, cada diretor interino teria um mandato de quarenta (40) meses de duração, enquanto que na ANTAQ, cada diretor interino teria um mandato com cerca de trinta (30) meses de duração. A ANATEL é a agência com o maior número de diretores interinos, embora, na média, o mandato de cada diretor interino tenha sido de 2 meses.

setores de transporte (ANAQ, ANTT, ANAC) e saneamento (ANA) são as que apresentaram uma tendência predominantemente negativa, se consideramos a evolução da conformação das diretorias desde que as agências foram criadas.

São tradicionalmente os setores com maiores desafios de governança (Parrado et al, 2011).

Por sua vez, as agências do setor transporte apresentaram uma situação preocupante. Desde a criação dessas agências, o Poder Executivo parece não ter conformado suas diretorias segundo princípios de meritocracia. No caso da ANTAQ, o indicador de profissionalização caiu constantemente a partir do ano 2007, em especial

FIGURA 13. VALORES POSIÇÃO ANTERIOR A DIRETOR DA AGÊNCIA

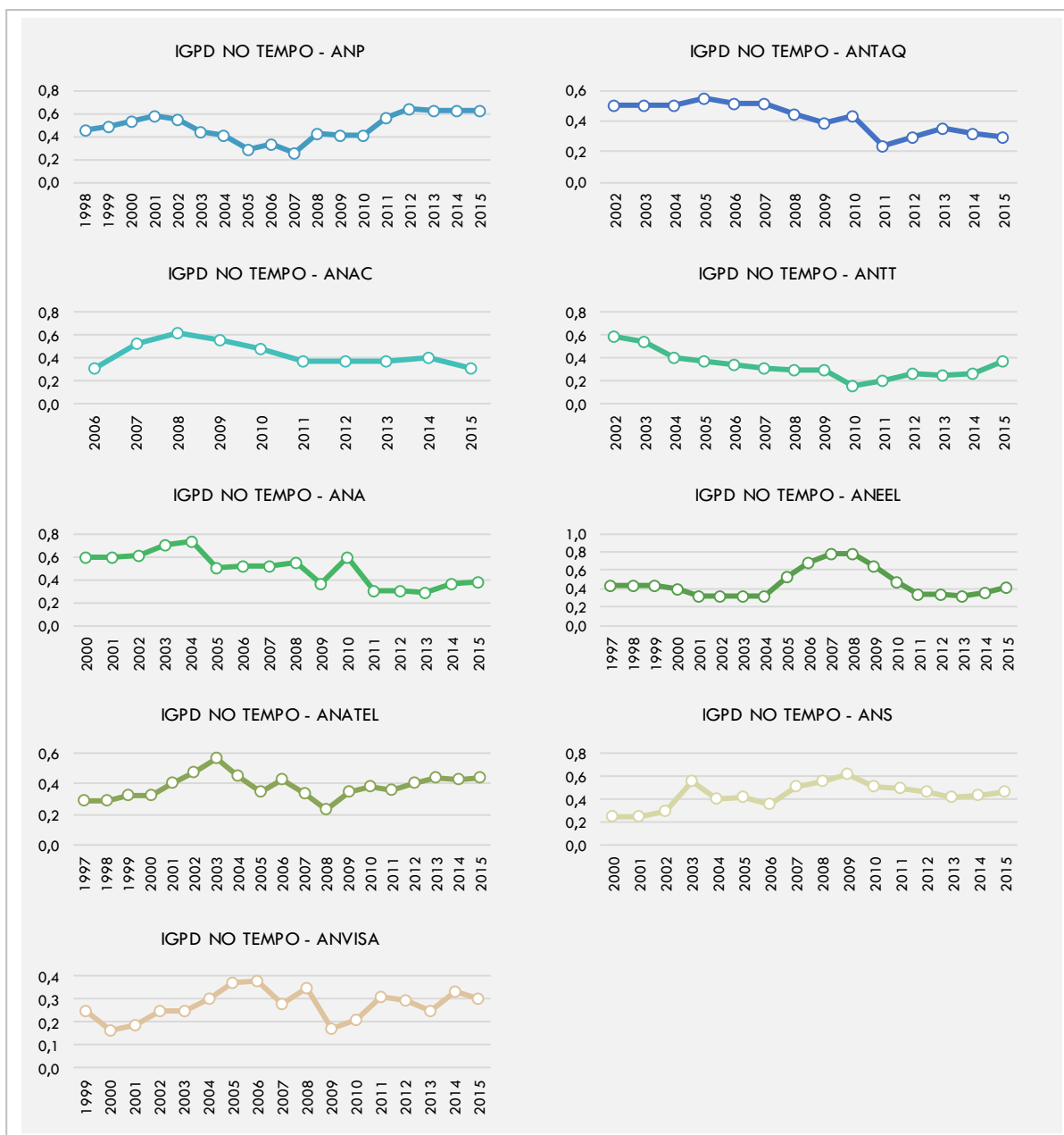
POSIÇÃO ANTERIOR A DIRETOR DA AGÊNCIA	VALOR
Procurador Geral da agência	1
CEO empresas privada	1
Presidente Conselho de Adm. de empresa não regulada pela agência	1
Diretoria no setor privado	0,9
Superintendente agência	0,8
Docência	0,8
Conselheiro Consultivo	0,7
Militar	0,7
Subsecretário/Subchefe setor público	0,5
Coordenador	0,5
Chefe de Gabinete Ministro	0,5
Consultor	0,5
Diretor reconduzido	0,5
Diretor público	0,5
Ouvidor	0,5
Assessor/Gerente	0,4
Diplomata	0,3
Ministro	0
Secretario Executivo Ministério	0
Cargo Eletivo	0
Analista	0
Diversos	0
Presidente Conselho de Administração de empresa regulada pela agência	0

desde o ano 2010. No caso da ANTT, a tendência decrescente do indicador começa a partir da sua criação. Nos casos da ANAC e da ANA, a tendência começa, respectivamente, desde os anos de 2008 e de 2004. Ressalta-se que os resultados da presente pesquisa são consistentes com as avaliações do TCU.

Conforme já abordado, os setores de transporte e saneamento são setores tradicionalmente afetados pela falta de transparência e profissionalização. Embora não exista análise de impacto que permita identificar

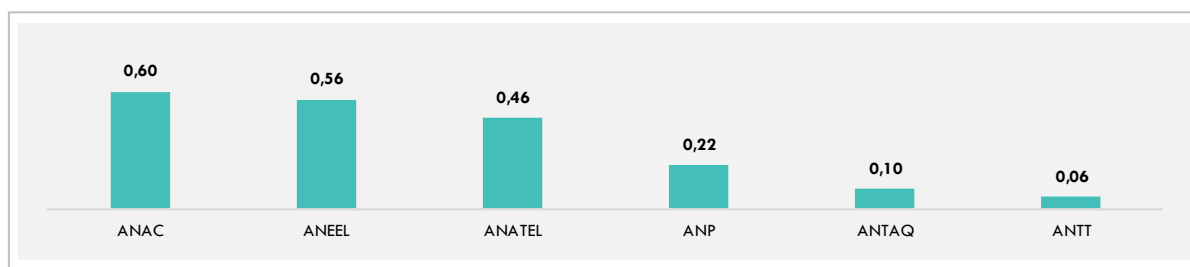
os motivos pelos quais as instituições desses setores se comportam diferentemente dos outros, como por exemplo o setor elétrico, algumas observações podem ser discutidas. No caso particular do Brasil, o setor de transporte foi fortemente influenciado pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), programa com forte presença de investimento público. A regulação de empresas estatais ou de instituições públicas em geral apresenta sérios desafios em termos da fiscalização regulatória (Lopez Azumendi, 2015).

FIGURA 14. EVOLUÇÃO ÍNDICE GERAL DE PROFISSIONALIZAÇÃO DAS DIRETORIAS (IGPD)



Fonte: Elaboração própria.

FIGURA 15. SÍNTESE DA GOVERNANÇA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS (TCU)



Fonte: Tribunal de Contas da União (verificar o ano).

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A análise da configuração das Diretorias das agências reguladoras do Brasil permitiu identificar diversas tendências, como também recomendações de melhoria. Como foi exposto na metodologia da pesquisa, tratam-se de indicadores ou “proxies” com poder explicativo para desenvolver um melhor entendimento sobre o funcionamento das Diretorias das agências. A presente pesquisa identificou quatro (4) principais tendências.

A primeira tendência indica a presença de Diretores provenientes, em sua maioria, de posições da alta gerência da agência ou da administração pública federal. Trata-se de um dado positivo, uma vez que o governo federal possui uma burocracia com níveis aceitáveis de profissionalização. As exceções são os casos das agências de regulação dos transportes (ANTAQ e ANTT) que mostram, em uma análise temporal, significativa queda dos níveis de formação e de despolitização. A presença minoritária de representantes de empresas reguladas (públicas e privadas) poderia ser considerada um indicador positivo de ausência de captura na tomada de decisões, embora essa análise seja prematura, por não ter sido analisado o conteúdo do processo decisório.

Uma segunda tendência informa acerca de níveis aceitáveis de formação acadêmica. Por força da Lei 9.986/2000, todos os Diretores das agências de regulação devem ter, ao menos, uma formação universitária. Os níveis mais altos de formação têm ocorrido naquelas agências intervenientes em setores com alto conteúdo tecnológico. Seguindo as recomendações feitas pelo TCU (2013), destaca-se que os requisitos para

se tornar Diretor das agências de regulação são subjetivos e que uma possível mudança legislativa deveria considerar maiores níveis de exigência técnica.

Uma terceira tendência, já anteriormente exposta, é a deterioração, no tempo, dos níveis de profissionalização das Diretorias do setor transporte. O processo de deterioração vem ocorrendo a pelo menos oito (8) anos, tendo se iniciado no ano de 2008 na ANAC e, no caso da ANTT, este processo vem ocorrendo desde a sua criação.

Uma quarta tendência é o comportamento oportunista do governo com relação às agências. A análise de dados permitiu identificar a estratégia de deixar as Diretorias vacantes, paralisando seu funcionamento ou, nos casos onde é permitido indicar Diretores interinos, uso excessivo desta faculdade, eternizando-os em posições que deveriam ser sabatinadas pelo Senado – podendo inclusive gerar questionamentos judiciais posteriores acerca das decisões por eles tomadas. Adicionalmente, foi identificado um prazo razoavelmente rápido do Senado em realizar as sabinas dos candidatos do Poder Executivo para as agências.

O transcurso de vinte anos de mudanças também permitiu identificar várias recomendações destinadas a uma maior profissionalização das Diretorias. As recomendações encontram-se vinculadas à configuração das Diretorias, deixando de lado aspectos tais como o conteúdo das decisões regulatórias, as políticas do setor (muitas vezes de impactos negativos na autonomia das agências), ou a organização interna das próprias agências.

Com o intuito de isolar os espaços de interferência política na indicação e sabatina de Diretores das agências regulatórias, seria desejável incorporar requisitos de designação menos subjetivos, como também profissionalizar o processo de sabatina. Os requisitos estabelecidos nos diferentes regimes legais das agências exigem a “falta de” mais que “a presença de” determinadas condições para ser Diretor. Por exemplo, a incorporação de especificações como “ter participado nos processos de reformas do setor energético do Brasil” poderia isolar candidatos que poderiam cumprir com o requisito mais difuso de “ter experiência no setor regulado”. Alternativas à profissionalização total dos Diretores seria a exigência de um percentual de Diretores independentes, como acontece nas práticas de boa governança corporativa nas empresas mistas e também privadas. Por sua vez, a nomeação de Diretores se beneficiaria de um processo de sabatina

mais profissionalizado. Atualmente, os Diretores das agências não são submetidos a processos de “hearings” antes ou depois da sua nomeação, como acontece em outros países de forte tradição parlamentar, como por exemplo os Estados Unidos ou a Austrália.

Uma segunda recomendação, que consta inclusive dos relatórios do TCU (2013) e em alguns projetos de lei, consiste no estabelecimento de prazos peremptórios para a indicação de Diretores. Essa disposição teria aplicação tanto em relação às situações de vacâncias, onde o Poder Executivo tende a demorar indefinidamente para enviar as mensagens ao Senado, quanto para os prazos do Senado para aprovar os candidatos indicados pelo Poder Executivo. Contudo, conforme exposto, a pesquisa tem demonstrado que os prazos de aprovação dos candidatos pelo Senado não são muito longos, sendo de, em média, 38 dias.

BIBLIOGRAFIA

Parrado, Salvador and Salvador, Miguel. 2011. “The institutionalization of meritocracy in Latin American regulatory agencies”. *International Review of Administrative Sciences* 2011 77: 687.

Lopez Azumendi, Sebastián. 2015. “Repensando a governança das empresas estatais”. *Revista Conjuntura Econômica*. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro.

López Azumendi, Sebastian, L.A. Andres, J.L. Guasch. “Governance in State-Owned Enterprises Revisited: the Cases of Water and Electricity in Latin America and the Caribbean”. *World Bank Policy Research Working Paper Series*. Washington DC.

Lafuente, Mariano and Ngan T. Nguyen. 2011. “Studying the use of Public Sector Boards for enhancing ministry-agency coordination and agencies’ performance in selected OECD countries”. *World Bank Working Paper Series*. Washington DC.

Vagliasini, Maria. 2008. “The Effectiveness of Boards of Directors of State Owned Enterprises in Developing Countries”. *World Bank Policy Research Working Paper* 4579. Washington DC.

Menozzi, Anna and Urriaga, María Gutiérrez Urriaga. 2011. “Board composition and performance in State-Owned Enterprises: evidence from the Italian public utilities sector”.

Groenleer, Martijn L. P. 2014. “Agency Autonomy Actually: Managerial Strategies, Legitimacy, and the Early Development of the European Union's Agencies for Drug and Food Safety Regulation”. *International Public Management Journal*, 17:2, 255-292.

Gilardi, F. 2002. “Policy Credibility and Delegation to Independent Regulatory Agencies: A Comparative Empirical Analysis.” *Journal of European Public Policy* 9(6): 873–893.

Correa, Paulo, C. Pereira, B. Mueller, M. Melo. 2006 “Regulatory Governance in Infrastructure Industries Assessment and Measurement of Brazilian Regulators”. *Trends and Policy Options N. 3*. The World Bank.

Peci, Alketa e Scelza Cavalcanti, Bianor. 2000. “Reflexões sobre a autonomia do órgão regulador: análise das agências reguladoras estaduais”. *Revista de Administração Pública (RAP)* 34(5):99-118. Rio de Janeiro.

Rodrigues Pessôa Valente, Patrícia. 2015. “A qualidade da regulação estatal no Brasil: uma análise a partir de indicadores de qualidade”. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

Felix Garcia Lopez. 2015. “Evolução e perfil dos nomeados para cargos DAS na administração pública federal (1999-2014)”. Nota Técnica 16/2015. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Tribunal de Contas da União (TCU). 2013. “Auditoria Operacional. Agências Reguladoras de Infraestrutura. Avaliação da Governança da Regulação. Recomendações”. Relatório TC 031.996/2013-2.

Tribunal de Contas da União (TCU). 2009. “Auditoria de Natureza Operacional. Governança Regulatória no Âmbito das Agências Reguladoras de Infraestrutura. Oportunidades de Melhoria. Determinações e Recomendações. Identificação de Boas Práticas. Disseminação. Comunicação”. Relatório TC 012.693/2009-9.