

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

BRUNO ARCAS LOPES DOS SANTOS

## **Delegação e as agências reguladoras federais**

Belo Horizonte

2020

BRUNO ARCAS LOPES DOS SANTOS

## **Delegação e as agências reguladoras federais**

Dissertação apresentada ao programa de pós-graduação do departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Área de concentração: Instituições, comportamento político e políticas públicas.  
Linha de pesquisa: Governos, Legislativos e Partidos em perspectiva comparada.

Orientador: Professor Dr. Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos

Belo Horizonte

2020

# FOLHA DE APROVAÇÃO

Bruno Arcas Lopes dos Santos

## Delegação e as agências reguladoras federais

Dissertação apresentada ao programa de pós-graduação do departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Área de concentração: Instituições, comportamento político e políticas públicas.  
Linha de pesquisa: Governos, Legislativos e Partidos em perspectiva comparada.

Aprovado em: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_

Banca Examinadora

Prof. Dr. \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

## AGRADECIMENTOS

Agradecer é dizer a quem esteve com você nesse caminho, que aqui tem um pouco de cada um. Agradecer é querer abraçar e retribuir aquilo que recebemos como forma de incentivo, apoio e carinho para conseguir chegar ao outro lado do rio. Agradecer é escutar a voz que povoa o silêncio que em algum momento pensamos que não podemos sair.

Agradeço a minha mãe Júlia, quem me inventou desse jeito para o mundo, e meu pai Raimundo, que pelo seu exemplo de vida me mostrou que o horizonte está ali todo dia, e olhar pra ele de vez em quando é muito bom. Agradeço meu irmão Mateus, pela amizade e por ser um porto seguro para ajudar a barrar as marés mais tortuosas da vida.

Agradeço meu amore, Joci, sempre companheira e carinhosa, me ensinando como ser mais forte do que às vezes pensamos que não somos. Aos meus queridos amigos Paulo Henrique (Pelón), Leonardo Augusto (Léo), Júlio Cesar (Julin) e Victor Araujo (Victão). Aqui, tem um pouco de cada um!

Ao meu orientador Manoel muito obrigado pela paciência, respeito e amizade, além de todo o pessoal do Centro de Estudos Legislativos, Professora Magna Inácio, Professor Carlos Ranulfo, Suzana Alves, Denisson Silva, Beatriz Costa, Barbara Lamounier, Thiago Silame, Rafael Camara, Fernando Meireles, Alessandra Costa, com quem convivi e aprendi muito. Agradeço também aos meus colegas de turma do mestrado com os quais tive ótimos momentos e experiências juntos. Todos, só tenho a abraçar!

Por fim, agradeço especialmente duas pessoas, minha tia Vera Arcas e Professora Natália Sátyro, que me deram um apoio no momento que precisava. A voz de vocês ecoou diante do silêncio!

*“O correr da vida embrulha tudo, a vida é assim: esquenta e esfria, aperta e daí afrouxa, sossega e depois desinquieta. O que ela quer da gente é coragem.”*

***João Guimarães Rosa \_***

***Grande Sertão: Veredas***

*“E ganhou asas para voar ao céu, as loucuras que você quiser, eu preciso de lápis e papel, estamos em busca de maioridade.”*

***Paulo Henrique Reis de Sena \_***

***Bons Amigos***

## RESUMO

As agências reguladoras federais brasileiras foram uma inovação institucional introduzida no final da década de 1990 em um contexto de mudança da atuação do Estado na economia. Em um primeiro momento, durante o processo de privatização de serviços públicos do setor de infraestrutura, que até então eram desempenhados exclusivamente pelo estado, foram criadas as agências reguladoras de energia elétrica (ANEEL), telecomunicações (ANATEL) e do petróleo (ANP). A partir dessa primeira geração de agências, o modelo institucional foi estendido para a regulação de setores da área social, como os casos da ANVISA (vigilância sanitária) e ANS (saúde suplementar), e em um período subsequente, para diversas outras áreas. Diante disso, as agências reguladoras ganharam, por um lado, grande relevância no quadro institucional brasileiro, na medida em que receberam competência para editar normas, impor sanções e dirimir conflitos entre os atores dos setores regulados. Por outro, no campo da ciência política, passaram a ser objeto de análise tendo como referência o acúmulo da literatura estadunidense sobre o tema. Este trabalho busca dialogar com essa bibliografia, sublinhando as distinções entre os contextos institucionais do Brasil e Estados Unidos, relevantes para delimitar o alcance da análise e as relações entre agência, Executivo e Legislativo. O objetivo é, através do modelo analítico mandante-agente (*agent-principal*), descrever, ao longo do tempo, o processo de alteração da delegação inicial dada às agências reguladoras, ou seja, em que medida Executivo e Legislativo atuam para modificar o conjunto de atribuições e autonomia dada a esse tipo de burocracia. Para isso, foram analisadas todas as alterações legislativas efetivadas nas leis de criação das agências reguladoras federais brasileiras desde sua sanção, buscando assim, identificar os componentes sistemáticos e os não sistemáticos do fenômeno. Verificou-se distinção no comportamento do mandante em relação ao tipo de setor regulado pela agência, conferindo mais atribuições àquelas vinculadas ao setor de infraestrutura em detrimento das vinculadas ao setor social. Além disso, a análise aponta como agenda de pesquisa que busque explicar o processo de delegação, o papel da trajetória institucional de cada agência.

**Palavras-chave:** agências reguladoras, delegação, *agent-principal*, Legislativo, Executivo, instituições, burocracia.

## ABSTRACT

Brazilian federal regulatory agencies were an institutional innovation introduced in the late 1990s in a context of changing the State's role in the economy. At first, during the privatization process of public services in the infrastructure sector, which until then were performed exclusively by the state, the electric energy (ANEEL), telecommunications (ANATEL) and oil (ANP) regulatory agencies were created. From this first generation of agencies, the institutional model was extended to the regulation of sectors in the social area, such as the cases of ANVISA (health surveillance) and ANS (supplementary health), and in a subsequent period, to several other areas. In view of this, the regulatory agencies gained, on the one hand, great relevance in the Brazilian institutional framework, as they were given the competence to edit rules, impose sanctions and settle conflicts between the actors of the regulated sectors. On the other hand, in the field of political science, they became the object of analysis with reference to the accumulation of American literature on the subject. This work seeks to dialogue with this bibliography, underlining the distinctions between the institutional contexts of Brazil and the United States, which are relevant to delimit the scope of the analysis and the relations between agency, executive and legislative. The objective is, through the principal-agent analytical model, to describe, over time, the process of changing the initial delegation given to regulatory agencies, that is, the extent to which executive and legislative act to modify the set assignments and autonomy given to this type of bureaucracy. To this end, all legislative changes made to the laws creating Brazilian federal regulatory agencies since their sanction were analyzed, thus seeking to identify the systematic and non-systematic components of the phenomenon. There was a distinction in the behavior of the principal in relation to the type of sector regulated by the agency, giving more attributions to those linked to the infrastructure sector to the detriment of those linked to the social sector. In addition, the analysis points out as a research agenda that seeks to explain the delegation process, the role of each agency's institutional trajectory.

**Palavras-chave:** Regulatory Agencies, delegation, Legislative, Executive, Bureaucracy, agent-principal.

# LISTA DE ILUSTRAÇÕES

## QUADROS

QUADRO 1 – INFORMAÇÕES SOBRE A CRIAÇÃO E FINALIDADE DAS AGÊNCIAS REGULADORAS FEDERAIS .....	34
QUADRO 2 – OBJETIVOS PARA OS SETORES DO APARELHO DO ESTADO PROPOSTO PELO PLANO DIRETOR DE REFORMA DO ESTADO .....	37

## TABELAS

TABELA 1 – INDICADORES DE TRAMITAÇÃO DAS PROPOSIÇÕES DE ORIGEM NO EXECUTIVO QUE ALTERARAM ÀS LEIS DE CRIAÇÃO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS FEDERAIS (1996 A 2018) .....	42
TABELA 2 – NÚMERO DE ALTERAÇÕES NA LEI DE CRIAÇÃO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS FEDERAIS E CONTEÚDO (1996 A 2018) .....	48
TABELA 3 – ALTERAÇÕES REALIZADAS NA LEI DE CRIAÇÃO DA ANEEL POR TIPO E IMPACTO NA DIMENSÃO AUTONOMIA (1996 A 2018) .....	49
TABELA 4 – ALTERAÇÕES REALIZADAS NA LEI DE CRIAÇÃO DA ANATEL POR TIPO E IMPACTO NA DIMENSÃO AUTONOMIA (1996 A 2018).....	52
TABELA 5 – ALTERAÇÕES REALIZADAS NA LEI DE CRIAÇÃO DA ANP POR TIPO E IMPACTO NA DIMENSÃO AUTONOMIA (1996 A 2018) .....	55
TABELA 6 – ALTERAÇÕES REALIZADAS NA LEI DE CRIAÇÃO DA ANA POR TIPO E IMPACTO NA DIMENSÃO AUTONOMIA (1996 A 2018) .....	57
TABELA 7 – ALTERAÇÕES REALIZADAS NA LEI DE CRIAÇÃO DA ANTT E ANTAQ POR TIPO E IMPACTO NA DIMENSÃO AUTONOMIA (1996 A 2018).....	59
TABELA 8 – ALTERAÇÕES REALIZADAS NA LEI DE CRIAÇÃO DA ANAC POR TIPO E IMPACTO NA DIMENSÃO AUTONOMIA (1996 A 2018) .....	63
TABELA 9 – ALTERAÇÕES REALIZADAS NA LEI DE CRIAÇÃO DA ANVISA POR TIPO E IMPACTO NA DIMENSÃO AUTONOMIA (1996 A 2018) .....	65
TABELA 10 – ALTERAÇÕES REALIZADAS NA LEI DE CRIAÇÃO DA ANS POR TIPO E IMPACTO NA DIMENSÃO AUTONOMIA (1996 A 2018) .....	67
TABELA 11 – ALTERAÇÕES REALIZADAS NA LEI DE CRIAÇÃO DA ANCINE POR TIPO E IMPACTO NA DIMENSÃO AUTONOMIA (1996 A 2018).....	70
TABELA 12 – DISTRIBUIÇÃO DAS ALTERAÇÕES EM RELAÇÃO À DIMENSÃO AUTONOMIA POR AGÊNCIA REGULADORA (1996 A 2018) .....	73
TABELA 13 – DISTRIBUIÇÃO DOS TIPOS DE ALTERAÇÕES POR AGÊNCIA REGULADORA E POR IMPACTO NA DIMENSÃO AUTONOMIA (1996 A 2018).....	74

## GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – TOTAL DE TIPOS DE ALTERAÇÕES ÀS LEIS DE CRIAÇÃO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS FEDERIAS (1996 A 2018).....	72
--	----



## **Lista de abreviaturas e siglas**

ANA	Agência Nacional de Águas
ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANCINE	Agência Nacional do Cinema
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANP	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar
ANTAQ	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
ANM	Agência Nacional de Mineração
MPV	Medida Provisória
PLV	Projeto de Lei de Conversão
PL	Projeto de Lei

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>CAPÍTULO I.....</b>	<b>14</b>
O QUE É DELEGAÇÃO E POR QUE DELEGAR?.....	14
MODELO MANDANTE-AGENTE (PRINCIPAL-AGENT).....	16
REGULAÇÃO.....	17
Teoria Normativa ou Teoria do Interesse Público.....	18
Teoria positiva.....	19
Teorias Neoinstitucionalistas.....	21
<b>CAPÍTULO II.....</b>	<b>24</b>
DELEGAÇÃO E AGÊNCIAS REGULADORAS.....	24
<i>Os contextos dos Estados Unidos e Brasil</i> .....	24
Distinções para análise do caso brasileiro.....	25
<i>Autonomia x Controle</i> .....	27
AS AGÊNCIAS REGULADORAS BRASILEIRAS.....	31
<b>CAPÍTULO III.....</b>	<b>39</b>
MODELO.....	39
METODOLOGIA.....	43
Classificação das alterações legislativas.....	44
Método de análise.....	45
ANÁLISE EMPÍRICA.....	47
ANEEL.....	49
ANATEL.....	51
ANP.....	54
ANA.....	56
ANTT e ANTAQ.....	58
ANAC.....	62
ANVISA.....	64
ANS.....	67
ANCINE.....	69
ANÁLISE COMPARADA.....	72
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>76</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>78</b>

## Introdução

Em meados da década de 1990, o governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso levou a cabo a agenda de reforma do estado e abertura econômica, que já vinha sendo colocada em pauta desde o governo de Fernando Collor de Mello. A materialização desses objetivos deu-se por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, elaborado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, que colocava como ponto central de mudança a diminuição do tamanho do Estado através da transferência dos bens e serviços de relevância social à iniciativa privada (Pó & Abrucio, 2006), de modo que o Estado passasse a desempenhar um papel preponderantemente regulador em detrimento de provedor. Um dos aspectos centrais desse esforço era o fortalecimento do Estado para que fossem eficazes sua ação reguladora no quadro de uma economia de mercado, bem como os serviços básicos que presta e as políticas de cunho social que precisa implementar. (BRASIL, 1995).

A proposta reformista tinha como norte se contrapor à experiência da década de 1980, marcada pelo grande intervencionismo do Estado no mercado, e que passou a ser considerada, naquele momento, como exaurida (Batista, 2012). Como se pôde observar, em linhas gerais, a agenda da reforma foi, em boa medida, efetivada nos anos seguintes. Diversas empresas estatais foram privatizadas e setores econômicos como telecomunicações, petróleo, infraestrutura e energia, que até então eram monopólio do Estado, passaram a ter a participação de capital privado.

Não obstante, este novo contexto demandava o estabelecimento de um ambiente normativo e institucional que organizasse as regras do jogo para atuação desses novos atores sociais. Em decorrência disso, as agências reguladoras passam a compor o quadro institucional brasileiro, que incorpora um modelo de burocracia de origem nos Estados Unidos e que posteriormente se expandiu para outros países. Aqui, elas surgem como a principal inovação institucional do período, tanto que da proposta inicial de agências, restrita ao setor de infraestrutura (energia elétrica, telecomunicações e petróleo), houve uma expansão de tal forma, que o exemplo alcançou outros setores como vigilância sanitária, saúde suplementar e cinema.

Esse modelo de órgãos autônomos com elevada discricionariedade para editar e implementar normas, fiscalizar e impor sanções, revela um aspecto inerente às democracias representativas modernas: a delegação. No caso das agências reguladoras, os representantes eleitos delegam a uma burocracia especializada poderes para a tomada de decisão sobre setores econômicos e

sociais importantes da sociedade. Não obstante, esses mesmos representantes também buscam controlar as ações das agências de modo a fazer valer os seus interesses, que em última análise seria dos seus eleitores.

Portanto, mesmo com a assimetria de informação existente entre aquele que delega e o que recebe a delegação, até porque, essa é uma das origens da relação, é importante compreender os mecanismos de controle que os representantes eleitos utilizam para evitar o conflito de preferências. Como dito anteriormente, embora as agências possuam elevada autonomia, e ao mesmo tempo sejam insuladas para não sofrer interferências dos agentes políticos, a relevância social e econômica das áreas nas quais elas atuam impõem constrangimentos para que estas as fiscalizem e as controlem.

A adoção de um modelo de agências reguladoras pelo Estado brasileiro no âmbito da administração pública abriu caminho para um rico campo de investigação na ciência política brasileira. A discussão teórica sobre as relações das agências com o Executivo, Legislativo, Judiciário, grupos de interesse e sociedade civil tinha como principal referência a literatura norte americana e, por isso, serviu de base para os estudos no Brasil. Ao longo dos últimos anos, a produção sobre esse tema vem ganhando novas frentes e expandindo o conhecimento em relação ao funcionamento e interações das agências reguladoras. Entretanto, trabalhos mais exaustivos e que incorporem todas as agências na análise são escassos. Geralmente, são escolhidas as agências do setor de infraestrutura ou realizados estudos de caso sobre uma agência - Oliva (2006), Pó & Abrucio (2006), Baird (2012), Batista (2012), Menezes (2012). Todas elas têm relação direta com serviços e políticas de grande impacto na sociedade (planos de saúde, combustíveis, energia elétrica, gestão das águas, telecomunicações, etc.). A edição de normas, fiscalização de contratos, regulação de preços e imposição de sanções são exemplos de como elas atuam no conjunto de relações dos setores regulados, afetando na ponta os usuários desses serviços.

E, nesse contexto, esse estudo busca contribuir para um campo de discussão ainda com questões e hipóteses a serem exploradas principalmente do ponto de vista empírico. A proposta é verificar como se dá o pêndulo da relação de delegação entre mandante (Executivo-Legislativo) e agente (agências reguladoras), ou seja, descrever analiticamente as circunstâncias nas quais Executivo e Legislativo atuam ampliando ou reduzindo o escopo de delegação dado às agências reguladoras.

De forma mais específica, pretende-se, a partir do momento inicial de delegação dada pelos atores políticos às agências reguladoras, analisar como se deu o processo posterior de alteração, ou seja, aqueles momentos em que o mandante age para lidar com perda de agenciamento. Aqui, um pressuposto é que a atuação do mandante será decorrente de alguma falha na relação, e, nesse sentido, duas são as dimensões chave para identificá-la: autonomia e controle. A partir dessas dimensões serão analisadas e classificadas as modificações realizadas nas leis de criação das agências para verificar se há algum padrão na ocorrência dos tipos de alteração e se isso teria relação com as características das agências, como o tipo de setor regulado.

A análise abrange o período compreendido entre dezembro de 1996 (mês/ano de criação da primeira agência reguladora - Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel) a dezembro de 2018, e engloba o estudo de todas as agências reguladoras federais criadas até então (10), com exceção da Agência Nacional de Mineração (ANM)<sup>1</sup>.

O texto está organizado, além desta introdução em 3 capítulos e uma conclusão. No primeiro é discutido o conceito de delegação e o modelo analítico mandante-agente, além das principais correntes teóricas que tratam sobre o papel do Estado na regulação das atividades econômicas. No segundo capítulo há um apanhado da literatura sobre as agências reguladoras, dando enfoque às justificativas para a adoção desse tipo de burocracia e suas consequências nas relações político-institucionais. Também são apresentadas as principais distinções entre os contextos de surgimento das agências reguladoras nos Estados Unidos e no Brasil, como forma de destacar a necessidade de se depurar os estudos do caso estadunidense antes de replicá-los nas análises desse tema para o Brasil. Por fim, há uma breve apresentação do conjunto das agências brasileiras, o formato institucional adotado e as diferenças entre os setores regulados. No terceiro capítulo é apresentado o modelo de análise, a metodologia e o método adotado na investigação dos objetivos de pesquisa propostos. Os resultados da análise empírica vêm na sequência, destacando inicialmente cada agência, e posteriormente um comparativo entre o conjunto delas. Finalmente, a conclusão, com um resumo dos principais achados e a partir deles, sugestão de agenda de pesquisa.

---

<sup>1</sup> A Agência Nacional de Mineração teve sua lei de criação (Lei 13.575/2017) sancionada em 26 de dezembro de 2017 e suas atividades iniciadas em 27 de novembro de 2018 com o Decreto 9.587/2018. Desse modo, por se tratar de uma agência muito recente, e não ter havido nenhuma alteração da sua lei de criação no período analisado, ela não é abordada neste estudo.

## Capítulo I

### O que é delegação e por que delegar?

Delegar é uma ação recorrente em nossas relações sociais. Na sua etimologia, delegação/delegar tem origem na palavra em latim *dellegare*, formada pelo prefixo DE-, “fora”, mais LEGARE, “mandar em seu lugar, investir de confiança”, ligado a LEX, “lei”. Portanto, em um sentido amplo, podemos dizer que seria a ação, consciente ou não, de transferir a uma pessoa, grupo ou instituição, a autoridade para atuar em seu nome, executando determinada tarefa ou exercendo determinada função. Em uma empresa, por exemplo, quando uma pessoa em um cargo de chefia atribui a um subordinado certa tarefa, ocorre delegação. O mesmo processo acontece quando damos a um advogado poderes para atuar em nosso nome ou quando um investidor do mercado financeiro contrata um corretor que compre e venda ações para ele. No campo das relações políticas modernas, os sistemas representativos apresentam a delegação como característica intrínseca, pois se sustentam em um processo no qual os cidadãos através do voto transferem a outros cidadãos (representantes eleitos) autoridade para tomar decisões em seu lugar. Para além dessa delegação seminal dos sistemas representativos, verifica-se também uma extensa rede de relações entre os diversos atores estatais (Executivo, Legislativo, burocracia, ministros), que se espalha, criando vários outros processos de delegação.

A delegação, no âmbito das instituições e relações políticas, tem um papel fundamental nas sociedades modernas. Em um primeiro aspecto, do ponto de vista do exercício do poder, a delegação a representantes eleitos seria essencial para superar problemas de tomada de decisão coletiva em sociedades complexas, muitas delas compostas por milhões de pessoas. Aqui, o pressuposto é que esse grupo restrito de cidadãos, escolhidos pelos demais, tenderiam a tomar melhores decisões, pois estariam dedicados a se debruçar sobre elas, além de facilitar a resolução de impasses decisórios – tendo em vista aqueles produzidos em uma situação na qual todo o conjunto da sociedade fosse responsável pela tomada das decisões.

Um segundo aspecto diz respeito à implementação dos objetivos e funções do Estado, mais especificamente dos governos. Os representantes eleitos, por si só, não teriam tempo nem capacidade de tomar decisões e ao mesmo tempo implementá-las. Por isso, também recorreriam à delegação, dando poder discricionário a um grupo de pessoas ou instituições, de modo a possibilitar a ampliação da atuação do governo - e do Estado, e torná-la mais efetiva. Os casos mais exemplares desse tipo de delegação são os órgãos governamentais (ministérios,

secretarias, agências, etc), definidos em sentido amplo como burocracia, e compostas por cidadãos que assumem o papel de funcionários públicos.

Diante disso, o que se tem de comum nas relações de delegação? O ponto chave é a noção de hierarquia que se estabelece na relação, porque há aquele que é detentor do poder (de delegar) e aquele que recebe a delegação desse poder. Os problemas e as características desse tipo de relação tiveram e têm grande aderência, sobretudo nos campos de estudos da Ciência Política e da Economia, por terem como objeto de investigação relações de hierarquia e conseqüentemente de poder. Segundo Lupia, (2001), as pesquisas decorrentes desse tipo de análise ajudariam a responder predominantemente duas questões: (1) quando a delegação confere os benefícios da especialização aos tomadores de decisões sociais e quando leva à anarquia?<sup>2</sup>; e a outra mais geral: (2) Por que os governos fazem o que fazem?<sup>3</sup>. Ambas perpassam o contexto das relações de poder no Estado, e, mais especificamente entre políticos e burocracia. Dentre os clássicos, ainda da primeira metade do século XX, ele ressalta os estudos Weber (1946), e Michels (1915), que sublinhavam os problemas decorrentes da delegação nesse tipo de relação. Weber indicava que uma burocracia plenamente desenvolvida poderia adquirir, devido a sua superioridade informacional enquanto ‘expert’, elevados níveis de poder em relação ao político, ao qual ela está subordinada:

[...] Under normal conditions, the power position of a fully developed bureaucracy is always overtowering. The ‘political master’ finds himself in the position of the ‘dilettante’ who stands opposite the ‘expert,’ facing the trained official who stands within the management of administration. This holds whether the ‘master’ whom the bureaucracy serves is a ‘people,’ equipped with the weapons of ‘legislative initiative,’ the ‘referendum,’ and the right to remove officials, or a parliament, elected on a more aristocratic or more ‘democratic’ basis and equipped with the right to vote a lack of confidence ...” (Weber, 1946, p. 232 Apud Lupia, 2001)

Michels (1915), com a sua “lei de ferro das oligarquias”, apresenta uma crítica no sentido de que o avanço da especialização técnico-burocrática levaria a um acúmulo de poder das lideranças que recebem a delegação. A consequência disso seria a emancipação das elites político-burocráticas em relação às massas, bem como um descolamento entre interesses;

---

<sup>2</sup> Lupia, 2001. Pg. 3: “when delegation confers the benefits of expertise to social decision-makers and when it leads to anarchy”

<sup>3</sup> Lupia, 2001. Pg. 3: “Why do governments do what they do?”

aqueles que receberam a delegação tenderiam a agir contra os interesses daqueles que delegaram.

### **Modelo mandante-agente (principal-agent)**

O modelo mandante-agente foi originalmente desenvolvido no campo da economia para investigar questões mais gerais relativas a informações incompletas e compartilhamento de riscos (Ross, 1973; Spencer e Zeckhauser, 1971/ Apud Moe, 1984). Posteriormente, passou a ser utilizado como ferramenta de análise nos estudos sobre economia da informação e, mais tarde, nos estudos organizacionais.

Na literatura de Ciência Política, um dos trabalhos precursores é o de Moe (1984). Nele, o autor busca fazer uma conexão entre o que ele chama de novos estudos econômicos sobre as organizações e os estudos sobre as burocracias públicas, baseando-se em três elementos característicos dessa nova abordagem das organizações: (1) perspectiva contratual das relações organizacionais; (2) foco teórico no controle hierárquico; (3) análise formal via modelo mandante-agente.

Desse modo, o ponto central seria trazer para os estudos da Ciência Política, e, mais especificamente, aos das relações *políticos-burocracia* e *burocracia superior-burocracia subordinada* a centralidade da noção de hierarquia que decorre da perspectiva contratual. Além disso, utilizar o modelo mandante-agente enquanto ferramenta de análise baseada no comportamento dos atores envolvidos, para destrinchar as relações do processo de delegação. Segundo o autor, isso permitiria, então, responder a três questionamentos relevantes para os estudos sobre burocracia na Ciência Política: (a) o que faz agências públicas existirem, em oposição a arranjos alternativos para a provisão de serviços públicos? (b) Como os superiores burocráticos podem controlar subordinados burocráticos? (c) Como os políticos, como mandantes, podem controlar seus agentes burocráticos?<sup>4</sup> Logo, o modelo mandante-agente seria a ferramenta de análise formal utilizada para responder a esses questionamentos.

O seu desenho, representa analiticamente uma relação estabelecida através de um contrato, identificada como relação de agenciamento, na qual uma parte, o mandante, espera que o agente produza, através das suas escolhas e ações, o resultado por ele esperado. Entretanto, um problema central decorre dessa relação: a assimetria informacional. Ao escolher um agente, o

---

<sup>4</sup> Apresentarei em seção posterior discussão sobre esses questionamentos.



mandante estará sempre sob um campo de incertezas, na medida em que, embora acompanhe o resultado final da ação do agente, muitas vezes não sabe se os recursos por ele utilizados foram os mais apropriados ou se os utilizou visando obter vantagem própria. Isso revela o déficit informacional do mandante em relação ao agente, ao delegar. Segundo Moe (1984):

[...] The logic of the principal-agent model, therefore, immediately leads us to the theoretical issues at the heart of the contractual paradigm: issues of hierarchical control in the context of information asymmetry and conflict of interest. (Moe, 1984, pg.757)

O resultado dessa relação nem sempre ocorre da forma esperada pelo mandante, ou seja, que o agente irá atuar em favor dos interesses do mandante. Nesse sentido, segundo Lupia (2001), a “perda de agência” seria um conceito capaz de fornecer uma medida comum para distinguir a atuação do agente, e estaria atrelada: ao (a) compartilhamento de interesses/preferências entre mandante e agente, além da busca pelos mesmos resultados, e (b) conhecimento/informação suficientes do mandante sobre as ações do agente para distinguir se elas servem ou não aos seus interesses. Quando há dissonância em uma dessas situações, ou o agente tem incentivos para agir contra os interesses do mandante, temos a “perda de agência” na relação de delegação. Não obstante, quando, por um lado, o agente produz resultados distintos daqueles esperados pelo mandante, e, de outro, quando o controle exercido pelo mandante ou o aprendizado das atividades do agente gera custos muito elevados, existe a possibilidade de abdicação da delegação pelo mandante. O aspecto informacional em desfavor do mandante é determinante, e por isso, previamente, o seu desafio seria criar uma estrutura de incentivos e controles, em bases contratuais, com o objetivo de: induzir o agente a repassar o máximo de informações que ele possua; monitorar as decisões do agente; incentivar que o agente se comporte como sendo o próprio mandante.

## **Regulação**

A discussão sobre a relação entre Estado e economia é fundamental para compreender o processo e justificativas de delegação de poder às agências reguladoras. Ao longo do tempo é possível identificar que o formato e as atribuições a elas designadas tiveram como pano de fundo o debate sobre se o Estado deveria - e em que proporção - ou não intervir na economia. Segundo Melo (2000), são três principais abordagens teóricas que tratam da regulação: normativa, positiva e neo-institucionais, que serão apresentadas a seguir.

### *Teoria Normativa ou Teoria do Interesse Público*

Essa abordagem, presente no contexto dos Estados Unidos desde o surgimento das primeiras agências reguladoras no final do Século XIX, e que ganha mais robustez no pós-guerra, busca fazer um contraponto ao modelo econômico neoclássico, no qual a intervenção do Estado na economia não seria necessária, pois o mercado por si seria capaz de produzir os melhores resultados econômicos e de bem estar (mais eficiência). O argumento central da teoria normativa ou do interesse público, ancorada na teoria do bem-estar econômico<sup>5</sup>, é o de que o mercado apresentaria falhas, e, portanto, não seria capaz de alocar os recursos de forma eficiente e produzir ampliação do bem-estar social. Assim, como forma de reestabelecer a eficiência dos mercados, o Estado deveria atuar para regular as relações econômicas que apresentassem características como:

a) existência de bens indivisíveis (bens públicos): os bens públicos são aqueles baseados no princípio da não-exclusividade (todos podem consumi-lo sem distinção), e da não-rivalidade (o custo para prover mais uma unidade do bem é nulo). Nesses casos, não é possível identificar e diferenciar aqueles que usufruíram ou não do bem para calcular os custos; a consequência é que não serão constituídos mercados para produzir os bens e estes deverão ser providos pelo Estado. Exemplos: a iluminação pública, a segurança pública, a pavimentação de vias, etc.

b) Externalidades: as falhas de mercado produzidas pelas externalidades estão ancoradas nas situações em que as ações dos agentes econômicos (pessoas ou firmas) afetam outros agentes. Nesse sentido, a busca pelo aumento de ganhos reduzindo os custos privados e “socializando” parte dos custos da produção, representaria um problema. Exemplo: uma empresa de mineração que lança os resíduos da sua produção diretamente em um rio, ao invés de arcar com os custos da criação de uma unidade de tratamento dos resíduos.

c) Falhas de competição (Monopólios naturais): são os casos de mercados decorrentes de bens nos quais os custos fixos são muito elevados e o custo para prover mais uma unidade do bem é nulo (não-rivalidade). Os problemas decorrentes desse tipo de mercado estão ligados a característica de haver apenas um único produtor, o que pode gerar distorção entre o preço e o

---

<sup>5</sup> Segundo Stiglitz, 1988 apud Majone, 1999 apud Baird, 2012: “Por detrás da noção de falha de mercado, há um teorema fundamental da economia do bem-estar, segundo o qual, em determinadas condições, os mercados competitivos levam a uma alocação ideal de recursos, segundo os termos de Pareto”.

custo marginal, e, conseqüentemente pouco incentivo para redução de custos e para inovação. Ex.: serviço de abastecimento de água; serviço de distribuição de energia elétrica.

d) Existência de mercados incompletos: são aqueles em que determinados bens ou serviços não seriam oferecidos, mesmo havendo demanda e o custo da produção sendo menor do que o preço que ele seria oferecido a consumidores. Isso seria decorrente, sobretudo, da incompletude de informações tanto por parte dos produtores quanto dos consumidores. Ex.: criação de bancos estatais que disponibilizem linhas de créditos em mercados que não possuem sistema financeiro robusto.

e) Assimetria de informação: essa seria a principal falha, pois ataca um dos pressupostos que sustentam os modelos de mercados competitivos: os agentes econômicos têm acesso a todas as informações necessárias para a tomada da decisão. Tais dados implicam as estratégias que estabelecem um equilíbrio no preço que sejam benéficos tanto para o consumidor quanto para o produtor. A constatação é a de que em muitos tipos de relações econômicas, os agentes não dispõem de informações completas para a tomada de decisão. Ex.: o mercado de carros usados, no qual o comprador não possuiria informações completas sobre o estado de conservação do veículo antes de compra-lo e utilizá-lo.

Nesse sentido, o resultado dessa concepção, como aponta Przeworski (1998), seria:

[...]os mercados devem ser deixados em paz para fazer o que sabem fazer muito bem, ou seja, para alocar bens privados sempre que a taxa privada de retorno não difira da taxa social; o Estado, por sua vez, deve ser provedor de bens públicos, facilitar as transações, corrigir as externalidades e regular os monopólios criados pelos retornos crescentes. (Przeworski, 1998, p. 41)

### *Teoria positiva*

As teorias positivas da regulação se inserem em um contexto econômico e político de rediscussão do papel do Estado na economia, mais especificamente do Estado de Bem-Estar Social nas décadas de 1970 e 1980. Os pontos centrais da crítica à Teoria Normativa foram direcionados ao conceito de falhas de mercado e a capacidade do Estado em intervir de forma eficiente na economia para produzir bem-estar. Przeworski (1998) resume a contestação elencando o argumento de três autores que atacam esses pontos: (a) na ausência de custos transacionais, o mercado podia lidar eficientemente com suas imperfeições, desde que fizesse uma redistribuição adequada dos direitos de propriedade (Coase, 1960); (b) a noção de imperfeições do mercado, inclusive a de bens públicos, não é clara e que nenhuma teoria as

especifica *ex ante* (Stigler, 1975); (c) mesmo que o mercado não atue com eficiência, nada garante que o Estado possa se sair melhor (Stigler, 1975; Wolf, 1979).

Dentre essas críticas, a que diz respeito sobre a capacidade do Estado em atuar como regulador teve maior alcance, pois, através de estudos que tinham como objeto de análise o “mercado da regulação” e as relações entre os atores envolvidos na regulação (políticos, grupos de interesse e reguladores/burocratas), verificou-se que a regulação, ou a atuação do Estado, não estava cumprindo o papel vislumbrado pela Teoria Normativa, qual seja: atuação em prol do interesse público ou do bem estar coletivo. As análises apontavam que a regulação tenderia a favorecer empresas individualmente e o próprio setor regulado, devido a um processo de “captura” dos políticos e da burocracia responsável pela regulação. Esse conjunto de estudos ficou conhecido como teoria da captura ou teoria econômica da regulação.

O trabalho mais influente foi “*The theory of economic regulation*”, de George Stigler (1971), no qual, há um deslocamento do eixo da discussão sobre regulação de um prisma meramente econômico, como na teoria do interesse público, para uma análise econômica da política (BAIRD, 2012). Stigler parte da dúvida sobre a necessidade de intervenção do Estado na economia, diante da incerteza em relação a sua capacidade de ser mais eficiente que o *laissez-faire*, e assim, foca o olhar na forma como se dão as relações políticas dentro do processo de criação e implementação das políticas regulatórias. Ou seja, seria dizer: ok, se temos o Estado atuando na economia, vamos observar como o jogo é jogado, se ele está alheio aos interesses particulares e se será eficiente em produzir os resultados esperados.

Para descrever essa dinâmica do “mercado regulatório”, ele incorpora a noção de atores racionais (que buscam maximizar seus interesses) ao modelo analítico, e argumenta que de um lado teríamos os políticos, enquanto representantes do Estado, com a capacidade de produzir uma legislação que com caráter benéfico ou coercitivo ao setor regulado, e em busca de votos; de outro lado, empresas, em busca da regulação que lhes propicie auferir mais ganhos. Desse modo, estaria configurada a relação de troca, e os resultados seriam definidos a partir de arranjos de oferta e demanda, nos quais, os políticos, tenderiam a “premiar” as empresas que lhes destinassem mais recursos e que fossem capazes de: (a) manter a estrutura de poder político funcionando (financiamento de estruturas partidárias); (b) obter votos; (c) proporcionar enriquecimento pessoal.

Um aspecto importante a ser sublinhado, diz respeito aos motivos pelos quais os interesses organizados das empresas tenderiam a ser mais abarcados dentro do jogo político. Stigler aponta dois aspectos:

[...] “os custos da regulação incidem de forma difusa sobre os consumidores em geral (os supostos beneficiários da teoria normativa), e seus benefícios distribuem-se de forma concentrada, favorecendo os produtores (firmas e empresas). O segundo mecanismo tem a ver com os custos de informação (a respeito da própria ação regulatória, do processo político e a dimensão legal da regulação), menores para as firmas e maiores para o consumidor/eleitor médio.” (Stigler, Apud Melo, 2000)

Não obstante, apesar do alcance obtido pelo modelo explicativo de Stigler, outros estudiosos do campo da teoria positiva da regulação viam como empiricamente frágil esse argumento de prevalência dos interesses das empresas e do setor regulado. Peltzman (1989) coloca que outros grupos também influenciariam a dinâmica regulatória. Um exemplo seria os grupos de consumidores criados a partir de políticas de subsídio cruzado<sup>6</sup>, que não poderiam ser desconsiderados na análise do mercado regulatório, e mais especificamente, do cálculo dos políticos no processo de oferta da regulação. Estes, também teriam os seus interesses atendidos, na medida em que maximizassem os ganhos políticos dos políticos.

Mesmo tendo grande relevância, o campo das teorias positivas da regulação foi colocado em xeque durante a década de 1980, diante do intenso processo de desregulação que ocorreu, sobretudo nos Estados Unidos. Verificou-se a refutação empírica daquilo que elas indicavam: uma dinâmica expansiva e sustentada do mercado regulatório. (Derthick e Quirk, 1985, Apud Melo 2000). Dessa forma, o principal problema das análises desse campo teórico seria que elas assumem a interação dos atores no jogo da regulação feita em um vácuo institucional, sem a presença de regras formais, instituições, custos de transação, oportunismo ou interação estratégica entre eles (Melo, 2000), além das condicionantes políticas.

### *Teorias Neoinstitucionalistas*

As teorias neo-institucionalistas da regulação, baseadas no neo-institucionalismo econômico, buscaram sedimentar seus argumentos sob a lacuna deixada pelas correntes normativa e positiva no tocante ao papel das instituições nas relações do “mercado regulatório”. A linha

---

<sup>6</sup> A “meia entrada” em eventos artísticos-culturais e esportivos é um exemplo de subsídio cruzado. De acordo com a Lei Federal 12.933/2013, estudantes, idosos, pessoas com deficiência e jovens de 15 a 29 anos comprovadamente carentes, têm direito a desconto de metade do valor cobrado para entrada nesses eventos. O subsídio cruzado acontece, pois o benefício concedido a esses grupos é diluído entre todos os outros frequentadores desses eventos.

argumentativa geral parte de um esforço na superação da dicotomia analítica “Estado” versus “mercado”, através de um olhar direcionado aos contextos organizacionais e institucionais nos quais se dão as relações entre os agentes econômicos. Para tanto, as análises partem de um paradigma contratual, no qual estariam baseadas as instituições e as interações de indivíduos ou grupos de indivíduos nessas instituições (MELO, 2000). Sendo assim, um aspecto importante dessa forma de abordagem é considerar o papel das instituições enquanto garantidoras dos contratos, tendo em vista a possibilidade de ocorrência de certos riscos embutidos nessas interações contratuais, tais como quebras dos acordos. Daí decorreria o papel de “instituições específicas enquanto indutoras de atores individuais – sejam eles agentes econômicos, políticos ou burocratas – a se comportar de maneira benéfica à coletividade” (Przeworski, 1998).

Robert Coase foi um dos precursores desse neo-institucionalismo econômico que teve grande influência no campo dos estudos sobre a regulação. Suas análises, que revelam uma dissidência em relação às teorias neoclássicas sobre as firmas, faziam parte de um grupo de estudos que entendiam que para a compreensão das atividades econômicas era necessário investigar o contexto institucional no qual os agentes econômicos realizavam suas ações. Dessa forma, ao buscar responder “por que as firmas existem”, e como decorrência dessa primeira pergunta “por que os agentes econômicos em contextos reais tendem a se organizar hierarquicamente e a coordenar suas decisões por meio de autoridade central, em vez de depender da troca voluntária e da coordenação automática oferecida pelo mercado?” (MOE, 1984), delinearam-se dois pontos centrais para um novo paradigma de abordagem sobre as relações entre agentes e organizações no âmbito das atividades econômicas: o papel do estabelecimento da hierarquia na redução dos custos de transação e o caráter contratual das organizações.

Outro ponto a ser sublinhado, se relaciona com os estudos de Coase em relação ao papel da regulação no controle das externalidades<sup>7</sup>. A proposição de Coase conhecida como “Teorema de Coase” aponta que “na ausência de custos de transação, negociações diretas entre os interessados lidarão com deseconomias externas de maneira mais eficiente que a regulação governamental” (REIS, 1997). Portanto, a eficiência ou não de uma regulação dependeria dos custos de transação da relação entre os atores, e poderia ser dispensada em um cenário em que

---

<sup>7</sup> Segundo Sandroni (1999) as externalidades (economias externas) são os benefícios obtidos por empresas que se formam (ou já existentes) em decorrência da implantação de um serviço público ou de uma indústria, proporcionando à primeira vantagens antes inexistentes. (...) O contrário acontece quando a instalação de certas atividades traz aumentos de custos para as empresas ou afugenta clientes ou, ainda, desestimula a demanda de certos produtos. Nesse caso, ocorrem as “deseconomias externas”.(pg. 193)

não houvesse custos (falhas de mercado). A conclusão na qual ele chega, traz uma crítica importante à teoria normativa da regulação que apontava a necessidade da regulação estatal devido à existência das falhas de mercado.

## Capítulo II

### Delegação e Agências Reguladoras

#### Os contextos dos Estados Unidos e Brasil

No campo da Ciência Política, há um amplo acúmulo de produção científica específica sobre as agências reguladoras estadunidenses que influencia e dá base para os estudos dessas instituições em outros países. Isso ocorre, sobretudo, pelo fato de que as agências reguladoras independentes serem uma inovação institucional originária nos Estados Unidos, no fim do século XIX, e somente nas últimas décadas (pós anos 1970) esse tipo de instituição passou a ser adotada de forma mais relevante na América Latina e Europa (Melo, 2000). Nesse sentido, para o estudo do processo de delegação às agências reguladoras no Brasil e nos Estados Unidos é importante sublinhar e problematizar aspectos que distinguem os contextos histórico e institucional nos quais se deram o surgimento e criação delas, em ambos os países.

No caso estadunidense, o processo de delegação de poderes regulatórios à um órgão com finalidade específica para tal, teve relação direta com a expansão de determinadas atividades econômicas enquadradas como *public utilities* (ferrovias, energia, comunicação, etc), ou seja, serviços que são essenciais ou necessários à vida coletiva, incidindo sua execução sob o controle do Estado, em virtude dos privilégios e deveres especiais que envolve (Tácito, 1961). Aquela que teve, inicialmente, maior repercussão sobre o desenvolvimento do campo da regulação foi o transporte ferroviário, na medida em que durante o século XIX foi de grande relevância social no desenvolvimento econômico do país, por servir como forma de conexão entre suas regiões, seja para o escoamento de produção, seja para o transporte de passageiros. Diante disso, o movimento regulatório de controle dos abusos praticados pelos detentores das ferrovias surge e se desenvolve em âmbito estadual, para depois culminar em normas de caráter nacional. Em um primeiro momento, ainda no período pré Guerra Civil (1861-1865), três estados já contavam com comissões responsáveis por regular aspectos relacionados às ferrovias: Rhode Island (1839), New Hampshire (1844) e Connecticut (1853), sendo que cada uma delas era focada, respectivamente: na padronização de tarifas, aquisição e abandono de direitos de passagem e questões de segurança (Childs, 2005). Nesse primeiro momento, tais órgãos tinham poderes limitados, sobretudo em relação à capacidade de determinar a obrigatoriedade do cumprimento de suas deliberações.



A partir daí, os Legislativos estaduais passam a atuar em dois momentos: em um primeiro de forma mais direta, estabelecendo estatutos como forma de normatizar regras gerais para a realização das atividades de fretamento do transporte ferroviário, e em um segundo, através da criação de comissões vinculadas a ele com o objetivo de auxiliar na regulação das ferrovias (Araújo, 2018). O exemplo mais relevante foi a *Massachusetts Board of Railroad Commissioners*, criada em 1869, era composta por três membros indicados pelo governador de Massachussets, que deveriam ser aprovados pelo *Governor's Council* (Conselho do Governador) e tinham como objetivo “eliminar a concorrência caótica, que comprometia operações seguras e a viabilidade econômica das ferrovias” (Child, 2005, pg. 25, tradução livre). O órgão, mesmo tendo seus membros indicados pelo Executivo, era vinculado ao Legislativo, ao qual era entregue um relatório anual sobre suas atividades. Esse tipo de experiência ganhou corpo e outros estados replicaram, até o ponto em que o movimento chegou ao nível federal, com a criação da *Interstate Commerce Commission*<sup>8</sup>, considerada como primeira agência federal independente criada nos Estados Unidos.

#### *Distinções para análise do caso brasileiro*

Todo esse movimento demonstra que no contexto estadunidense, a trajetória regulatória é caracterizada por um incremento gradativo da participação do Estado na regulação de determinadas atividades econômicas. Além disso, desde os primórdios, as agências nasceram muito próximas ao Legislativo e este se tornou o local principal das discussões sobre regulação. Esses dois pontos são chave para ressaltar as distinções que o caso brasileiro traz, principalmente no tocante ao histórico da introdução desse tipo de órgão e o contexto institucional no qual as agências estão inseridas.

Sobre o primeiro aspecto, a concepção de regulação feita a partir de uma burocracia independente surge durante o governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso, em um momento marcado por uma agenda de reformas estruturais do Estado brasileiro, cujo objetivo era reduzir o seu papel na provisão de determinados bens e serviços de setores da atividade econômica (Ex.: energia elétrica, telecomunicações, petróleo e gás), dando espaço para priorização do seu papel regulador. Sendo assim, as principais medidas adotadas para alcançar

---

<sup>8</sup> A Interstate Commerce Commission (ICC), criada em 1887 através do Interstate Commerce Act., é considerada a primeira agência independente federal criada nos Estados Unidos. Mais informações em: [https://www.ourdocuments.gov/print\\_friendly.php?flash=false&page=transcript&doc=49&title=Transcript+of+Interstate+Commerce+Act+%281887%29](https://www.ourdocuments.gov/print_friendly.php?flash=false&page=transcript&doc=49&title=Transcript+of+Interstate+Commerce+Act+%281887%29)

tais finalidades foram a privatização de empresas estatais que eram responsáveis por oferecer determinados tipos de serviços públicos em conjunto com a quebra do monopólio do Estado no exercício de atividades relacionadas a transmissão de energia elétrica e prospecção de petróleo. Cabe destacar, que esse movimento se dá sob um aspecto institucional estrutural no Brasil, bem distinto dos Estados Unidos, e que diz respeito a titularidade da produção e oferta dos serviços públicos e bens públicos. No direito brasileiro o Estado é o titular dos serviços públicos e a exerce de forma direta ou indireta através de permissões ou concessões<sup>9</sup>, enquanto nos Estados Unidos a titularidade é privada e o Estado tem o papel de restringir os abusos daqueles que a exercem. Portanto, no que se refere aos contextos de surgimento das agências reguladoras, Gomes (2006) apud Araújo (2018) coloca que:

[...] nos EUA, a regulação por agências independentes configurava a ultrapassagem do modelo de Estado mínimo, diretamente relacionadas à implementação do Estado de Bem-Estar. Em sentido contrário, na Europa e na América Latina, as agências reguladoras estiveram ligadas ao movimento de desmantelamento do Estado social (pg. 36).

O outro aspecto a ser considerado na diferenciação entre os processos de criação das agências reguladoras no Brasil e Estados Unidos passa pelo papel desempenhado pelo Legislativo e pelo Executivo. Como visto anteriormente, nos Estados Unidos as agências surgem intimamente ligadas ao Legislativo, e, em virtude disso, os estudos sobre o tema que têm como objeto o caso estadunidense, e que utilizam o modelo mandante-agente, colocam o parlamento como mandante. Para o caso brasileiro, essa escolha deve ser problematizada, sendo que é o Executivo quem encampa a agenda de delegação às agências cujas funções estavam sob a sua responsabilidade. Contudo, no sistema político brasileiro as mudanças legislativas têm que percorrer um caminho composto por diversos atores com poder de veto, que podem influenciar nas decisões, e isso faz com que seja necessário certo nível de adequação entre as preferências dos atores. Aqui, destaca-se o papel do Legislativo, enquanto instituição capaz de mediar. Nesse local, em boa medida, as proposições passam por um filtro no qual o resultado carrega essa disputa de interesses.

---

<sup>9</sup> O Artigo 175 da Constituição Federal de 1988 trata desse tema: “Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão; II - os direitos dos usuários; III - política tarifária; IV - a obrigação de manter serviço adequado.

Almeida (1999), ao analisar o processo de privatização de empresas públicas no Brasil, diante do papel historicamente relevante que elas desempenharam enquanto mecanismo utilizado para a promoção do desenvolvimento e oferta de serviços públicos, verifica um nível considerável de influência do Congresso Nacional no resultado das propostas legislativas do contexto das privatizações. Mesmo sendo o indutor da reforma ao propor as medidas, segundo a autora, o Executivo levou em conta as preferências do Congresso ao estabelecer a ordem de corporações a serem privatizadas (Almeida e Moya, 1997 apud Almeida, 1999) e durante o processo de tramitação da agenda, o Legislativo:

[...] Discutiu e introduziu mudanças moderadas em projetos que estabeleciam as linhas gerais do Programa Nacional de Desestatização (PND) e a agência regulatória do setor petrolífero, a Agência Nacional do Petróleo (ANP). Alterou pontos importantes dos projetos que regulavam as atividades portuárias, a concessão de serviços públicos e a criação de agências regulatórias nos setores de eletricidade (Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e telecomunicações (Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). (pg. 11)

Diante dessas colocações, a compreensão aqui adotada é a de que há diferenças relevantes entre um processo e outro de delegação, e por isso a literatura que aborda o caso estadunidense deve ser ponderada para o contexto brasileiro, não obstante seja norteadora para esse estudo. Além disso, do ponto de vista da relação mandante-agente, o problema que deverá ser discutido diz respeito à definição do mandante. Na seção que trata sobre o modelo de análise, esse tema será tratado de forma mais exaustiva, mas conforme o que foi abordado até aqui, e em função de uma estratégia metodológica de análise, a escolha foi pela definição de um duplo mandante formado por Executivo e Legislativo.

### **Autonomia x Controle**

Nos estudos do caso estadunidense, as análises têm um olhar preponderante sobre a atuação do Legislativo em relação às agências, devido ao seu papel central na relação mandante-agente. No caso específico da relação entre agências e os poderes Executivo e Legislativo, um nicho importante do debate está nos controles democráticos dos processos de delegação. De acordo com Melo (2001) o modelo de agências burocráticas independentes, que parte da ideia de insulamento burocrático, produz efeitos perversos de déficit democrático. O autor coloca que sua autonomia e independência representariam uma ameaça ao interesse público na medida em que agentes não eleitos tomam decisões relevantes para a sociedade. (MELO, 2001, p. 61).

Seguindo essa linha argumentativa, Melo (2001) faz um apanhado do debate teórico mais recente, que trata dos desdobramentos das relações produzidas por esse tipo de burocracia na democracia. Ele diz que em um primeiro momento, durante as décadas de 1960 e 1970, houve uma corrente crítica ao modelo de agências. O argumento era que no âmbito institucional haveria uma renúncia ou abdicação de realizar controle sobre as agências, pois o judiciário e o congresso estadunidense sofreriam com um déficit informacional em relação à burocracia.

Já em um momento posterior, essa visão foi superada e passou-se a considerar que o Congresso dos Estados Unidos tinha considerável poder de monitoramento. O trabalho de McCubbins e Schwartz (1984), inserido nessa corrente, aponta para a possibilidade de dois tipos de controle a serem utilizados pelos parlamentares norte americanos no controle da burocracia: “patrulha de polícia” e “alarme de incêndio”. O controle do tipo “patrulha de polícia” se caracterizaria por um exame minucioso e sistemático das ações da burocracia no tocante a possíveis desvios em relação aos objetivos esperados pelo mandante. Por outro lado, o tipo “alarme de incêndio” refere-se a um controle pontual, que seria acionado por uma terceira parte (base eleitoral, grupos de interesse, etc.), fora da relação mandante-agente. Sendo assim, segundo os autores, o controle do tipo “alarme de incêndio” seria potencialmente menos custoso e mais vantajoso para o mandante do que a “patrulha de polícia”, na medida em que a terceira parte que aciona o mandante tem interesses e incentivos em monitorar o agente. Nesse sentido, McCubbins, Noll e Weingast (1987), analisam a atuação do Legislativo dos Estados Unidos para mitigar as perdas de agência. Eles apontam que os legisladores desenham normas e procedimentos para que outros atores, que compartilham interesses com o mandante, ou que possam ser diretamente afetados pela atuação do agente, tenham mecanismos disponíveis para influenciar e monitorar as atividades destes. Em outro trabalho, Kiewiet e McCubbins, (1991), colocam que as perdas por agenciamento poderiam ser atacadas de quatro formas: controles institucionais, estabelecimento de contratos, mecanismos de seleção e mecanismos de monitoramento.

Para o caso brasileiro, os trabalhos de Oliva (2006) e Menezes (2012) vão nessa direção de investigação, abordando os processos de delegação relacionados às agências reguladoras e os controles exercidos em decorrência de perdas de agenciamento. O primeiro examinou a atuação do Congresso Nacional na gênese de três agências reguladoras (ANEEL, ANP e ANATEL) e, posteriormente, na fiscalização de suas ações. Ele observou que no primeiro momento, de criação das agências de primeira geração, o Legislativo brasileiro expressou um inegável desinteresse em atuar como instância de responsabilização da atividade regulatória, não apenas

não buscando reter competências de controle relevantes, mas quase ignorando o tema (Oliva; 2006, p. 200). Entretanto, no momento posterior, o autor observou uma intensa atividade propositiva de ação fiscalizadora em relação às agências. Ele caracteriza essa atuação como:

Demanda descontínua e inegavelmente marcada por motivações conjunturais ou de ordem “local”, como buscou-se frisar. Todavia, uma demanda que revela a existência, ao menos entre determinados partidos e políticos, de um claro interesse de reservar ao Legislativo papéis relevantes na conformação da política regulatória. (OLIVA; 2006, p. 200).

Mesmo não colocando nos termos propostos por McCubbins e Schwartz (1984), os achados sugerem a hipótese de uma prevalência no controle do tipo “alarme de incêndio” feito pelos legisladores brasileiros.

Já Menezes (2012), analisa o conteúdo dos acórdãos do TCU, resultantes das auditorias sobre as atividades fins das agências reguladoras e argumenta que os congressistas brasileiros delegam seu poder de controle sobre as agências ao Tribunal de Contas da União. A autora sugere também que as auditorias realizadas pelo TCU serviriam de subsídio técnico para o controle do tipo “alarme de incêndio” feito pelos parlamentares.

Estudos mais recentes que buscam tratar sobre os fatores que influenciam e/ou determinam o processo de delegação de autoridade do Legislativo a outras instâncias institucionais na formulação ou implementação de políticas, ajudam a construir caminhos para compreensão do caso brasileiro. O trabalho de David Epstein e Sharyn O’Halloran (1999), por exemplo, busca responder à seguinte pergunta: Por que o congresso delega ampla autoridade ao Executivo em algumas áreas e em outras não? Para além disso, pretendem compreender os fatores que influenciam como e onde o Congresso escolhe fazer política pública. Nesse sentido, os autores problematizam variáveis que consideram importantes para análise do fenômeno, tais como: (a) área da política a ser delegada (complexidade, afetados/beneficiários pela política e particularidades da política) e (b) aspectos estruturais (forma de organização do Legislativo, composição das comissões, relação Executivo-Legislativo).

Os trabalhos de Huber e Shipan (2002) e Craig Volden (2002), trilham caminhos, em alguma medida, decorrentes da análise realizada por Epstein e O’Halloran (1999). No caso do primeiro estudo, os autores buscam uma teoria sobre como os políticos desenvolvem normas que afetam a autonomia das agências (*agency discretion*). A premissa é a de que políticos são motivados por considerações políticas, ou ainda, por considerações eleitorais (produzir resultados que os

façam serem reeleitos). Nesse sentido, o desafio dos políticos seria como utilizar a legislação para produzir os resultados eleitorais desejados.

Para entender melhor o processo, Huber e Shipan (2002), enfatizam que legislaturas diferentes adotam caminhos diferentes para produzir resultados políticos sobre uma mesma questão; algumas elaboram normas mais detalhadas, enquanto outras, em outros momentos, optam por normas gerais e vagas. Assim, essas diferenças enfatizadas pela teoria dos autores, estariam no "ambiente político" em que cada legislatura está inserida (contexto):

Contexto 1: quando as preferências e os objetivos dos políticos divergem dos burocratas. Dessa forma, a tendência seria a produção de normas mais detalhadas e específicas para controlar minuciosamente a implementação da política.

Contexto 2: quando os objetivos dos políticos passam pela questão da complexidade técnica inerente a várias áreas de políticas públicas. Nesse caso, a tendência seria a produção de normas mais vagas, como forma de dar mais autonomia aos burocratas para utilizar sua expertise na definição dos detalhes e resolução dos pontos mais complexos da política.

Não obstante, outros fatores (além da divergência ou desconfiança dos políticos em relação aos burocratas) são examinados pelos autores para buscar explicar a elaboração de normas mais detalhadas pelos políticos:

Fator 1: Capacidade legislativa

Relacionada, primeiramente, ao custo informacional, na medida em que os políticos podem ter motivações para produzir legislações detalhadas, mas esbarram na capacidade técnica para fazê-lo; por outro lado, mesmo que estivessem plenamente informados, há o fator adicional do tempo despendido para elaboração da norma, que é central tanto dentro quanto fora da legislatura.

Um segundo aspecto é o impacto do arranjo institucional. Assim, os legisladores podem até ter motivações e informação (grau de profissionalização dos parlamentares) para elaborar normas detalhadas, mas podem optar por produzir algo mais amplo em contextos institucionais que apresentam vários outros atores com prerrogativa de recusar a proposta (ex.: sistema bicameral).

Fator 2: normas não são a única forma de constrangimentos da burocracia e ações burocráticas não determinam, exclusivamente, os resultados da política.

Se o sistema político permite e possibilita que os políticos adotem medidas que produzam ações burocráticas congruentes com as suas preferências, isso reduziria a necessidade de elaboração de legislação específica e detalhada sobre a implementação da política. Huber e Shipan (2002) ressaltam ainda, que outros atores políticos (ex.: judiciário) podem reverter as decisões burocráticas, e isso, pode ser incentivo para que se haja no sentido de detalhamento da norma.

Já o trabalho de Volden (2002), busca elaborar um modelo formal de análise do processo de delegação em sistemas políticos de divisão de poderes. Para tanto, ele utiliza os conceitos da teoria dos jogos e escolha racional, como por exemplo, o de Equilíbrio, para definir a situação “ótima” em cada arranjo de jogo. Ele coloca que as decisões sobre delegação às agências provavelmente serão bastante diferentes, dependendo da estrutura e da localização (preferências) da agência. Além disso, que as mudanças na autonomia da agência só podem ser analisadas em contexto mais amplo de legislação e que também pode incluir mudanças na política.

Nesse sentido, para o caso brasileiro, o modelo analítico mandante e agente é profícuo para investigar algumas lacunas que se colocam na compreensão da relação Legislativo e agências reguladoras. Além disso, o hipotético controle exercido pelo Legislativo em relação às agências daria indícios sobre qual dimensão seria mais relevante no processo de perda de agenciamento.

### **As agências reguladoras brasileiras**

Inicialmente, foram estabelecidas três agências reguladoras em nível federal, também chamadas de agências reguladoras de primeira geração, (1996-1997)<sup>10</sup>, todas elas ligadas a setores de infraestrutura: Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) e Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). Este primeiro grupo de agências desempenhou, principalmente, o papel de garantidoras dos contratos com o setor privado, com o intuito de transmitir maior credibilidade aos agentes econômicos no contexto das privatizações. Já a segunda geração de agências reguladoras, (1999-2000), estava vinculada ao setor de saúde. Nessa fase da reforma, duas agências foram criadas: Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS). Diferentemente das agências de primeira geração, esse segundo grupo foi criado com a finalidade de atuar sobre um setor social, que já tinha a participação de entes

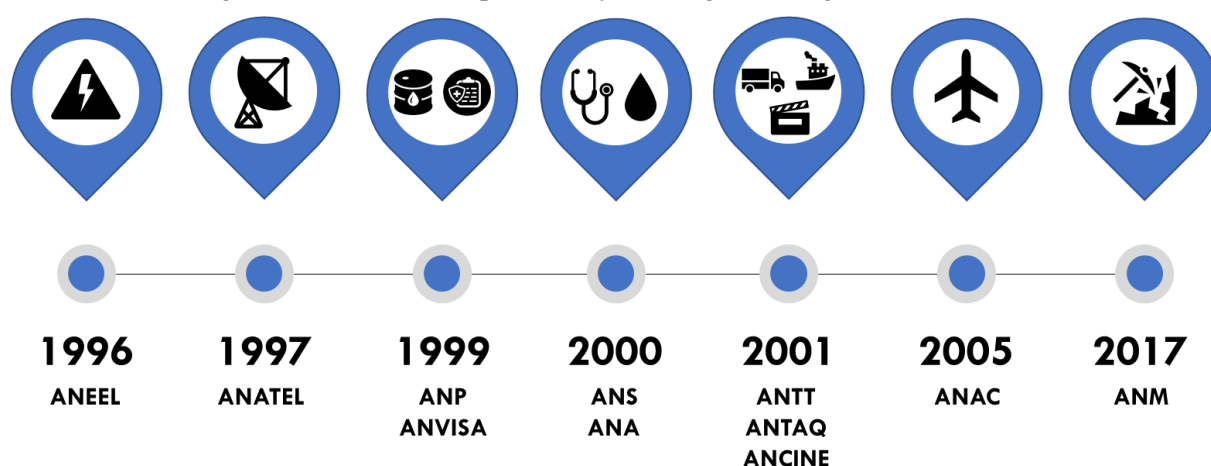
---

<sup>10</sup> Santana, 2002 e Martins, 2002 introduzem essa divisão de “gerações” na criação e expansão das agências reguladoras federais brasileiras.

privados. Nesse caso, buscava-se com a regulação uma melhoria na qualidade dos serviços prestados à população. Por fim, a terceira geração (2001-2002) foi um reflexo da expansão do modelo regulador da segunda geração para diversos setores, que se mostravam muito heterogêneos entre si. E, nesse momento, foram criadas as demais agências: Agência Nacional de Águas (ANA), Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), Agência Nacional do Cinema (ANCINE). A Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) foi criada em 2005, já no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, e a Agência Nacional de Mineração (ANM), a mais recente, em 2018.

Portanto, no período entre 1996 e 2018 foram criadas 11 agências reguladoras federais para atuar nos mais diversos setores. A Figura 1 apresenta a linha do tempo desse processo, considerando como forma de ordenação o ano em que foi aprovada a lei de criação de cada uma delas<sup>11</sup>.

Figura 1 – Linha do tempo da criação das agências reguladoras federais



Fonte: Elaboração própria.

Do ponto de vista normativo institucional, as agências foram concebidas como órgãos da Administração Pública Indireta, vinculadas hierarquicamente a um ministério, mas com o status de “autarquia sob regime especial”. Dentro da ordem jurídica vigente à época da criação da primeira agência (ANEEL, 1996), já existia a figura das autarquias (Universidades Federais, Conselhos Profissionais, Banco Central, entre outros) caracterizadas como: “o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para

<sup>11</sup> Após a aprovação da lei de criação da agência, para que ela iniciasse suas atividades havia a necessidade de edição de Regulamento (Decreto do Executivo) que trazia a estrutura regimental, competências e questões relativas ao quadro de pessoal. Para as 11 agências, a média desse interstício temporal foi de aproximadamente 180 dias, variando de 40 (ANS) até 336 dias (ANM).



executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada”<sup>12</sup> (Brasil, 1967). Complementarmente, a qualificação “sob regime especial” buscou distinguir as agências das demais autarquias, na medida em que na lei de criação de cada uma delas seriam atribuídos os elementos específicos para lhes garantir autonomia orçamentária, diretiva, administrativa e regulatória.

Dessa forma, as diferenças existentes no processo de gênese das agências de primeira geração em relação às que vieram depois não se refletiram em um arcabouço institucional com distinções relevantes (Melo, 2002). O modelo institucional adotado garantiu grande autonomia financeira, gerencial e funcional às agências, e a legislação que as instituiu reflete isso. Ressalvadas algumas nuances, percebe-se que o mandante (Executivo e Legislativo), assumiu, na gênese, um quadro delegativo que teve como principais características:

- a) Orçamento e quadro de pessoal próprio;
- b) Indicação e nomeação dos diretores pelo presidente da república mediante aprovação prévia do Senado Federal;
- c) Mandatos dos diretores fixos e não coincidentes;
- d) Diretoria colegiada com poder regulatório sobre o setor.

O Quadro 1 apresenta uma panorama de cada agência reguladora federal criada no Brasil, com informações sobre: sua lei de criação, ano de início das atividades (contado a partir do Decreto de instalação da agência apresentado pelo Executivo), o ministério ao qual ela está hierarquicamente vinculada e a sua finalidade enquanto órgão da burocracia estatal.

---

<sup>12</sup> O Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 promoveu reforma administrativa da administração pública. Dentre as alterações, as autarquias passaram figurar como integrantes da administração pública indireta administrativa.

Quadro 1 – Informações sobre a criação e finalidade das agências reguladoras federais

<b>Agência</b>	<b>Lei de criação</b>	<b>Ano de início das atividades</b>	<b>Ministério</b>	<b>Finalidade da agência</b>
ANEEL	9427/1996	1997	Minas e Energia	Regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, em conformidade com as políticas e diretrizes do governo federal.
ANATEL	9472/1997	1997	Comunicações	Implementar, em sua esfera de atribuições, a política nacional de telecomunicações; representar o Brasil nos organismos internacionais de telecomunicações, sob a coordenação do Poder Executivo; administrar o espectro de radiofrequências e o uso de órbitas, expedindo as respectivas normas; expedir ou reconhecer a certificação de produtos, observados os padrões e as normas por ela estabelecidos; compor administrativamente conflitos de interesses entre prestadoras de serviços de telecomunicações; reprimir infrações aos direitos dos usuários; e exercer, relativamente às telecomunicações, as competências legais em matéria de controle, prevenção e repressão das infrações da ordem econômica, ressalvadas as pertencentes ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade).
ANP	9478/1997	1998	Minas e Energia	Regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis.
ANVISA	9782/1999	1999	Saúde	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.
ANS	9961/2000	2000	Saúde	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.
ANA	9984/2000	2000	Meio Ambiente (até 2018)	Implementar, em sua esfera de atribuições, a Política Nacional de Recursos Hídricos, integrando o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Agência	Lei de criação	Ano de início das atividades	Ministério	Finalidade da agência
ANTAQ	10233/2001	2002	Transportes (até 2013); Secretaria dos Portos (até 2016); Transportes, Portos e Aviação Civil (até 2018)	Implementar, em suas respectivas esferas de atuação, as políticas formuladas pelo Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte e pelo Ministério dos Transportes; 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, com vistas a: a) garantir a movimentação de pessoas e bens, em cumprimento a padrões de eficiência, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidade nos fretes e tarifas; b) harmonizar, preservado o interesse público, os objetivos dos usuários, das empresas concessionárias, permissionárias, autorizadas e arrendatárias, e de entidades delegadas, arbitrando conflitos de interesses e impedindo situações que configurem competição imperfeita ou infração da ordem econômica.
ANTT	10233/2001	2002	Transportes (até 2018)	Idem ANTAQ
ANCINE	MPV 2228-1/2001	2002	Casa Civil (até 2002); Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (até 2003); Cultura (até 2018)	Fomento, regulação e fiscalização da indústria cinematográfica e videofonográfica
ANAC	11182/2005	2006	Defesa (até 2011); Secretaria Aviação Civil (2016); Transportes, Portos e Aviação Civil (2018)	Regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária.
ANM	13575/2017	2018	Minas e Energia	Promover a gestão dos recursos minerais da União, bem como a regulação e a fiscalização das atividades para o aproveitamento dos recursos minerais no País.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados das leis de criação de cada agência

Entre as justificativas para adoção desse modelo, Thatcher e Stone Sweet (2003) apontam que a delegação de poderes apresenta vários resultados positivos para os políticos eleitos: fatores cognitivos, redução de custos políticos, evitar a realização direta de medidas impopulares, aumento da credibilidade regulatória e redução das incertezas políticas. Seguindo essa linha, Mueller e Pereira (2002) apontam quatro motivações no caso brasileiro: a busca de flexibilidade administrativa além da existente na estrutura do serviço público; dar incentivos aos reguladores para que eles se especializem e diminuam as incertezas dos resultados de cada setor; a busca de *blame-shifting*, ou seja, transferência parcial à agência da culpa por medidas politicamente impopulares em determinado setor; e por fim, a necessidade de credibilidade regulatória, que

passa por uma maior estabilidade das regras, resguardando-as de ações oportunistas de políticos eleitos.

Verificando as três gerações de agências criadas no Brasil, Pó & Abrucio (2006) identificam motivações delegativas distintas entre elas. As agências de primeira geração se vinculariam a uma busca por maior credibilidade regulatória, as de segunda geração à flexibilidade administrativa e redução das incertezas nos setores regulados e as de terceira geração haveria uma mistura complexa de motivações. Para além da divisão entre gerações, haveria uma distinção entre as motivações para a adoção de um órgão autônomo, a depender da área regulada pela agência. Para a área de infraestrutura (energia elétrica, telecomunicações, petróleo e gás, transportes e etc.), a credibilidade regulatória e a especialização seriam os principais fatores para a delegação, enquanto nas agências da área social (saúde suplementar e vigilância sanitária), o objetivo central seria o *blame-shifting* (Melo, 2002).

Seguindo essa linha argumentativa de diferenciação de abordagem das agências de acordo com o setor regulado, há também um debate na literatura sobre a adoção de um modelo único de agência reguladora no Brasil tanto para a área de infraestrutura quanto para a área social. As especificidades de cada modelo, demandariam tipo particular de órgão para exercer a regulação, com maior ou menor autonomia perante o Executivo<sup>13</sup>. O Plano Diretor de Reforma do Estado (1995), já apontava para uma separação entre agência reguladora e agência executiva, como pode ser observado, no Quadro 2, na parte dos objetivos estabelecidos para áreas do aparelho do Estado correspondentes (a) às atividades exclusivas (área social) e (b) à produção de bens e serviços para o mercado (área de infraestrutura).

---

<sup>13</sup> O modelo que conferiria maior autonomia é denominado Agência Reguladora e o que possui maior controle é denominado Agência Executiva.

Quadro 2 – Objetivos para os setores do aparelho do Estado proposto pelo Plano Diretor de Reforma do Estado

Setor do Aparelho do Estado	Descrição	Objetivo
Atividades Exclusivas	<p>É o setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar. São serviços em que se exerce o poder extroverso do Estado - o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar. Como exemplos temos: a cobrança e fiscalização dos impostos, a polícia, a previdência social básica, o serviço de desemprego, a fiscalização do cumprimento de normas sanitárias, o serviço de trânsito, a compra de serviços de saúde pelo Estado, o controle do meio ambiente, o subsídio à educação básica, o serviço de emissão de passaportes, etc.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Transformar as autarquias e fundações que possuem poder de Estado em agências autônomas, administradas segundo um contrato de gestão; o dirigente escolhido pelo Ministro segundo critérios rigorosamente profissionais, mas não necessariamente de dentro do Estado, terá ampla liberdade para administrar os recursos humanos, materiais e financeiros colocados à sua disposição, desde que atinja os objetivos qualitativos e quantitativos (indicadores de desempenho) previamente acordados;</li> <li>· Para isto, substituir a administração pública burocrática, rígida, voltada para o controle a priori dos processos, pela administração pública gerencial, baseada no controle a posteriori dos resultados e na competição administrada.</li> <li>· Fortalecer práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a participação popular tanto na formulação quanto na avaliação de políticas públicas, viabilizando o controle social das mesmas.</li> </ul>
Produção de bens e serviços para o mercado	<p>Corresponde à área de atuação das empresas. É caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permanecem no aparelho do Estado como, por exemplo, as do setor de infra-estrutura. Estão no Estado seja porque faltou capital ao setor privado para realizar o investimento, seja porque são atividades naturalmente monopolistas, nas quais o controle via mercado não é possível, tornando-se necessário no caso de privatização, a regulamentação rígida.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dar continuidade ao processo de privatização através do Conselho de Desestatização.</li> <li>- Reorganizar e fortalecer os órgãos de regulação dos monopólios naturais que forem privatizados.</li> <li>- Implantar contratos de gestão nas empresas que não puderem ser privatizadas</li> </ul>

Fonte: Plano Diretor de Reforma do Estado (1995).

Como podemos observar, para a área social, relacionada a funções de regulamentar, fiscalizar e fomentar (atividades exclusivas do Estado), o tipo de órgão proposto era mais próximo de uma agência executiva, com autonomia administrativa e financeira, mas dependente hierarquicamente do ministério, uma vez que o diretor seria escolhido pelo Ministro e suas prerrogativas estariam vinculadas ao cumprimento dos resultados estabelecidos em um contrato de gestão. Por outro lado, para o setor de infraestrutura (produção de bens e serviços para o mercado pelo Estado), o modelo de agências reguladoras autônomas não foi previsto nos moldes que foi implementado posteriormente, mas seria o mais adequado, pois como coloca Pacheco (2006):

[...] Nas áreas de infra-estrutura, que muitas vezes constituem monopólios naturais, justifica-se com mais clareza a adoção dos requisitos de autonomia e desvinculação política da agência em relação ao governo, diante da longa maturação dos altos investimentos requeridos, dos requisitos tecnológicos e da decorrente necessidade de assegurar regras estáveis para atrair investidores privados. Assim, configura-se, nesses casos, a natureza complexa da atividade reguladora, cuja finalidade é buscar equilibrar as perspectivas dos investidores, do governo e dos usuários desses serviços. Nos setores de infra-estrutura, a regulação visa promover a universalização do acesso aos serviços e a competição em áreas de monopólios naturais, corrigindo falhas de mercado (pg. 531).

Portanto, a trajetória de criação das agências mostra que no caso das áreas sociais a escolha foi pelo modelo de agências autônomas. Mueller e Pereira (2002) apresentam como principal motivo para que ANVISA e ANS fossem enquadradas no formato de agência reguladora a influência e empenho do então Ministro da Saúde José Serra. Segundo os autores, quando o ministro percebeu que a condição de agência regulatória em vez de executiva, forneceria mais acesso a recursos e poder, ele defendeu que elas fossem criadas como regulatórias (Tradução livre, pg. 83). Isso demonstra que a justificativa baseada no *blame-shifting* para a delegação às agências da área social, apresentada anteriormente, explicaria uma parte do processo, ou seja, havia uma avaliação, à época, de possíveis dificuldades de atuação da Agência em um modelo institucional mais rígido, vinculado diretamente ao executivo, e que seria importante mais autonomia para impulsionar o desempenho burocrático das agências.

## Capítulo III

A partir dos conceitos e da discussão abordada nas seções anteriores, este capítulo apresenta o modelo analítico, a metodologia adotada e os resultados da pesquisa empírica.

### Modelo

O modelo de análise utilizado busca investigar como se deu a atuação do mandante (Executivo-Legislativo) no período pós delegação inicial, em relação ao agente (agências reguladoras) no âmbito da relação de delegação. Como visto anteriormente, a teoria coloca que em momentos de “perdas de agência”, o mandante buscaria alterar o “contrato” delegativo na medida em que haveria um conflito entre as expectativas do mandante e os resultados das atividades desempenhadas pelo agente. Diante disso, a readequação da relação estaria diretamente atrelada aos interesses do mandante, e poderia se dar no sentido de ampliação da autonomia e das competências do agente, na redução dessas prerrogativas ou em ambos os sentidos, ao mesmo tempo que poderiam ser adotadas medidas que assegurassem maior controle do mandante sobre as ações do agente.

Trazendo essa concepção para o contexto desse estudo, e a partir da chave analítica mandante-agente, podemos identificar na relação entre Executivo-Legislativo e agências reguladoras as características desse processo. A lei de criação das agências representaria, formalmente, o conjunto de expectativas do mandante para com os resultados das atividades por elas exercida e o grau de autonomia que teriam para desempenhar esse papel. Sendo assim, para lidar com a perda de agência, o mandante agiria alterando essa legislação, ou, esse “contrato” inicial, de forma a reequilibrar a relação, sob a ótica da balança autonomia x controle.

Diante desses pressupostos, a análise partirá do texto inicial da lei de criação das agências reguladoras para verificar, nos momentos de alteração dessas legislações, se a atuação do mandante interferiu no escopo delegativo inicial, seja, por um lado, ampliando ou reduzindo a autonomia das agências, por outro, estendendo ou diminuindo o controle sobre elas, ou nas duas direções. Cabe sublinhar que as dimensões autonomia e controle foram utilizadas, por dialogarem com a literatura que justifica o papel do Estado enquanto regulador de determinados setores da economia e para além disso, a delegação dessa competência a burocracias não eleitas que contam com elevado grau de discricionariedade para editar normas e impor sanções aos agentes econômicos.

Um outro aspecto relevante a ser colocado diz respeito à definição do mandante. Diferentemente dos estudos do caso estadunidense, os quais colocam o Legislativo como mandante na relação com as agências reguladoras, para o contexto institucional brasileiro, isso não seria aplicável de forma estrita. No Brasil, o Executivo possui mecanismos de iniciativa legislativa mais amplos que influenciam diretamente na agenda do Legislativo Federal e consequentemente nas matérias que são aprovadas, além de poder vetar, total ou parcialmente as propostas legislativas aprovadas<sup>14</sup>.

Não obstante, mesmo com todo esse poder assegurado ao Executivo pela Constituição de 1988<sup>15</sup>, o caminho a ser percorrido pelas propostas legislativas passa necessariamente pelo Legislativo, que atua como um ator com poder de veto<sup>16</sup>, até porque a decisão final sobre a manutenção ou não no caso de veto pelo Executivo, cabe a ele. Assim, o jogo político para a aprovação de uma proposição se daria, principalmente, nessas duas arenas, fazendo com que o Executivo atue costurando acordos junto ao Legislativo para aprovação de sua agenda<sup>17</sup>.

Os dados de tramitação das alterações legislativas realizadas nas leis de criação das agências ajudam a dar maior embasamento a essa escolha. Foram coletadas as seguintes informações das proposições de origem: (1) se houve veto total ou parcial, número de emendas apresentadas, (2) se houve apresentação de substitutivo ou projeto de lei de conversão (PLV)<sup>18</sup> e (3) tempo de tramitação. Na Tabela 1, é apresentada a distribuição desses indicadores para os projetos iniciados pelo Executivo. Nela, verifica-se que o veto, total ou parcial, foi utilizado em 58,4%

---

<sup>14</sup> Para análise mais detalhada sobre o poder de agenda do Executivo sobre o Legislativo ver: Pereira & Mueller (2000), Figueiredo & Limongi (2009); Limongi (2006)

<sup>15</sup> Além de contar com a possibilidade de edição de Medidas Provisórias, que possuem força de lei e mantém a sua validade após apreciação do Congresso Nacional, o parágrafo 1º do Art. 61 da Constituição de 1988, assegura a iniciativa exclusiva de proposições legislativas que versem sobre: a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios; c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios; e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

<sup>16</sup> Ver Tsebelis (2009).

<sup>17</sup> Os resultados sobre o tempo de tramitação e o volume de emendamento às propostas analisadas nesse estudo, corroboram esse argumento, na medida em que demonstram que o Legislativo atua modificando e postergando o a tramitação das propostas apresentadas pelo Executivo, nos casos em que há conflito sobre a matéria. Os dados serão apresentados na seção Análise Empírica.

<sup>18</sup> Projeto de Lei de Conversão (PLV) é o nome dado especificamente a uma proposição apresentada pelo relator de uma Medida Provisória que consolida as modificações realizadas no seu texto original.



de um total de 77<sup>19</sup> casos. Além disso, apenas 7,4% delas não tiveram emendas apresentadas e em 53,1% ao longo da tramitação os parlamentares propuseram 51 ou mais emendas ao texto inicial. Outra informação importante, que reflete mudanças substantivas nas proposições é se houve, por parte do relator ou comissão, a apresentação de Substitutivo, quando se tratava de Projetos de Lei, e de PLV, para Medidas Provisórias. Os dados revelam que em 76,5% dos casos analisados houve alteração da matéria por uma dessas vias legislativas.

Por fim, em relação ao tempo de tramitação, a média ficou em 123 dias, mas um fato importante a ser sublinhado e que influenciou diretamente nesse resultado, é que o Executivo utilizou em 84,0% (68) das vezes Medida Provisória. Por se tratar de uma proposição legislativa que a partir da sua publicação tem força de lei, e possuir o pressuposto de relevância e urgência, tem um regime especial de tramitação bem mais célere que as demais (Projeto de Lei, Projeto de Lei Complementar, Emenda Constitucional, etc), devendo ser apreciada em 45 dias pelo Congresso Nacional, caso contrário, automaticamente entra em regime de urgência e ganha prioridade sobre todas as outras matérias que estiverem tramitando. A média geral de 123 dias, em alguma medida está equilibrada com o prazo de validade das Medidas Provisórias que é de 60 dias prorrogáveis por mais 60, sendo que mesmo com perda de validade ela continua tramitando.

A partir dos dados, fica evidente o papel do Legislativo em buscar influenciar as medidas propostas pelo Executivo, seja sinalizando certo conflito de preferências, o que indica a apresentação de um número elevado de emendas pelos parlamentares e uma maior postergação na apreciação da proposta, seja incorporando efetivamente os conflitos através da apresentação e aprovação de novo texto através dos substitutivos e PLV's. Esse último ponto é corroborado pelo número de vetos realizados pelo Executivo às suas próprias proposições. Diante disso, para as proposições que se tornaram norma jurídica e alteraram as leis de criação das agências reguladoras federais os dados sinalizam uma atuação ativa do Legislativo na construção do resultado da legislação.

---

<sup>19</sup> Do total de 81 casos de proposições apresentadas pelo Executivo, 4 não tiveram a tramitação concluída por se tratarem de Medidas Provisórias que não foram apreciadas pelo Legislativo.

Tabela 1 – Indicadores de tramitação das proposições de origem no Executivo que alteraram às leis de criação das agências reguladoras federais (1996 a 2018)

Agência	Vetos				Emendas							Substitutivo/PLV			Tempo tramitação
	Não	Parcial	Total	Total de Proposições	0	1-50	51-100	101-150	151-200	>200	Total de Proposições	Não	Sim	Total de Proposições	Média (dias)
ANA	50,0%	50,0%	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%	33,3%	66,7%	100,0%	125
	1	1	0	2	0	0	3	0	0	0	3	1	2	3	
ANAC	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%	100,0%	107
	4	0	0	4	0	4	0	0	0	0	4	0	4	4	
ANATEL	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%	100,0%	0,0%	100,0%	115
	0	1	0	1	0	0	1	0	0	0	1	1	0	1	
ANCINE	40,0%	50,0%	10,0%	100,0%	0,0%	70,0%	30,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%	100,0%	115
	4	5	1	10	0	7	3	0	0	0	10	0	10	10	
ANEEL	13,3%	86,7%	0,0%	100,0%	6,7%	33,3%	26,7%	6,7%	6,7%	20,0%	100,0%	6,7%	93,3%	100,0%	96
	2	13	0	15	1	5	4	1	1	3	15	1	14	15	
ANP	42,9%	57,1%	0,0%	100,0%	7,1%	42,9%	28,6%	0,0%	7,1%	14,3%	100,0%	28,6%	71,4%	100,0%	193
	6	8	0	14	1	6	4	0	1	2	14	4	10	14	
ANS	50,0%	50,0%	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%	66,7%	0,0%	33,3%	0,0%	100,0%	66,7%	33,3%	100,0%	119
	1	1	0	2	0	0	2	0	1	0	3	2	1	3	
ANTAQ	54,5%	45,5%	0,0%	100,0%	16,7%	41,7%	25,0%	0,0%	0,0%	16,7%	100,0%	33,3%	66,7%	100,0%	105
	6	5	0	11	2	5	3	0	0	2	12	4	8	12	
ANTT	54,5%	45,5%	0,0%	100,0%	16,7%	41,7%	25,0%	0,0%	0,0%	16,7%	100,0%	33,3%	66,7%	100,0%	105
	6	5	0	11	2	5	3	0	0	2	12	4	8	12	
ANVISA	28,6%	71,4%	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%	28,6%	28,6%	0,0%	42,9%	100,0%	28,6%	71,4%	100,0%	113
	2	5	0	7	0	0	2	2	0	3	7	2	5	7	
Total	41,5%	57,1%	1,3%	100,0%	7,4%	39,5%	30,8%	3,7%	3,7%	14,8%	100,0%	23,4%	76,5%	100,0%	123
	32	44	1	77	6	32	25	3	3	12	81	19	62	81	

Fonte: Elaboração própria.

Portanto, a solução adotada para lidar com as características do quadro institucional brasileiro, dentro do modelo analítico formal mandante-agente, foi definir um mandante duplo Executivo-Legislativo. Por se tratar de um modelo formal, compreende-se que exista limitações, como a simplificação dos processos de maturação e disputa nas diversas arenas políticas, nas quais diversos outros atores atuam para influenciar na decisão final, mas a sua utilização possibilita identificar o fenômeno em um contexto mais amplo, apontando caminhos de investigação, na medida em que o foco nos resultados dessa dinâmica indicam as características da forma de atuação dos atores políticos em relação a um tipo de burocracia.

### **Metodologia**

A metodologia utilizada nesse estudo é de cunho descritivo, pois através do detalhamento e ordenamento das características do fenômeno, pretende-se descrever, considerando o modelo formal mandante-agente, as características da atuação do mandante na alteração do contrato delegativo estabelecido com as agências reguladoras.

Um ponto a ser destacado é que os estudos descritivos, mesmo tendo, em boa medida, pouco alcance na produção de generalizações e conseqüentemente, de teorias, são de grande relevância para se conhecer melhor um fenômeno e desencadear explicações sobre ele. Não obstante, o trabalho científico descritivo não passa por uma simples organização mecânica das características do objeto em análise. Segundo K.K.V (1994), o processo de descrição científica de um fenômeno perpassa pela diferenciação dos fatores que apresentam certa regularidade e previsibilidade de ocorrência (sistemáticos) daqueles que são esporádicos ou representam uma quebra de expectativa em relação ao esperado (não sistemáticos). Portanto, a partir disso, também seria possível obter inferências descritivas válidas, ou seja, compreender um fenômeno não observado a partir daqueles observados.

Diante dos objetivos desse estudo, o caminho percorrido foi: (a) listar, quantificar e qualificar as alterações legislativas realizadas nas leis de criação das agências reguladoras federais; (b) classificar os tipos de alterações legislativas; (c) identificar se as alterações legislativas realizadas nas leis de criação das agências incidiram sobre aspectos relativos a autonomia e controle, do ponto de vista da relação de delegação mandante-agente; (d) verificar os componentes sistemáticos e não sistemáticos do conjunto das alterações realizadas.

A análise foi realizada para todas as Agências Reguladoras federais, dez no total, com exceção da Agência Nacional de Mineração. Dessa forma, o objeto de análise consistiu em suas respectivas leis de criação, e a unidade de análise, as alterações legislativas realizadas, em cada uma delas, no período compreendido entre 1996 e 2018<sup>20</sup>. Importante destacar que foram selecionados os casos de mudança efetiva na legislação, ou seja, que promoveram qualquer tipo de alteração, seja dando nova redação a dispositivos da norma já existentes (artigos, parágrafos e incisos), quanto os revogando ou incluindo novos. No caso específico das modificações promovidas através de Medidas Provisórias, só foram considerados as situações nas quais houve a transformação em norma jurídica por parte do Legislativo e aquelas que mantiveram sua vigência após a promulgação da emenda constitucional nº 32 de 2001 que instituiu novo procedimento para a tramitação das Medidas Provisórias<sup>21</sup>.

### *Classificação das alterações legislativas*

De forma complementar, para permitir a comparabilidade dos dados entre as agências, após a identificação das alterações feitas em cada lei de criação, elas foram classificadas e agrupadas em quatro categorias: Orçamento, Pessoal, Controle, Competência/Regulação<sup>22</sup>. A categoria “orçamento” incluiu as mudanças que impactaram especificamente nos dispositivos da legislação que tratavam sobre esse tema, ou de forma mais ampla, em outros dispositivos que estavam correlacionados com essa questão. As alterações identificadas como “pessoal” foram aquelas que trataram de incluir, modificar ou revogar aspectos do texto normativo relacionados a criação, extinção ou transformação de cargos comissionados, remuneração e gratificação dos servidores, quantitativos do quadro de pessoal, requisição de servidores de outros órgãos, ou seja, tudo aquilo relacionado aos recursos humanos necessários ao funcionamento da agência. A categoria “controle” englobou os casos nos quais o texto da lei de criação incorporou novos mecanismos de controle sobre a agência, ou teve os existentes, modificados ou removidos. Por fim, a categoria “competência/regulação” recebeu as diversas ocorrências que ampliaram ou

---

<sup>20</sup> O ano de 1996 se refere ao marco temporal da lei de criação da primeira Agência, a ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica)

<sup>21</sup> De acordo com o artigo 2º da Emenda Constitucional nº 32, de 11/09/2001: “As medidas provisórias editadas em data anterior à da publicação desta emenda continuam em vigor até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional”.

<sup>22</sup> Tipologia utilizada tendo como referência o trabalho de Jordão, Ribeiro, Salinas & Sampaio (2019), com adaptações, como por exemplo, a não inclusão da categoria Institucional, por não ser aplicável um dos tipos de proposições elencados (criação de nova agência) e também por não ter sido observado nenhum caso que se enquadrasse nos outros tipos. A definição descrita pelos autores é: “A categoria que denominamos “institucional” abrange três tipos de iniciativas legislativas: (i) as que propõem a criação de uma agência reguladora, (ii) as que buscam alterar a sua estrutura e (iii) as que visam à alteração da sua sede” (pg. 85).

reduziram as competências das agências, além das situações nas quais houve mudança em aspectos estritamente regulatórios (Ex.: mudança da lei de criação da ANATEL, através da Lei 12.841/2013 que incorporou no texto normativo a possibilidade de utilização das redes de telefonia móvel para localização de pessoas desaparecidas), mas que em alguma medida afetavam as competências da agência.

### *Método de análise*

O processo de categorização dos casos e interpretação do impacto das alterações sobre o conjunto da delegação dada à agência, consistiu em uma conjugação de métodos quantitativos e qualitativos. De forma mais específica, abaixo são descritas as três etapas (ver Figura 2):

#### 1) Contexto

- a. Identificação da proposição de origem da mudança, bem como do autor: busca online nos sites da Câmara dos Deputados, Senado Federal, Congresso Nacional.
- b. Coleta de informações sobre a tramitação da proposição de origem da mudança: foi construído banco de dados composto por todos os casos de alteração legislativa nas leis de criação das agências contendo, basicamente, dados sobre autoria, emendamento, ocorrência de veto e tempo de tramitação.
- c. Identificação dos objetivos do autor da proposição que deu origem a mudança: nessa fase foi feita a busca e posteriormente a leitura das justificativas e/ou exposição de motivos dos autores para a apresentação da matéria. Quando os dispositivos que promoveram as modificações na lei de criação não constavam no texto inicial da proposição, ou seja, foram inseridos ao longo da tramitação, essa informação foi buscada, adicionalmente, em pareceres de relatores da medida ou, em outros casos, na emenda legislativa que inseriu o dispositivo na versão final aprovada.

#### 2) Comparação

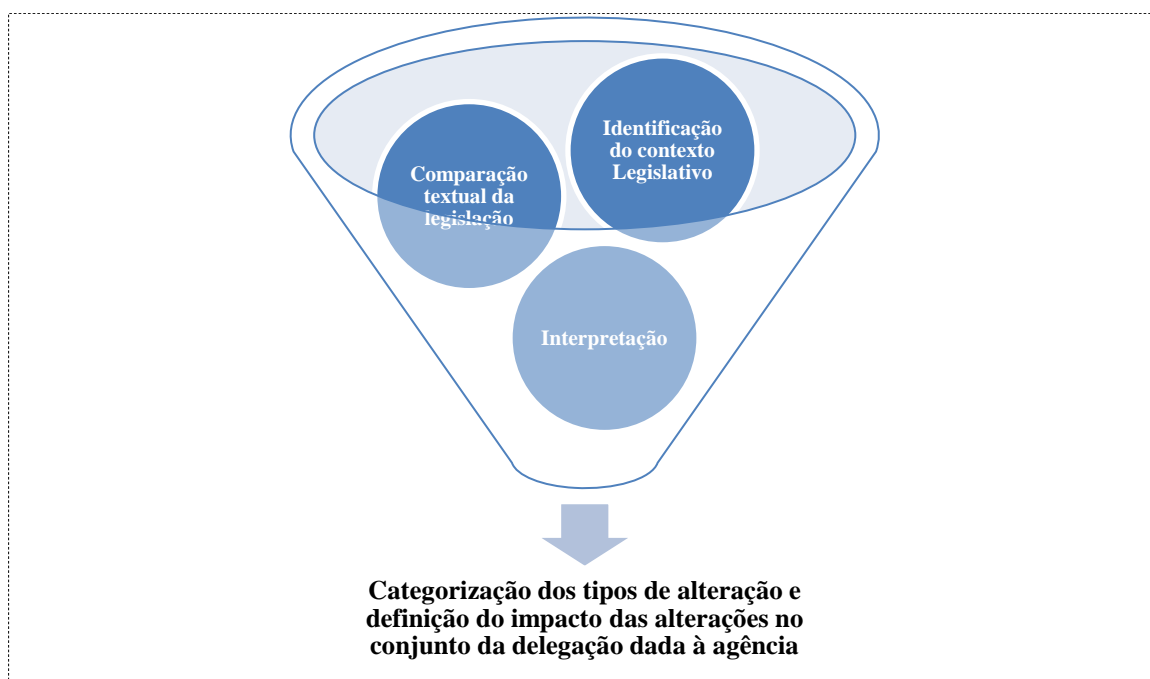
- a. Leitura da versão inicial do texto da lei de criação da agência, referente à que foi publicada no Diário Oficial da União e disponível no site da Câmara dos Deputados;
- b. Identificação dos dispositivos alterados por cada caso analisado;

- c. Leitura de toda ou parte da norma que modificou o texto da lei de criação das agências;
- d. Leitura crítica do texto multivergente<sup>23</sup> das leis de criação das agências comparando com a versão exatamente anterior à mudança.

### 3) Interpretação

- a. A partir das informações de contexto e da comparação entre as normas, categorização das alterações realizadas, de acordo com os critérios definidos para cada uma delas<sup>24</sup>.
- b. A partir das informações de contexto, da comparação entre as normas e a categorização das alterações, definição do impacto do conjunto das alterações sobre o escopo delegativo inicial na perspectiva das dimensões autonomia e controle.

Figura 2 – Resumo do processo de categorização e análise das alterações legislativas nas leis de criação das agências reguladoras federais



Fonte: Elaboração própria.

<sup>23</sup> A versão multivergente é aquela que apresenta o texto da lei na versão publicada originalmente, acrescido das alterações e dos dispositivos incluídos ao longo do tempo por outras normas legais que as modificam. Nessa versão os textos não vigentes são mostrados no formato tachado (com um risco. Ex.: ~~Revogado pela Lei~~).

Na análise foram utilizados como fonte de consulta o site da Presidência da República (<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>) e a plataforma Lexml (<https://www.lexml.gov.br/>).

<sup>24</sup> Durante a análise verificou-se que em diversos casos, as modificações tiveram alcance sobre mais de um aspecto da lei de criação das agências, e, por isso foram enquadrados em mais de uma categoria.

Esse método foi adotado para todos casos de alteração da lei de criação das agências, sendo que em alguns deles, devido a objetividade, não se fez necessário buscar a justificativa ou os motivos para a realização da mudança (etapa de contexto). Entretanto, naqueles mais complexos, onde pequenas nuances produziram maior subjetividade, houve um maior aprofundamento no contexto, para dar maior embasamento à fase de interpretação. Exemplo disso pode ser observado em duas alterações promovidas na lei de criação da ANVISA, uma através da Lei 11.972/2009 e outra pela Lei 13.043/2014. Ambas trataram de temas bastante específicos da atividade regulatória: a primeira tratou da ampliação do prazo de validade do certificado de Boas Práticas de Produção, uma exigência legal para a comercialização dos produtos sujeitos ao regime de vigilância sanitária, que passou de um para dois anos e a segunda sobre a retirada da obrigatoriedade de renovação anual de determinadas autorizações concedidas pela agência e necessárias para o exercício das atividades de vários nichos do setor regulado. Essa avaliação detalhada foi reflexo da maior imersão no contexto por ter demandado a busca por conceitos relacionados à regulação.

### **Análise empírica**

Antes de apresentar separadamente o exame realizado para cada agência, serão feitas algumas considerações importantes que embasaram a análise empírica.

A Tabela 2 traz um resumo do número de alterações analisadas por agência<sup>25</sup> e nela podemos verificar uma variação considerável na quantidade de modificações em cada uma delas. Duas características afetam esse volume, mas não são suficientes para justificá-lo: a longevidade e se a lei de criação também trata da regulação do setor. A primeira, daria a possibilidade de maior espaço temporal para que fossem realizadas mais modificações, mas não há um padrão claro em relação a isso. Na medida que duas das mais antigas agências (ANEEL e ANP) possuem a maior quantidade de casos, ANTT, ANTAQ e ANCINE, da terceira geração de agências apresentam, comparativamente, um número considerável de alterações. Não obstante, a associação mais forte se dá com a questão de a lei de criação da agência também tratar de normas relacionadas a regulação do seu setor de influência. Entre aquelas que possuem os dois conteúdos, apenas a ANEEL não apresentou mais de 10 mudanças legislativas, e mesmo assim,

---

<sup>25</sup> Lembrando que a Agência Nacional de Mineração (ANM), mesmo tendo sido criada ainda no marco temporal utilizado neste estudo, não entrou na análise, pois não houve nenhuma alteração na sua lei de criação e por ser muito recente a sua criação.

os 6 casos ocorridos ainda são maiores do que os das agências que sua lei de criação não aborda a outra temática.

Tabela 2 – Número de alterações na lei de criação das agências reguladoras federais e conteúdo (1996 a 2018)

Agência	Lei de criação trata regulação setor	Número de alterações na lei de criação	Ano da aprovação da lei de criação
ANEEL	Sim	16	1996
ANATEL	Sim	6	1997
ANP	Sim	19	1997
ANVISA	Sim	10	1999
ANS	Não	3	2000
ANA	Não	5	2000
ANTAQ	Sim	13	2001
ANTT	Sim	13	2001
ANCINE	Sim	12	2001
ANAC	Não	4	2005
<b>Total</b>	-	<b>101</b>	

Fonte: Elaboração própria.

Diante disso, tais fatores devem ser sopesados, sobretudo em se tratando de comparações entre as agências, que levem em conta somente o volume de alterações. E isto é o que justifica a qualificação de cada caso, para que se possa construir a trajetória de cada agência e identificar os eventos sistemáticos que porventura ocorram durante a análise.

Outro ponto a ser sublinhado diz respeito à tipologia utilizada para classificar os casos, a saber: competência/regulação, orçamento, controle e pessoal. Diante da complexidade e alcance, alguns casos foram enquadrados em mais de uma categoria, buscando captar o máximo possível dos objetivos colocados pelas alterações e em última análise pelo mandante. Isso fez com que o total de tipos de alteração fosse maior do que o número total de alterações, e daí mais um indicativo de que o olhar somente para o volume de modificações não refletiria, necessariamente, uma maior ou menor atuação em uma dada agência.

Em relação à definição sobre o impacto na dimensão “autonomia” da agência, se ampliou, reduziu ou não alterou, a análise do contexto no qual estava inserida a mudança auxiliou a embasar a decisão. Como será observado adiante, essa categorização foi feita para cada tipo de alteração nas situações em que houve mais de um tipo.



Sendo assim, inicialmente serão apresentadas as agências separadamente e no fim um pequeno quadro comparativo dos resultados delas.

## **ANEEL**

A Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) foi a primeira agência reguladora federal a ser instituída, em agosto de 1996 através da Lei 9.427, originária do PL 1669/1996 de autoria do Executivo. Ela iniciou suas atividades cerca de 10 meses depois com a publicação do seu decreto de instalação<sup>26</sup>, já no ano de 1997. O texto da lei de criação da ANEEL, além dos aspectos relativos à agência, também tratou de estabelecer normas do setor de energia elétrica, sobretudo disciplinar o regime de concessões dos serviços públicos à esfera privada. Ao longo de 21 anos<sup>27</sup> de existência da agência, verificou-se que a lei foi alterada 16 vezes, um número elevado quando comparado às outras agências, que em boa medida decorre dessa característica mais abrangente do texto normativo e de sua maior anterioridade.

Na Tabela 3, o resumo da análise das alterações realizadas, verifica-se que em um caso a alteração legislativa tratou de mais de um tema (Lei 10848/2004) e isso fez com que o total de tipos de alteração fosse para 17. Desse volume, a maior parte se deu em aspectos relacionados à competência/regulação (13), sendo observados também relativos a pessoal e controle.

Tabela 3 – Alterações realizadas na lei de criação da ANEEL por tipo e impacto na dimensão autonomia (1996 a 2018)

<b>Lei alterou</b>	<b>Data</b>	<b>Tipo alteração</b>	<b>Autonomia</b>
9648/1998	27/05/1998	Competência/Regulação	+
9649/1998	27/05/1998	Pessoal	0
9986/2000	18/07/2000	Controle	+
10438/2002	26/04/2002	Competência/Regulação	+
10762/2003	11/11/2003	Competência/Regulação	0
10848/2004	15/03/2004	Controle e Competência/Regulação	- ; +
10871/2004	20/05/2004	Pessoal	+
11488/2007	15/06/2007	Competência/Regulação	0
11943/2009	28/05/2009	Competência/Regulação	+
12111/2009	09/12/2009	Competência/Regulação	+
12783/2013	11/01/2013	Competência/Regulação	0
13097/2015	19/01/2015	Competência/Regulação	0
13203/2015	08/12/2015	Competência/Regulação	0

<sup>26</sup> A instalação efetiva da agência se deu através da edição do Decreto nº 2.335, 6/10/1997.

<sup>27</sup> Nesse trabalho foi considerado como delimitador do período de análise o ano de 2018.

<b>Lei alterou</b>	<b>Data</b>	<b>Tipo alteração</b>	<b>Autonomia</b>
13299/2016	21/06/2016	Competência/Regulação	0
13360/2016	17/11/2016	Competência/Regulação	0
13673/2018	05/06/2018	Competência/Regulação	0

Nota: + Ampliou autonomia; 0 Não alterou; – Reduziu autonomia ou Ampliou Controle.

Fonte: Elaboração própria.

Essa atuação mais recorrente em aspectos regulatórios, em boa medida, está relacionada à presença no texto da lei das diretrizes para disciplinar o regime de concessões dos serviços públicos de energia elétrica. Vários casos trataram de pontos bem específicos da regulação do setor, como por exemplo as alterações promovidas pela Lei 11.488/2007 que promoveu a troca do termo “potência instalada no sistema” por “potência injetada no sistema de transmissão ou distribuição”, implicando nos tipos de empreendimentos que seriam afetados pela regulação da norma. Concomitantemente, em outros casos classificados como competência/regulação, houve a introdução de novas regras e novas atribuições à ANEEL. Como exemplo, temos o caso da Lei 10.438/2002 aprovada no contexto da crise do setor elétrico, chamada de “Crise do Apagão”, que ocorreu nos anos de 2001 e 2002<sup>28</sup>. A ANEEL foi designada como um dos principais atores no processo de superação da crise e com as modificações realizadas, a agência passou a ter novas prerrogativas para o estabelecimento de tarifas e metas para o setor, além de efetuar o controle prévio e posterior de contratos. Da mesma forma, houve ampliação do escopo de atividades desenvolvidas no setor dependentes de autorização da agência, novas diretrizes para a destinação da Reserva Global de Reversão<sup>29</sup>, a necessidade de publicização das contingências de suspensão do fornecimento de energia elétrica ao consumidor pela empresa que preste serviço público ou essencial à população e cuja atividade sofra prejuízo, dentre outras. Ou seja, foi dada grande autonomia para a agência atuar e isso é verificado em outros casos. Em apenas um foi identificado a redução de autonomia ou ampliação do controle sobre a agência, na Lei 10.848/2004 que ampliou o controle do Executivo sobre as atribuições da

<sup>28</sup> Para mais informações ver Publicação “ANEEL 10 anos” páginas 72 e 73. Disponível em: [http://www2.aneel.gov.br/arquivos/pdf/aneel\\_10\\_anos.pdf](http://www2.aneel.gov.br/arquivos/pdf/aneel_10_anos.pdf)

<sup>29</sup> Ela tem como finalidade “prover recursos para reversão, encampação, expansão e melhoria dos serviços públicos de energia elétrica.” Artigo 4º Lei 5.655/1971. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5655.htm#art4...](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5655.htm#art4...)

ANEEL, uma vez que passou ter a prerrogativa de definir previamente o papel da agência na concessão de autorizações<sup>30</sup>.

O caso relativo a pessoal que ampliou a autonomia se refere à Lei 10.871/2004 que estabeleceu a padronização e em uma única norma, aspectos relativos à gestão de pessoal nas agências. Todo um arcabouço normativo foi criado definindo os cargos efetivos de exercício exclusivo nas agências, com seus respectivos quantitativos, as formas de progressão nas carreiras e remuneração, além das atribuições de cada cargo, a forma de investidura e as regras para contratação de pessoal por tempo determinado.

Portanto, a partir da análise realizada, de modo geral as modificações promoveram o fortalecimento da agência com a ampliação de suas competências e dando mais condições de atuação através do fortalecimento do seu quadro de pessoal.

## **ANATEL**

A Agência Nacional de Telecomunicações foi instituída pela Lei 9.472/1997, também conhecida como Lei Geral das Telecomunicações, que tratou, além da criação do órgão regulador, da organização dos serviços de telecomunicações. A proposição de origem dessa lei foi um Projeto de Lei de autoria do então deputado Renato Johnsson (PP/PR) apresentada em agosto de 1995. O objetivo da proposta era regulamentar a Emenda Constitucional nº 08/1995 que deu nova redação ao inciso XI do artigo 21 da Constituição de 1988, permitindo a exploração dos serviços de telecomunicações e dos serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens pela iniciativa privada, mediante autorização, concessão ou permissão. Além disso, o novo texto do inciso XI, passou a fazer referência à lei específica que deveria dispor sobre a organização dos serviços e da criação de um órgão regulador.

Importante destacar que entre todas agências reguladoras, a ANATEL é a única que a proposição legislativa que resultou na sua lei de criação teve origem no Legislativo. Entretanto, a análise da tramitação legislativa do PL 821/1995, evidencia que o seu andamento mais célere, e sua consequente aprovação, se deu, em função do interesse do Executivo pela matéria.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> A mudança na redação do caput do artigo 26 da Lei 9427/1996 (que trata das autorizações para exercício das atividades do setor), modificou a redação que até então era: “Depende de autorização da ANEEL:” para “Cabe ao Poder Concedente, diretamente ou mediante delegação à ANEEL, autorizar:”

<sup>31</sup> O PL 821/1995 de autoria do então Deputado Renato Johnsson (PP/PR) foi apresentado no dia 17/08/1995. Tramitou Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) até o dia 09/10/1995, data na qual

Com a transformação da proposição em norma jurídica, foram realizadas posteriormente seis alterações na Lei 9.427/1997 ao longo de 21 anos. Em relação à outras agências como ANEEL (16) e ANP (19), também pertencentes à primeira geração de agências, o número de mudanças efetivadas na lei da ANATEL é baixo. A Tabela 4 apresenta o resultado da análise dessa modificações, onde se verifica, assim como para a ANEEL, a predominância de casos do tipo competência/regulação (4), além de um caso relacionado a orçamento e outro em que a mudança atingiu aspectos relativos a pessoal e ao controle sobre a agência.

Tabela 4 – Alterações realizadas na lei de criação da ANATEL por tipo e impacto na dimensão autonomia (1996 a 2018)

<b>Lei alterou</b>	<b>Data</b>	<b>Tipo alteração</b>	<b>Autonomia</b>
9691/1998	22/07/1998	Orçamento	–
9986/2000	18/07/2000	Controle e Pessoal	+ ; +
12485/2011	12/09/2011	Competência/Regulação	+
12841/2013	09/07/2013	Competência/Regulação	0
13116/2015	20/04/2015	Competência/Regulação	+
13673/2018	05/06/2018	Competência/Regulação	0

Nota: + Ampliou autonomia; 0 Não alterou; – Reduziu autonomia ou Ampliou Controle.

Fonte: Elaboração própria.

De modo geral, a avaliação do impacto de cada alteração sobre a autonomia da agência mostrou que as mudanças foram no sentido de não mudar ou ampliá-la. Entre esses casos, a Lei 9.986/2000, cujo objetivo era organizar e padronizar as normas relacionadas a recursos humanos de todas as agências reguladoras, é um exemplo de ampliação da autonomia. Ela promoveu a revogação de alguns dispositivos (artigos 26, 28 e 31) que tratavam de mecanismos de controle em relação aos membros do conselho diretor, tais como: motivos para perda de mandato; impedimento de exercício de outra atividade profissional e ter interesses pessoais diretos ou indiretos em empresas do setor regulado; período de mandato e nomeação do presidente do conselho diretor. Para os artigos 28 e 31 a nova lei (9.986/2000) abarcou parcialmente seus conteúdos: o parágrafo único do artigo 28 vedava que os conselheiros tivessem “interesses significativo, direto ou indireto, em empresa relacionada com telecomunicações” e isso não constou na nova lei; o artigo 31 determinava o período de mandato do Presidente do Conselho Diretor em 3 anos, entretanto, a lei 9.986/2000 (artigo 5º

---

teve sua última movimentação. Voltou a ser analisado somente no dia 21/01/1997, quando o PL 2648/1996, de autoria do Executivo, foi apensado a ele, acarretando na instalação de Comissão Especial. Tramitação completa disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=182956>

parágrafo único) não estabeleceu o tempo fixo de mandato, deixando em aberto para ser fixado pelo Presidente da República no ato da nomeação.

Já o artigo 26, também revogado, trazia um mecanismo de controle sobre os membros do conselho diretor da agência pelo Executivo e Legislativo que não foi colocado na nova lei. Nele, era passível de exoneração o membro do Conselho Diretor que não observasse “os deveres e proibições inerentes ao cargo, inclusive no que se refere ao cumprimento das políticas estabelecidas para o setor pelos Poderes Executivo e Legislativo”. Nesse sentido, a mudança proporcionou um maior insulamento da diretoria em relação ao mandante após a nomeação.

Por outro lado, em um caso houve a mudança redução da autonomia da agência feita através da redução de fontes de receita própria. A Lei 9.691/1998 alterou os valores da "Taxa de Fiscalização da Instalação por Estação" cobrados dos Serviços de Radiofusão Sonora e de Sons e Imagens, e de Repetição e Retransmissão de Televisão. Na justificativa da proposição originária, o presidente da comissão Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática, autora da matéria, coloca que a Lei 9.427/1998 elevou em até 12.000% os valores que eram cobrados até então, e que isso estava penalizando “emissoras de radiofusão sonora de âmbito local e regional, na sua totalidade situadas em pequenas cidades do interior do país e que desempenham importante papel social junto as comunidades que atendem.[...] citadas emissoras, têm faturamento mensal, que em muitas delas sequer atinge metade do novo valor fixado para a Taxa de Fiscalização”<sup>32</sup>.

Sendo assim, para a ANATEL verificou-se que, comparativamente, Executivo e Legislativo atuaram pouco na modificação da sua lei de criação e as vezes em que o fez, na maioria delas ampliou sua autonomia, ampliando competências, reforçando seu corpo técnico ou retirando mecanismo de controle. Um aspecto verificado na análise, e que difere a ANATEL da demais agências é o papel central do Legislativo, tanto na sua criação, quanto nos casos de mudança. Dos seis casos analisados, em cinco a iniciativa legislativa da proposição de origem foi de autoria do Legislativo.

---

<sup>32</sup> Segundo a justificativa do Projeto de Lei 3.920/1997 a taxa à época era de R\$ 97,66 e foi majorada para R\$ 12.067,20 no caso de emissoras FM e para R\$ 9.167,25 no caso de emissoras AM. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD02DEZ1997.pdf#page=78>

## ANP

A Agência Nacional do Petróleo foi uma das agências do setor de infraestrutura, junto com a ANELL e ANATEL, criada no contexto de abertura para a participação da iniciativa privada de setores econômicos que até então contavam com grande participação do Estado. No caso do setor energético, e mais especificamente dos nichos de Petróleo e Gás Natural, a Emenda Constitucional nº 9 de 1995 flexibilizou o monopólio da União, alterando o parágrafo primeiro do artigo 177, estabelecendo que “a União poderá contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades previstas nos incisos I a IV deste artigo observadas as condições estabelecidas em lei”<sup>33</sup>. Além disso, na mesma alteração foi incluída a necessidade de criação de lei específica para a regulamentação dessas prerrogativas além da criação de um órgão regulador do monopólio da União<sup>34</sup>.

Em julho de 1996, o Executivo apresentou o Projeto de Lei 2142/1996 que se transformou na Lei 9.478/1997. O texto aprovado tratou de aspectos relacionados à política energética nacional, das atividades relativas ao monopólio do petróleo, instituiu o Conselho Nacional de Política Energética e criou a Agência Nacional do Petróleo. Diante da extensão de temas abordados, o elevado número de alterações realizadas, reflete em alguma medida isso. No total foram 19 mudanças ao longo do período analisado (entre 1997 e 2018), sendo a ANP, entre as agências, a que teve maior número de mudanças na sua lei de criação.

As informações apresentadas na Tabela 5 demonstram que houve uma grande atuação para alterar aspectos relacionados à competência/regulação da agência e das atividades do setor. Dos 21 tipos de modificação identificados, 17 estavam relacionados à essa temática e o restante tratou de pessoal (2) e controle (2). Importante destacar também, que em relação aos impactos na autonomia da agência, na maior parte isso não ocorreu (11 vezes) demonstrando uma atuação destinada a regulamentar aspectos específicos do setor.

---

<sup>33</sup> As atividades de que trata o parágrafo 1º são: I - a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos; (Vide Emenda Constitucional nº 9, de 1995); II - a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro; III - a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores; IV - o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem;

<sup>34</sup> Texto do parágrafo 2º do artigo 177: A lei a que se refere o § 1º disporá sobre: I - a garantia do fornecimento dos derivados de petróleo em todo o território nacional; II - as condições de contratação; III - a estrutura e atribuições do órgão regulador do monopólio da União;

Tabela 5 – Alterações realizadas na lei de criação da ANP por tipo e impacto na dimensão autonomia (1996 a 2018)

<b>Lei alterou</b>	<b>Data</b>	<b>Tipo alteração</b>	<b>Autonomia</b>
9986/2000	18/07/2000	Controle e Pessoal	+ ; +
9990/2000	21/07/2000	Competência/Regulação	0
10202/2001	20/02/2001	Competência/Regulação	+
10261/2001	12/07/2001	Competência/Regulação	0
10453/2002	13/05/2002	Competência/Regulação	0
10848/2004	15/03/2004	Competência/Regulação	-
10871/2004	20/05/2004	Pessoal	+
11097/2005	13/01/2005	Competência/Regulação	+
11540/2007	12/11/2007	Competência/Regulação	0
11909/2009	04/03/2009	Competência/Regulação	+
11921/2009	13/04/2009	Competência/Regulação	0
12114/2009	09/12/2009	Competência/Regulação	0
12351/2010	22/12/2010	Competência/Regulação e Controle	+ ; -
12490/2011	16/09/2011	Competência/Regulação	+
12734/2012	30/11/2012	Competência/Regulação	0
13033/2014	24/09/2014	Competência/Regulação	0
13203/2015	08/12/2015	Competência/Regulação	0
13303/2016	30/06/2016	Competência/Regulação	0
13609/2018	10/01/2018	Competência/Regulação	0

Nota: + Ampliou autonomia; 0 Não alterou; - Reduziu autonomia ou Ampliou Controle.

Fonte: Elaboração própria.

Os casos em que houve redução da autonomia/ampliação do controle foram dois. O primeiro foi a Lei 10848/2004, denominada “Lei de Comercialização de Energia Elétrica”, afetou a lei de criação da ANP, uma vez que alterou a distribuição dos recursos da participação especial, fazendo com que, 40% que eram destinados ao Ministério de Minas e Energia para promover, exclusivamente, estudos e serviços de geologia e geofísica aplicados à prospecção de petróleo e gás natural (que deveriam ser promovidos somente pela ANP), passasse a ser dividido com o custeio de estudos relacionados ao planejamento da expansão do sistema energético e estudos, pesquisas, projetos, atividades e serviços de levantamentos geológicos básicos no território nacional. Além disso, ficou definido que, de forma concorrente, o Ministério de Minas e Energia poderia promover os estudos desenvolvidos pela ANP. Ou seja, a agência perdeu em parte, o papel de gestora de recursos e a competência exclusiva de promover estudos de sua alçada.

O segundo, diz respeito a uma mudança estrutural realizada no setor realizada em 2010 com a Lei 12.351, que dispôs sobre o regime de partilha na exploração e produção de petróleo, gás

natural e outros hidrocarbonetos fluidos em regiões estratégicas e do pré-sal<sup>35</sup>, além de criar e estabelecer a estrutura e fontes de receita do Fundo Social<sup>36</sup>.

Em relação especificamente à ANP, a introdução de novas regras relativas ao regime de partilha para o pré-sal e outras áreas estratégicas, caracterizaram-se por promover adaptações e inovações no marco regulatório. Diante da expectativa de arrecadação e da relevância observada com o volume das reservas de petróleo descobertas no pré-sal, as mudanças buscaram estabelecer certo nível de controle e centralidade por parte do Executivo, seja através do Ministério de Minas e Energia, seja pelo Conselho Nacional de Política Energética, de determinados aspectos das atividades do setor. Exemplo desse maior controle foi a retirada de prerrogativas até então exclusivas da ANP (mudanças nos artigos 8º, 21 e 23), transferindo em parte ou o todo para outros órgãos ou entidades do Executivo, e a reserva legal de acesso, pelo Ministério de Minas e Energia, de informações estratégicas sobre as bacias sedimentares brasileiras geridas pela ANP (mudança no artigo 22).

Portanto, o grande volume de mudanças relacionadas a categoria competência/regulação refletem em primeiro lugar, a característica do texto da lei de criação da ANP, que aborda as normas de regulamentação do setor, e em segundo, uma agenda legislativa importante, sobretudo para o Executivo<sup>37</sup>, relacionada ao tema. Isso decorreu em ampliação das atribuições da agência, mas boa parte das medidas trataram de regras de regulamentação do setor sem afetar diretamente a autonomia ou atribuições da agência.

## **ANA**

A Agência Nacional de Águas foi instituída pela Lei 9.984/2000 que não trouxe, diferentemente do caso da maioria das outras agências (ANEEL, ANATEL, ANP, ANVISA, ANTAQ, ANTT e ANCINE) um marco normativo referente ao seu setor de atuação. Um breve histórico da questão da gestão dos recursos hídricos, remete, primeiramente a Constituição de 1988, que no seu artigo 21, inciso XIX, já definia como competência da União “instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso”. Diante disso, houve a regulamentação, através da Lei 9.433/1997, e, posteriormente, a criação de um

---

<sup>35</sup> Região localizada no fundo do oceano atlântico ao longo da costa brasileira, que possui grandes reservas de petróleo.

<sup>36</sup> Fundo ao qual são destinados recursos da exploração de petróleo pela Petrobrás, e servem como fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento (Lei 12.351/2010).

<sup>37</sup> Do total de 19 alterações, em 14 a iniciativa legislativa foi do Executivo, sendo a Lei 12.351/2010 uma delas.



órgão específico com a competência de implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenar o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Voltando à lei de criação da ANA, temos que sua iniciativa legislativa partiu do Executivo, via projeto de lei (PL 1617/1999)<sup>38</sup>, e que ao longo do período analisado ela sofreu cinco alterações, um quantitativo baixo em comparação às outras agências. Em relação ao tipo de alterações promovidas, do total de oito ocorrências, metade se deu em relação à competência/regulação (4), duas relativas a pessoal e outras duas relativas a controle.

Tabela 6 – Alterações realizadas na lei de criação da ANA por tipo e impacto na dimensão autonomia (1996 a 2018)

Lei alterou	Data	Tipo alteração	Autonomia
MPV 2216-37/2001	31/08/2001	Competência/Regulação e Pessoal	+ ; -
10871/2004	20/05/2004	Pessoal	+
12058/2009	13/10/2009	Competência/Regulação e Controle	+ ; -
12334/2010	20/09/2010	Competência/Regulação e Controle	+ ; -
13081/2015	02/01/2015	Competência/Regulação	+

Nota: + Ampliou autonomia; 0 Não alterou; - Reduziu autonomia ou Ampliou Controle.

Fonte: Elaboração própria.

Para o caso da ANA, as modificações classificadas como competência/regulação incidiram basicamente sobre suas competências, pois a lei não trata de normas específicas do setor. Nos quatro momentos a agência ganhou novas atribuições, ampliando sua autonomia:

- MPV 2216-37/2001: passou a participar da elaboração do Plano Nacional de Recursos Hídricos e supervisionar a sua implementação
- 12058/2009: passou a ser responsável por regular e fiscalizar a irrigação e adução de água bruta em corpos d'água de domínio da união

<sup>38</sup> Na Mensagem do Executivo enviada à Câmara dos Deputados (MSC 1270/1999) para justificar à proposição do PL 1617/1999, é colocado sobre a escolha do modelo de agência reguladora: “A ANA será uma autarquia sob regime especial, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, com autonomia administrativa e financeira, mandato fixo e estabilidade de seus diretores. Estas características justificam-se porque a implantação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos é tarefa a ser executada ao longo de vários anos, que exigirá continuidade administrativa e capacitação técnica dos seus dirigentes [...]”. Essa justificativa, exemplifica um dos motivos colocados por Mueller e Pereira (2002) que levaram a adoção do modelo de agências reguladoras independentes no Brasil, que seria o aumento da estabilidade e credibilidade regulatória através da redução das incertezas políticas.

- 12334/2010: ganhou a incumbência de organizar, implantar e gerir o Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens, além de ser responsável por promover a articulação entre os órgãos fiscalizadores de barragens;

- 13081/2015: passou a regular a concessão ou autorização para uso de potencial de energia hidráulica e construção de eclusa ou de outro dispositivo de transposição hidroviária de níveis em corpo de água de domínio da União

Não obstante, em 3 momentos a agência teve diminuição da autonomia, sendo dois deles em momentos de aumento do controle e um terceiro com a perda de cargos. No primeiro caso relativo a controle (Lei 12.058/2009) foram estabelecidos critérios detalhados a serem adotados pela agência no exercício das competências de regulação e fiscalização da irrigação e adução de água bruta em corpos d'água de domínio da união. Já o segundo (12334/2010), se refere necessidade de elaborar um Relatório de Segurança de Barragens a ser encaminhado anualmente ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) de forma a informar sobre sua atuação na gestão do Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens. A última situação, relativa à pessoal (MPV 2.216-37/2001), houve redução do número de cargos comissionados disponíveis para a ANA, passando de 243 para 107<sup>39</sup>.

Sendo assim, de maneira geral verifica-se que as mudanças, por um lado, ampliaram as atribuições da agência, mas por outro, em menor medida, colocaram mecanismos de controle sobre o exercício de suas atividades.

## **ANTT e ANTAQ**

Neste tópico serão tratadas as alterações realizadas na Lei nº 10.233/2001 que criou, no mesmo diploma legal, a Agência Nacional de Transportes Terrestres e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários. Além disso, a referida lei também dispôs sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, criou o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT). Diante do volume de assuntos abordados no mesmo texto legal, algumas mudanças não tiveram relação

---

<sup>39</sup> Uma peculiaridade da Agência Nacional Águas em relação a todas outras agências diz respeito à legislação sobre as carreiras e organização de cargos efetivos do seu quadro de servidores. Diferentemente das demais, as carreiras específicas de técnico e especialista relacionadas às suas atividades, e de analista administrativo, não foram incluídas nas Leis 9.986/2000 e 10.871/2004, porque em virtude de ter sido criada no intervalo temporal entre os dois diplomas legais que versaram sobre as carreiras e recursos humanos das agências reguladoras, acabou tendo uma legislação própria sobre o assunto (Lei 10.768/2003)<sup>39</sup>

direta com a ANTT e a ANTAQ como pode ser observado na Tabela 7 no caso da Lei 10.683/2003. Ao longo do período analisado foram realizadas 13 mudanças que estiveram relacionadas a uma das agências ou às duas.

Em relação aos tipos de alteração, para a ANTT o total foi de 16 ocorrências com a seguinte distribuição: seis relacionadas a competência/regulação, cinco a pessoal, três a orçamento e duas a controle. Já para a ANTAQ o total foi de 13 ocorrências, sendo: quatro relacionadas a competência/regulação, quatro a pessoal, três a controle e duas a orçamento.

Tabela 7 – Alterações realizadas na lei de criação da ANTT e ANTAQ por tipo e impacto na dimensão autonomia (1996 a 2018)

Lei alterou	Data	ANTT		ANTAQ	
		Tipo alteração	Autonomia	Tipo alteração	Autonomia
MPV 2217-3/2001	04/09/2001	Competência/Regulação, Orçamento, Pessoal e Controle	(+); (-); 0; (-)	Competência/Regulação, Orçamento, Pessoal e Controle	(+); (-); 0; (-)
10470/2002	25/06/2002	Pessoal	0	Pessoal	0
10561/2002	13/11/2002	Competência/Regulação	+	NA	NA
10683/2003	28/05/2003	NA	NA	NA	NA
10871/2004	20/05/2004	Pessoal	+	Pessoal	+
11314/2006	03/07/2006	Competência/Regulação	+	NA	NA
11483/2007	31/05/2007	Competência/Regulação, Orçamento e Pessoal	(+); 0; 0	NA	NA
11518/2007	05/09/2007	NA	NA	Competência/Regulação e Controle	(+); 0
11526/2007	04/10/2007	Pessoal	0	Pessoal	0
12743/2012	19/12/2012	Competência/Regulação	+	NA	NA
12815/2013	05/06/2013	Controle	-	Competência/Regulação, Controle e Orçamento	(+); (-); 0
12996/2014	18/06/2014	Competência/Regulação e Orçamento	(+); (+)	NA	NA
13081/2015	02/01/2015	NA	NA	Competência/Regulação	+

Nota: + Ampliou autonomia; 0 Não alterou; - Reduziu autonomia ou Ampliou Controle.

Fonte: Elaboração própria.

Entre as mudanças a primeira, realizada cerca de três meses após a sanção da lei de criação das agências, tem grande relevância, pois alterou vários pontos relativos às agências e impactou na redução da autonomia das agências. Ela se refere à Medida Provisória Medida Provisória no 2.217-3/2011<sup>40</sup> que, assim como em outros casos de outras agências, teve sua vigência efetivada devido à promulgação da Emenda Constitucional nº 32 de 2001 que regulamentou a tramitação das medidas provisórias a partir de então<sup>41</sup>. Segundo a exposição de motivos da Medida Provisória apresentada pelo Executivo, o objetivo da medida era:

[...]proceder correções no texto aprovado pelo Congresso Nacional, ajustando-o as terminologias exatas e ideias que escoimem quaisquer possibilidades de interpretações dúbias, definindo, ainda a estrutura organizacional do Departamento de Infra-estrutura à nomenclatura de organização Modernização, objetivando fortalecer o papel regulador da Agências e o Executivo do DNIT, criando, assim, condições para o desenvolvimento do setor[...] (BRASIL, 2001b, item 2)

Com a medida, vários aspectos da lei foram modificados, e no tocante à ANTT e ANTAQ, incorreram sobre suas competências, pessoal, orçamento e controle. Em relação a pessoal houve o enquadramento dos servidores às regras estabelecidas pela Lei 9.986/2000 (dispôs sobre a gestão de recursos humanos nas agências), além da requisição e transferência de pessoal dos antigos para os novos órgãos; isso tanto para a ANTT, quanto ANTAQ. Nas mudanças relacionadas a orçamento, houve a retirada de uma possibilidade de receita para ambas (taxa de outorga), e a definição de regras objetivas para as sanções, sobretudo financeiras, no caso de processo administrativo por não cumprimento dos deveres estabelecidos no contrato de concessão. Aqui, cabe sublinhar, o detalhamento dado pelo legislador a tais procedimentos, indicando um controle prévio sobre a atuação das agências nesses casos. No que se refere às atribuições, as duas agências tiveram seu quadro de atribuições ampliado, com a inclusão de novos nichos de atuação. Por fim, mas não menos importante, aspectos estritamente regulatórios, como normas e procedimentos para controle dos diversos tipos de outorgas, sofreram mudanças, impactando as atividades realizadas pelas agências e o setor regulado.

A outra mudança classificada como sendo responsável pela redução de autonomia em ambas agências foi a Lei 12.815/2013. Também conhecida como Lei dos Portos, estava inserida em um contexto de criação de uma nova regulação da exploração direta e indireta pela União de

---

<sup>40</sup> A Lei 10.233/2001 é de 05/06/2001 e a MP 2.217-3/2001 de 04/09/2001.

<sup>41</sup> De acordo com o artigo 2º da Emenda Constitucional nº 32, de 11/09/2001: “As medidas provisórias editadas em data anterior à da publicação desta emenda continuam em vigor até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional”.

portos e instalações portuárias e das atividades desempenhadas pelos operadores portuários. Na exposição de motivos da Medida Provisória 595/2012, origem da legislação aprovada, o Executivo apresenta entre outros, o seguinte objetivo:

“[...] 8 - Além da reforma regulatória proposta, pretende-se também organizar o arranjo institucional do setor, mediante a definição de competências claras para a Secretaria de Portos da Presidência da República e para a ANTAQ. Propomos, nesse contexto, que as atividades típicas de agências reguladoras sejam exercidas pela ANTAQ, centralizando a realização das licitações e processos seletivos, assim como a fiscalização a todos os agentes do setor. Adicionalmente, a ANTAQ, observadas as diretrizes do poder concedente, poderá disciplinar a utilização, por qualquer interessado, de instalações portuárias arrendadas ou autorizadas, assegurada a remuneração adequada ao titular da autorização”. (BRASIL, 2012, item 8)

Verifica-se que o Executivo, inicialmente, buscava reorganizar as competências dos órgãos responsáveis pela regulação do setor além das regras que regiam a atuação deles. Devido a envergadura e alcance das pretendido, houve uma intensa disputa durante a tramitação da medida provisória, revelada pelo grande número de emendas apresentadas para modificar a proposta original (678)<sup>42</sup>. O resultado foi um texto que alterou diversos pontos da Lei 10.233/2011, que tinham como objetivos: (a) definir a Secretaria de Portos como órgão superior da ANTAQ ao qual ela passaria a estar vinculada e não mais ao Ministério dos Transportes; (b) ajustes regulatórios; (c) modificação de diversas atribuições da ANTAQ no sentido de ampliação das atribuições ou ajustando às alterações que foram implementadas ao marco regulatório; (d) dar maior publicidade aos atos das agências; (e) esferas de atuação do DNIT <sup>43</sup>.

Entre os pontos citados, o destaque é o mecanismo de controle introduzido para ambas agências, que estabeleceu a necessidade de dar ampla publicidade às reuniões e decisões das Diretorias Colegiadas. Até então o parágrafo único do artigo 67 dizia que “quando a publicidade colocar em risco a segurança do País, ou violar segredo protegido, os registros correspondentes serão mantidos em sigilo” (Lei 10.233/2015). Com a mudança a redação passou a ser: “As datas, as pautas e as atas das reuniões de Diretoria, assim como os documentos que as instruem, deverão ser objeto de ampla publicidade, inclusive por meio da internet, na forma do regulamento” (Lei 10.233/2015).

---

<sup>42</sup> Tramitação da MP 595/2012 disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/112464>

<sup>43</sup> Para ver texto completo das alterações acessar artigo 71 da Lei 12.815/2013, disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12815.htm#art71](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12815.htm#art71)

Enfim, o conjunto de modificações para ambas as agências, indicam que inicialmente houve uma atuação significativa na lei e que em pontos específicos houve movimento para reduzir a autonomia das agências. A maior parte se deu no sentido de ampliar as atribuições das agências, conforme observado nos casos classificados como competência/regulação, além de fortalecer o quadro de pessoal, de acordo com as situações classificadas como pessoal.

## **ANAC**

A Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) foi instituída pela Lei 11.182/2005, e tratou exclusivamente das suas competências, estrutura organizacional, pessoal e receitas. Diferentemente de outras agências, não trouxe no corpo da sua legislação aspectos relativos à regulação do setor<sup>44</sup>. Essa especificidade, por um lado explica o número pequeno de alterações na sua lei de criação (quatro) comparativamente às outras, mas outro aspecto a ser levado em conta é o fato de ela ter sido, dentro do escopo de análise desse estudo, a agência mais recente, tendo sido instalada em 2006 - nove anos após a instalação da primeira agência (ANEEL) em 1997.

A Tabela 8 resume a análise realizada nas alterações da lei de criação da ANAC. Em relação aos tipos de alteração foram identificadas sete ocorrências, sendo duas referentes a competência/regulação, duas a orçamento, duas a pessoal e uma a controle, distribuídas em quatro casos de mudança. Já no tocante a dimensão autonomia, em um momento houve ampliação (Lei 11292/2006) e em outro redução (Lei 12462/2011).

---

<sup>44</sup> O resgate histórico do processo de aprovação da Lei de Criação da ANAC foi apresentado na exposição de motivos da Medida Provisória 269/2005, posteriormente convertida na Lei 11.292/2006, que é objeto de análise nesse estudo. Segundo ela, no seu item 3: “O projeto de lei que cria a ANAC foi encaminhado à Câmara dos Deputados, por proposta do Poder Executivo, em novembro de 2000. Da proposta originalmente encaminhada pelo Executivo, constavam dispositivos relativos à regulação do mercado de aviação civil, além daqueles relativos à organização e estrutura da Agência. Os dispositivos relativos à regulação da aviação civil ensejaram a apresentação de diversas emendas e de um projeto de lei substitutivo, cujas disposições contrariavam o interesse público e, também, a instituição de prerrogativas às empresas já estabelecidas no mercado, incompatíveis com a livre concorrência. O Governo de então optou pela solicitação da retirada do Projeto de Lei, o que ensejou uma renegociação com os setores envolvidos que resultou em um substitutivo que excluiu as disposições regulatórias e restringiu-se, essencialmente, a atribuições, organização e estrutura da ANAC, o qual foi novamente apresentado, após a reversão da retirada do Projeto de Lei, em junho de 2002, quando foi aprovado pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados.”

Tabela 8 – Alterações realizadas na lei de criação da ANAC por tipo e impacto na dimensão autonomia (1996 a 2018)

Lei alterou	Data	Tipo alteração	Autonomia
11204/2005	05/12/2005	Orçamento	0
11292/2006	26/04/2006	Pessoal, Orçamento e Competência/Regulação	+ ; +; 0
11314/2006	03/07/2006	Pessoal	0
12462/2011	04/08/2011	Competência/Regulação e Controle	- ; -

Nota: + Ampliou autonomia; 0 Não alterou; - Reduziu autonomia ou Ampliou Controle.

Fonte: Elaboração própria.

Essas duas situações são as mais importantes no conjunto das mudanças e ocorreram no mesmo ano em que a agência foi instalada. A proposição que desencadeou as mudanças, teve origem no Executivo através da medida provisória nº 269/2005 e tinha como objetivo promover ajustes e adaptações na lei de criação da ANAC para permitir o funcionamento da agência com um quadro próprio de pessoal. Importante destacar, que por ter sido criada depois da Lei 10.871/2004 (estabeleceu e padronizou os cargos efetivos e carreiras das agências), a ANAC não foi incluída nessa legislação. A Lei 11.292/2006, promoveu as adequações necessárias, definindo quantitativo, regras e gratificações para cargos efetivos e comissionados, dotando a agência das condições necessária para estabelecer seu corpo de servidores<sup>45</sup>.

Além das alterações citadas, outro ponto atingido pela medida foi em relação à sua principal fonte de receitas que advém da remuneração por serviços prestados e pela outorga de exploração de infraestrutura aeroportuária, também entendido como do exercício de poder de polícia da agência. A nova redação instituiu a Taxa de Fiscalização da Aviação Civil – TFAC e deixou mais explícito o seu fator gerador, de forma a superar omissões do texto anterior que causavam dificuldades na cobrança<sup>46</sup>. Além de mudanças relativas a pessoal e orçamento, a medida foi classificada como competência/regulação, pois as novas regras da TFAC implicaram em uma nova regulamentação para o setor.

<sup>45</sup> As adequações relativas ao corpo de servidores da agência ocorreram através de alteração ou inclusão dos seguintes itens na Lei 11.182/2005: alteração dos artigos 8º, 21, 22, 36, 37, 46 e anexos I e II; inclusão dos artigos: 38-A, 44-A. Fonte: Lei 11.292/2006, disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11292.htm#art1](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11292.htm#art1)

<sup>46</sup> A exposição de motivos da medida provisória 259/2005, no seu item 9, apresenta o objetivo dessas mudanças: No tocante ao exercício do poder de polícia, é proposta nova redação para o art. 29 e a inclusão do art. 29-A na Lei nº 11.182, de 2005, que dispõe sobre a cobrança, pela ANAC, de taxas pelo exercício do poder de polícia, vez que a redação atualmente vigente apresenta omissões que podem acarretar problemas na cobrança. A redação proposta objetiva, além de denominar a Taxa de Fiscalização da Aviação Civil – TFAC, explicitar o fato gerador e os sujeitos passivos da obrigação tributária, estabelecendo ainda os critérios para o recolhimento fora do prazo e o parcelamento de débitos, aplicando as mesmas regras dos demais tributos federais, conferindo segurança à Agência e aos contribuintes acerca do processamento do tributo instituído, de acordo com o Código Tributário Nacional. (EMI Nº 579 /MD/MRE/MDIC/MS/MF/MP/C. Civil-PR/GSI-PR, 2005, Item 9)

O outro caso que merece destaque é a modificação realizada pela Lei 12462 originária da Medida Provisória 527/2011 que tinha como objeto central tratar de aspectos relativos ao setor da aviação civil<sup>4748</sup>. Entre as mudanças efetivadas, a principal delas foi a reorganização institucional do setor da aviação civil, através da criação da Secretaria de Aviação Civil que absorveu determinadas atribuições da ANAC<sup>49</sup>. Segundo a exposição de motivos da medida provisória que 527/2011, essa nova instância institucional seria:

[...] destinada a formular, coordenar e supervisionar as políticas para o desenvolvimento do setor de aviação civil e das infraestruturas aeroportuária e aeronáutica civil. Incumbirá também à nova Secretaria, dentre outras atividades, formular e implementar o planejamento estratégico do setor, elaborar estudos e projeções, elaborar e aprovar os planos de outorgas para exploração da infraestrutura aeroportuária e coordenar os órgãos e entidades integrantes do sistema de aviação civil, em articulação com o Ministério da Defesa. (BRASIL, 2011, item 2).

Observa-se, portanto, que o Executivo buscou centralizar os aspectos mais gerais das políticas relativas ao setor de aviação civil por um lado, mas manteve sob incumbência da agência boa parte de atribuições relevantes, delegadas a ela, como: conceder ou autorizar a exploração da infraestrutura aeroportuária; regular e fiscalizar a outorga de serviços aéreos; estabelecer o regime tarifário da exploração da infraestrutura aeroportuária; implementar, em sua esfera de atuação, a política de aviação civil; entre outros.

Assim, as modificações na lei de criação da ANAC indicam um movimento inicial, próximo a da sua criação, visando dar-lhe maior autonomia e posteriormente, uma reestruturação do setor que implicou em perda de atribuições da agência.

## **ANVISA**

A Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) foi criada pela Lei nº 9.782 de 1999 que também definiu o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária. A proposição inicial foi através da MPV 1791/1998 editada em 30 de dezembro de 1998. Sua tramitação e sanção ocorreu

---

<sup>47</sup> Ementa da MPv 527/2011: Altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, cria a Secretaria de Aviação Civil, altera a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC e da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - INFRAERO, cria cargos de Ministro de Estado e cargos em comissão, dispõe sobre a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários, cria cargos de Controlador de Tráfego Aéreo.

<sup>48</sup> Ao longo do trâmite Legislativo da medida, ocorreram mudanças em relação a proposta original, e o texto final da Lei 12.462/2011 incorporou as regras do Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC, a ser utilizado em licitações e contratos, sobretudo relacionados à realização dos eventos esportivos: Copa do Mundo 2014 e Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016.

<sup>49</sup> Para ver mudanças na íntegra, acessar Lei 12.462/2011: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm#art53](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm#art53)



menos de um mês depois (26/01/1999), e, ainda no mesmo ano de 1999, a agência iniciou suas atividades. Ao longo do período de análise desse estudo, a lei de criação da ANVISA sofreu dez modificações com a ocorrência de 17 tipos de alteração. O tipo mais recorrente de mudança esteve relacionado à aspectos de competência/ regulação (07), seguido por orçamento (5), controle (3) e pessoal (2). Mesmo sendo mais recorrente, em cinco desses casos de competência/regulação as modificações se restringiram a questões regulatórias, sem afetar a dimensão autonomia da agência. Nos outros dois, houve ampliação de atribuições da agência, ampliando o escopo delegativo dado pelo mandante à agência.

Tabela 9 – Alterações realizadas na lei de criação da ANVISA por tipo e impacto na dimensão autonomia (1996 a 2018)

<b>Lei alterou</b>	<b>Data</b>	<b>Tipo alteração</b>	<b>Autonomia</b>
9986/2000	18/07/2000	Pessoal	+
MPV 2190-34/2001	23/08/2001	Competência/Regulação, Controle e Orçamento	+ ; - ; +
10871/2004	20/05/2004	Pessoal	+
11972/2009	06/07/2009	Competência/Regulação	0
12090/2009	11/11/2009	Competência/Regulação	+
12546/2011	14/12/2011	Competência/Regulação e Orçamento	0 ; -
13001/2014	20/06/2014	Competência/Regulação e Orçamento	0 ; -
13043/2014	13/11/2014	Competência/Regulação e Orçamento	0 ; -
13097/2015	19/01/2015	Competência/Regulação, Controle e Orçamento	0 ; + ; -
13411/2016	28/12/2016	Controle	-

Nota: + Ampliou autonomia; 0 Não alterou; - Reduziu autonomia ou Ampliou Controle.

Fonte: Elaboração própria.

Um aspecto importante da análise e classificação das modificações na Lei de criação da ANVISA, e que difere das outras agências analisadas, é o elevado número de situações em que houve perda de autonomia da agência, sobretudo nas alterações de caráter orçamentário. Isso se verifica, pois ao longo do tempo, vários setores receberam isenção de obrigações regulatórias que implicavam no pagamento de taxas à agência, conforme se observa abaixo:

- 12546/2011: isentou os fumígenos destinados à exportação da taxa de fiscalização sanitária que incidia anualmente sobre seus registros<sup>50</sup>.

<sup>50</sup> Os fumígenos, dentre os itens constantes no anexo II da lei, são aqueles que possuem o valor mais elevado de taxa de fiscalização, R\$100.000,00. (Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9782.htm#anexoi9.1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9782.htm#anexoi9.1))

- 13001/2014: isenção do pagamento da Taxa de Fiscalização de Vigilância Sanitária a agricultor familiar, microempreendedor individual e o empreendedor da economia solidária.
- 13043/2014: retirou a obrigatoriedade de renovação anual da Autorização de Funcionamento (AFE) e Autorização Especial (AE), sob as quais incidiam as taxas de fiscalização destinadas à ANVISA<sup>51</sup> de todas as empresas de diversos nichos regulados pela agência – fabricantes, distribuidoras, importadoras, farmácias, drogarias etc., inclusive as que atuam em portos, aeroportos e fronteiras<sup>52</sup>
- 13097/2015: especificou no corpo da lei a isenção de renovação de autorização de funcionamento de empresas especificadas pelo ANEXO II da lei que já havia sido indicada pela Lei 13.043/2014<sup>53</sup>.

Essas mudanças também foram classificadas como do tipo competência/regulação, pois impactaram em aspectos regulatórios dos setores afetados. Além destas situações, relacionadas a orçamento, foram três casos definidos como controle, sendo que em dois deles houve ampliação do controle sobre a agência e em um, redução.

A MPV 2190-34/2001 ampliou os mecanismos de controle, sobretudo externos, ao (a) possibilitar a atuação do ministério da saúde em ações previstas nas competências da Agência Nacional de Vigilância Sanitária; (b) definir os componentes do conselho consultivo da agência; (c) fortalecimento do diretor presidente em detrimento da diretoria colegiada. A Lei 13411/2016 diferentemente da mudança citada anteriormente que impactou outros aspectos para além do controle, implicou exclusivamente no âmbito do controle. Foi identificado que a nova redação dada tinha como objetivo controlar a atuação, sobretudo da diretoria da agência, nos seguintes quesitos: tomada decisões (exigência de apresentação de justificativas técnicas), apreciação dos recursos administrativos (cumprimento de procedimentos e prazos) e na elaboração e

---

<sup>51</sup> Ver comunicado ANVISA de 18/11/2014 disponível em: [http://portal.anvisa.gov.br/noticias/-/asset\\_publisher/FXrpx9qY7FbU/content/esclarecimento-renovacao-de-autorizacoes-afe-e-ae/219201/pop\\_up?\\_101\\_INSTANCE\\_FXrpx9qY7FbU\\_viewMode=print&\\_101\\_INSTANCE\\_FXrpx9qY7FbU\\_languageId=en\\_US](http://portal.anvisa.gov.br/noticias/-/asset_publisher/FXrpx9qY7FbU/content/esclarecimento-renovacao-de-autorizacoes-afe-e-ae/219201/pop_up?_101_INSTANCE_FXrpx9qY7FbU_viewMode=print&_101_INSTANCE_FXrpx9qY7FbU_languageId=en_US)

<sup>52</sup> Ver itens 3.1, 3.2, 5.1 e 7.1 do ANEXO II da Lei 9782/1999, disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19782.htm#anexoii](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19782.htm#anexoii)

<sup>53</sup> Ver informação site ANVISA: <http://portal.anvisa.gov.br/registros-e-autorizacoes/empresas/autorizacao-de-funcionamento/renovacao-e-cancelamento> (consultado em 09/08/2019)

observância do contrato de gestão (definição de parâmetros mínimos e sanção no caso de não cumprimento de metas obrigações).

Dessa forma, o conjunto das mudanças demonstram que no geral a ANVISA foi constituída com grande autonomia regulatória, mas ao longo do tempo, verificou-se que o mandante autou para reduzir obrigações regulatórias junto à agência de determinados nichos do setor regulado e estabelecendo procedimento que proporcionassem maior controle sobre as decisões da agência.

## ANS

A Agência Nacional de Saúde Suplementar foi instituída pela Lei 9.961/2000 e, assim como a ANVISA, teve origem em uma medida provisória editada pelo Poder Executivo (MPV 2012-2/1999)<sup>54</sup>. A lei sancionada tratou exclusivamente de aspectos relacionados agência, diferentemente da maioria das outras agências (ANEEL, ANATEL, ANP, ANVISA, ANTAQ, ANTT e ANCINE), as quais a lei de criação também versou sobre normas de regulamentação do setor.

No período compreendido entre o início das atividades da ANS no ano de 2000 até 2018, foram apenas três alterações na sua lei de criação, sendo a agência que apresentou o menor número de casos analisados. Observa-se na Tabela 10 que os tipos de mudança observados foram: dois relativos a pessoal e um, relativo a, respectivamente, competência/regulação, controle e orçamento.

Tabela 10 – Alterações realizadas na lei de criação da ANS por tipo e impacto na dimensão autonomia (1996 a 2018)

Lei alterou	Data	Tipo alteração	Autonomia
9986/2000	18/07/2000	Pessoal	+
MPV 2177-44/2001	24/08/2001	Competência/Regulação, Controle e Orçamento	+ ; - ; -
10871/2004	20/05/2004	Pessoal	+

Nota: + Ampliou autonomia; 0 Não alterou; - Reduziu autonomia ou Ampliou Controle.

Fonte: Elaboração própria.

As duas modificações relacionadas a aspectos de pessoal se referem às leis que deram um arcabouço normativo que organizou e padronizou a gestão de recursos humanos das agências e estabeleceu os cargos e carreiras dos seus quadros de pessoal (Leis 9986/2000 e 10871/2004).

<sup>54</sup> A MP 2012-2/1999 de 30/12/1999 foi a segunda reedição da proposição originária (MPV 1928/1999 de 25/11/1999) no período de um mês. A primeira reedição se deu através da MPV 2003-1 de 14/12/1999.

O caso que merece destaque se refere a Medida Provisória 2.177-44/2001, que foi um dos marcos normativos da nova regulação do setor de saúde suplementar, que à época se encontrava em processo de estruturação.

Resgatando o histórico do processo Legislativo da Lei 9.656/98 que trata dos planos e seguros privados de assistência à saúde e é anterior à criação da ANS, verifica-se um debate intenso com dificuldades de se chegar a um modelo que fosse aprovado nas duas casas legislativas. A Câmara dos Deputados avançou na matéria, mas ao chegar no Senado houve impasse e diversas alterações passaram a ser demandadas. Segundo Montone (2003):

[...]As alterações definidas pelo Senado acabaram por ser viabilizadas através de uma medida provisória, como opção política, negociada por todos os atores envolvidos no processo naquele momento. Caso o Senado promovesse alterações na Lei, o projeto teria que ser novamente remetido à Câmara, o que prolongaria a discussão e adiaria sua aprovação. (MONTONE, pg. 11, 2003)

A medida provisória adotada foi reeditada 43 vezes<sup>55</sup> até passar a valer como Lei devido a Emenda Constitucional nº 32<sup>56</sup>. No caso da Lei de Criação da ANS as alterações realizadas foram bem significativas. Elas se deram no sentido de ampliação de suas atribuições, redução de fontes potenciais de receita (ex.: isenções a determinados nichos do setor), ampliação do controle externo, ampliando os membros componentes do conselho consultivo, e interno, com alteração da regra de deliberação da diretoria colegiada (incluiu como forma de tomada de decisões, o mínimo três votos coincidentes, além de a diretoria colegiada ser definida como última instância de recurso administrativo).

Diante disso, e analisando o contexto no qual as mudanças se deram, a MPV-2.177-44/2001 é reflexo de um processo de amadurecimento do modelo de regulação até se chegar em um formato que incorporasse uma agência reguladora. Essa escolha se deu diante da complexidade

---

<sup>55</sup> Ver reedições da MPV 1.665/1998, em: <http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/ab695613057d1fbd032569d6006c3b32/f8f329123ac71b6f03256a0300678f7f?OpenDocument>

<sup>56</sup> A Emenda Constitucional nº 32, de 11/09/2001, em seu Art. 2º colocou que: As medidas provisórias editadas em data anterior à da publicação desta emenda continuam em vigor até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional. Como a MPV 2177-44/2001 não foi objeto de apreciação pelo Congresso Nacional, nem houve medida provisória posterior que a revogasse, ela manteve sua vigência.

e dificuldades no empreendimento de regulação do setor, tendo em vista, sobretudo, problemas de coordenação enfrentados pelo Executivo<sup>57</sup>.

## **ANCINE**

A Agência Nacional do Cinema foi a única agência a ser criada por uma medida provisória, a MP 2.228-1/2001. Nela, além da ANCINE, também foi tratado da regulamentação do setor, estabelecendo os princípios gerais da Política Nacional do Cinema, criando o Conselho Superior do Cinema e estabelecendo mecanismos financeiros de fomento à indústria do audiovisual. Tal medida foi resultado das discussões do Grupo Executivo de Desenvolvimento da Indústria do Cinema – GEDIC, criado no âmbito do governo federal, com o objetivo de “definir um projeto estratégico para o desenvolvimento da indústria cinematográfica brasileira”<sup>58</sup> (EMI nº 359, CC/MDIC/Minc, 2001).

Cumprir destacar que, assim como em outros casos de Medidas Provisórias editadas no ano de 2001, a MP 2.228-1/2001 teve sua validade mantida, devido a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 32 de 11/09/2001, que no seu artigo 2º determinou: “As medidas provisórias editadas em data anterior à da publicação desta emenda continuam em vigor até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional”. Posteriormente não houve legislação expressa revogando a MP e assim, ela continuou vigorando.

No período de 17 anos (2001 a 2018), foram identificadas 12 alterações na lei de criação da ANCINE, apresentadas na Tabela 11. Em relação aos tipos de alteração, a partir da análise foram identificadas 15 ocorrências, sendo nove casos relacionados à aspectos de competência/regulação, três à pessoal, dois a orçamento e um a controle.

---

<sup>57</sup> Montone (2003) ilustra isso ao colocar: “A amplitude da tarefa e o ineditismo do processo, aliados à separação da regulamentação e fiscalização econômico-financeira da regulamentação e fiscalização da produção dos serviços de assistência à saúde, dificultaram a coordenação e impediram a unidade estratégica, necessária ao processo de regulação. Os problemas de efetividade daí advindos foram habilmente explorados por uma parcela do mercado.” (pgs. 14 e 15)

<sup>58</sup> O grupo de trabalho teve suas atividades efetivas durante 11 meses. Era coordenado pela Casa Civil da Presidência da República e contava com a participação de vários ministérios e de representantes do setor. Decreto de criação do GEDIC, DSN 13/09/2000, disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/DNN/2000/Dnn9026.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/2000/Dnn9026.htm)

Tabela 11 – Alterações realizadas na lei de criação da ANCINE por tipo e impacto na dimensão autonomia (1996 a 2018)

Lei alterou	Data	Tipo alteração	Autonomia
10454/2002	13/05/2002	Competência/Regulação e Orçamento	+ ; +
10682/2003	28/05/2003	Pessoal	-
10871/2004	20/05/2004	Pessoal	+
11314/2006	03/07/2006	Pessoal	+
11329/2006	25/07/2006	Competência/Regulação	0
11437/2006	28/12/2006	Competência/Regulação e Orçamento	+ ; -
12375/2010	30/12/2010	Competência/Regulação	0
12485/2011	12/09/2011	Competência/Regulação e Controle	+ ; -
12599/2012	23/03/2012	Competência/Regulação	+
13196/2015	01/12/2015	Competência/Regulação	0
13524/2017	27/11/2017	Competência/Regulação	0
13594/2018	05/01/2018	Competência/Regulação	0

Nota: + Ampliou autonomia; 0 Não alterou; - Reduziu autonomia ou Ampliou Controle.

Fonte: Elaboração própria.

Uma outra distinção da ANCINE em relação as outras agências é que além de regular e fiscalizar o setor, ela recebeu a atribuição de fomento. Diante disso, o que se verifica nas mudanças realizadas na norma ao longo do tempo é que boa parte delas, se deram nos mecanismos de fomento<sup>59</sup> e por isso o número elevado da tipologia competência/regulação, e sem que impactasse na dimensão autonomia.

Entre os três casos em que houve redução da autonomia da agência, eles ocorreram através de mudanças relativas a pessoal, orçamento e controle. No primeiro caso, a Lei 10682/2003 estabeleceu limite temporal para a contratação de pessoal técnico por tempo determinado de pessoal, por parte da ANCINE, durante o período de instalação da agência. Segundo o relator da matéria na comissão mista do congresso nacional, deputado Paulo Pimenta (PT-RS):

[...] Outrossim, a pedido do Poder Executivo, e para aperfeiçoar a redação do art. 65 da Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, inserimos dispositivo no PLV com vistas a deixar claro que as contratações por tempo determinado no âmbito da ANCINE somente serão permitidas até 5 de setembro de 2005, e não enquanto não for completado o seu quadro próprio de pessoal, como consta do texto atual daquela medida provisória. O art. 65, ao vedar a "recontratação antes de decorridos 24 meses do término do contrato", implicitamente admite que a ANCINE possa funcionar com quadro

<sup>59</sup> Os mecanismos de fomento e incentivo ao setor do audiovisual, presentes na MP 2.228-1/2001 são: Contribuição Para O Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional – CONDECINE, Fundos De Financiamento Da Indústria Cinematográfica Nacional – FUNCINES, Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional – PRODECINE, além do Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro – PRODAV e do Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Infraestrutura do Cinema e do Audiovisual - PRÓ-INFRA incluídos em 2006 através da Lei nº 11.437.

provisório por mais de 4 anos, o que não parece nem um pouco razoável. Cumpre notar que a implantação da autarquia não pressupõe que todos os cargos do quadro próprio de pessoal estejam ocupados. Ademais, cabe registrar que, até o momento, tais contratações não foram feitas.” (BRASIL, 2003)

A medida colocada à época, limitou o papel da agência na gestão desse tipo de contratação de pessoal. Mesmo sendo importante o estabelecimento do quadro de pessoal próprio, a proposição que veio a tratar disso só foi aprovada posteriormente (Lei 10.871/2004), demonstrando uma escolha do mandante em manter uma situação de indefinição sobre o tema durante um por um período em favor da escolha da não decisão.

O segundo momento de redução da autonomia se deu em relação ao orçamento, através da Lei 11437/2006, que retirou a principal fonte de receita da agência, definida como responsável por custear as atividades da agência CONDECINE (Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional). Antes da alteração a CONDECINE tinha, ao mesmo tempo, o papel de mecanismo de fomento e de custeio do órgão regulador, semelhante às taxas de fiscalização presentes em outras agências, e passou a destinada somente ao fomento de programas e projetos do setor.

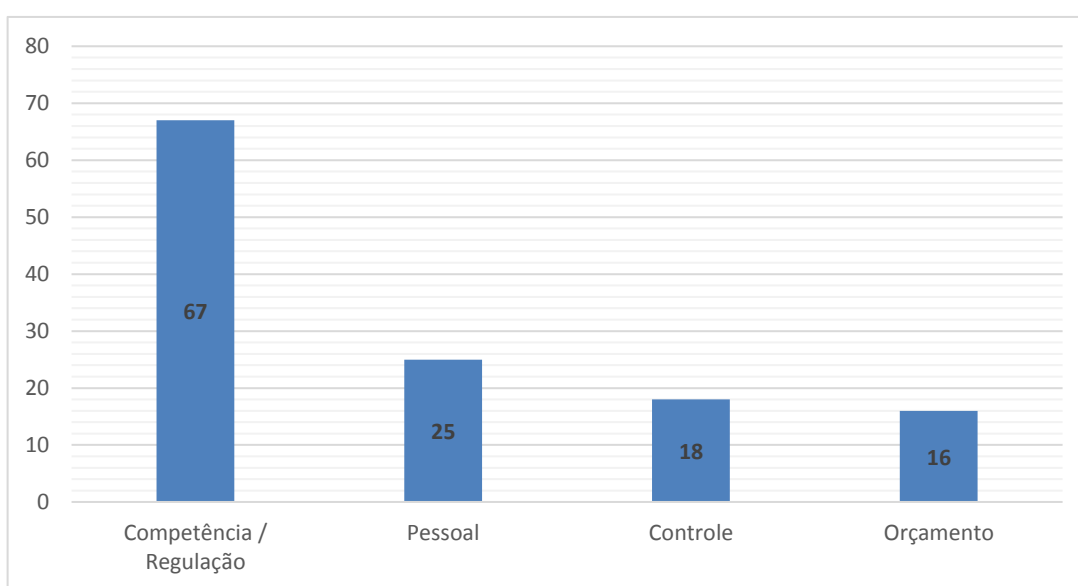
Por fim, o último caso desse tipo ocorreu com a ampliação do controle sobre a agência. A Lei 12485/2011 que teve como propósito regular o serviço de TV por assinatura e impactou em vários aspectos regulatório de competência da ANCINE e no setor do audiovisual como um todo. No que tange especificamente a agência, foram incluídos mecanismos que de maior transparência da agência em relação as suas ações administrativas, como, por exemplo, a exigência de produção de relatórios de gestão e de plano trabalho. O que se verificou é que , por um lado, ocorreram mudanças relacionadas à regulação do setor e consequente ampliação das atribuições da agência, e por outro o estabelecimento de mecanismo de controle sobre as suas ações.

Assim, mesmo apresentando esses casos de redução da autonomia, foram identificados mais casos de ampliação, sobretudo em relação às competências e pessoal. Portanto, esses aspectos, aliados a questão das intervenções relacionadas aos mecanismos de fomento, comportam o percurso de alterações realizadas na ANCINE.

## Análise Comparada

A partir da análise realizada para cada agência, a primeira informação a ser destacada diz respeito ao total de tipos de alteração observadas. O Gráfico 1 traz os quantitativos agregados de cada categoria, no qual se verifica que as modificações relacionadas à competência/regulação apresentaram maior quantidade, seguida por pessoal, controle e por último orçamento.

Gráfico 1 – Total de tipos de alterações às leis de criação das agências reguladoras federais (1996 a 2018)



Fonte: Elaboração própria.

Um dos aspectos para essa preponderância de alterações relacionadas à Competência/Regulação tem relação com o fato de que das 10 leis analisadas 7 delas trazem aspectos regulatórios do setor. Isso é corroborado pelo volume de casos nos quais não houve impacto sobre a autonomia da agência por se tratarem especificamente de aspectos regulatórios, como por exemplo, na ANP em que isso ocorreu 11 vezes e na ANEEL 8 vezes. Não obstante, os resultados obtidos neste estudo, quando comparados aos apresentados por Jordão, Ribeiro, Salinas & Sampaio (2019), em pesquisa sobre os tipos de iniciativas legislativas que tinham como tema as agências reguladoras, há convergência no que se refere à predominância das alterações relativas à competência/regulação, indicando esse tipo de matéria legislativa como agenda mais recorrente quando o tema é agência reguladora.

Sob a ótica da relação de delegação, conforme apresentado na tabela abaixo, observa-se que de maneira geral, a atuação mais recorrente do mandante foi no sentido de ampliar a autonomia



das agências, ou seja, evidenciando um processo de consolidação do modelo institucional de Agências Reguladoras adotado a partir da década de 1990 no Brasil. Contudo, é importante destacar nuances observadas entre as agências, sobretudo quando agrupadas pelo tipo de setor regulado. Verifica-se que as agências do setor de infraestrutura sofreram, proporcionalmente, menos alterações (17%) que implicaram na redução da autonomia do que as do setor social (30%). Tal fato dialoga com a discussão colocada pela literatura sobre a escolha de um modelo único de agências para todos os setores, sendo que, para parte dela, o setor social deveria ter um modelo mais próximo ao de agência executiva, com maior controle pelo mandante, e os dados demonstram uma atuação nesse sentido. O mandante, no período analisado, promoveu mudanças importantes na ANVISA e ANS buscando obter maior controle sobre elas<sup>60</sup>.

Tabela 12 – Distribuição das alterações em relação à dimensão autonomia por agência reguladora (1996 a 2018)

Setor	Agência	Redução		Ampliação		Não alterou		Total	
		N	%	N	%	N	%	N	%
Infraestrutura	ANA	3	38%	5	63%	0	0%	8	100%
	ANAC	2	29%	2	29%	3	43%	7	100%
	ANATEL	1	14%	4	57%	2	29%	7	100%
	ANEEL	1	6%	7	41%	9	53%	17	100%
	ANP	2	10%	8	38%	11	52%	21	100%
	ANTAQ	3	23%	5	38%	5	38%	13	100%
	ANTT	3	19%	8	50%	5	31%	16	100%
	<b>Total</b>	<b>15</b>	<b>17%</b>	<b>39</b>	<b>44%</b>	<b>35</b>	<b>39%</b>	<b>89</b>	<b>100%</b>
Social	ANCINE	3	20%	7	47%	5	33%	15	100%
	ANS	2	40%	3	60%	0	0%	5	100%
	ANVISA	6	35%	6	35%	5	29%	17	100%
	<b>Total</b>	<b>11</b>	<b>30%</b>	<b>16</b>	<b>43%</b>	<b>10</b>	<b>27%</b>	<b>37</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria.

Tratando sobre a atuação de redução, ampliação ou não alteração da autonomia das agências em cada tipo de alteração realizada, a Tabela 13 refina o perfil de atuação do mandante. No caso das modificações relacionadas a Competência/Regulação, observa-se uma atuação predominante em ampliar as atribuições das agências e não reduzi-las, sendo que no setor de infraestrutura o mandante atuou proporcionalmente mais vezes nesse sentido.

Em relação ao tipo Pessoal, as agências do setor social tiveram maior grau de alteração nas suas leis de criação classificadas como ampliação de autonomia, pois, diferentemente do setor de

<sup>60</sup> ANVISA ver MPV 2190-34/2001; ANS ver MPV 2177-44/2001.

infraestrutura, não sofreram alterações que não mudaram a sua autonomia, o que impactou no computo geral do cálculo. Por fim, nas outras duas dimensões: Controle e Orçamento, verifica-se que as agências do setor social tiveram maior redução de autonomia

Tabela 13 – Distribuição dos tipos de alterações por agência reguladora e por impacto na dimensão autonomia (1996 a 2018)

Setor	Agência	Competência/Regulação			Pessoal			Controle			Orçamento			Total alterações
		Ampliou (+)	Reduziu (-)	Não alterou (0)	Ampliou (+)	Reduziu (-)	Não alterou (0)	Ampliou (+)	Reduziu (-)	Não alterou (0)	Ampliou (+)	Reduziu (-)	Não alterou (0)	
		N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	
Infraestrutura	ANAC	0	1	1	1	0	1	0	1	0	1	0	1	7
	ANATEL	2	0	2	1	0	0	1	0	0	0	1	0	7
	ANEEL	5	0	8	1	0	1	1	1	0	0	0	0	17
	ANP	5	1	11	2	0	0	1	1	0	0	0	0	21
	ANTAQ	4	0	0	1	0	3	0	2	1	0	1	1	13
	ANTT	6	0	0	1	0	4	0	2	0	1	1	1	16
	ANA	4	0	0	1	1	0	0	2	0	0	0	0	8
	<b>Total</b>	<b>26</b>	<b>2</b>	<b>22</b>	<b>8</b>	<b>1</b>	<b>9</b>	<b>3</b>	<b>9</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>89</b>
%	52,0%	4,0%	44,0%	44,4%	5,6%	50,0%	23,1%	69,2%	7,7%	25,0%	37,5%	37,5%	-	
Social	ANCINE	4	0	5	2	1	0	0	1	0	1	1	0	15
	ANS	1	0	0	2	0	0	0	1	0	0	1	0	5
	ANVISA	2	0	5	2	0	0	1	2	0	1	4	0	17
	<b>Total</b>	<b>7</b>	<b>0</b>	<b>10</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>0</b>	<b>37</b>
	%	41,2%	0,0%	58,8%	85,7%	14,3%	0,0%	20,0%	80,0%	0,0%	25,0%	75,0%	0,0%	-

Fonte: Elaboração própria.

Diante da análise comparada entre as agências reguladoras, temos um processo de busca pela consolidação institucional desse tipo de órgão e de ampliação do modelo a outros setores para além daqueles inseridos no contexto da década de 1990 de quebra de monopólios e redução do papel do Estado na atuação direta na provisão de bens e serviços. O duplo mandante buscou ampliar as atribuições e, na maior parte delas a autonomia, sobretudo nas agências do setor de infraestrutura.

Um aspecto importante observado é que em determinados momentos da trajetória institucional das agências, o alinhamento das preferências do mandante com a agência se deu em virtude de uma situação conjuntural do setor regulado ou uma alteração na visão política do Executivo, principalmente. A ANEEL, por exemplo, a partir da crise do setor energético em 2001 e 2002,

passou por mudanças na sua esfera de atuação, com ampliação das suas atribuições. No outro aspecto, a ANP, que com a descoberta das reservas de petróleo no pré-sal, perdeu algumas prerrogativas, para dar maior centralidade ao Executivo (Governo Lula 2003-2010) que buscava ter maior controle sobre determinados aspectos das atividades do setor. Portanto, para além do escopo da análise desse estudo, fica evidente como a dinâmica do alinhamento de perdas de delegação, visto através do resultado (alteração legislativa) tem um caminho que envolve vários atores em várias arenas.

## **Conclusão**

Este trabalho buscou analisar a relação de delegação entre o as agências reguladoras federais e os agentes políticos que delegam poder a elas. A partir da revisão da literatura que trata do processo de delegação às agências reguladoras, foi sopesada as características do contexto institucional e histórico de surgimento dessa burocracia no Brasil. O principal resultado dessa análise foi a adoção de um modelo mandante-agente formado por um duplo mandante: Executivo e Legislativo.

Diante disso, foi definido um quadro analítico para investigar como se dá a atuação do mandante na alteração do “contrato” inicial de delegação firmado com a agência. Para tanto, considerou-se a lei de criação das agências reguladoras como ponto nodal dessa atuação, sendo realiza a análise e classificação de todas as alterações legislativas realizadas na lei de criação de cada agência, como forma de identificar sob quais aspectos o mandante tenderia a agir para a reequilibrar a relação de delegação. Importante sublinhar que do ponto de vista do duplo mandate, verificou-se que o durante a tramitação das leis, na maioria dos casos analisados o Executivo foi responsável pela proposição da matéria, com o Legislativo exercendo papel relevante na construção do texto final sancionado diferente daquele inicialmente proposto.

Os resultados obtidos demonstram que de maneira geral, na trajetória das agências o mandante tende a atuar modificando a lei de criação das agências, mais em questões relacionadas as suas atribuições ou mesmo em aspectos relativos à regulação. Isso foi observado de forma mais contundente para as agências primeira geração (ANEEL, ANP e ANATEL) e em um sentido mais amplo nas outras agências ligadas ao setor de infraestrutura (ANA, ANTT, ANTAQ e ANAC). Não obstante, mudanças relacionadas à controle foram mais significativas para as agências do setor social, incluindo as de segunda geração (ANVISA, ANS) mais a ANCINE. Um ponto observado sobre esses casos é que em sua maioria estavam associados à outras mudanças relacionadas à competência/regulação, ou seja, por um lado o mandante dava mais autonomia ao agente, lhe concedendo novas atribuições, e por outro, incorporava, na mesma alteração, mecanismos de controle que permitissem um acompanhamento prévio ou posterior das ações ou resultados das ações do agente.

Um achado importante da análise empírica diz respeito a discussão sobre o modelo de agência reguladora e agência executiva, onde foi observada uma distinção entre agências do setor de

infraestrutura e agências do setor social. Os dados apontaram que proporcionalmente ao total de tipos de modificações classificadas para cada agência, houve um maior grau de atuação do mandante na redução de autonomia em duas agências do setor social (ANS, ANVISA e ANCINE), sobretudo naquelas de âmbito de Pessoal, Controle e Orçamentário. Isso indica que nessas agências, haveria uma maior divergência entre os interesses do mandante e do agente, e assim, o mandante atuaria mais vezes buscando realinhar as preferências. Em última análise, se o mandante tem que atuar constantemente com perdas de agência, o modelo de agência com elevado grau de independência, para esses casos, não seria o mais adequado, e sim, aquele que ele pudesse ter maior interferência.

Por fim, foi verificado que em todo o período analisado, em nenhum momento foi efetivada alteração nas características estruturais do modelo inicial de agências reguladoras implantado no Brasil. Uma hipótese a ser investigada em novas agendas de pesquisa, é que o aprendizado institucional obtido através das escolhas realizadas e mais de forma mais ampla, a dependência de trajetória, dificultariam mudanças estruturais nas agências, sendo possível medidas incrementais.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de (1999). Negociando a Reforma: a privatização de empresas públicas no Brasil. Dados, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 421-451. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581999000300002&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000300002&lng=pt&nrm=iso)>.

\_\_\_\_\_; MOYA, Maurício (1997). "A Reforma Negociada: O Congresso e a Política de Privatização". Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 12, nº 34, pp. 119-132.

ARAÚJO, Luiz Eduardo Diniz (2018). O controle das agências reguladoras pelo Poder Legislativo. Revista de informação legislativa: RIL, v. 55, n. 217, p. 203-221, jan./mar. Disponível em: <[http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/217/ril\\_v55\\_n217\\_p203](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/217/ril_v55_n217_p203)>.

BAIRD, M. F (2014). O lobby na regulação da publicidade de alimentos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. In: IX Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP). Brasília. Estado e políticas públicas.

BATISTA, Mariana (2012). Mecanismos de Participação e Atuação de Grupos de Interesse no Processo Regulatório Brasileiro: o caso da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). Revista de Administração Pública (Impresso), v. 4, p. 969-992.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF, 5 de out.1988.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Plano diretor da reforma do aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República, 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>

BRASIL. Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996. *Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências.* Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19427cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19427cons.htm)

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

BRASIL. Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997b. *Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências.* Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19478.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19478.htm)

BRASIL. Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999. Define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19782.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19782.htm)

BRASIL. Lei nº 9.961 de 28 de janeiro de 2000a. *Cria a Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS e dá outras providências.* Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19961.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19961.htm)

BRASIL. Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000b. *Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas - ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências.* Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19984.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19984.htm)

BRASIL. Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001a. *Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências.* Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110233.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110233.htm)

BRASIL. Exposição de motivos interministerial nº 009/MT/MP, de 13 de junho de 2001b. [Submete a apreciação projeto de Medida Provisória que altera o a Lei nº 10.233/2001, que dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências.] Disponível em (pg 21283): [http://imagem.camara.gov.br/dc\\_20.asp?selCodColecaoCsv=J&DataIn=10/10/2001&txpagina=21283&altura=700&largura=800#/](http://imagem.camara.gov.br/dc_20.asp?selCodColecaoCsv=J&DataIn=10/10/2001&txpagina=21283&altura=700&largura=800#/)

BRASIL. Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001c. *Estabelece princípios gerais da Política Nacional do Cinema, cria o Conselho Superior do Cinema e a Agência Nacional do Cinema - ANCINE, institui o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional - PRODECINE, autoriza a criação de Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional - FUNCINES, altera a legislação sobre a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional e dá outras providências.* Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/2228-1.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2228-1.htm)

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Parecer de plenário PPP 1 MPV11203, de 13 de maio de 2003. [Parecer Proferido em Plenário, Dep. Paulo Pimenta, pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa; pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência; pela adequação financeira e orçamentária e, no mérito, pela aprovação desta MPV 112/2003 na forma do Projeto de Lei de Conversão apresentado; e rejeição das Emendas de nºs 1 a 16], Diário da Câmara dos Deputados de 14 de maio de 2003, pgs. 20286 a 20294. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD14MAI2003.pdf#page=238>

BRASIL. Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005. *Cria a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, e dá outras providências.* Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2004-2006/2005/Lei/L11182.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2004-2006/2005/Lei/L11182.htm)

BRASIL. Exposição de motivos interministerial nº 31/MP/MD/MF/MJ/CCivil-PR, de 18 de março de 2011. [Submete Medida Provisória que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, cria a Secretaria de Aviação Civil, altera a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC, e da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - Infraero, cria cargos de Ministro de Estado e cargos em comissão, dispõe sobre a contratação

de controladores de tráfego aéreo temporários e cria cargos de Controlador de Tráfego Aéreo]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2011-2014/2011/Exm/EMI-31-MP-MD-MF-MJ-CCIVIL-PR-Mpv527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2011-2014/2011/Exm/EMI-31-MP-MD-MF-MJ-CCIVIL-PR-Mpv527.htm)

BRASIL. Exposição de motivos nº 00012-A/SEP-PR /MF/MT/AGU, de 03 de dezembro de 2012. [Submete proposta de Medida Provisória que dispõe sobre novo regime de exploração dos portos organizados e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2011-2014/2012/Exm/EMI-12-A-SEP-PR-MF-MT-AGU-Mpv-595-12.doc](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2011-2014/2012/Exm/EMI-12-A-SEP-PR-MF-MT-AGU-Mpv-595-12.doc)

BRASIL. Lei nº 13.575, de 26 de dezembro de 2017. *Cria a Agência Nacional de Mineração (ANM); extingue o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM); altera as Leis nº 11.046, de 27 de dezembro de 2004, e 10.826, de 22 de dezembro de 2003; e revoga a Lei nº 8.876, de 2 de maio de 1994, e dispositivos do Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967 (Código de Mineração)*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ ato2015-2018/2017/lei/113575.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ ato2015-2018/2017/lei/113575.htm)

CHILDS, William R. (2005). *The Texas Railroad Commission: Understanding Regulation in America to the Mid-Twentieth Century*. College Station, TX: Texas A&M University Press.

EPSTEIN, D. O'HALLORAN Sharyn (1999). *Delegating Powers: A Transaction -Cost Approach to Policymaking under Separate Powers*. New York: Cambridge University Press.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. (2009). Poder de Agenda e Políticas Substantivas. In: Magna Inacio; Lucio Renno. (Org.). *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. Belo Horizonte: UFMG, 77-104.

GOMES, J. B. (2006). Agências reguladoras: a “metamorfose” do Estado e da democracia (uma reflexão de direito constitucional e comparado). In: BINENBOJM, Gustavo (Coord.). *Agências reguladoras e democracia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 21-57.

HUBER, J. D., SHIPAN, C. R. (2002). *A comparative theory of legislation, discretion, and the policy - making process in: Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*. New York, NY: Cambridge University Press, 78 - 108.

JORDÃO, Eduardo; RIBEIRO, Leandro Molhano; SALINAS, Natasha Schimitt Caccia; SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro (2019). A produção legislativa do Congresso Nacional sobre agências reguladoras. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 56, n. 222, p. 75-107, abr./jun. 2019. Disponível em: [http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/222/ril\\_v56\\_n222\\_p75](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/222/ril_v56_n222_p75)

KIEWIET, D. Roderick e MCCUBBINS, Mathew (1991). *The Logic of Delegation. Congressional Parties and the Appropriations Process*. Chicago, University of Chicago Press.

KING, Gary; KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney. (1994). *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton University Press.

LIJPHART, Arend (1971). “Comparative Politics and the Comparative Method”. *American Political Science Review*, v. 65, pp. 682-693.



LUPIA, Arthur (2001). "Delegation of Power: Agency Theory." In Neil J. Smelser and Paul B. Baltes (eds.) *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences* 5: 3375 - 3377. Oxford, UK: Elsevier Science Limited.

MARTINS, H. Falcão (2002). *Reforma do Estado e coordenação governamental: as trajetórias das políticas de gestão pública na era FHC*. In: Abrucio, Fernando e Maria Rita Loureiro (org.) *O Estado numa Era de Reformas: os Anos FHC*. Versão eletrônica: Brasília, SEGES-MP.

McCUBBINS, Matthew; SCHWARTZ, Thomas (1984). *Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols Versus Fire Alarms*. *American Journal of Political Science*, 28:165-179.

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

\_\_\_\_\_ (2001). *A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 16(46), 56-68. <https://doi.org/10.1590/S0102-69092001000200003>

\_\_\_\_\_ (2002). "As agências regulatórias: gênese, desenho institucional e governança". In: ABRUCIO, F. L. e LOUREIRO, M. R. (org.) *O Estado numa era de reformas: Os Anos FHC*. Versão eletrônica: Brasília, SEGES-MP.

MENEZES, M. (2012). *O Papel do Congresso Nacional e do Tribunal de Contas da União na Fiscalização das Agências Reguladoras: abdicação ou delegação de poderes?* *Revista Debates (UFRGS)*, v. 6, 29-52.

MICHELS, R. (1915). *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*. Free Press, Glencoe, IL.

MOE, Terry. (1984). "The New Economics of Organization". *American Journal of Political Science*, vol. 28, nº 4, 739-777.

MONTONE, Januario (2003) *Evolução e Desafios da Regulação do Setor de Saúde Suplementar / Januario Montone, Agência Nacional de Saúde Suplementar (Brasil)*. - Rio de Janeiro: ANS. Disponível em: [http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/ans/serie\\_ans4.pdf](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/ans/serie_ans4.pdf)

MOTTA, Paulo Roberto Ferreira (2003). *Agências reguladoras*. 1. ed. Barueri, SP: Manole, v. 1. 441p.

MUELLER, B.; PEREIRA, C. (2002). *Credibility and the design of regulatory agencies in Brazil*. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 22, n. 3, p. 87, July/Sept.

OLIVA, Rafael (2006). *Accountability Parlamentar no presidencialismo brasileiro: decifrando o caso das agências reguladoras*. Fundação Getulio Vargas, São Paulo, Tese de Doutorado em Administração Pública e Governo.

PACHECO, Regina Silvia Viotto Monteiro (2006). *Regulação no Brasil: Desenho das Agências e Formas de Controle*. *RAP. Revista Brasileira de Administração Pública*, v. 4, 523-543.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo (2000). Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. *Rev. bras. Ci. Soc.*, São Paulo, v. 15, n. 43, 45-67.

PASQUARELLI, Bruno (2014). *Política Comparada: Tradições, Métodos e Estudos de Caso*. Revista Agenda Política, v. 2, 10.

PELTZMAN, Sam (1989). "The Economic Theory of Regulation after a Decade of Deregulation". *Brookings Papers on Economic Activity*, pp. 1-60.

PÓ, Marcos Vinicius; ABRUCIO, Fernando Luiz (2006). Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. *Rev. Adm. Pública* vol. 40 No. 4; Rio de Janeiro.

SANTANA, Ângela (2002). Agências Executivas e Agências Reguladoras - o processo de agenciificação: pressupostos do modelo brasileiro e balanço da experiência. In: MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *Balanço da Reforma do Estado no Brasil. A Nova Gestão pública*. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão SEGES, Brasília, 75-94.

STIGLER, G. T. (1975). *The Citizen and the State: Essays on Regulation*. Chicago, The University of Chicago Press.

TÁCITO, Caio (1961). O equilíbrio financeiro na concessão de serviço público. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 63, p. 1-15, Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/21455>>. Acesso em: 13 Jan. 2020.

THATCHER, Mark; STONE SWEET, Alec. (2003). Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions. In: \_\_\_\_\_ (Orgs.). *The Politics of Delegation*. London: Frank Cass, 1-22.

TSEBELIS, George (2009). *Atores com poder de veto: como funcionam as instituições políticas*. Rio de Janeiro: FGV, 2009. 440 p.

VOLDEN, Craig (2002). "A Formal Model of the Politics of Delegation in a Separation of Powers System." *American Journal of Political Science* 46(January): 111 – 133.

WEBER M. (1946). "Economy and Society." In H.H. Gerth and C. Wright Mills, (eds.), *From Max Weber: Essays in Sociology*. Oxford University Press.