

| | |
|---------------------------|--|
| Título do capítulo | CAPÍTULO 9 AS AGÊNCIAS REGULADORAS BRASILEIRAS NO SÉCULO XXI: ENRAIZAMENTO INSTITUCIONAL E CARACTERÍSTICAS ORGANIZACIONAIS EM PERSPECTIVA COMPARADA |
| Autor(es) | Bruno Queiroz Cunha Isabella de Araujo Goellner |
| DOI | DOI: http://dx.doi.org/ 10.38116/978-65-5635-012-7cap9 |

| | |
|--------------------------|--|
| Título do livro | REFORMAS DO ESTADO NO BRASIL TRAJETÓRIAS, INOVAÇÕES E DESAFIOS |
| Organizadores(as) | Pedro Luiz Costa Cavalcante Mauro Santos Silva |
| Volume | 1 |
| Série | Reformas do Estado |
| Cidade | Rio de Janeiro |
| Editora | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) |
| Ano | 2020 |
| Edição | 1ª |
| ISBN | 978-65-5635-012-7 |
| DOI | DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7 |

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2020

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

AS AGÊNCIAS REGULADORAS BRASILEIRAS NO SÉCULO XXI: ENRAIZAMENTO INSTITUCIONAL E CARACTERÍSTICAS ORGANIZACIONAIS EM PERSPECTIVA COMPARADA¹

Bruno Queiroz Cunha²
Isabella de Araujo Goellner³

1 INTRODUÇÃO

Poucos temas estão tão intrinsecamente associados ao chamado movimento gerencialista, ou seja, à ascensão da nova gestão pública (NGP), como o da regulação e reformas regulatórias. Mundo afora, a NGP instrumentalizou a criação de novos arranjos institucionais e de órgãos regulatórios com características próprias, dentro de um desenho consistente com o eixo desestatizante e despolitizante da NGP.

No Brasil, o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) não deixou dúvidas quanto ao seu alinhamento a essa agenda dupla, ou seja, o gerencialismo combinado a propostas inovadoras no campo da regulação. Todavia, nota-se também que o PDRAE é, verdadeiramente, pouco detalhado na temática da regulação. Embora o plano recomende que a reforma administrativa sirva ao processo de instauração de um novo Estado regulador no país – o qual surgiria como produto de uma reforma de Estado mais ampla do que a iniciativa reformista circunscrita à esfera da gestão pública –, não se pode afirmar que estão no plano propostas prontas e acabadas no campo da regulação.

Contudo, a filiação programática ao movimento de reformas regulatórias vigente nos anos 1990 ao redor do mundo, somada à estratégia de desconcentração do Estado por intermédio da criação de agências (ou agencificação), fez com que o PDRAE impulsionasse a instauração de agências reguladoras no Brasil. Esses órgãos concretizaram transformações no terreno das relações entre a administração pública e o mercado (e destes para com a sociedade), acompanhando o processo de privatização de empresas e delegação de serviços públicos em curso na mesma época.

Portanto, a fim de avaliar o grau de implementação do PDRAE e as modificações institucionais que dele se seguiram, como propõe este livro, mostra-se crucial

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7cap9>

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental, licenciado.

3. Pesquisadora assistente na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

inspecionar como suas expectativas referentes ao enraizamento do Estado regulador se efetivaram na prática. O fim último deste capítulo é, portanto, dimensionar o grau de adesão do Estado brasileiro ao modelo regulatório abraçado pelo PDRAE. Faz-se tal análise investigando precipuamente a trajetória de fortalecimento institucional e a estruturação de elementos organizacionais centrais das agências reguladoras federais.

Para tanto, o capítulo assenta o referencial teórico de suporte e lançam-se proposições interpretativas acerca do processo de evolução das agências brasileiras ao longo dos últimos 25 anos. Essas proposições são averiguadas utilizando-se dados longitudinais de carreiras do serviço público e evidências advindas de *survey* realizado em 2018 – nesse caso, com uma grande amostra que inclui agências reguladoras, mas não só.

Ao final, entende-se que precedentes internacionais que serviram de base para a mutação do Estado no sentido do novo perfil regulatório foram também modulados pelas particularidades administrativas e políticas brasileiras. O resultado, como veremos, em parte confirma e em parte frustra as expectativas do PDRAE e de seus idealizadores. Contudo, uma conclusão mais abrangente aponta para o enraizamento e a normalização do modelo de agências, o qual segue atendendo a tendências dominantes no campo da gestão pública.

2 REFORMAS ADMINISTRATIVAS E AGÊNCIAS REGULADORAS

2.1 Notas teóricas acerca das agências reguladoras

Regulação é um tema de alcance teórico-conceitual bastante amplo.⁴ Porém, considerada a estratégia teórico-metodológica deste capítulo, importa ressaltar, em especial, o componente histórico-contextual que informa o estudo do tema e, por conseguinte, também a criação das agências reguladoras no Brasil.

Uma observação de ordem mais geral aponta para a importância da tradição jurídica e da cultura administrativa no desdobramento formal da regulação e suas instituições (Campbell e Pedersen, 2007). Por esse motivo, não somente se averigua que o termo *regulação* toma sentidos variados em diferentes regimes jurídicos e sistemas políticos mundo afora, mas também que seus objetivos se diversificam na prática, a depender das características e metas em cada jurisdição (Marcou e Moderne, 2005; Martins, 2011).

A diversidade que permeia a regulação também implica que, em muitos casos, permita-se expressar, por meio de suas instituições, diferentes tipos de objetivos políticos e sociais. A história demonstra que, não raro, essa abrangência

4. Para o aprofundamento acerca das nuances conceituais da regulação, ver, por exemplo, Koop e Lodge (2015) e Baldwin, Cave e Lodge (2012).

substantiva termina por relativizar a prescritividade contida na ideia de correção de falhas de mercado, reposicionando-a como argumento principal para o exercício da regulação ou mesmo afastando-a quase que por completo (Feintuck, 2010; Lodge e Wegrich, 2012).

Esse esclarecimento suscita um registro histórico importante. Nos Estados Unidos da América do começo do século XX, a regulação foi utilizada para proteger monopólios e deliberadamente fomentar setores econômicos de suma importância. Esses setores-chave eram submetidos à regulação estatal não exatamente por um critério de eficiência econômica estrita, mas por um imperativo de controle social sobre setores econômicos considerados cruciais, o que invocava a atuação direcionadora do Estado (Eisner, 2000). A gênese das agências reguladoras, tal como as conhecemos hoje, data dos precedentes que emergiram nesse momento histórico algo longínquo. Isso se mantém, ainda que o sentido do que se entende por reformas regulatórias tenha se alterado sobremaneira nas últimas três décadas, com a busca precípua por metas de competição e eficiência econômica, e não mais o desenvolvimento industrial (Miller e Samuels, 2002).

Sendo assim, é um equívoco imaginar que as agências reguladoras se constituam numa invenção recente. Organizações desse tipo – às quais o Estado delega funções de gestão e monitoramento de setores econômicos de particular relevância, para isso conferindo-lhes um grau de autonomia técnico-administrativa diferenciado – antecedem as reformas administrativas gerencialistas do final do século XX. Argumentamos, pois, que as agências reguladoras se apresentam, na melhor das hipóteses, como uma “reinvenção” institucional (Christensen e Lægreid, 2006, p. 22), haja vista sua apropriação por um projeto de reforma ulterior e contextualmente distinto da circunstância histórica que lhes deu origem.

Uma vez estabelecida essa preliminar histórica, pode-se com mais clareza compreender como e por que agendas liberalizantes e de cunho desestatizante do final do século XX terminaram por popularizar o modelo de agências reguladoras ao redor do mundo, inclusive no Brasil. O ponto de partida foi o crescimento da importância da regulação em si, seja como ferramenta de intervenção estatal, seja como *script* – ou modelo mental – para a tomada de decisão pública, seja como *locus* institucional. Neste último caso, a construção de redes e espaços regulatórios multicêntricos e multiatores (Hancher e Moran, 1989; Black, 2007) deu origem a novos arranjos institucionais e regimes jurídicos, novas organizações, novas burocracias públicas e a uma gama de grupos de interesse. Nesse processo, as agências reguladoras alcançaram protagonismo, de modo a serem, atualmente,

parte imprescindível da ontologia da regulação estatal e um de seus elementos definidores, no plano conceitual (Black, 2002; Jordana e Levi-Faur, 2004).⁵

As agências reguladoras foram indispensáveis também para o que Majone (1997) tratou como a transição do Estado positivo para o Estado regulador. O primeiro diz respeito ao Estado de tipo interventivo e de atuação ampla e deliberada na economia, inclusive como provedor de bens e serviços. O Estado regulador, por seu turno, atua de modo mais indireto, por meio de uma governança dita passiva ou negativa, posto que voltada a orientar, corretivamente e de uma maneira antecipatória e formalizada, as decisões de agentes econômicos privados (Jayasuriya, 2001). O Estado regulador deteria objetivos circunscritos à geração de eficiência econômica e à promoção de competição, além da proteção de usuários e consumidores, em casos específicos (Christensen e Lægread, 2006).

Central a essa mudança direcional do papel do Estado, que em alguma medida se efetivou no Brasil a partir dos anos 1990, foi a ideia de “despolitização” da regulação, ou sua “purificação técnica” (Cunha, 2016; Flinders, 2004). Essa proposta se traduziu na ênfase na separação formal e categórica entre as instituições afetas à regulação, de um lado, e as esferas de decisão político-partidária, de outro (Peci, 2007). Conforme pontuam – para depois relativizarem criticamente – Christensen e Lægread (2006, p. 33, tradução nossa): “a doutrina é que agências reguladoras são mais efetivas se forem independentes dos ministérios, operem de acordo com uma política regulatória clara e sejam compostas por *experts*”. Christensen e Lægread (2006; 2011) classificam essa lógica institucional, por eles considerada excessivamente generalizante, como o “modelo oficial” (ou *practitioner’s model*) da regulação ou da governança regulatória.

O excepcionalismo do qual se beneficiariam as agências reguladoras, no tocante ao elevado grau de autonomia em seu favor e à criação de barreiras adicionais à capacidade de direcionamento por parte do governo central, sempre se ancorou num prejulgamento sobre o significado da política (Mattos, 2006). Numa interpretação racionalista desse modelo, o partilhamento de competências entre agências e ministérios salvaguardaria, por um lado, o conteúdo técnico de decisões regulatórias e, por outro, a longevidade e previsibilidade de decisões políticas referentes às indústrias reguladas. Essa divisão de tarefas entre o técnico e o político, que produziria estabilidade de regras ao longo do tempo, tenderia também a tornar críveis – ou seja, seguros e confiáveis – os compromissos assumidos pelo Estado junto aos setores regulados. Ao cabo, esse desenho elevaria o apetite de

5. Não é objetivo deste capítulo explorar a fundo o histórico de crescimento do modelo de agências internacionalmente, mas vale apontar que explicações para tal fenômeno vão desde a difusão do capitalismo regulatório mundo afora (Levi-Faur, 2005), passando por dinâmicas isomórficas, ou seja, de mimetismo institucional (Gilardi, 2002; Thatcher, 2002), até a dependência, tanto financeira quanto técnica, por parte de países periféricos frente a economias centrais, como no caso das nações latino-americanas (Martinez-Gallardo e Murillo, 2011).

investidores privados, alçando a *performance* daqueles setores econômicos sujeitos ao monitoramento das agências (Gilardi, 2002; Levy e Spiller, 1994).

2.2 Regulação no Brasil desde o PDRAE: proposições interpretativas

Os precursores e maiores entusiastas de reformas institucionais calcadas no “modelo oficial” de governança regulatória sempre foram os países anglo-saxões. A eles, o então ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira declarou inequívoca predileção para o desenho e implementação da proposta de reforma administrativa brasileira, nos anos 1990. O ministro também enxergava, à época do lançamento do PDRAE, que “*o Estado moderno, que prevalecerá no século XXI, deverá ser um Estado regulador e transferidor de recursos, e não um Estado executor*” (Bresser-Pereira, 1996, p. 27, grifos nossos). Mundo afora, a associação de uma imagem de modernidade à ideia do Estado regulador e ao pacote gerencialista tinha o propósito claro de demarcar uma ruptura com modelos de Estado qualificados como retrógrados, os quais eram vistos como mais dependentes do dirigismo estatal (Hood, 1991; Moran, 2003).

Coerente com essa visão, o texto do PDRAE ocupou-se de apontar o fortalecimento da ação reguladora estatal como um resultado esperado das macrorreformas em curso no país, nos anos 1990. Esse resultado também levaria à transição para uma “administração pública gerencial, flexível e eficiente” (Brasil, 1995, p. 13). Ademais, o PDRAE postulava que

a reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços para *fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento* (...). Deste modo, o Estado reduz seu papel de executor ou prestador direto de serviços, *mantendo-se, entretanto, no papel de regulador e provedor ou promotor* (Brasil, 1995, p. 12-13, grifos nossos).

Criava-se, portanto, uma associação lógica na proposta reformista entre a assunção pelo Estado brasileiro de um papel predominantemente regulatório e a instauração de uma administração gerencialista. Essa visão se apoiava numa epistemologia consolidada internacionalmente, além de forte apelo junto a atores políticos, burocráticos e empresariais influentes no país. A combinação entre ideias dominantes e o posicionamento favorável de elites políticas, burocráticas e econômicas costuma facilitar a implementação de propostas reformistas (Pollitt e Bouckaert, 2017).

Avançando no tempo, nota-se que essa mesma visão acerca do papel do Estado e sua postura no fronte regulatório se manteve, *mutatis mutandis*, sólida nos anos que se seguiram à publicação do PDRAE. A despeito das mudanças de posicionamento político do governo incumbente, é correto o diagnóstico de que, no plano institucional e programático, houve, no Brasil, grande continuísmo no padrão de operação das agências reguladoras ao longo das duas últimas décadas

(Cunha, 2018c; Fishlow, 2011; Love e Baer, 2009). Isso não ignora que dinâmicas particulares e mesmo sobressaltos ocasionais na operação desses órgãos, ou na relação entre eles e o Poder Executivo central, tenham surgido ao longo desse período (Bonis, 2016; Melo e Pereira, 2017).

Portanto, percebe-se que sucessivos governos, ao longo de sucessivas etapas de criação de agências reguladoras federais nas últimas décadas, assimilaram a divisão de papéis entre ministérios e agências reguladoras, em anuência ao modelo oficial.⁶ A reputação adquirida fez com esse modelo institucional se estabelecesse consistentemente no país, difundindo-se inclusive para níveis subnacionais. No plano federal, existem atualmente onze agências reguladoras, nos termos da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. Essa norma, cuja tramitação legislativa tomou mais de uma década, entre diferentes versões trocadas entre o Executivo, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, prescreve uma espécie de lei geral das agências reguladoras.

A Lei nº 13.848/2019 se ocupa precipuamente de reafirmar o excepcionalismo desses órgãos, explicitando sua condição de autarquia especial. Essa natureza jurídica é determinada, conforme o art. 3º da lei, “pela ausência de tutela ou de subordinação hierárquica, pela autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira e pela investidura a termo de seus dirigentes e estabilidade durante os mandatos”.⁷

Ao longo dos mais de vinte anos entre a criação da primeira agência reguladora brasileira, a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), em 1996, e a publicação dessa norma com características de lei geral, o Brasil, em larga medida, acompanhou as tendências internacionais dominantes nessa seara. O fluxo de mudanças na esfera regulatória voltou-se, ainda que com alguma defasagem temporal, no sentido das chamadas boas práticas internacionais (Cunha, 2018b).

Nesse percurso, as agências reguladoras foram alçadas da condição de novidade a um estado de normalidade. Quando modelos institucionais atingem esse grau de enraizamento, o ônus da prova passa a recair não mais sobre quem os propõe ou defende, mas sim sobre quem questiona sua pertinência como solução institucional (Gilardi e Maggetti, 2011). Consequentemente, pode-se entender que o discurso de reforço do grau de autonomia administrativa das agências frente ao poder central se tornou um elemento de legitimidade tanto para as agências em si como para o próprio governo e os grupos políticos que se substituíram no comando do país (Abrucio e Loureiro, 2018).

6. Exemplo claro da incorporação pelo Poder Executivo federal da lógica de divisão estática de tarefas entre ministérios e agências consta no relatório final do grupo de trabalho interministerial que, em 2003, dedicou-se a reavaliar o modelo de agências reguladoras do país. Com vistas ao aprimoramento desse modelo, esse grupo ofereceu uma recomendação inequívoca: “faz-se necessário estabelecer a *fronteira* entre formulação de política setorial e regulação econômica” (Brasil, 2003, p. 27, grifo nosso). Essa fronteira, fosse ela de fato erguida, significaria a adoção de uma versão extrema do dito modelo oficial.

7. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13848.htm>.

Esse histórico de normalização institucional e receptividade política ao longo de sucessivos governos permite-nos cogitar de uma boa dose de sucesso nas metas almejadas pelo PDRAE para essa área. Por isso, assentamos as seguintes proposições interpretativas do processo de difusão desses órgãos no Estado brasileiro, ao longo das últimas duas décadas e meia: *i*) o Estado brasileiro investiu proporcionalmente mais no fortalecimento de suas agências reguladoras; e *ii*) as agências reguladoras federais detêm superioridade em sua capacidade operativa, se comparadas ao restante do serviço público federal.

Essas proposições assumem, em linha com o discurso adotado no PDRAE, que contínuos incrementos de capacidade operacional das agências reguladoras teriam ocorrido nas últimas décadas. A essas proposições nos voltaremos mais adiante.

3 PANORAMA DA ESTRUTURA REGULATÓRIA BRASILEIRA ATUAL

3.1 Fortalecimento das agências reguladoras: dados longitudinais

As agências reguladoras brasileiras foram criadas ao longo de diferentes estágios, seguindo motivações reformistas similares, mas, do ponto de vista setorial, com peculiaridades ocasionais (Martins, 2006). O argumento da busca por maior competição e eficiência econômica serviu de suporte, em especial, no caso das agências mais antigas, as que primeiramente foram criadas. Elas se voltaram para setores de infraestrutura, como telecomunicações e energia. Posteriormente, o modelo foi estendido a agências de áreas sociais, como saúde e meio ambiente. Em 2017, um setor crucial da economia nacional foi finalmente contemplado com uma agência reguladora própria, o da mineração. O quadro 1 lista todas as agências reguladoras em operação no país, nos termos da Lei nº 13.848/2019, com o respectivo detalhamento de suas principais características formais.

O avanço do modelo de agências na estrutura de Estado brasileira resultou, portanto, num mapa altamente diverso quanto aos objetos regulados. Além da evidenciação pura e simples da vasta cobertura setorial que está a cargo das agências reguladoras, há outras maneiras de aferir o grau de enraizamento do modelo e da força organizacional das agências. Uma das estratégias seria examinar o grau de especialização desses órgãos, ou seja, a quantidade e diversidade de competências alocadas em cada um deles (Egeberg e Trondal, 2018). Esse objeto de pesquisa requereria, provavelmente, o aprofundamento em casos selecionados, pois o conjunto de atividades primárias e secundárias executadas pelas agências, ou seja, as que absorvem maior ou menor carga operacional e recursos, não é algo que se depreenda facilmente, sendo necessário um mapeamento mais pormenorizado.

QUADRO 1
As agências reguladoras federais em detalhe

| Agência | Lei de criação | Principal tipo de regulação | Foco da atividade regulatória |
|---|--|-----------------------------|---|
| Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) | Lei nº 9.427 (26/12/1996) | Econômica | Produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica |
| Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) | Lei nº 9.472 (16/7/1997) | Econômica | Serviços de telecomunicações |
| Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) | Lei nº 9.478 (6/8/1997) | Econômica | Indústrias de petróleo, gás natural e de biocombustíveis |
| Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) | Lei nº 9.782 (26/1/1999) | Social | Comercialização de produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária |
| Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) | Lei nº 9.961 (28/1/2000) | Social | Assistência suplementar à saúde |
| Agência Nacional de Águas (ANA) | Lei nº 9.984 (17/7/2000) | Ambiental | Recursos hídricos |
| Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) | Lei nº 10.233 (5/6/2001) | Econômica | Infraestrutura de transportes aquaviários |
| Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT) | Lei nº 10.233 (5/6/2001) | Econômica | Infraestrutura de transportes terrestres |
| Agência Nacional do Cinema (Ancine) | Medida Provisória (MP) nº 2.228 (6/9/2001) | Social | Cadeia produtiva do cinema e do audiovisual |
| Agência Nacional de Aviação (Anac) | Lei nº 11.182 (27/9/2005) | Econômica | Infraestrutura aeronáutica e aeroportuária |
| Agência Nacional de Mineração (ANM) | Lei nº 13.575 (26/12/2017) | Econômica | Recursos minerais e pesquisas geológicas/minerais, tecnologia mineral e exercício das atividades de mineração |

Elaboração dos autores.

Fonte: Nunes, Ribeiro e Peixoto (2007).

Por isso, à luz dos objetivos deste capítulo, consideramos que uma variável de mais direta comparação entre as agências diz respeito ao número de servidores públicos de carreira pertencentes a cada um desses órgãos, haja vista que todas as agências reguladoras federais detêm carreiras públicas em seus quadros (Cunha, 2018a). Nesse caso, aspectos referentes à burocracia das agências, ao flutuarem ao longo do tempo, podem revelar importantes tendências acerca do enraizamento desses órgãos no Estado brasileiro.

Para esse propósito, apresentam-se a seguir dados longitudinais sobre a evolução dos quadros das agências a partir de 2002. Tendo em vista que a criação das carreiras das agências ocorreu em 2004,⁸ a escolha de 2002 como marco inicial, além de oferecer uma antecedência de dois anos do surgimento desses cargos, marca a transição entre administrações presidenciais.⁹ Este último aspecto pode denotar alguma mudança na abordagem do governo federal com as agências, acarretando reflexos diretos em seus atributos organizacionais, inclusive nos contingentes burocráticos.

Para a criação de uma base de dados com informações sobre carreiras foram analisados documentos oficiais pertinentes e leis federais. Quando necessário, também foram feitas solicitações de informações por meio de instrumentos de transparência pública, com pedidos via plataforma *e-sic* (apêndice A). Na base de dados desenvolvida, consta o quantitativo de servidores ativos das carreiras das agências reguladoras e de mais um conjunto de outras carreiras comparáveis, no período entre 2002 e 2018. Para a exposição desses dados, conforme consta no gráfico 1, criaram-se categorias ou agrupamentos de carreiras, de nível superior, que remetem à função exercida e também à vinculação funcional de cada uma delas, como se vê a seguir.

- Grupo Ciclo de Políticas Públicas: somatório do contingente das carreiras de especialistas em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG), analista de planejamento e orçamento (APO) e técnico de planejamento e pesquisa (TPP).¹⁰
- Grupo Planejamento Setorial de Infraestrutura: somatório das carreiras de analista de infraestrutura, especialista em infraestrutura sênior e analista de pesquisa energética.¹¹
- Grupo Agências Reguladoras: somatório de todas as carreiras de nível superior das agências reguladoras, ou seja, analistas e especialistas.¹²
- Grupo Advocacia-Geral da União (AGU): somatório das carreiras de advogado da União e de procurador federal.¹³

8. A criação dos cargos das agências se deu por meio da Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004.

9. O presidente Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito em 2002 e tomou posse no ano seguinte, substituindo Fernando Henrique Cardoso, cujo mandato presidencial se encerrou ao final do exercício de 2002.

10. Essas são carreiras públicas incumbidas precipuamente da formulação, implementação, análise e avaliação de políticas públicas, abarcando, portanto, toda a extensão do ciclo de vida das políticas públicas, conforme didaticamente segmentado.

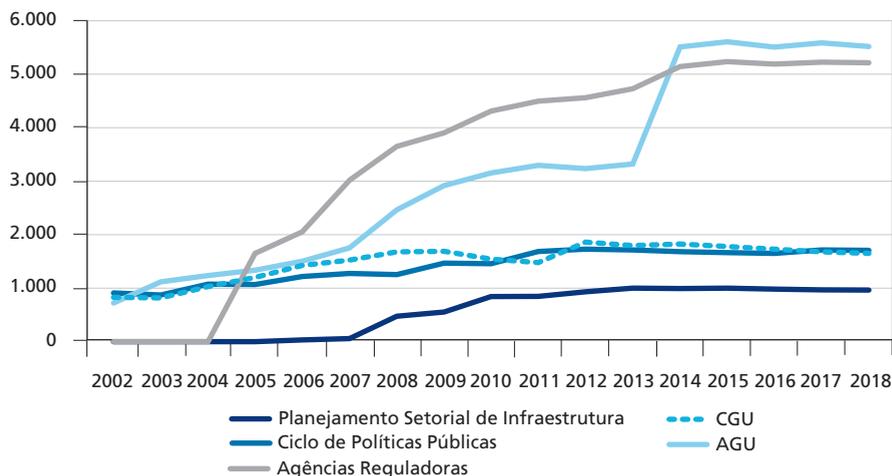
11. São carreiras cuja atribuição principal é zelar pelo planejamento de programas e projetos de infraestrutura.

12. Todas as agências reguladoras, com exceção da ANP e da ANA, possuem apenas duas modalidades de carreiras de nível superior, quais sejam, as de analistas administrativos e especialistas em regulação. Na ANP, além das carreiras de analista administrativo e de especialista em regulação de petróleo e derivados, álcool combustível e gás natural, existe também a carreira denominada especialista em geologia e geofísica do petróleo e gás natural. Na ANA, por sua vez, há duas carreiras de especialista, que recebem as nomenclaturas de especialista em geoprocessamento e especialista em recursos hídricos. Os contingentes de servidores dessas duas agências e seus casos particulares foram computados no cálculo como especialistas.

13. Carreiras específicas, como a de procurador da Fazenda Nacional e procurador do Banco Central, não foram incluídas.

- Grupo Controladoria-Geral da União (CGU): carreira de auditor federal de finanças e controle.¹⁴

GRÁFICO 1
Evolução histórica do quantitativo de quadros de servidores por agrupamentos de carreiras (2002-2018)



Fonte: Leis das carreiras e solicitações individuais aos respectivos órgãos, por meio do sistema e-sic (vide apêndice A para detalhamento completo).

Elaboração dos autores.

Obs.: Adotou-se como referência o dia 31 de dezembro de cada exercício (apêndice A).

Nota-se que as agências reguladoras receberam uma atenção particular por parte do Estado brasileiro. Esse gráfico demonstra que, mesmo tendo sido criadas somente em 2004, em 2018 as carreiras das agências reguladoras já somavam mais de 5 mil servidores ativos. Entretanto, o conjunto das carreiras de formulação, implementação, análise e avaliação de políticas públicas, ou seja, o grupo Ciclo de Políticas Públicas, cresceu em volume bem menor, terminando o período com pouco mais de 1.700 servidores ativos. Da mesma forma que no caso das carreiras das agências, que, somadas, abarcam todo o conjunto de reguladores setoriais, as carreiras do grupo Ciclo de Políticas Públicas, assim agrupadas, também levam em conta a transversalidade e a multissetorialidade de atuação de seus servidores, que estão espalhados por diversos órgãos, notadamente em nível ministerial.

No gráfico 1 ainda constam dados das carreiras de planejamento de infraestrutura, que se optou inserir na pesquisa em virtude de sua associação temática com boa parte das agências reguladoras, que em sua maioria atendem a setores de infraestrutura. No caso dessas carreiras de planejamento setorial, a

14. A carreira da CGU de nível superior, que atualmente recebe a denominação de auditor, já foi definida anteriormente como analista de finanças e controle.

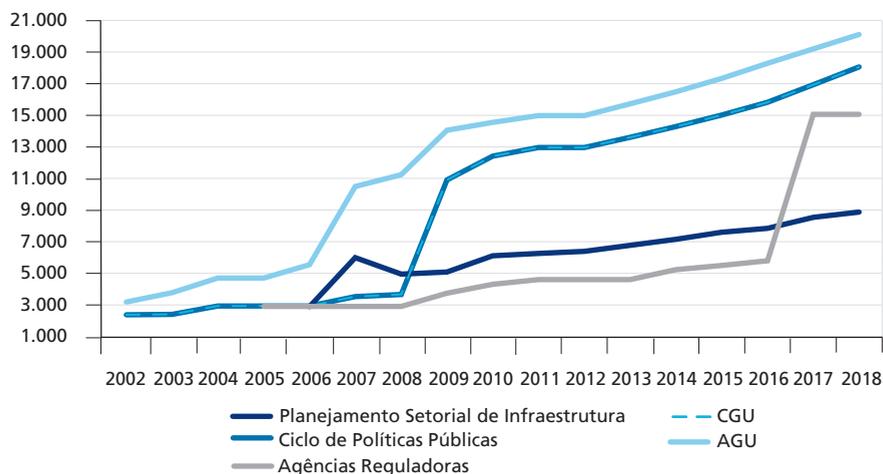
evolução no tamanho dos quadros é mais discreta. Entre 2006, quando passaram a operar, e 2018, essas carreiras acumularam menos de 1 mil servidores ativos. Se adotássemos, para fins de comparação, apenas os contingentes de servidores das agências de setores de infraestrutura, ainda assim veríamos quadros numericamente muito superiores nos órgãos regulatórios, no comparativo com as carreiras de planejamento. Isso, de alguma maneira, indica uma opção estatal em favor da função regulatória.

Também se nota a importância destacada das carreiras da AGU e da CGU. No caso da CGU, a carreira de nível superior quase dobrou de tamanho no período considerado (saiu de 830 servidores em 2002 para 1.649 em 2018). Quanto à AGU – que, a partir do início dos anos 2000, passou a concentrar, sob as denominações de advogado da União e procurador federal, um conjunto antes diverso de carreiras jurídicas existentes em vários órgãos da administração direta e indireta – constatou-se um crescimento expressivo no número de quadros, que atingiu o montante de 5.518 servidores em 2018.

Uma segunda parte da construção da base de dados tratou das remunerações das carreiras selecionadas. Para isso, foram adotados como parâmetro os vencimentos básicos iniciais dos servidores ativos (classe A e padrão 1), sem gratificações ou vantagens pecuniárias. Para a construção dessa parte da base, foram tomados os valores contidos na Tabela de Remuneração dos Servidores Públicos Federais Civis e dos Ex-Territórios, que era disponibilizada pelo Ministério do Planejamento e, atualmente, é gerida pelo Ministério da Economia. Como as tabelas de remuneração não apresentam uma regularidade exata e constante, foram utilizados os primeiros relatórios publicados em cada ano.

O gráfico 2 utiliza, assim como no gráfico 1, apenas dados de carreiras de nível superior, seguindo o mesmo padrão do gráfico antecedente quanto à categorização das carreiras. Contudo, enquanto os agrupamentos Ciclo de Políticas Públicas, Planejamento Setorial de Infraestrutura, AGU e CGU são exatamente os mesmos no gráfico 2, para o grupo Agências Reguladoras houve uma sutil modificação. Tendo em vista existirem diferenças salariais entre os analistas e os especialistas, optou-se, no gráfico 2, por adotar como critério os dados de remuneração dos últimos, por serem ligeiramente superiores aos dos analistas.

GRÁFICO 2
Evolução histórica da remuneração de quadros de servidores por agrupamentos de carreiras (2002-2018)
(Em R\$)



Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Gestão de Pessoas, Departamento de Gestão dos Sistemas de Pessoal, Coordenação-Geral de Suporte de TI. Meses dos relatórios: jan. 2000, maio 2003, maio 2004, jan. 2005, jan. 2006, jan. 2007, jan. 2008, maio 2009, jan. 2010, abr. 2011, maio 2012, jan. 2013, jan. 2014, jan. 2015, ago. 2016, mar. 2017 e jan. 2018. A Empresa de Pesquisa Energética (EPE) forneceu informações via e-sic (apêndice A).
Elaboração dos autores.

O gráfico 2 apresenta um quadro semelhante ao expresso no gráfico 1. As carreiras das agências passaram, gradualmente, a acumular importância, o que se reverteu em acréscimos remuneratórios. O sobressalto ocorrido em 2016 justifica-se porque, nesse ano, por força da Lei nº 13.326/2016, as carreiras de regulação passaram a fazer jus a subsídio, fixado em parcela única, o que somou ao vencimento básico antigas gratificações de desempenho.

Distinto do gráfico 1, contudo, é o fato de que, quanto aos salários, o conjunto de servidores do grupo Ciclo de Políticas Públicas logrou absorver acréscimos salariais importantes nos anos considerados. Muito aquém de todos os demais grupos está o de Planejamento de Infraestrutura, cuja remuneração localiza-se numa faixa significativamente inferior.

3.2 Especificidades organizacionais: dados de percepção (survey)

Em complemento à análise longitudinal de quadros e carreiras, apresentaremos aqui um conjunto de dados de percepção, colhidos por meio de *survey*, os quais versam sobre dimensões da capacidade operacional de alguns tipos de órgãos estatais. A Universidade de Stanford e o Centro Democracia, Desenvolvimento e Estado de Direito (CDDRL), em trabalho conjunto com o Ipea, publicaram em

2018 o resultado de *survey* (Pereira *et al.*, 2019) com todo o conjunto de servidores públicos brasileiros ligados às funções de formulação, avaliação e implementação de políticas públicas¹⁵ – no último caso, foram incluídas as carreiras de regulação. A amostra final teve um total de 3.226 respondentes.¹⁶ Um detalhamento da amostra e da frequência de respondentes por órgão e grupos de carreira consta do apêndice B deste capítulo.

A seguir, relacionam-se dados de *survey* a partir do agrupamento em três categorias específicas de respondentes, construídas em função do tipo de órgão às quais pertencem: *i*) agências de infraestrutura; *ii*) agências socioambientais; e *iii*) todos os demais órgãos participantes de *survey*. Esses grupos estão precisamente descritos no apêndice B e concentram, respectivamente, 19,60%, 11% e 69,50% dos respondentes. Entre as agências de infraestrutura estão Anatel, Aneel, ANP, Anac, Antaq e ANTT; e no grupo de agências socioambientais, ANA, ANS e Anvisa. Ressalta-se que o *survey* não recebeu respostas das agências Ancine e ANM.

Frisamos que no caso dos dados de *survey* aqui utilizados, levou-se em conta o conjunto total de servidores de cada órgão e, portanto, do grupo ao qual pertencem, entre os três já descritos. Isso se deve à dificuldade de separação acurada entre as respostas atribuídas por servidores de carreiras distintas de nível médio ou superior. Ao passo que se procedeu essa aglutinação mais ampla como forma de manter a integridade e a comparabilidade dos dados, não identificamos aí comprometimento nos resultados pelo fato de o *survey* se prestar a colher a percepção dos servidores em virtude de sua condição funcional. Ou seja, as visões acerca do objeto das perguntas de *survey* partiram da interpretação das características e dos atributos vigentes em cada órgão e sua influência no cotidiano profissional dos servidores a ele vinculados.

Partindo-se desse recorte, indicam-se nos gráficos 3, 4 e 5 as distribuições e frequências das respostas a uma seleção de três tipos de questões, as quais se relacionam às temáticas de recursos, habilidades e avaliação do desempenho do órgão pela sociedade. Essas questões foram escolhidas pois tocam em temas cruciais, além de indicarem especificidades e achados analiticamente relevantes para o caso das agências reguladoras, em particular. Ressaltamos que os resultados colhidos mediante *survey* e aqui dispostos derivam da percepção individual de cada respondente e, como em qualquer exercício do gênero, configuram, portanto, um quadro interpretativo e circunscrito no tempo.

15. Cargos e carreiras de empresas estatais, bancos públicos, organizações militares e os chamados burocratas do nível da rua (policiais, enfermeiras, professores e outros) foram excluídos da amostra (Pereira *et al.*, 2019).

16. O universo total da amostra foi de 263.498. Os dados foram coletados entre 15 de maio e 17 de julho de 2018, totalizando 3.226 entrevistados, o que representa quase 70% da amostra necessária. Para detalhes completos sobre a amostragem da pesquisa, consulte o apêndice B, além de Pereira *et al.* (2019).

Das questões escolhidas foram extraídas as frequências de respostas, organizando-as numa escala de quatro níveis – e não nos seis níveis originalmente utilizados no *survey*. Desse modo, como se nota nos gráficos 3, 4 e 5, as escalas seguem o padrão descrito a seguir.

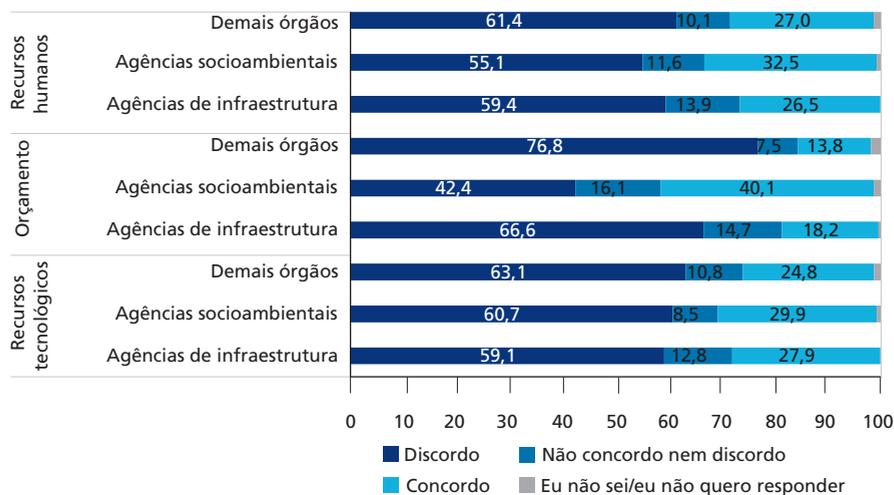
- Discordo: soma as respostas das opções “discordo plenamente” e “discordo”.
- Não concordo nem discordo: reproduz a opção de resposta de mesmo tipo.
- Concordo: soma as respostas das opções “concordo plenamente” e “concordo”.
- Não sei/não quero responder: reproduz a opção de resposta de mesmo tipo.

A percepção dos respondentes indica que as agências são mais bem estruturadas em relação aos recursos a elas disponibilizados, o que vale, em especial, no quesito recursos orçamentários, como se nota no gráfico 3. Para as agências socioambientais, por exemplo, mais de 40% dos respondentes concordam que orçamento não é um problema para a organização na qual atuam. Já nos demais órgãos do governo federal, mais de 76% dos respondentes do *survey* julgaram haver um problema nesse quesito em suas organizações.

GRÁFICO 3

Percepção de recursos por tipo de órgão

(Em %)

Questão: Os itens a seguir não são obstáculos ao desempenho do seu órgão.¹

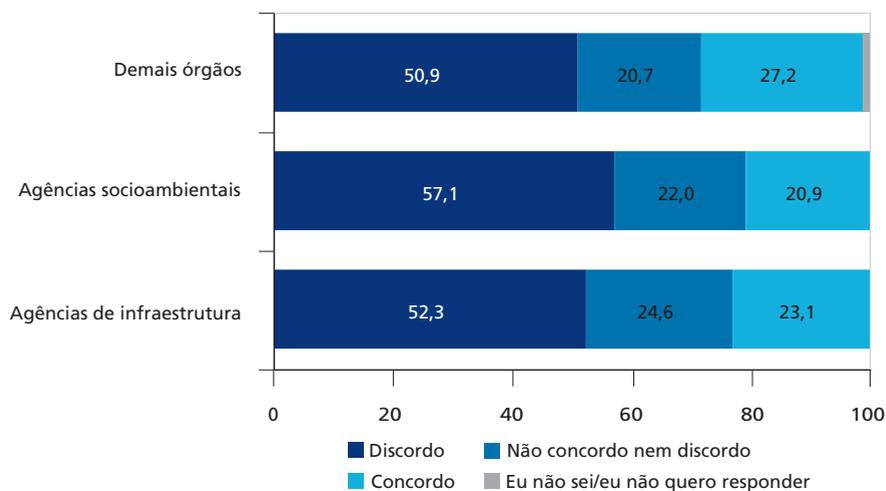
Elaboração dos autores.

Nota: ¹ O comando da questão relativa a recursos originalmente contida em *survey* foi invertido, adicionando-se a palavra “não” ao seu texto. Isso foi feito a fim de permitir a apreciação dos dados das respostas em uma escala e em uma lógica de distribuição de frequência comparáveis com as demais questões utilizadas neste trabalho.

Ao passo que as agências reguladoras são beneficiadas na alocação de recursos, a percepção de seus respondentes indica que o governo não utiliza de forma plena toda a potencialidade dos seus quadros. Os respondentes dos demais órgãos da amostra são mais seguros quanto à efetiva utilização de suas habilidades pelo poder público, num montante de 27%. Enquanto isso, nos dois grupos de agências, esse tipo de resposta está numa faixa alguns pontos percentuais inferior, como mostra o gráfico 4.

GRÁFICO 4
Percepção do uso de habilidades por tipo de órgão
(Em %)

Questão: Minha percepção é que o governo utiliza ao máximo minhas habilidades.



Elaboração dos autores.

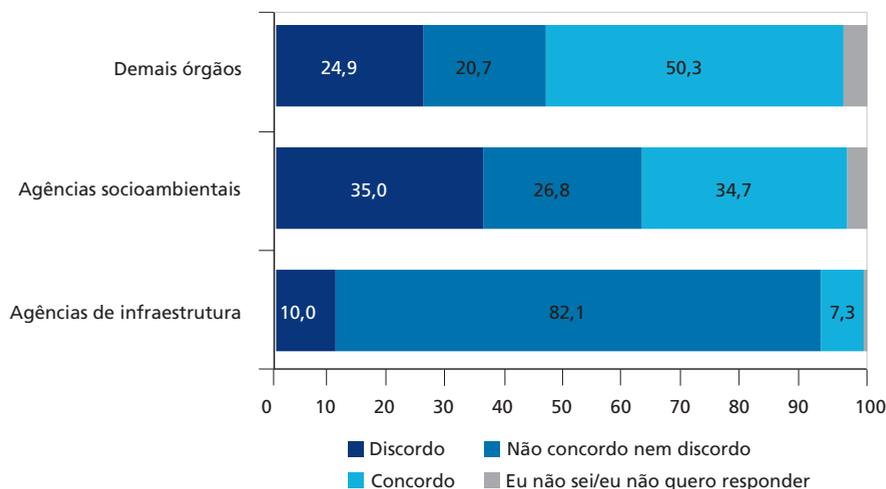
Quanto ao impacto social da atuação dos órgãos, os respondentes das agências são ainda mais céticos do que com respeito ao aproveitamento de suas habilidades, de acordo com o gráfico 5. Enquanto mais de 50% dos respondentes vinculados a outros órgãos do governo entendem que a sociedade avalia bem suas organizações, nas agências socioambientais esse percentual se reduz a menos de 35% e nas de infraestrutura, para pouco mais de 7%. Neste último caso, chama atenção também que mais de 82% não concordam nem discordam, o que pode indicar um profundo desconhecimento da percepção social acerca do desempenho de suas organizações.

GRÁFICO 5

Percepção de impacto social por tipo de órgão

(Em %)

Questão: O desempenho da minha organização é bem avaliado pela sociedade.



Elaboração dos autores.

4 DISCUSSÃO: O QUE HÁ DE “ESPECIAL” NAS AGÊNCIAS REGULADORAS?

Durante os anos que se seguiram às reformas dos anos 1980 e 1990, desenrolou-se seguramente um processo de normalização e legitimação política das agências reguladoras como modelo institucional mundo afora. No Brasil, especificamente, o conjunto de dados longitudinais e de percepção aqui expostos contribui para uma conclusão também nessa direção. Se somarmos a isso o fato de, como já argumentamos, não ter havido no Brasil discontinuidades perceptíveis no modelo de agências implantado em nível federal a partir de meados dos anos 1990, temos consubstanciado um quadro amistoso à difusão e ao enraizamento das agências no Estado brasileiro. Assim, nossa primeira proposição interpretativa, que aponta para a confirmação das expectativas contidas no PDRAE, parece guardar validade empírica.

Se é certo que medidas intensamente liberalizantes e plataformas políticas de viés neoliberal não foram, no Brasil, tão impactantes quanto em outros países da América Latina (Ocampo, Rada e Taylor, 2009), pois, no país, houve mais incrementalismo do que uma brusca desconstrução administrativa, algum grau importante de mutação na estrutura do Poder Executivo pode ser notado. Os dados de crescimento da burocracia das agências reguladoras sugerem um ganho efetivo de capacidade do Estado nessa área. Embora menos contundentes, os valores remuneratórios também apontam para uma elevação reputacional por parte dos reguladores, ao longo do tempo.

Vale notar também que estudos anteriores (Cunha, 2017; Cunha, Pereira e Gomide, 2017) já haviam demonstrado a superioridade não somente no *quantum*, mas também no grau de formação técnica e acadêmica dos quadros das agências perante outras burocracias federais. Somados a esses, os achados apresentados neste capítulo confirmam o diagnóstico quanto à concentração de um elevado nível de *expertise* nas agências reguladoras.

Todas essas evidências nos levam, portanto, a validar a primeira proposição lançada no início do capítulo, pois de fato se observa um efetivo pêndulo da estrutura do Estado no sentido de um perfil mais marcadamente regulatório, como propugnava o PDRAE. Essa conclusão é contingencial às evidências aqui apresentadas, as quais, contudo, são não somente válidas como fundamentais para a compreensão das transformações no aparato estatal – especialmente quando se trata do governo federal brasileiro, no qual a presença de carreiras burocráticas é maciça.

Uma observação, neste ponto, faz-se necessária. O fato de a AGU e a CGU, aliadas às agências reguladoras, apresentarem-se em destaque nos dados longitudinais não é algo sem motivo. Em grande medida, esses órgãos incorporaram um mesmo padrão de transformação na administração pública, pois operam precipuamente sob os signos do formalismo, da disciplina, da eficiência e da correição estatal. Em grande medida, todas essas instituições servem à atuação do Estado na condição primeira de árbitro e corretor de distorções. Esse perfil de Estado dialoga com tendências de boa governança atualmente em voga, as quais secundarizam, ainda que indiretamente, o papel planejador, transformador e ativamente transformador do Estado (Andrews, 2010; Reinert, Ghosh e Kattel, 2016).

No que concerne aos dados de *survey*, alguns pontos chamam atenção. Quanto às questões de recursos, dada a suposição de favorecimento contínuo das agências reguladoras no processo de fortalecimento das capacidades operativas do Estado brasileiro – ilustrado pelos dados longitudinais –, o fato de as agências reguladoras perceberem-se mais bem equipadas do que os demais órgãos federais não é uma surpresa. Embora os dados indiquem que essa superioridade recai sobre as agências sociais e ambientais, mas não nas de infraestrutura, simplesmente especializa esse achado.

Quanto aos dados de utilização das habilidades pelo governo, os quais, a nosso ver, podem ser entendidos como *proxies* da efetividade ou da *performance* da atuação da burocracia das agências, algumas observações podem ser feitas. Referente à subutilização das habilidades dos quadros das agências, Cunha (2017) já havia demonstrado que o relacionamento entre burocracias de agências reguladoras e o restante do governo não absorve um tempo relevante das primeiras. Isso provavelmente deriva do apartamento dos quadros das agências para com outros tipos de burocracia de Estado, em virtude de um bloqueio interativo – ao menos

parcial. Tal bloqueio é por vezes real e formalizado, mas também pode ser meramente de natureza cultural ou epistêmica. Ou seja, conectivos facilmente acionáveis que propiciem a cooperação e a formação de consenso entre os reguladores e o resto do governo sofrem de certa precariedade no aparato estatal brasileiro.

Em linha com esse diagnóstico, o que se pode intuir dos dados de percepção, ainda que não sejam peremptórios a esse respeito, é que há, hoje, um risco real de subutilização da burocracia das agências. Esse risco pode ser agravado na circunstância em que as agências não sejam efetivamente postas a opinar sobre questões que dialoguem com suas habilidades, seu conhecimento setorial e sua formação disciplinar. Daí resultaria a percepção expressa pelos servidores das agências quanto ao reduzido aproveitamento de suas habilidades pelo Estado, sentimento que é menos contundente no caso dos respondentes de outros órgãos de governo. Ou seja, aos últimos, supõe-se, haveria canais mais claros de cooperação ativa intragoverno e interorganizacional.

Do ponto de vista teórico, coordenação e cooperação intragovernamental são temas presentes nos debates pós-gerencialistas, os quais procuram destacar limitações da NGP e seus efeitos práticos (Bouckaert, Peters e Verhoest, 2010; Pollitt e Bouckaert, 2017). A excessiva fragmentação resultante da descentralização decisória gera problemas de fluidez e, assim, de efetividade do governo como um todo – novamente, com possibilidade de subutilização de potencialidades e o represamento de conhecimentos. O modelo de agências reguladoras, visto que indistintamente conectado à NGP, precisa, portanto, enfrentar o fato de que “uma das principais falhas da NGP foi provavelmente sustentar que haveria uma clara linha divisória entre a formulação, de um lado, e a implementação, de outro” (Lægreid, 2015, p. 550, tradução nossa). Essa constatação traz algum tensionamento com o argumento de autonomia das agências. Porém, autonomia, por si só, não assegura maior efetividade.

Por fim, os dados referentes à avaliação do desempenho das organizações por parte da sociedade também dialogam com a essência do modelo de agências. Segundo a visão tradicional do Estado regulador, sintetizada por Majone (1997), a autonomia qualificada das agências, ao mesmo tempo que poderia ensejar algum nível de *deficit* democrático, pois distinta do tratamento usual dispensado por governantes às demais organizações do aparato estatal, seria compensada pela efetividade das agências na ponta, aferível inclusive pela sociedade. Em outras palavras, a tecnocracia típica das agências, guardada por uma autonomia extraordinária que as protegeria de expedientes usuais próprios da hierarquia governamental, seria condição para o alcance de qualidade nas entregas das agências – estas, ao cabo, benéficas a toda a coletividade.

Embora os dados relativos à avaliação da sociedade sejam indiretos a esse respeito, posto que decorrentes da percepção dos próprios funcionários das agências em resposta ao *survey* e não do posicionamento direto e explícito do conjunto da

sociedade que utiliza os serviços regulados, eles ainda assim servem de indício do retorno efetivo desses órgãos à coletividade. Em que pese o rigor da autocrítica, a avaliação que um profissional faz do seu próprio trabalho é evidência da mais alta validade sobre seu desempenho.

Qual é o quadro geral que os dados nos indicam, então? A nosso ver, apontam para um processo de transformação burocrática e o efetivo reforço do aparato estatal na sua capacidade de regular. Embora a capacidade de planejar e de formular, implementar e avaliar políticas não tenha experimentado uma reversão por completo em seu contingente burocrático, em termos relativos, pode-se extrair dos dados que o Estado pendulou para um perfil que favorece o controle, a regulação e, mais recentemente, pautas como integridade e *compliance* – estas últimas abraçadas por AGU, CGU, além das agências reguladoras, assim como por órgãos de fora do Poder Executivo, como o Tribunal de Contas da União (TCU).

Contudo, há de fato menos um movimento radical na direção apontada do que um processo de incrementalismo. De certo modo, os dados de *survey* invalidam a segunda proposição, na medida em que não nos parece inconteste e definitiva a superioridade técnica ou estrutural das agências sobre as demais carreiras, a despeito do reforço na dimensão de seus quadros de 2004 em diante. Pelos dados de percepção apresentados, é de se disputar a tese que sustenta uma maior efetividade de órgãos agenciados, ou seja, desconcentrados do nível ministerial.

Ademais, o caso brasileiro simplesmente reforça a ideia de que o modelo oficial de governança regulatória, calcado na despolitização das agências reguladoras, é, na melhor das hipóteses, uma situação particular ou transitória, que vigora em circunstâncias de pouca complexidade que dificilmente se efetivam na prática cotidiana da gestão pública (Christensen e Læg Reid, 2006; Cunha, 2018a).

5 CONCLUSÃO

Este capítulo ofereceu uma interpretação historicada da adoção gradual pelo Brasil de um novo perfil regulatório; e, mais propriamente, da incorporação de agências reguladoras à estrutura do governo federal. Partiu-se de um objetivo algo simples, qual seja, o de aferir se as metas contidas no PDRAE quanto à implantação do chamado Estado regulador teriam sido alcançadas, passadas duas décadas e meia do lançamento do plano. O PDRAE almejava que o novo paradigma de administração pública por ele proposto se conectaria ao novo tipo de Estado nascente, de perfil predominantemente regulatório.

O capítulo partiu da revisão dos principais elementos constitutivos do modelo de agências reguladoras. Ao atestarmos a sustentabilidade desse modelo durante sucessivos governos no Brasil, lançamos, na segunda etapa do capítulo, proposições

interpretativas sobre o grau de enraizamento institucional conquistado pelas agências ao longo do tempo e sua maturidade organizacional, enquanto resultante prática.

Para isso, adotou-se como métrica, inicialmente, o volume dos quadros burocráticos das agências reguladoras. Os números absolutos de crescimento da burocracia desses órgãos, somadas todas as agências federais, foram colocados em perspectiva, cotejando-os com a evolução dos quadros de carreiras comparáveis, entre 2002 e 2018. Essa comparação permitiu analisar a intensidade do investimento estatal no fortalecimento de seu braço regulador. A dimensão dos quadros das agências foi, então, combinada com a investigação do crescimento do padrão remuneratório desses órgãos, comparando-o novamente com grupos de carreiras relevantes, todas do governo federal. Essa interpretação longitudinal de elementos próprios da burocracia permitiu concluir que, de fato, houve uma substantiva e diferenciada atenção do Estado brasileiro no fortalecimento de sua “regulocracia”.

Feita essa constatação, interessou-nos investigar mais a fundo. Por meio de dados retirados de um amplo trabalho de *survey* concluído em 2018, agrupamos indicadores de percepção relativos a dimensões da capacidade operativa das agências. Os resultados apontam que as agências reguladoras, embora beneficiadas com mais recursos – o que inclui volume de força de trabalho e orçamento –, não mostram superioridade efetiva em sua *performance* sobre o restante do serviço público. Ou seja, de maneira simplória, poder-se-ia afirmar, preliminarmente, que o investimento do Estado nas agências não produziria o retorno esperado, haja vista que, com base unicamente nos dados de percepção reproduzidos neste capítulo, organizações públicas para as quais se disponibilizam menos recursos apresentam *performance* similar ou superior à das agências reguladoras. Ainda que contingente aos dados utilizados e, portanto, circunscrito, esse diagnóstico é, nessa qualidade, empiricamente sustentável.

Ao identificar tanto semelhanças quanto distinções entre as agências e o restante do governo, este capítulo contribui trazendo uma visão detalhada e realista do processo de sedimentação institucional do modelo de agências no Brasil. Há, também, clara contribuição à política pública, pois os dados permitem lançar novos questionamentos sobre o papel dos reguladores e sua “regulocracia”. Entre outros, autoriza questionar se o substantivo diferencial de capacidade técnica legado às agências ao longo dos últimos anos não merece uma nova abordagem e um novo direcionamento por parte do Estado. Pode-se indagar, por exemplo, se não é pertinente que as carreiras das agências, em geral mais bem formadas e estruturadas que as carreiras de formulação e planejamento governamental, não poderiam elevar seus coeficientes de interação com o restante do governo. Se o fizessem, poderiam aportar sua *expertise* ao processo decisório governamental de maneira mais direta e frequente, não apenas no que tange aos conhecimentos estritamente regulatórios, mas também com respeito à *expertise* setorial e técnico-econômica que detêm.

Em síntese, para que as agências se tornem ainda mais efetivas na contribuição ao desempenho do Estado brasileiro, parece-nos haver dois caminhos possíveis que, embora não sejam excludentes, implicam alguma priorização. O primeiro envolve dobrar a aposta no chamado “modelo oficial”, ou seja, intensificar ações de formalização e controle, com medidas rigorosas de *compliance* e integridade, além da insistência num padrão estático, restritivo e exclusivamente tecnocrático de relacionamento intragovernamental. O outro caminho envolve fazer transitar a capacidade adquirida por esses órgãos de uma maneira mais dinâmica, inclusive no suporte à formulação de política pública. Ambas as alternativas seguramente permeiam as discussões contemporâneas sobre governança regulatória no Brasil. O equilíbrio ou o correto sequenciamento entre elas deve guiar a atuação das agências reguladoras no futuro.

De todo modo, como indicou este capítulo, esse tipo de organização pública encontra-se normalizado no país e goza de respeitabilidade institucional. Isso é um grande avanço e, por que não dizer, um mérito dos reformistas que labutaram em prol do modelo de agências reguladoras no país. Assim sendo, não há por que duvidar da manutenção da importância desses órgãos no Estado brasileiro. Todavia, um grande desafio que se coloca nessa seara é, de fato, como se fazer o melhor uso das agências pelo Estado, o que não parece poder ser alcançado relegando-se às agências a responsabilidade unicamente sobre funções regulatórias triviais e pouco abrangentes. Ainda que seja pelo argumento da não duplicação de esforços e investimentos, há que se construir caminhos para que a *expertise* técnica das agências apoie mais contundentemente a atuação estatal. Um renovado grau de dinamismo dessa natureza parece seguir tendência internacional, na medida em que órgãos reguladores nacionais, particularmente no âmbito europeu, abraçam funções diversificadas e promovem contribuições amplas, atuando sempre em rede.

Por fim, espera-se que este capítulo contribua para induzir novos trabalhos nessa agenda que já é fértil, qual seja, a de pesquisas referentes às variáveis estruturais e operativas das agências. Isso inclui temas não diretamente abordados neste capítulo, como os meandros do orçamento desses órgãos, além da multiplicidade de atribuições e competências que algumas das agências acumularam ao longo do tempo. O estudo de tais temas pode vir a revelar aspectos igualmente importantes do cotidiano dos reguladores brasileiros.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. *In*: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. de. (Org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: Ipea, 2018. p. 23-57.

ANDREWS, M. Good government means different things in different countries. **Governance**, v. 23, n. 1, p. 7-35, jan. 2010.

BALDWIN, R.; CAVE, M.; LODGE, M. **Understanding regulation: theory, strategy and practice**. 2. ed. New York: Oxford University Press, 2012.

BLACK, J. Critical reflections on regulation. **Australian Journal of Legal Philosophy**, v. 27, n. 1, p. 1-36, 2002.

_____. Tensions in the regulatory state. **Public Law**, p. 58-73, 2007.

BONIS, D. F. de. **Os limites do desenho institucional: uma investigação empírica dos mecanismos da influência presidencial sobre as agências reguladoras independentes no governo federal brasileiro**. 2016. Tese (Doutorado) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2016.

BOUCKAERT, G.; PETERS, B. G.; VERHOEST, K. **The coordination of public sector organizations: shifting patterns of public management**. New York: Palgrave Macmillan, 2010.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Mare, 1995.

_____. Presidência da República. **Análise e avaliação do papel das agências reguladoras no atual arranjo institucional brasileiro**. Brasília: Casa Civil, 2003.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, p. 7-40, 1996.

_____. The 1995 public management reform in Brazil: reflections of a reformer. *In*: SCHNEIDER, B.; HEREDIA, B. (Ed.). **Reinventing Leviathan: the politics of administrative reform in developing countries**. Miami: North-South Center Press, 2003. p. 89-112.

CAMPBELL, J. L.; PEDERSEN, O. K. Institutional competitiveness in the global economy: Denmark, the United States, and the varieties of capitalism. **Regulation and Governance**, v. 1, n. 3, p. 230-246, 2007.

CHRISTENSEN, T.; LÆGREID, P. Agentification and regulatory reforms. *In*: _____. (Ed.). **Autonomy and regulation: coping with agencies in the modern State**. Cheltenham: Edward Elgar, 2006. p. 8-49.

_____. The new regulatory orthodoxy: a critical assessment. *In*: LEVI-FAUR, D. (Ed.). **Handbook on the politics of regulation**. Cheltenham: Edward Elgar, 2011. p. 361-372.

CUNHA, B. Q. Antagonismo, modernismo e inércia: a política regulatória brasileira em três atos. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 14, n. 4, p. 473-485, 2016.

_____. **Os regulocratas:** características corporativas e implicações sistêmicas do funcionamento da burocracia das agências reguladoras no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2311).

_____. As agências reguladoras brasileiras e seu hibridismo burocrático. *In:* PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. de. (Org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil:** interseções analíticas. Brasília: Ipea, 2018a. p. 383-405.

_____. (Re)Contextualizando a governança regulatória: uma visão sistêmica de problemas de “segunda geração”. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 19, p. 33-41, dez. 2018b.

_____. **Regulação e desenvolvimento nos governos Lula e Dilma (2003-2016):** três ensaios histórico-institucionais. 2018. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018c.

CUNHA, B. Q.; PEREIRA, A. K.; GOMIDE, A. de Á. State capacity and utilities regulation in Brazil: exploring bureaucracy. **Utilities Policy**, v. 49, p. 116-126, 2017.

EGEBERG, M.; TRONDAL, J. **An organizational approach to public governance:** understanding and design. New York: Oxford University Press, 2018.

EISNER, M. A. **Regulatory politics in transition.** 2. ed. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2000.

FEINTUCK, M. Regulatory rationales beyond the economic: in search of the public interest. *In:* BALDWIN, R.; CAVE, M.; LODGE, M. (Ed.). **The Oxford handbook of regulation.** New York: Oxford University Press, 2010. p. 39-63.

FISHLOW, A. **Starting over:** Brazil since 1985. Washington: Brookings Institution Press, 2011.

FLINDERS, M. Distributed public governance in Britain. **Public Administration**, v. 82, n. 4, p. 883-909, 2004.

GILARDI, F. Policy credibility and delegation to independent regulatory agencies: a comparative empirical analysis. **Journal of European Public Policy**, v. 9, n. 6, p. 873-893, 2002.

GILARDI, F.; MAGGETTI, M. The independence of regulatory authorities. *In:* LEVI-FAUR, D. (Ed.). **Handbook on the politics of regulation.** Cheltenham: Edward Elgar, 2011. p. 201-214.

HANCHER, L.; MORAN, M. Organizing regulatory space. *In:* _____. (Ed.). **Capitalism, culture and economic regulation.** New York: Clarendon Press, 1989.

HOOD, C. A public management for all seasons? **Public Administration**, v. 69, p. 3-19, 1991.

JAYASURIYA, K. Globalization and the changing architecture of the state: the regulatory state and the politics of negative co-ordination. **Journal of European Public Policy**, v. 8, n. 1, p. 101-123, 2001.

JORDANA, J.; LEVI-FAUR, D. The politics of regulation in the age of governance. *In: ____*. (Ed.). **The politics of regulation: institutions and regulatory reforms for the age of governance**. Cheltenham: Edward Elgar, 2004. p. 1-28.

KOOP, C.; LODGE, M. What is regulation? An interdisciplinary concept analysis. **Regulation and Governance**, v. 11, n. 1, p. 95-108, 2015.

LÆGREID, P. Christopher Hood, “A public management for all seasons?”. *In: BALLA, S. J.; LODGE, M.; PAGE, E. C.* (Ed.). **The Oxford handbook of classics in public policy and administration**. New York: Oxford University Press, 2015. p. 541-558.

LEVI-FAUR, D. The global diffusion of regulatory capitalism. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 598, n. 1, p. 12-32, 2005.

LEVY, B.; SPILLER, P. T. The institutional foundations of regulatory commitment: a comparative analysis of telecommunications regulation. **Journal of Law Economics Organization**, v. 10, n. 2, p. 201-246, 1994.

LODGE, M.; WEGRICH, K. **Managing regulation: regulatory analysis, politics and policy**. London: Red Globe, 2012.

LOVE, J. L.; BAER, W. Introduction. *In: ____*. (Ed.). **Brazil under Lula: economy, politics, and society under the worker-president**. New York: Palgrave MacMillan, 2009. p. 1-5.

MAJONE, G. From the positive to the regulatory state: causes and consequences of changes in the mode of governance. **Journal of Public Policy**, v. 17, n. 2, p. 139-167, 1997.

MARCOU, G.; MODERNE, F. **Droit de la régulation, service public et intégration régionale: comparaisons et commentaires**. Paris: Logiques Juridiques, 2005. Tome 1.

MARTINEZ-GALLARDO, C.; MURILLO, M. V. Agency under constraint: ideological preferences and the politics of electricity regulation in Latin America. **Regulation and Governance**, v. 5, n. 3, p. 350-367, 2011.

MARTINS, H. F. Uma teoria da fragmentação de políticas: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública. *In: MOTTA, P. R.; PIMENTA, R.; TAVARES, E.* (Org.). **Novas ideias em administração**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 83-121.

MARTINS, R. M. **Regulação administrativa à luz da Constituição Federal**. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

MATTOS, P. T. L. A formação do estado regulador. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 76, p. 139-156, 2006.

MELO, M. A.; PEREIRA, C. The governance of infrastructure in multiparty presidentialism. *In*: WEGRICH, K.; KOSTKA, G.; HAMMERSCHMID, G. (Ed.). **The governance of infrastructure**. New York: Oxford University Press, 2017. p. 225-249.

MILLER, E. S.; SAMUELS, W. J. Introduction. *In*: _____. (Ed.). **An institutional approach to public utilities regulation**. East Lansing: Michigan State University Press, 2002. p. 1-16.

MORAN, M. **The British regulatory state: high modernism and hyper-innovation**. New York: Oxford University Press, 2003.

NUNES, E. de O.; RIBEIRO, L. M.; PEIXOTO, V. **Agências reguladoras no Brasil**. Rio de Janeiro: Observatório Universitário, 2007. (Documento de Trabalho, n. 65).

OCAMPO, J. A.; RADA, C.; TAYLOR, L. **Growth and policy in developing countries: a structuralist approach**. New York: Columbia University Press, 2009.

PECI, A. Reforma regulatória brasileira dos anos 90 à luz do modelo de Kleber Nascimento. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 11, n. 1, p. 11-30, 2007.

PEREIRA, A. K. *et al.* **Qualidade do governo e capacidades estatais: resultados do survey sobre governança aplicado no Brasil**. Projeto de pesquisa governança “The Governance Project”: relatório final do survey. Brasília: Ipea, 2019.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **Public management reform: a comparative analysis – into the age of austerity**. 4th. ed. New York: Oxford University Press, 2017.

REINERT, E. S.; GHOSH, J.; KATTEL, R. Introduction. *In*: _____. (Ed.). **Handbook of alternative theories of economic development**. Cheltenham: Edward Elgar, 2016. p. 13-34.

THATCHER, M. Delegation to independent regulatory agencies: pressures, functions and contextual mediation. **West European Politics**, v. 25, n. 1, p. 125-147, 2002.

APÊNDICE A

QUADRO A.1
Fonte dos dados de quantitativo de cargos

| | Fonte dos dados | Observações |
|---|---|---|
| Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) | Solicitação e-sic nº 48700003423201939 | Carreiras da Aneel regidas pela Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004. |
| Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) | Solicitação e-sic nº 01390001035201909 | Carreiras da Anatel regidas pela Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004. |
| Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) | Solicitação e-sic nº 48700005056201916 e nº 48700003424201983 | Carreiras da ANP regidas pela Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004. |
| Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) | Solicitação e-sic nº 50650002877201900 | Carreiras da Anac regidas pela Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004. |
| Agência Nacional do Cinema (Ancine) | Solicitação e-sic nº 71004000861201914 | Carreiras da Ancine regidas pela Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004. |
| Agência Nacional de Águas (ANA) | Solicitação e-sic nº 2680001238201990 | Carreiras da ANA regidas pela Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004. |
| Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) | Solicitação e-sic nº 25820005015201950 | Carreiras da ANS regidas pela Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004. |
| Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) | Solicitação e-sic nº 50650002878201911 | Carreiras da Antaq regidas pela Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004. |
| Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) | Solicitação e-sic nº 50650002879201966 | Carreiras da ANTT regidas pela Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004. |
| Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) | Solicitação e-sic nº 25820004189201903 | Carreiras da Anvisa regidas pela Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004. |
| Ministério da Economia (ME) | Solicitação e-sic nº 03006005126201927 | Carreiras do ME regidas pela Lei nº 11.539/2007. |
| Empresa de Pesquisa Energética (EPE) | Solicitação e-sic nº 99938000161201900 | Lei de criação da EPE nº 10.847, de 15 de março de 2004. O primeiro provimento de vagas para o cargo de pesquisa energética da EPE ocorreu em 2006. |
| Ipea | Solicitação e-sic nº 3006001684201910 | Plano de carreiras e cargos do Ipea é regido pela Lei nº 11.890, de 24 de dezembro de 2008. |
| Controladoria-Geral da União (CGU) | Solicitação e-sic nº 75000870201923 | Cargos e carreiras da CGU regidos pela Lei nº 13.327, de 29 de julho de 2016. |
| Advocacia-Geral da União (AGU) | Solicitação e-sic nº 00700000607201911 | Cargos e carreiras da AGU regidos pela Lei nº 9.028, de 12 de abril de 1995. |

Elaboração dos autores.

Obs.: Dados com mês de referência em dezembro de cada ano para os servidores ativos, incluindo servidores cedidos.

QUADRO A.2

Fonte dos dados de remunerações dos servidores

| Dados | Fonte dos dados |
|--|--|
| Aneel Anatel ANP Anac Ancine ANA ANS Antaq ANTT Anvisa Ministério da Economia Ipea CGU | Tabela de Remuneração dos Servidores Públicos Federais Cíveis e dos Ex-Territórios de cada respectivo mês e ano, disponível em: < https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento/gestao-publica/arquivos-e-publicacoes/tabela-de-remuneracao-2 >. |
| EPE | Solicitação e-sic nº 99938000199201900 |
| AGU | Solicitação e-sic nº 700000607201911 |
| TCU | Demanda nº 319666 da Ouvidoria do TCU |

Elaboração dos autores.

APÊNDICE B

TABELA B.1

Agências reguladoras federais e demais órgãos participantes de survey utilizado no capítulo, com distribuição de frequência de respostas

| Grupo | Organização | Respondentes | % | Total (%) |
|----------------------------|--|--------------|-----|-------------|
| Agências de infraestrutura | Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) | 163 | 5,1 | 19,6 |
| | Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) | 52 | 1,6 | |
| | Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) | 98 | 3,0 | |
| | Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) | 146 | 4,5 | |
| | Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) | 26 | 0,8 | |
| | Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) | 146 | 4,5 | |
| Agências socioambientais | Agência Nacional de Águas (ANA) | 54 | 1,7 | 11,0 |
| | Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) | 116 | 3,6 | |
| | Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) | 184 | 5,7 | |
| Demais órgãos | Advocacia-Geral da União (AGU) | 93 | 2,9 | 69,5 |
| | Casa Civil | 12 | 0,4 | |
| | Cidades | 5 | 0,2 | |
| | Cidades – Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) | 37 | 1,1 | |
| | Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI) | 3 | 0,1 | |
| | Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) | 65 | 2,0 | |
| | Mapa – Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) | 40 | 1,2 | |
| | Mapa – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) | 73 | 2,3 | |
| | Mapa – Instituto Nacional de Meteorologia (INMET) | 1 | 0,0 | |
| | Mapa – Superintendências Federais de Agricultura (SFA) | 15 | 0,5 | |
| | Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTIC) | 133 | 4,1 | |
| | MCTIC – Agência Espacial Brasileira (AEB) | 8 | 0,2 | |
| | MCTIC – Centro de Excelência em Tecnologia Eletrônica Avançada (Ceitec) | 7 | 0,2 | |
| | MCTIC – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) | 3 | 0,1 | |
| | Ministério do Desenvolvimento (MD) | 31 | 1,0 | |
| | Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MDH) | 1 | 0,0 | |
| | Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC) | 11 | 0,3 | |

(Continua)

(Continuação)

| Grupo | Organização | Respondentes | % | Total (%) |
|---------------|---|--------------|-----|-----------|
| Demais órgãos | MDIC – Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) | 13 | 0,4 | |
| | MDIC – Instituto Nacional da Propriedade Industrial (Inpi) | 14 | 0,4 | |
| | Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) | 26 | 0,8 | |
| | MDS – Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) | 8 | 0,2 | |
| | MDS – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incrá) | 44 | 1,4 | |
| | Ministério da Economia (ME) | 15 | 0,5 | |
| | Ministério da Educação (MEC) | 73 | 2,3 | |
| | Ministério da Fazenda (MF) | 96 | 3,0 | |
| | MF – Comissão de Valores Mobiliários (CVM) | 12 | 0,4 | |
| | MF – Receita Federal do Brasil (RFB) | 47 | 1,5 | |
| | MF – Superintendência de Seguros Privados (Susep) | 11 | 0,3 | |
| | Ministério de Integração Nacional (MI) | 22 | 0,7 | |
| | MI – Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) | 42 | 1,3 | |
| | Ministério da Justiça (MJ) | 37 | 1,1 | |
| | MJ – Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) | 10 | 0,3 | |
| | MJ – Fundação Nacional do Índio (Funai) | 42 | 1,3 | |
| | MJ – Polícia Federal (PF) | 64 | 2,0 | |
| | MJ – Polícia Rodoviária Federal (PRF) | 68 | 2,1 | |
| | Ministério do Meio Ambiente (MMA) | 57 | 1,8 | |
| | Ministério de Minas e Energia (MME) | 12 | 0,4 | |
| | MME – Agência Nacional de Mineração (ANM) | 33 | 1,0 | |
| | MME – Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM) | 1 | 0,0 | |
| | MME – Empresa de Pesquisa Energética (EPE) | 2 | 0,1 | |
| | Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG) | 82 | 2,5 | |
| | MPDG – Escola Nacional de Administração Pública (Enap) | 5 | 0,2 | |
| | MPDG – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) | 202 | 6,3 | |
| | MPDG – Ipea | 9 | 0,3 | |
| | Ministério das Relações Exteriores (MRE) | 32 | 1,0 | |
| | Ministério da Saúde (MS) | 267 | 8,3 | |
| | MS – Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) | 67 | 2,1 | |

(Continua)

(Continuação)

| Grupo | Organização | Respondentes | % | Total (%) |
|---------------|--|--------------|--------------|--------------|
| Demais órgãos | MS – Fundação Nacional de Saúde (Funasa) | 35 | 1,1 | |
| | MS – Instituto Nacional de Câncer (Inca) | 4 | 0,1 | |
| | Ministério do Trabalho (MT) | 57 | 1,8 | |
| | Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU) | 17 | 0,5 | |
| | Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPA) | 76 | 2,4 | |
| | MTPA – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) | 19 | 0,6 | |
| | MTPA – Empresa de Planejamento e Logística (EPL) | 15 | 0,5 | |
| | MTPA – Valec | 13 | 0,4 | |
| | Ministério do Turismo (MTUR) | 6 | 0,2 | |
| | Presidência da República (PR) | 19 | 0,6 | |
| | Secretaria-Geral da Presidência da República (SG-PR) | 13 | 0,4 | |
| | Eu não sei/Não quero responder | 16 | 0,5 | |
| Total | | 3.226 | 100,0 | 100,0 |

Fonte: Pereira *et al.* (2019).

Elaboração dos autores.

Obs.: A Ancine não obteve respondentes.