

6^{to}

Congreso
Latinoamericano de
CIENCIA POLÍTICA

12, 13 y 14 de junio de 2012
FLACSO Sede Ecuador



FLACSO
ECUADOR

alacip

ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA CIENCIA POLÍTICA

ALACIP-2012
QUITO - ECUADOR

A Relação entre o Poder Executivo Eleitoralmente Legitimado e as Agências
Reguladoras no Brasil: um estudo sobre os fatores institucionais explicativos dos
principais conflitos entre agentes políticos e *experts*

Área Temática: *Administración Pública e Políticas Públicas – Poder Ejecutivo*

Autor: Francisco Mata Machado Tavares. Professor assistente da Faculdade de Ciências Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG.

E-mail: francktavares@hotmail.com

Endereço: Universidade Federal de Goiás, Campus II, FCS
– Caixa Postal 131 – CEP: 74.001-970, Goiânia, GO.

Resumo

A tensão entre a gestão estatal conduzida por critérios técnicos e a orientação preponderantemente política do governo é um importante problema e tema de estudos atinente à administração pública contemporânea. Este trabalho se propõe a abordar essa questão a partir da relação entre agências reguladoras e poder político no Brasil atual. O objetivo da pesquisa teórica aqui relatada é verificar se o desenho institucional das agências reguladoras brasileiras é compatível com os critérios desenvolvidos por Huber & Shipan para a identificação de equilíbrio e complementaridade na relação entre experts/burocratas e políticos.

Palavras-chave:

agências reguladoras – expertise – eficiência administrativa – soberania popular – desenho institucional

Abstract

The tension between State management lead by technical standards, on the one hand, and the politically ruled government's practice, on the other hand, is an important problem and studies' issue concerned on contemporary public administration. This paper aims at discussing this subject from the standpoint of the relationship between regulatory agencies and political power in present-day Brazil. The goal of the theoretical research herein reported is to identify whether Brazilian regulatory agencies' institutional design is compatible or not with Huber and Shipan's standards for the identification of equilibrium and complementarity on the relationship between bureaucrats/experts and politicians.

Keywords

regulatory agencies – expertise – administrative efficiency – popular sovereignty – institutional design

SUMÁRIO

Introdução; I- Uma Premissa: a imperiosidade da delegação de poderes em sociedades complexas; II- Expertise e Democracia: tensão ou complementaridade?; III- Insulamento Burocrático x Ineficiência Administrativa: critérios para uma caracterização da relação entre políticos e experts; IV- O Caso Brasileiro: tensões entre o poder político e as agências reguladoras; Conclusões; Referências

Introdução

Ainda que não contem com expressa previsão constitucional¹, as agências reguladoras são uma realidade com traços de perenidade e enraizamento na cena político-institucional brasileira. Inspiradas na ideia de uma administração pública gerencial, assim entendida como aquela que se concentra preferencialmente sobre os resultados da conduta do Poder Público², para além dos controles burocráticos sobre meios e procedimentos, tais órgãos ocupam proeminente papel em quase todos os setores econômicos sujeitos à específica regulação do Estado, como águas, energia elétrica, vigilância sanitária e até mesmo produção cinematográfica. As referidas autarquias de regime especial, cuja proliferação coincide com os projetos de desestatização empreendidos no Brasil ao longo da década de 90 do século XX (cf. RAMALHO, 2007), oferecem importantes desafios ao modo como o poder político se legitima no Estado contemporâneo, em especial no que se refere à tensa, mas inevitável, relação entre a ação respaldada tecnicamente e a ação legitimada segundo a soberania popular.

Este breve texto tem como objeto, na esteira do contexto acima apresentado, as competências para implementação de políticas atribuídas pelo ordenamento jurídico brasileiro às agências reguladoras, *vis a vis* a ideia, inerente ao Estado liberal-democrático, de que a definição de prioridades e a composição de interesses conflitantes no espaço público deve se calcar em representantes eleitos segundo o princípio do sufrágio universal.

A pergunta a que se pretende responder equaciona-se nos seguintes termos: a formulação e implementação de políticas públicas setoriais por agências reguladoras, no Brasil, é compatível com o princípio da soberania popular, tal como entendido, no Estado liberal-democrático, como o atrelamento das escolhas governativas às decisões de representantes escolhidos por meio de eleições? De modo mais específico, foca-se essa questão sobre a representação eleita do Poder Executivo da União – e seus diretos delegados, os ministros – e as agências.

A hipótese que se pretende testar, por meio de um discurso teórico-administrativo, é que as agências reguladoras devem se subordinar, em última instância, à vontade política dos cidadãos, tal como exercida por meio dos respectivos representantes sufragados, sob pena de não se harmonizarem com o arranjo institucional vigente no País, de modo que a formulação de políticas públicas deve estar sob o pálio do Presidente e seus Ministros, reservando-se às agências sua estrita implementação.

¹Ressalvadas a ANATEL, prevista no inciso XI do artigo 21 e a ANP, mencionada no artigo 177, parágrafo 2o. Nota-se que, ainda assim, àquela caberia apenas sobre a regulação de concessões do serviço de telecomunicações e, quanto esta, suas atividades restringir-se-iam à regulação do monopólio estatal sobre o petróleo.

²Nesse sentido, confira-se o seguinte excerto de artigo publicado por Bresser Pereira, prócer da reforma do Estado ocorrente durante o primeiro mandato de Cardoso no Brasil, em que são expostos os dois eixos institucionais das concepções à época implementadas: “a nova estrutura do aparelho do Estado que se estava propondo, baseada em ampla descentralização para agências e organizações sociais, e a nova forma de gestão apoiada não mais em regulamentos, mas na responsabilização por resultados através de contratos de gestão” (PEREIRA, 2007, p. 36).

Adota-se como marco teórico a constatação de que, no jogo de interesses ocorrente entre consumidores, empreendedores particulares, Estado e grupos políticos ou corporativos, o desenho institucional se revela como crucial variável, a influenciar ou, no limite, condicionar a atuação de atores racionalmente orientados à consecução das respectivas preferências. Em conformidade com o marco teórico do neo-institucionalismo da escolha racional, presume-se que as agências reguladoras são o fruto de um acerto que logrou estabilizar as preferências de, por um lado, o capital privado ansioso por expandir as respectivas fronteiras de acumulação, de modo a pressionar por privatizações e controles menos rígidos sobre a atuação das empresas e, por outro lado, os agentes políticos estatais a demandarem, a um só tempo, a manutenção de inversões privadas no país em cuja gestão se encontravam, e a possibilidade de exercício de algum controle, necessário ao exercício do respectivo poder político. Operando-se com a dicotomia cunhada por Claus Offe acerca das duas variantes quanto ao poder do Estado – material e formal – é razoável supor que as agências reguladoras garantiram a permanência do capital e, por consequência, dos respectivos tributos - poder material – mas, igualmente, lograram estabilizar as demandas quanto à regulação pretendidas por cidadãos-consumidores, de modo a evitar frustrações por parte do eleitorado - reforçando-se, assim, o poder formal (cf. OFFE, 1984). Em suma, a gênese das autarquias aqui em estudo se coaduna com a ideia de que “se a instituição está submetida a algum processo de seleção competitiva, ela desde logo deve sua sobrevivência ao fato de oferecer mais benefícios aos atores interessados do que as formas institucionais concorrentes” (HALL & TAYLOR, 2003, p.206).

Ademais, as agências reguladoras se revelam como elementos de composição entre os conflitantes propósitos ocorrentes junto aos atores envolvidos nos setores que normatizam, de tal arte que influenciam nas escolhas e cálculos dos empresários, consumidores, burocratas e políticos envolvidos com os setores a que correspondem. Desse modo, se ajustam perfeitamente à seguinte leitura atribuída por HALL & TAYLOR quanto à perspectiva neo-institucionalista da escolha racional³ em relação à dinâmica das instituições:

...[É] plausível que o comportamento de um ator é determinado, não por forças teóricas impessoais, mas por um cálculo estratégico, e, segundo, que esse cálculo é fortemente influenciado pelas expectativas do ator relativas ao comportamento provável dos outros atores. As instituições estruturam essa interação ao influenciarem a possibilidade e a sequência de alternativas na agenda, ou ao oferecem informações ou mecanismos de adoção que reduzem a incerteza no tocante ao comportamento dos outros, ao mesmo tempo em que propiciam aos atores “ganhos de troca”, o que os incentivarão a se dirigirem a certos cálculos ou ações precisas. (HALL & TAYLOR, 2003, p. 205-206)

A pergunta aqui apresentada será perquirida, à luz do marco teórico exposto, em conformidade com a seguinte trajetória: i) na primeira seção, apresenta-se o pando de fundo filosófico-político em que faz sentido cogitar-se de uma tensão entre soberania popular e atuação dos *experts*, qual seja, o do liberalismo político e o da democracia deliberativa; ii) na seção subsequente, opera-se breve digressão acerca da relação entre técnica e política, a partir da ideia de racionalidade e de suas distintas variações; iii) em seguida, discute-se, já de modo mais concreto, as diferentes aproximações teóricas possíveis quanto aos mecanismos de delegação, por um lado, e de *accountability*, por outro lado, a vincularem lideranças políticas

³Ressalva-se que a teoria em questão é fecunda metodologicamente para fins de compreensão do funcionamento e da gênese de instituição no que concerne a questões que demandam um médio alcance. A conformação das preferências prevalecentes em determinado meio social, bem como o tecido discursivo-societal em em que são forjados valores e princípios dominantes – questão de mais amplo alcance não compreendida no escopo deste texto – se enquadra mais adequadamente ao modelo de racionalidade comunicativa, apresentado na segunda seção deste estudo, quando da distinção entre os fundamentos últimos (mas não únicos) da legitimidade política, em face à legitimidade técnica.

e burocracias; iv) na quarta seção, enfrenta-se de modo específico o caso das agências reguladoras brasileiras, com foco na formulação de políticas públicas, o que se faz por meio de um discurso dedutivo de aplicação dos apontamentos teóricos consignados nas seções anteriores e; v) finalmente, resumizam-se as principais conclusões na última seção.

I – Uma Premissa: a imperiosidade da delegação de poderes em sociedades complexas

Um *cliché* em matéria de teoria política a partir da segunda metade do Século XX é a ideia de que a democracia se define como o mais abrangente e relevante consenso em termos de legitimação dos processos público-decisórios em todo o Ocidente. O consenso, todavia, não é suficiente para fins de se contornar a polissemia atinente ao termo, de modo que, nada obstante a ampla aceitação do princípio democrático, sua pormenorização em termos institucionais, ou mesmo quanto aos respectivos fundamentos filosófico-políticos, oscila significativamente.

Por um lado, na esteira do iluminismo de Rousseau, há a corrente, aqui definida como republicana, segundo a qual o princípio democrático compreende a direta prática decisória e governativa por parte dos cidadãos, de tal arte que o *demos*, antes de autorizar ou anuir com o governo, o exerce em conformidade com a mais direta participação na definição de normas e na elaboração ou aplicação de políticas. Trata-se de uma concepção agregativa da conformação da vontade coletiva, esposada por autores como Boaventura de Sousa Santos (cf. SANTOS, 2006). Nos termos da perspectiva em tela, as preferências de cada indivíduo devem não apenas influenciar, mas incidir diretamente sobre os processos decisórios. Desse modo, os mecanismos de representação política consolidados ao longo da trajetória histórica do Estado liberal-democrático padeceriam de um inevitável déficit de legitimidade, ao tempo em que subtrairiam dos cidadãos a faculdade de intervirem *per se* na vida pública, haja vista que suas vozes se distorceriam, inevitavelmente, ao atravessarem o filtro dos representantes. O conteúdo semântico da categoria democracia assume, neste marco teórico, uma clara opção pela prevalência da *liberdade dos antigos* – afeta à expressão e direta participação dos cidadãos na vida pública – em detrimento da *liberdade dos modernos* – cuja preocupação precípua centra-se sobre a autonomia privada dos indivíduos e, por via de consequência, sobre os direitos fundamentais.

A compreensão republicana enfrenta, antes de qualquer escrutínio sobre suas virtudes ou vícios em termos de consecução de uma esfera pública legítima e estável, relevantes constrangimentos estruturais no que se refere à sua exequibilidade nas sociedades modernas. O fato é que os exigentes requisitos de participação e envolvimento dos indivíduos na esfera pública não se coadunam com sociedades complexas, estratificadas, organizadas em escalas crescentemente amplas e, daí, dependentes de mecanismos de diferenciação funcional e de divisão do trabalho para fins de assegurarem a respectiva reprodução material e cultural. Em suma: i) faltam condições materiais, dada a ampla escala das sociedades modernas, para que todos possam atuar diretamente na condução de cada decisão política (cf. DAHL, 1989); ii) não há como se aferir a vontade de um povo, entendido como único e indivisível, em grupamentos sociais complexos, multiculturais e impactados por incontáveis clivagens, tais como classe, raça, gênero e religião, de tal modo que o resultado majoritário da participação direta dos cidadãos na esfera pública tende a indicar, antes de uma expressão do ideário democrático, um mecanismo tendente ao exercício de tiranias das majorias (cf. COHEN, 2007) e; iii) o projeto moderno de crescente autonomia, controle e racionalidade – ou seja, de emancipação diante de um mundo encantado em que a humanidade não se assenhora da própria história – contempla uma complexidade cada vez maior das relações sociais e, assim,

da esfera política. A democracia agregativa, contudo, seria incapaz de processar tal complexidade, de modo que sistemas representativos, diferenciados da vida quotidiana dos cidadãos, operados segundo a clivagem governo-oposição, revelam-se inevitáveis para se assegurar a reprodução da vida política (cf. HABERMAS, 1987).

A partir das considerações acima, têm lugar duas concepções, ambas rivais do republicanismo, atinentes à natureza do processo decisório e à caracterização do cidadão do Estado, no contexto das quais se situa, conforme discorrer-se-á adiante, o tema deste estudo, concernente na tensão entre legitimidade pública ou técnico-burocrática do Estado. Trata-se do liberalismo político e da democracia deliberativa. Ambos os modelos normativos aqui em questão adotam uma perspectiva procedimental quanto à democracia, de tal sorte que, antes do resultado das decisões, é a respectiva compatibilidade com um método decisório específico o que lhes empresta legitimidade ou validade. Ademais, liberalismo e política deliberativa condizem em formular uma apreensão da democracia segundo a qual o *demos* não precisa tomar parte direta e ativamente em toda a vida pública da sociedade, de modo que o faz mediadamente.

O liberalismo político entende o indivíduo como central unidade de análise e concebe a democracia como um jogo em que distintos e, não raramente, rivais interesses subjetivos são levados à esfera pública. Não se trata, como no marco republicano, de uma agregação de todas as preferências, com vistas ao alcance da vontade popular, mas de uma autorização de representantes (cf. SCHUMPETER, 1961)⁴, os quais prescrevem normas e implementam políticas públicas. A soberania popular, com efeito, se atém à manifestação da vontade evidenciada nas eleições, acrescida de mecanismos de *accountability* vertical e horizontal⁵ que podem ser empregados nos interstícios compreendidos entre os pleitos.

Também na democracia deliberativa não é o povo quem exerce diretamente as práticas governativas. Poroso aos fluxos comunicativos advindos da esfera pública, o poder pode ser exercido por meio de representantes, de modo que o Estado dê conta de processar a complexidade ocorrente no tecido social. À diferença do marco liberal, a teoria em questão propugna que, para além de indivíduos afetos a preferências ou interesses pré-determinados, a unidade de análise com que se deve compreender o âmbito político é o discurso, de tal arte que os próprios interesses individuais se revelam cambiantes e sensíveis à argumentação ocorrente em um meio alheio ao Estado, informal e livre, definido como esfera pública. De qualquer modo, também aqui há um distanciamento perante o marco republicano, uma vez que a vida político-estatal quotidiana não é gerida em conformidade com controles plebiscitários, mas por meio de delegações, por mais responsivos aos argumentos e ideias presentes na sociedade que devam ser os delegados (cf. HABERMAS, 2002).

O problema em questão neste artigo, portanto, tem como premissa a ideia de que a criação de normas e execução de políticas estatais não consegue se sujeitar à permanente consulta e controle por parte dos cidadãos, haja vista que, em amplas escalas e sob a condição pluralista, seria inexequível o desígnio republicano de se colher a direta anuência popular para toda a dinâmica e multifacetada atividade legislativa e administrativa do Estado. A indagação que se desdobra da necessidade da representação diz respeito à mais adequada maneira por meio da qual o Poder Público pode alcançar as preferências majoritárias dos indivíduos (no caso do liberalismo), ou a implementação de decisões condizentes com os argumentos triunfantes em práticas discursivas estabelecidas entre os cidadãos que não vinculam, mas

4Confira-se: “Em primeiro lugar, de acordo com o ponto-de-vista que adotamos a democracia não significa nem pode significar que o povo realmente governa em qualquer dos sentidos tradicionais das palavras povo e governo. A democracia significa apenas que o povo tem oportunidade de aceitar ou recusar aqueles que o governarão” (SCHUMPETER, 1961, P.339).

5 Tal acréscimo tem sido cada vez mais valorizado por teóricos que seguem a esteira do liberalismo político, conforme se extrai, exemplificativamente, da ênfase atribuída por Dahl na possibilidade de contestação pública como necessário complemento às eleições (cf. DAHL, 1997).

apenas influenciam, a ação do Estado (caso da democracia deliberativa). Governantes eleitos, sujeitos à não renovação dos respectivos mandatos, seriam mais sensíveis à opinião pública e à vontade dos respectivos eleitores? Ou, lado outro, *experts* familiarizados com as melhores técnicas encontrariam condições mais apropriadas para assegurarem os resultados pretendidos pelos representados ao tempo em que escolhas públicas são convertidas em leis e políticas?

É precisamente entre tais dois extremos que se situa o debate acerca das competências para elaboração de políticas, em grau de tácita ou patente rivalização com os agentes eleitos, das agências reguladoras. Em suma, trata-se de matéria a pressupor sociedades em que há diferenciação funcional entre Estado e sociedade, amplas escalas, complexidade, pluralismo, imperativo da representação e dever de adequação entre meios (normas e políticas) e fins (preferências ou argumentos prevaletentes), o que, em uma palavra, significa racionalização em sentido estratégico.

A seguir, portanto, são tecidas breves considerações quanto à relação entre técnica e política, de modo a se enquadrar a tensão entre a legitimação eleitoral e aquela fulcrada em *expertise* quanto à condução do Estado.

II- *Expertise* e Democracia: tensão ou complementaridade?

Um recorrente argumento para a instituição das agências reguladoras, autarquias de regime especial revestidas de certa autonomia em relação ao Poder Executivo e dotadas de competências quase-legislativas para fins de normatizarem os setores específicos em razão do qual são criadas, é a especialização técnica e aptidão temática dos respectivos diretores, conselheiros e servidores. De fato, apenas a título exemplificativo, constata-se que todos os diretores da Agência Nacional de Petróleo em 2009 são engenheiros por formação e, à exceção do respectivo presidente, têm ampla experiência como acadêmicos, gestores ou profissionais do setor privado no ramo do petróleo. O mesmo ocorre com Agência Nacional de Telecomunicações, órgão em que, à exceção de uma conselheira, todos os dirigentes possuem vasta experiência em órgãos públicos referentes à comunicação social ou em empresas de telefonia e segmentos congêneres. No mesmo diapasão, dos cinco diretores da Agência Nacional de Saúde Suplementar, quatro são formados em medicina e contam com consistente experiência em políticas do setor.

Se os casos específicos aqui apresentados conformarem uma tendência ampla no que se refere às agências brasileiras, de modo que seus quadros são, em regra, *experts* nas respectivas áreas, cabe indagar se a legítima atuação do Poder Público diz respeito estritamente às mais adequadas técnicas gerenciais e ao conhecimento acadêmico-profissional, bem como acerca da relação entre burocracias especializadas e lideranças políticas sufragadas pelos cidadãos. A elucidação dessas questões é o objetivo desta seção e da subsequente, enfrentando-se a matéria, primeiramente, de modo abstrato e teórico, no que tange à relação entre *expertise* e democracia para, em seguida, discutir-se critérios que permitam o deslinde dessa tensão em situações concretas.

Não há dúvidas, consoante se afirmou na seção antecedente, que o conceito de democracia, em suas mais distintas variações semânticas, dá conta de um governo que, quando menos, deve ser responsivo às preferências do povo, tal como manifestadas, no mínimo, nos processos eleitorais. A ação dos *experts*, de outro modo, não visa, *prima facie*, à obtenção de votos, à conquista de popularidade ou ao atendimento de demandas apresentadas por setores da sociedade civil, haja vista remeter à adequação entre uma finalidade pré-determinada e os mais adequados meios para a respectiva consecução. A princípio, portanto, haveria uma incompatibilidade entre a prática política democrática e a valorização da *expertise*, porquanto aquela se orienta segundo os expedientes da soberania popular, ao passo que esta se submete a outros critérios – técnicos – de validação. Sobre a incompatibilidade

entre o primado absoluto da técnica e a democracia, há de se anuir com entendimento abaixo transcrito:

“if democracy is only seen as majority voting, and expertise as a self-referential system in which only peers can recognise and judge each other, than clearly democratising expertise is a contradiction in terms” (LIBERATORE & FUNTOWICZ, 2003, p. 147).

Poder-se-ia argumentar, na linha do excerto acima, que as agências reguladoras, ao valorizarem elementos de *expertise*, subtraindo dos cidadãos, assim, o debate e a justificação das decisões, incorreriam contra a legitimação democrática do Estado. Com efeito, há suficientes razões para se propor que a adequação técnica não deve ser o critério primaz de validação das decisões políticas, em acordo com o preocupante contra-exemplo que Herbert Marcuse apresenta, nos termos do trecho abaixo reproduzido:

A técnica por si só pode promover tanto o autoritarismo quanto a liberdade, tanto a escassez quanto a abundância, tanto o aumento quanto a abolição do trabalho árduo. O nacional-socialismo é um exemplo marcante dos modos pelos quais uma economia altamente racionalizada e mecanizada, com a máxima eficiência na produção, também pode operar o interesse da opressão totalitária e da escassez continuada. O Terceiro Reich é, na verdade, uma forma de “tecnocracia”: as considerações técnicas da eficiência e da racionalidade imperialistas superam os padrões tradicionais do lucro e do bem-estar social (MARCUSE, 1999, p. 74).

A supracitada passagem é, em função da dramaticidade contida no exemplo histórico apresentado, argumento suficiente para que não se adote, como princípio a reger a política, a coibição da legitimidade democrática em favor de rigor ou adequação de ordem técnica, tal como se dá em inúmeros discursos de justificação do insulamento de instrumentos burocráticos da natureza das agências reguladoras.

A questão, todavia, assim formulada, conduz a uma rivalização hermética entre o domínio da técnica e o da política, o que não se afigura analiticamente preciso. O fato é que a racionalidade subjacente à conduta do *expert* se situa em um campo de ação e de racionalidade peculiar em relação àquela que orienta a definição de finalidades e objetivos políticos, de modo que, orientadas a problemas e domínios próprios, as duas lógicas podem, eventualmente, se complementar.

É necessário expor-se, para fins de justificação desse entendimento, a racionalidade subjacente à conclusão de que a *expertise* não deve prevalecer, por si só, sobre o resultado de um processo decisório democrático. Uma boa apreensão do alcance e sentido de um argumento ou razão de índole técnica pode ser inferida da fala do Eu-lírico de Lisbon Revisited (1923), poema de Álvaro de Campos em que se ouve a confissão de um ser inquieto a declarar “sou um técnico, mas tenho técnica só dentro da técnica. Fora disso sou doido, com todo direito a sê-lo.” Da força lírica de tais versos é possível extrair-se a importante conclusão de que o discurso técnico não é capaz de se justificar para além de suas fronteiras, tampouco de se criticar ou de se validar reflexivamente. Toda técnica é tida apenas dentro de si e, fora disso, não encontra sentido, ou não pode, segundo seus próprios cânones, atribuir-se significação. Essa limitação do discurso técnico decorre do fato de que se trata de um emprego da linguagem restrito a um tipo de racionalidade caracterizado por Habermas como agir racional-com-respeito-a-fins, gênero em que se enquadram o agir racional estratégico e o agir racional instrumental (HABERMAS, 1975).

Habermas constata que a racionalidade entendida como adequação de fins pretendidos por um sujeito aos meios (objetos) de que se utiliza, é limitada para, por si só, justificar

normas sociais ou condutas humanas, uma vez que não é capaz de conceber relações entre sujeitos iguais (mas apenas entre sujeitos e objetos) e, ademais, não consegue justificar ou emprestar razões aos fins pretendidos pelo emprego da técnica. Por exemplo, no campo das agências reguladoras, o máximo que o agir racional-com-respeito-a-fins pode obter é a constatação de que determinada norma ou política empreendida pelo órgão é adequada para a promoção de um interesse específico ou para a consecução de determinado resultado em termos econômicos ou sociais. O interesse e o resultado, contudo, escapam ao alcance da racionalidade em que se insere a técnica, de modo que, nos limites de suas estreitas fronteiras, são tidos como irracionais (doidos, com todo o direito a sê-lo, para voltar à referência ao poema).

Há, para além do agir racional-com-respeito-a-fins, baseado no controle da humanidade sobre a natureza, para seu proveito (agir instrumental) e na escolha racional em relação a questões sociais, em favor dos interesses de quem procede à decisão (agir estratégico), uma racionalidade que pressupõe o uso comum da linguagem entre pessoas iguais. A primazia da razão baseada no binômio sujeito-objeto, em que aquele exerce um domínio sobre este para fins de consecução de seus desígnios (a razão a que se reporta a técnica) não esgota a ideia de racionalidade e, portanto, não pode ser suficiente para justificar decisões sociais. Assim afirma Habermas:

No nível dos subsistemas do agir racional-com-respeito-a-fins, o progresso técnico científico que já forçou a reorganização de instituições e setores parciais da sociedade, exige-se ainda em maior medida. Mas esse processo de desenvolvimento de forças produtivas pode tornar-se um potencial de liberação quando e só quando não substitui a racionalização num outro plano. A racionalização no plano do quadro institucional só se pode perfazer num meio de interação verbalmente mediatizada, a saber, por uma descompressão no domínio comunicativo. A discussão pública, que não sofre restrições e que é isenta de dominação, sobre a adequação e conveniência de princípios e normas que orientem o agir à luz dos reflexos sócio-culturais dos subsistemas progressivos do agir racional -com-respeito-a-fins -uma comunicação dessa espécie, em todos os níveis dos processos políticos e repolitizados de formação da vontade, é o único meio no qual uma racionalização é possível. (HABERMAS, 1975, p. 331-332)

Em suma, infere-se do arcabouço teórico aqui apresentado a ideia de que as burocracias especializadas se valem da respectiva aptidão técnica para, no máximo, garantirem a mais eficiente perseguição de finalidades – valores – pré-determinados. Tais valores-finalidades, todavia, não podem ser objeto de escrutínio ou decisão técnica, uma vez que exorbitam os limites lógicos desse domínio cognitivo. Ou seja, o marco aqui sustentado propõe uma nítida divisão de tarefas entre agentes políticos (cujo poder decorre do sufrágio) e atores burocráticos, especializados: aqueles formulam, como representantes dos fluxos comunicativos e da confluência de interesses ocorrentes junto à sociedade, as metas-valores pretendidos pelo Estado; enquanto estes asseguram sua mais adequada e eficiente implementação.

Ocorre que a formulação acima, concebida apenas abstratamente, encontra tensões, nuances e dificuldades na fática rotina dos Estados. A fronteira entre o que é a definição dos fins (tarefa do político, legitimada democraticamente) e o que é sua adequação aos meios (tarefa dos especialistas, legitimada tecnicamente) nunca é tão nítida como sugere o discurso estritamente teórico. Ademais, é razoável supor que os *experts*, ao decidirem sobre os melhores meios para a consecução dos objetivos decididos no exercício da soberania popular, podem, intencionalmente, subvertê-los, de modo a garantirem o atendimento aos seus

próprios interesses. Os mecanismos de *accountability* entre políticos e burocratas (que têm interesses!) se revelam, assim, componentes indispensáveis para a compreensão da relação entre as capacidades formuladoras dos políticos e as competências regulatórias das agências. Este é o ponto a ser pormenorizado na seção seguinte.

III – Insulamento Burocrático x Ineficiência Administrativa: critérios para uma caracterização da relação entre políticos e *experts*

Até aqui, dois aspectos teóricos atinentes ao debate sobre as competências das agências reguladoras se encontram suficientemente delimitados: a) trata-se de questão inserida em um marco pós-republicano, ou seja, que concebe a vasta gama de deveres do Estado, em sociedades complexas, plurais e organizadas conforme amplas escalas, irremediavelmente condicionada a mecanismos de mediação, de modo que não é exequível a permanente consulta, mediante instrumentos plebiscitários ou de participação direta, à vontade dos cidadãos e; b) cuida-se de tema circunscrito à aparente tensão entre legitimação técnica ou política da ação estatal, a qual, em verdade, se equaciona como uma complementaridade, à medida em que representantes políticos se vocacionam para a definição de fins-valores, ao tempo em que *experts* apresentam os meios eficientes para a respectiva consecução.

Por um lado, um simples silogismo pode conduzir a identificação da trajetória do Estado contemporâneo como conduzida a partir de suas premissas democráticas para a imperiosidade da delegação de atribuições, sob crescente concessão de autonomia, à burocracia especializada. Ressai da porosidade de governos democráticos às demandas e anseios dos cidadãos sua crescente responsabilização por novos setores, a exemplo de sustentabilidade ambiental, proteção aos consumidores ou promoção do desenvolvimento econômico. Ocorre que tão ampla gama de deveres não pode ser eficientemente perseguida sem um racional aparato que a viabilize, do que se conclui pelo indispensável papel dos burocratas especialistas (cf. HUBER & SHIPAN, 2002). Ora, não é dado esperar que políticos compreendam em minúcias a relação entre emissões de carbono e aquecimento global, a natureza hipossuficiente do consumidor diante do fornecedor de produtos, ou os impactos da taxa de juros nos níveis de crescimento econômico, apenas para se ater aos três supracitados temas.

Por outro lado, para se utilizar a expressão de Huber & Shipan, a delegação de poderes às burocracias tecnicamente aptas, como é o caso das agências reguladoras, se define como uma “espada de dois lados”. Ocorre que a concessão de atribuições aos *experts* significa, inexoravelmente, a entrega de poder. O próprio conhecimento, mesmo concebido isoladamente, não pode ser diferenciado do poder, como uma primeira apreensão sugeriria. A rígida separação entre poder (política) e saber (técnica ou ciência) chega a ser compreendida, para autores como Foucault, como não mais do que um mito, o que incrementa a dificuldade na definição dos papéis daqueles que contam com votos em oposição a quem se apresenta com uma qualificação especializada. Confira-se:

Com Platão, se inicia um grande mito ocidental: o de que há antinomia entre saber e poder. Se há o saber, é preciso que ele renuncie ao poder. Onde se encontra saber e ciência em sua verdade pura, não pode mais haver poder político.

Esse grande mito precisa ser liquidado. Foi esse mito que Nietzsche começou a demolir ao mostrar, em numerosos textos já citados, que por trás de todo saber, de todo conhecimento, o que está em jogo é uma luta de poder. O poder político não está ausente do saber, ele é tramado com o saber. (FOUCAULT, 2002, p. 51)

Cientes da possibilidade de que os especialistas reivindiquem para si um poder que não receberam das urnas, de modo correlato ao que o argumento extremo apresentado por Foucault indica, Huber e Shipan estruturam analiticamente três razões ou fatores que permitem aos burocratas o exercício de prevalência na formulação de políticas: a) a ampliação das tarefas do Estado, impedindo que os políticos se especializem ou compreendam suas diversas funções, ensejando-se a necessidade de delegação para os especialistas; b) os fatores estruturais, que franqueiam aos burocratas posições estratégicas, como implementadores de políticas que, ao atuarem na ponta das relações entre Estado e sociedade, recorrentemente encontram condições para distorcerem os desígnios dos políticos e se comportarem ao seu alvedrio e; c) finalmente, o ambiente sociológico em que se situam as agências pode torná-las mais vulneráveis à influência de grupos de interesses ou pressões corporativas (cf. HUBER & SHIPAN, 2002).

Os autores em questão apontam que, sob o crivo conceitual e empírico, é árdua a tarefa de se discriminar uma delegação racional de uma irremediável abdicação de poderes entre representantes políticos e a burocracia especializada.

Tal tênue fronteira não poderia, por exemplo, ser identificada mediante uma incursão sobre os desdobramentos das políticas executadas por especialistas *vis a vis* as intenções manifestadas pelos políticos, haja vista que “[b]ureaucrats may adopt exactly the policies that politicians ask them to, but the outcome may be poor for reasons having nothing to do with administrative dominance” (HUBER & SHIPAN, 2002, p. 23). Para além dessa barreira conceitual, ainda restariam consideráveis limitações empíricas a obstarem a medição das preferências de políticos e de burocratas e o modo como se manifestam na realidade administrativa do Estado (cf. HUBER & SHIPAN, 2002).

Diante dos óbices acima formulados, os autores em comento propõem outro critério para aferir se, na forma do desenho teórico apresentado na seção anterior, burocratas são responsivos às finalidades decididas por representantes sufragados e se limitam ao emprego de pertinentes meios para o respectivo alcance, ou se, lado outro, controlam a gestão estatal e fundem o respectivo conhecimento em poder (na forma descrita por Foucault). Tal critério se concentra sobre o sistema político e transcende as limitações decorrentes de testes que se focam apenas na busca de correlações entre as alterações nas preferências dos políticos e as alterações na conduta das agências (cf. HUBER & SHIPAN, 2002).

Ao desenvolverem a linha de raciocínio acima exposta, segunda a qual a aferição do equilíbrio entre políticos e burocratas deve se concentrar sobre as características do sistema político, os autores concluem que as seguintes variáveis institucionais se afiguram relevantes em países presidencialistas, como os EUA (e, para o caso deste estudo, o Brasil): a) as competências relativas à nomeação dos dirigentes de agências devem estar sob controle dos políticos, de modo que aqueles se sintam incentivados a atuar responsivamente em relação a quem lhes indicou; b) a autoridade orçamentária, exercida por meio de afetações e contingenciamentos, também deve ser objeto de controle por parte daqueles que colhem suas funções a partir dos resultados eleitorais; c) devem existir mecanismos de monitoramento das agências, tais como ouvidorias, leis que assegurem livre acesso às informações das agências e procedimentos de tomada de contas e; d) para o caso específico do presidencialismo, é necessária a possibilidade de controle, via expedição de normas legisladas pelo Parlamento, em especial aquelas que se referem aos procedimentos administrativos necessários à validade das ações das agências, ou exercício de veto sobre medidas originárias dessas autarquias (cf. HUBER & SHIPAN, 2002).

O equilíbrio entre finalidades pretendidas por políticos e meios dominados tecnicamente por burocratas, tal como apresentado na seção anterior, revela-se, no plano fático, difícil não apenas de se alcançar, mas até mesmo de ser medido ou identificado. Como os *experts* que

conduzem as agências sabem que seu conhecimento pode ser utilizado como poder e, ademais, como têm seus próprios interesses, revela-se complexa a viabilização de uma realidade harmônica entre representantes eleitos e especialistas, a qual, para ser atingida, depende principalmente das características dos sistemas políticos, tal como decompostas nos quatro elementos acima cotejados.

Diante de critérios que permitam uma avaliação da atuação das agências reguladoras e de suas atribuições normativas em relação à respectiva responsividade perante os agentes políticos, encontram-se condições metodológicas para se analisar criticamente o caso brasileiro, de modo a se abordar diretamente a pergunta que orienta este estudo. É esta a proposta da seção seguinte.

IV – O Caso Brasileiro: tensões entre o poder político e as agências reguladoras

Como se viu nas seções anteriores, não é factível, nas sociedades modernas, que o povo decida diretamente sobre todas as questões politicamente relevantes. Diante dessa premissa, alcançou-se na segunda seção a conclusão de que mesmo os representantes políticos não se revelam capazes de operarem toda a complexidade a definir as administrações públicas contemporâneas, de modo que a estes, legitimados segundo a soberania popular, reserva-se maior ênfase na definição de metas ou finalidades, ao passo que sua adequada implementação resta afetada, em inúmeras ocasiões, a um corpo técnico especializado. A partir dessa constatação ainda abstrata, foram apresentados, na terceira seção, critérios que permitam a identificação de uma relação *accountable* entre políticos e técnicos, de tal modo que estes não usurpem as atribuições concedidas pelo povo àqueles no exercício da soberania popular. Nesta seção, portanto, serão utilizados alguns desses critérios para se avaliar se as competências das agências reguladoras brasileiras, ao serem empregadas na definição de políticas públicas, se mostram condizentes com uma relação harmônica entre técnica e política.

Em março de 2003, o então Ministro das Comunicações brasileiro, Miro Teixeira, afirmou que a agência reguladora do setor correspondente à sua pasta – ANATEL – estaria a exercer uma autonomia que não encontrava amparo na Constituição da República. A partir dessa declaração, inúmeros desentendimentos entre o Ministério e a agência tiveram lugar, sendo o mais relevante atinente à política tarifária do setor de telefonia. Entendia o Ministro que, como atuava em um governo eleito como oposição à gestão anterior, tinha por dever, em respeito à vontade popular, alterar os parâmetros de reajuste das contas telefônicas. A agência, de sua parte, cuja direção fora indicada no mandato presidencial antecedente, pretendia manter a linha até então adotada, ancorada em sua relativa autonomia diante dos agentes políticos.

Também em 2003, a então Ministra das Minas e Energia, Dilma Roussef, eleita em 2010 Presidenta da República, se indispsôs com a ANEEL, agência relacionada ao ministério que ocupava, ao propor um projeto de lei que retirava atribuições para concessões públicas daquela autarquia, em favor do poder político. Naquele contexto, a ministra aduziu que “a agência tem que ser autônoma, a título de exercer papel de fiscalizadora, mas não tem legitimidade para fazer políticas” (LORENZI, 2003). Disputava-se, de modo semelhante ao caso acima mencionado, a competência institucional para a definição de políticas e metas associadas ao segmento de energia, antes da simples execução ou implementação de tarefas administrativas.

Igualmente em 2003, logo no início de seu primeiro mandato presidencial, no mês de fevereiro, Luis Inácio Lula da Silva teceu severa crítica às agências reguladoras, queixando-se de que, dada a autonomia dessas autarquias na definição de políticas, acabava por se informar sobre medidas importantes, como aumento de tarifas, por meio da imprensa diária, haja vista que aqueles órgãos atuavam à margem do seu controle. (DELGADO & MORAES, 2003).

Um dado importante para fins de se solucionar a questão apresentada neste texto é o fato de que, à exceção de episódios envolvendo a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC – no ano de 2007, a problemática atinente à tensão entre Presidência da República e seus ministérios em relação às agências reguladoras não voltou a ocupar um papel tão proeminente na agenda política brasileira como se deu em 2003. Também nos primeiros meses do governo de Dilma Rousseff, um mandato de continuidade político-partidária em relação ao antecessor, não tiveram lugar significativos conflitos entre diretores de agências reguladoras em Ministros de Estado. De modo oposto, as agências reguladoras passaram a adquirir visibilidade nos grandes veículos de comunicação em função de alegados escândalos de corrupção atribuídos a um suposto “aparelhamento” político-partidário em seus postos diretivos (cf. ECOSTEGUY, 2011), de modo que teriam sacrificado a eficiência e até mesmo a probidade em suas gestões no altar da distribuição fisiológica de cargos entre partidos integrantes da coalizão apoiadora da gestão presidencial.

A partir desses pontuais exemplos, é possível concluir-se que, no Brasil, há ou houve tensão entre agências e poder político, especialmente nos contextos em que os dirigentes daquelas ocupavam cargos nomeados em gestões presidenciais exercidas por grupos políticos opositores deste. Assim, é possível desenvolver-se uma hipótese explicativa, com base nos três critérios especificamente atinentes à relação entre Executivo e agências apresentados na seção antecedente, para se aferir qual a gênese, de ordem institucional, preponderante nesses conflitos.

Primeiramente, quanto ao controle orçamentário, nota-se que o Poder Executivo conta com relevantes mecanismos de sujeição das agências reguladoras, o que decorre do próprio sistema constitucional de direito financeiro vigente no país. Conforme se depreende do artigo 165 da Constituição, é de competência do Poder Executivo a elaboração da lei orçamentária anual, que dependerá de aprovação pelo Congresso. Assim, a cada ano podem os agentes políticos avaliar qual é a soma de recursos que pretendem aportar junto às agências reguladoras, de tal modo que sua autonomia para fins de gestão do próprio patrimônio e implementação de políticas estará, inexoravelmente, circunscrita às restrições quantitativas definidas politicamente. Ainda quando as receitas de determinados tributos estejam pré-afetadas às agências (como é o caso da Taxa de Vigilância Sanitária para a ANVISA ou da CONDECINE para a ANCINE), os gastos (como fiscalização sanitária ou financiamento de filmes independentes) também estão pré-definidos, além do fato de que os mecanismos de contingenciamento e a Desvinculação de Receitas da União – DRU – permitida até o montante de 20% de valores pré-afetados, tendem a manter o controle material das agências sobre o crivo dos agentes políticos.

Também no que tange às atividades de monitoramento, nota-se que todas as agências reguladoras devem se submeter a processos de tomadas de contas pelo Tribunal de Contas da União, de tal modo que estão constrangidas por um relevante aparato voltado à *accountability*. Ademais, é comum que as agências brasileiras contem com estruturas como ouvidorias, conforme se dá com a ANATEL (na forma do artigo 45 da Lei número 9.472/97), cujo ouvidor é escolhido pelo Presidente da República e com a ANVISA (na forma do artigo 25 do Decreto número 3.029/99), que possui um ouvidor escolhido pelo Ministro da Saúde. No mesmo sentido, é comum à legislação impor a prévia realização de audiências públicas como requisito de validade das decisões mais conflitivas ou relevantes das agências, tal como, por exemplo, prevê a lei que cria a ANP (número 9.478/97) em seu artigo 19, ou a lei que institui a ANS, em seus artigos 32 e 33. Resta, assim, escrutinar-se o critério atinente ao controle das indicações, tal como formulado por Huber e Shipan, de modo a se identificar se é este um elemento institucional a explicar conflitos entre o Executivo e as agências reguladoras no Brasil.

Os presidentes, diretores e conselheiros de agências reguladoras brasileiras são, sempre,

empossados mediante indicação presidencial sucedida de ratificação pelo Senado Federal (conforme dispõe o art. 5o da Lei número 9.986/2000). A partir desse dado, poder-se-ia supor que os critérios aqui adotados para fins de avaliação da relação entre Executivo e agências no Brasil apontam para uma relativa harmonia, de modo que, antes de perda de poderes ou rivalização, as agências estariam devidamente submetidas às finalidades preferidas pelos políticos. Há, todavia, uma relevante nuance no que tange à composição das diretorias de agências brasileiras. Trata-se da não coincidência de mandatos entre conselheiros e diretores (imposta para todas as agências pelo artigo 7o da Lei número 9.986/2000), acarretando, por via oblíqua, sua não sincronização com a gestão do Presidente da República.

Ora, dirigentes com mandatos fixos, estáveis e não coincidentes com a gestão dos políticos que os indicaram podem não encontrar estímulos suficientes para adotarem uma conduta responsiva diante daqueles que foram eleitos e, na forma das escolhas teóricas aqui adotadas, devem escolher as finalidades ou metas da ação da administração pública. Como já se afirmou, *experts* de agências reguladoras não são atores hermeticamente apartados da disputa de interesses e das clivagens ideológicas presentes na sociedade. Assim, alguém que foi nomeado por um Presidente cujo mandato cedeu terreno ao do opositor tenderá, em suas ações, a manifestar maior lealdade às práticas derrotadas nas urnas do que àquelas que lhes deveriam suceder. Uma eleição presidencial em que os eleitores manifestem desejo de mudança em relação aos rumos então conduzidos pelo Estado pode não impactar a rotina das agências reguladoras, haja vista que, ali, os mandatos de conselheiros e diretores não são repostos em conformidade com as alternâncias de poder decorrentes das eleições. Esta característica das instituições brasileiras, uma vez considerada sob o crivo dos critérios aqui apresentados para fins de medição da harmonia ou do insulamento entre agências e Poder Executivo, indica que, de fato, há uma distorção a dificultar a divisão de trabalho segundo a qual os técnicos das agências se limitam a assegurar os melhores meios para a consecução dos fins pretendidos pelos políticos. Técnicos eleitos para fins preteridos nas urnas não são os mais indicados para procederem a uma mudança de rumos, seja porque talvez não contem com a *expertise* necessária para as novas tarefas, seja, principalmente, porque possivelmente não tenham interesse em emprestarem seus cargos estáveis para a efetivação de políticas que lhes pareçam inadequadas. Essa constatação, aliás, explica a razão pela qual, na recente história brasileira, os conflitos entre Executivo e agências reguladoras se exacerbaram exatamente no início do mandato de um presidente eleito pela oposição.

Assim, a partir do marco exposto na segunda seção, segundo o qual as agências devem se ater a uma racionalidade orientada à realização de fins pretendidos pelos políticos, tal como complementado pelos critérios expostos na terceira seção, vê-se uma distorção no regime brasileiro de agências reguladoras, já que não há suficiente controle político sobre os *appointments* dos dirigentes de agências. Segue dessa realidade a inevitável constatação de que, ao sentirem-se estimulados para não atuarem em conformidade com finalidades politicamente pretendidas, os integrantes da direção de agências podem pretender a implementação de políticas e práticas regulatórias condizentes com seus próprios interesses, sejam estes provenientes de um segmento político derrotado nas eleições, seja de corporações ou de grupos sociais específicos.

Conclusões

Este breve trabalho, a partir de uma trajetória metodológica teórico-dedutiva, procurou abordar a relação entre técnica e política para, enfim, entender de que modo as instituições brasileiras possibilitam ou não uma relação de complementaridade entre Poder Executivo da União e agências reguladoras.

O que se percebeu é que o desenho institucional das agências reguladoras brasileiras se

revela adequado à complementaridade entre a ação de políticos e *experts*, ao menos no que se refere aos mecanismos de controle orçamentário e de monitoramento. Ressalva-se, todavia, a previsão de mandatos fixos, estáveis e não-coincidentes dos gestores dessas autarquias. Essa característica obsta o devido controle, pelos agentes eleitos ou seus diretos delegados, sobre o atendimento ou não às finalidades que pretendem, de modo a induzirem uma ação estatal estranha à legitimidade decorrente da soberania popular.

Referências

COHEN, Joshua. Procedimento e Substância na Democracia Deliberativa. In: WERLE, Denílson Luis & MELO, Rúrion Soares. *Democracia Deliberativa*. São Paulo: Editora Singular, Esfera Pública, 2007. p. 115- 144.

DAHL, Robert A. *Democracy and Its Critics*. New Haven and London: Yale University Press, 1989.

DELGADO, Maria Lúcia; MORAES, Marcelo. Lula critica agências reguladoras e diz que só sabe de aumento pelos jornais. In: *Jornal Valor Econômico*, São Paulo, 20 de fevereiro de 2003.

ESCOSTEGUY, Diego. Agência Nacional da Propina. *Revista Época*, 22 de julho de 2011. Disponível em: <<http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EMI251404-15223,00-AGENCIA+NACIONAL+DA+PROPINA.html>>. Acesso em: 29 de julho de 2011.

FOUCAULT, Michel. *A verdade e as formas jurídicas*. Tradução de Roberto Machado e Eduardo Morais. Rio de Janeiro: NAU Editora, 2002.

HABERMAS, Jürgen. *A Inclusão do Outro: estudos de teoria política*. Tradução de George Sperber. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

_____. Técnica e Ciência como Ideologia. In: BENJAMIN, Walter et. al. *Textos Escolhidos*. 1.ed. São Paulo: Abril Cultural, 1975. Coleção Pensadores, v. XLVIII.

_____. *The Theory of Communicative Action*. v.2. Lifeworld and System: a critique of functionalist reason. Boston: Beacon Press, 1987.

HALL, Peter A; TAYLOR, Rosemary C.R. As Três Versões do Neo-Institucionalismo. *Lua Nova*, n. 58, 2003. p. 193-223.

HUBER, John D; SHIPAN, Charles R. *Deliberate Discretion: the institutional foundations of bureaucratic autonomy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

LIBERATORE, Angela & FUNTOWICZ, Silvio. Democratising expertise, expertising democracy: what does this mean and why bother? *Science and Public Policy*, v. 30, n.3, p. 146-150, jun. 2003.

LORENZI, Sabrina. Ministério fraco determinou força das agências reguladoras. In: *Investnews*, Rio de Janeiro, 14 de abril de 2003.

MARCUSE, Herbert. Algumas Implicações Sociais da Tecnologia Moderna. In: KELLNER, Douglas. *Tecnologia, Guerra e Fascismo*: Coletânea de Artigos de Herbet Marcuse. São Paulo: Unesp, 1999. p. 71-104.

OFFE, Claus. *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

PEREIRA, Luis Carlos Bresser. Burocracia Pública e Reforma Gerencial. *Revista do Serviço Público*, número comemorativo aos 70 anos, 2007. p. 29-48.

RAMALHO, Pedro Ivo Sebba. *A Gramática Política das Agências Reguladoras*: comparação entre Brasil e EUA. Tese de doutorado defendida no ICS, UNB. Brasília: UNB, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A gramática do Tempo*: para uma nova cultura política. São Paulo: Cortez, 2006.

SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Tradução de Rui Jungmann. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.