Processo decisório e inovação institucional no presidencialismo de coalizão: um estudo a partir da gênese das agências reguladoras no Brasil

*Leandro Molhano Ribeiro**
*Vitor de Moraes Peixoto***
*Patrícia de Oliveira Burlamaqui****

1. Introdução

Desde a década de 1990, a ciência política brasileira vem se dedicando de forma sistemática à análise da relação Executivo/Legislativo, com destaque para os padrões de formação de governo e sobre o comportamento dos legisladores no Congresso Nacional — principalmente na Câmara dos Deputados. Um importante debate travado nessa literatura refere-se às características do que se convencionou chamar de *presidencialismo de coalizão*.[1] Questões sobre a configuração do processo decisó-

* Leandro Molhano Ribeiro é doutor e mestre em ciência política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj). Professor da Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas (FGV).
** Vitor Peixoto é mestre em ciência política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj) e graduado em ciências sociais pela Universidade Estadual do Norte Fluminense (Uenf). Atualmente é doutorando em ciência política no Iuperj.
*** Patrícia Burlamaqui é especialista em políticas públicas pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e graduada em ciências sociais pela Universidade Candido Mendes. Atualmente é pesquisadora bolsista da Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro (Ceperj).
[1] Sérgio Abranches (1988:27-28) caracterizou, em artigo que se tornou referência, o sistema político brasileiro como *presidencialismo de coalizão*. O autor define o processo de constituição do pacto de governo em três momentos distintos: negociações "programáticas mínimas" e gerais para a formação de uma aliança eleitoral; constituição do governo, com distribuições de cargos e afirmação de compromissos em torno de um "programa mínimo" e genérico de governo; e "a transformação da aliança em coalizão efetivamente governante, quando emerge, com toda força, o problema da formulação da agenda ideal de políticas, positiva e substantiva, e das condições de sua implementação".

rio desse modelo de presidencialismo, assim como sua capacidade em assegurar a governabilidade e a implementação de políticas públicas parecem ter entrado, definitivamente, na agenda dos debates acadêmicos. Se há um consenso na literatura, é o de que o partido do presidente, se minoritário no Legislativo, deve formar coalizões para poder governar (Ames, 2001; Amorim, 1995 e 2006; Figueiredo e Limongi, 1994a, 1994b, 1995, 1999; Mainwaring, 1991, 1993, 1997, 2001; Santos, 1999 e 2003).

Divergências surgem nas análises a respeito dos efeitos das coalizões sobre a governabilidade e para os processos de elaboração e implementação de políticas públicas. Para uma determinada vertente analítica, as motivações dos parlamentares brasileiros são fortemente influenciadas pelas regras da arena eleitoral. O argumento apoia-se na suposição de que o nosso sistema proporcional de lista aberta incentiva os deputados a agirem de forma individual na produção de políticas de caráter clientelista, tornando o processo decisório altamente fragmentado (Mainwaring, 1991; Lammounier, 1991; Ames, 2001). Já para uma interpretação que vem se afirmando como predominante na ciência política brasileira, as motivações do comportamento dos parlamentares são endógenas ao processo legislativo (Figueiredo e Limongi, 1994a, 1994b, 1995, 1999; Santos, 2003), caracterizado pela centralização do processo decisório legislativo nos líderes partidários, o que asseguraria um comportamento, predominantemente, de orientação partidária na Câmara dos Deputados. Para essa vertente, não apenas a governabilidade é assegurada, mas também a capacidade do governo em implementar suas prioridades políticas.

Este artigo introduz nesse debate algumas considerações sobre o comportamento da coalizão do governo e os incentivos existentes para a atuação cooperativa entre o Executivo e o Legislativo na produção de políticas públicas inovadoras — ou seja, aquelas que, por pretenderem alterar fortemente o *status quo*, suscitam maiores divergências entre os atores políticos. Sustentamos que o Poder Executivo, longe de representar um ator unitário, deve ser tratado como um conjunto de atores que apresentam preferências divergentes e que o Legislativo, mais especificamente as comissões no Congresso Nacional, pode ser utilizado como arena de coordenação e solução dessas divergências internas ao Executivo. Em outras palavras, em casos de políticas inovadoras, o Executivo pode ter fortes incentivos para enviar suas propostas às comissões, de forma que elas resolvam o problema dos conflitos endógenos, uma vez esgotados os canais internos de negociação. Vale dizer que esforços recentes e importantes para entender as negociações e interações estratégicas envolvendo o Executivo e o Legislativo no processo decisório brasileiro são os estudos empreendidos por Velasco Junior (2006). Nosso artigo se diferencia em relação a esse trabalho ao enfatizar, especificamente, o uso das comissões no Congresso como mecanismo de resolução de impasses entre os atores do Poder Executivo durante a fase de elaboração de uma política pública com pretensão inovadora.

Para observar esse comportamento da coalizão governista, foram analisados três estudos de caso inerentes ao processo de reforma do Estado iniciado no governo FHC e que podem ser consideradas políticas públicas inovadoras por estabelecerem um novo modelo de atuação do Estado na economia: a elaboração e a implementação da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e da Agência Nacional de Petróleo (ANP).

Para este artigo, foram feitas análises de conteúdo de documentos e de 18 entrevistas semiestruturadas realizadas com atores relevantes dos poderes Executivo e Legislativo (ministros, secretários executivos dos ministérios e parlamentares), além de técnicos e consultores, que participaram da constituição dessas três agências.[2]

2. Processo decisório no presidencialismo de coalizão

Estudos sobre a relação Executivo/Legislativo nos sistemas parlamentaristas apontam para uma grande diversidade de regras de tomada de decisão no interior do gabinete (Laver e Shepsle, 1996; Laver e Schofield, 1990). Tais estudos preocuparam-se, especialmente, em formular proposições sobre o impacto de determinados atores na produção de políticas públicas, baseando-se na premissa de que o peso relativo de cada ator — o primeiro-ministro, os partidos da coalizão de governo, os ministros, a burocracia pública — influencia fortemente os processos de tomada de decisão.

Por outro lado, são raros os estudos acerca dos sistemas presidencialistas que tratam do processo de tomada de decisão *no interior do Poder Executivo*. A origem de tal negligência talvez advenha da sobrevalorização de um critério utilizado para diferenciar o sistema presidencialista do parlamentarista, ou seja, o poder discricionário facultado ao presidente eleito diretamente para compor os ministérios. Em outras palavras, como os ministros são escolhidos e demitidos exclusivamente pelos presidentes e são responsivos somente a eles, toda decisão tomada pelo Executivo seria a expressão da preferência do presidente, ou mais especificamente de seu partido. Daí se segue o tratamento analítico do Poder Executivo como um ator unitário. Essa concepção do processo de tomada de decisão no presidencialismo pode ser observada na citação extraída de um trabalho de referência sobre a configuração das democracias contemporâneas:

> os sistemas parlamentaristas têm executivos coletivos ou colegiados, enquanto os executivos dos sistemas presidencialistas são unipessoais e não

[2] As entrevistas utilizadas neste artigo foram obtidas por meio do projeto "Agências reguladoras: gênese, contexto, perspectivas e controles", coordenado por Edson Nunes e realizado na Universidade Candido Mendes, com auxílio de pesquisa do CNPq, entre março de 2004 e fevereiro de 2005.

> colegiados. (...) As mais importantes decisões nos sistemas parlamentaristas têm de ser tomadas pelo gabinete como um todo, não apenas pelo primeiro-ministro. Nos sistemas presidencialistas, as decisões mais importantes podem ser tomadas pelo presidente com a opinião do gabinete, sem ela, ou até mesmo contra a opinião do gabinete.
>
> (Lijphart, 2003:143)

Diferentemente do previsto pelos analistas, no entanto, a formação de coalizão em sistemas presidencialistas é a norma e não a exceção (Deheza, 1998; Chasquetti, 2001; Anastásia e colaboradores, 2004; Amorim Neto, 2006). Se o presidente tem interesses em formar coalizões — e assim o fazem — quais seriam os interesses para os partidos integrarem o Executivo? Para os críticos do sistema presidencialista, esse seria o ponto nevrálgico da fragilidade institucional do sistema pois, para eles, os partidos seriam predominantemente *office seeking* (Mainwaring, 2001). Para essa corrente de análise, os parlamentares teriam nenhum ou pouco interesse em políticas públicas e agiriam como em um jogo de uma única rodada e de soma zero. Enfim, nesse caso, o comportamento parlamentar seria míope e, por isso, predatório.

Fernando Limongi (2003) desmitifica essa concepção ao apontar que os políticos, além de se guiarem pela ocupação de cargos, também são motivados pelo controle de pastas ministeriais e pela possibilidade de influenciar a produção de políticas públicas. Nesse caso, em que o Executivo é entendido como um ator coletivo, então as propostas advindas desse poder são tomadas como *proxies* das preferências mínimas da coalizão de partidos que compõe o governo. Assim, as seguintes questões aparecem: como se dá o processo de tomada de decisão no presidencialismo de coalizão, principalmente quando são políticas públicas inovadoras, portanto, capazes de gerar maiores discordâncias entre a base governista? Como são as negociações nesses casos e quais os canais institucionais que podem coordenar os interesses divergentes endógenos à coalizão de governo?

Em relação ao caso brasileiro, essas questões não podem desconsiderar o debate mencionado sobre as motivações do comportamento dos legisladores do Brasil, se oriundas da arena eleitoral, tornando o processo decisório altamente fragmentado, ou se endógenas ao processo legislativo, assegurando o comportamento partidário no Legislativo. Observa-se que as duas abordagens apoiam-se em diferentes modelos teóricos sobre a análise do Legislativo advindos da matriz norte-americana: (a) *o modelo distributivista* que parte do pressuposto de que os deputados visam prioritariamente à reeleição e, portanto, tendem a responder aos incentivos oriundos da arena eleitoral e a produzir, consequentemente, políticas clientelistas para suas bases (*constituency*); (b) *o modelo informacional*, que se atém às comissões do Legislativo e assegura que os deputados têm grandes incentivos para se especializar e se organizar em comissões específicas para atender aos as-

suntos relativos às suas bases eleitorais; e (c) *o modelo partidário*, que pressupõe que o comportamento parlamentar está configurado e centralizado nos partidos.

Uma importante crítica ao modelo distributivista no Brasil foi feita por meio das evidências encontradas no estudo de Figueiredo e Limongi (1995) baseadas em dados dos resultados de votações nominais. A análise dos autores revelou que os deputados são disciplinados; quer dizer, agem de acordo com as indicações das lideranças partidárias, conferindo às decisões congressuais um alto grau de previsibilidade. Esse diagnóstico contraria fortemente as consequências previstas pela literatura distributivista, até então dominante sobre o comportamento dos parlamentares brasileiros (Mainwaring, 1991; Lamounier, 1991; Ames, 2001).

Entretanto, essa descoberta não esfriou o debate sobre o processo decisório e a produção de políticas públicas no presidencialismo de coalizão. Ao contrário, deslocou-o para a arena das explicações das razões que levam os legisladores a agirem dessa forma. Uma das principais críticas feitas às considerações de Limongi e Figueiredo foi direcionada às votações nominais que, por serem o final do resultado de um processo político, podem ser mais o reflexo do cumprimento de acordos anteriores firmados entre atores do Executivo e do Legislativo do que uma resposta disciplinada às preferências do primeiro (Palermo, 2000).

As análises sobre as abordagens descritas tendem a superestimar conflitos entre o Executivo e o Legislativo na manutenção da governabilidade e na produção de políticas públicas e a desconsiderar ou pelo menos subdimensionar o papel exercido pelos partidos *na composição do Executivo* — ou seja, dos partidos com participação em ministérios nos sistemas presidencialistas. As tensões geradas pelos conflitos de interesses, assim como as estratégias de coordenação, minimização e/ou resolução desses mesmos conflitos no interior do Executivo tendem a ser subestimadas.

Na próxima seção, utilizaremos os casos de constituição da Aneel, Anatel e ANP para analisar, em um processo específico de inovação institucional, como a coalizão de governo pode se utilizar do Poder Legislativo para superar seus próprios conflitos internos, evitando cisões internas que poderiam, no limite, levar à dissolução da própria coalizão.

3. Coalizão de governo e processo decisório: os casos da Aneel, Anatel e ANP

Contexto: agências reguladoras independentes como política pública inovadora

Em novembro de 1995, o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso publicou o plano diretor da reforma do aparelho do Estado, que diagnosticava três problemas principais: "a crise fiscal, decorrente da crescente perda de crédito

estatal, o que tornou a poupança pública negativa; o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado; e a forma de administração estatal, caracterizada pela 'administração político-burocrática'" (Brasil, 1995:49). Como soluções para tais problemas, foram propostos, entre outros, programas de privatização de empresas públicas e propostas de formação de empresas públicas não estatais, definidas como sem fins lucrativos de interesse público (Nunes, Ribeiro e Peixoto, 2007). O Estado deixaria, então, de ser produtor direto em determinados setores da economia para exercer, principalmente, as tarefas de regulador e indutor (Cardoso, 1994). Nesse contexto de reforma, os setores de energia e de telecomunicações mereceram atenção especial, dadas suas posições estratégicas para a infraestrutura e desenvolvimento.

Para levar adiante esse programa de reforma, o governo FHC propôs um novo arranjo político-institucional para atuação do Estado na economia: as agências reguladoras independentes, concebidas idealmente como órgãos de Estado com o dever de fiscalizar e de regular empresas privadas e estatais concorrentes no mercado. A independência indicava a *pretensão* de que as agências fossem *autônomas* em relação às possíveis interferências dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.[3] Tal arranjo pode ser considerado inovador, na medida em que pretendia ser fortemente diferente da forma de organização regulatória baseada em departamentos subordinados diretamente aos ministérios setoriais.[4]

3. Negociações em torno da independência e controle das agências reguladoras

Como observado, o presidencialismo não tem instituições formais de tomada de decisão colegiada. Entretanto, a partir da suposição de que os partidos que compõem a coalizão de governo influenciam a formulação de políticas durante o processo decisório, é possível identificar como os atores da coalizão interagem e quais instituições são utilizadas para coordenação de conflitos de interesses internos. Esse processo pode ser dividido analiticamente em quatro etapas:

---

[3] A ideia dessa pretensão de autonomia pode ser observada no processo de constituição da Anatel: "De acordo com as declarações dos atores que participaram da elaboração do marco regulatório para as telecomunicações e, especificamente, a instituição da Anatel, o Ministério das Comunicações, pretendia criar uma agência reguladora de telecomunicações completamente independente do ministério, dos órgãos de governo, que fosse impelida como órgão de Estado. O primeiro formato da agência seria de cartório, iria assim chamar-se Ofício Brasil de Telecomunicações. Esse órgão assumiria uma personalidade jurídica parecida com a dos cartórios, evidenciando uma concepção inicial de ampla independência e desvinculação do governo" (Burlamaqui, 2005).

[4] Descrição detalhada sobre o processo de instituição da Aneel, Anatel e ANP pode ser encontrada em Nunes e colaboradores (2007).

- definição dos ministérios envolvidos com a política pública;
- formação de grupos de trabalho dentro dos ministérios envolvidos;
- negociações na coalizão — articulação dos interesses dos diferentes ministérios envolvidos;
- acompanhamento e interação dos ministérios com o processo legislativo.

Definição dos ministérios envolvidos com a política pública

O primeiro momento do processo decisório é a definição de quais pastas ministeriais irão se empenhar e terão a responsabilidade de formular e coordenar as propostas políticas. Esse momento talvez seja um dos mais delicados, pois define os atores com potencial poder de veto partidário dentro da estrutura do Executivo. No caso das agências, quatro ministérios envolveram-se diretamente no processo, como mostra o quadro 1.

Quadro 1
Grau de influência dos ministérios na elaboração e implementação da Aneel, Anatel e ANP

Ministério	Ministro	Atuação		
		Aneel	Anatel	ANP
Casa Civil	Clóvis Carvalho	Forte	Fraca	Forte
Administração e Reforma do Estado	Luis Carlos Bresser-Pereira	Fraca	Nenhuma	Fraca
Minas e Energia	Raimundo Brito	Forte	Nenhuma	Forte
Telecomunicações	Sérgio Motta	Nenhuma	Predominante	Nenhuma

Fonte: Elaboração própria a partir de entrevistas concedidas ao projeto "Agências reguladoras: gênese, contexto, perspectiva e controle". As classificações se basearam na declaração dos ministros entrevistados sobre suas participações nos diferentes projetos. No caso do ministro Sérgio Motta, sua participação foi inferida a partir das entrevistas com secretários executivos e consultores que participaram dos projetos. A posição predominante de Sérgio Motta deriva das declarações de que o desenho institucional pretendido para a Anatel não foi influenciado por nenhum outro ministro.

Os dois primeiros ministérios, a Casa Civil e o Mare, podem ser classificados como "ministérios instrumentais", na medida em que, teoricamente, estariam envolvidos de alguma forma com todos os três projetos das agências reguladoras analisados. Entretanto, no processo da Anatel eles perderam força para o Ministério das Telecomunicações, que centralizou todos os trabalhos de elaboração da agência, criando, inclusive, um impasse dentro do próprio governo (Nunes et al.,

2007). O Ministério de Minas e Energia fez parte dos projetos da Aneel e da ANP. O Ministério das Comunicações somente se envolveu como ator direto na constituição da Anatel.

As articulações e os conflitos entre os ministérios envolvidos podem ser observados nas declarações de atores-chave, expostas no quadro 2. Conflitos entre os ministérios setoriais e o Mare parecem ter sido recorrentes, assim como disputas entre o Ministério das Telecomunicações e a Casa Civil. Esta, por sua vez, foi fundamental na constituição da Aneel e da ANP. Ao final, prevaleceu a ideia de que o próprio Mare, encarregado da reforma do Estado, não teve voz ativa na elaboração e na implementação das agências. As declarações dos atores relevantes que participaram dos processos mostram, ainda, uma ênfase na importância das negociações entre os setores do governo. A exceção foi mesmo a Anatel, cuja atuação foi centralizada pelo então ministro Sérgio Motta.

Quadro 2
Articulação e conflitos interministeriais

Ator	Discurso
Consultor	(...) o ministro (Sérgio Motta) fez a reunião para dizer: "olha, eu já sei o que fazer. Isto é urgente e nós vamos mandar para o Congresso Nacional semana que vem." No fundo ele estava querendo dizer aos outros ministros: "Esse assunto eu me entendo com o presidente da República. Vocês entenderam, gostaram ?" (...) Houve uma reação naquele momento de duas pessoas: o ministro Clóvis Carvalho e o ministro Eduardo Jorge. (...) O ministro Clóvis Carvalho disse: "Olha, ministro Sérgio Motta, não é assim. Isso precisa ser melhor discutido, nós temos dúvidas". (...) Havia reuniões, reuniões primárias para discutir textos, que eram claramente decorrentes desse conflito de poder entre os ministros Clóvis Carvalho e Sérgio Motta (...).
Ex-secretário(a) do Ministério das Telecomunicações	(...) O embate principal era sempre entre a área econômica e a agência, de como seria a tarifação. Era um dos embates mais fortes. O outro era entre o Ministério da Administração e Reforma do Estado e a Casa Civil sobre o papel na discussão da gestão e do modelo de gestão das agências reguladoras, especialmente entre o ministro Bresser-Pereira e o ministro Clóvis Carvalho. (...) Havia uma queda de braço, uma tensão constante entre a Casa Civil e o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (...).
Ex-secretário(a) do Ministério das Telecomunicações	(...) o assunto (criação da Anatel) só foi levado, pelo que eu tive conhecimento, de modo formal para a Casa Civil, já com o projeto de lei geral terminado. No âmbito do ministério foram inúmeras as reuniões em que as pessoas apresentavam a formulação jurídica das ideias que tinham discutido, só depois disso é que foi à Casa Civil, houve discussões preliminares, houve duas se me lembro bem com pequenas contribuições da Casa Civil (...).

continua

Ator	Discurso
Parlamentar	(...) No caso da agência Aneel havia um afinamento muito grande entre o ministro Brito e o ministro Clóvis, no começo alguns tinham algumas restrições em relação à autonomia. Eram muito afinados e quem não tinha restrição era o ministro Bresser e alguns amigos, alguns intelectuais (...).
Ex-secretário do MME	(...) A gente tinha umas teimas boas com o pessoal do Mare, para conseguir que aqui fosse algo diferente de tudo que eles pensaram. Então, nesse sentido, tivemos uma boa queda de braço... O Mare tinha dificuldades históricas importantes para compreender o novo (...).
Ex-ministro(a)	(...) A primeira consideração: eu disse a vocês que nós passamos basicamente oito meses negociando com os diferentes ministérios setoriais o nosso anteprojeto e como também é natural ali, apesar da decisão do governo, mas ali era extremamente difícil, muito complicado, convencer outras áreas do governo, que detinham historicamente uma soma maior ou menor de poder, de interferência na área setorial, na própria gestão da área setorial, convencer a, de repente, transferir isso para outro órgão, extremante poderoso (...).
Ex-secretário(a) do Ministério das Telecomunicações	(...) Houve muito debate dentro do governo. (...) Houve muita discussão com o pessoal do Mare (...) nós discutíamos muito essa questão do órgão regulador, porque o Ministério de Administração e Reforma do Estado também estava com um projeto de reestruturação do Estado. (...) Com o pessoal da Casa Civil, especialmente da Advocacia Geral da União e a área jurídica da Casa Civil, discutiu-se muito a questão da formatação jurídica do órgão regulador (...).
Ex-ministro(a)	(...) Eu participei um pouco da celebração das primeiras agências, especialmente da Aneel, das demais nem participei, da do petróleo e da Anatel. Eu devia ter participado bastante, porque era o ministro da Administração. (...) A questão de fato é a seguinte (...) a lei começou a ser feita logo imediatamente à instalação do governo pela Casa Civil, chefiada pelo Clóvis Carvalho. Ele queria fazer as três (Aneel, Anatel e ANP), mas o Serjão chegou lá, pegou a lei e disse: "vou fazer e não volto mais aqui". Brigou com o Clóvis Carvalho, que era velho amigo dele, botou o negócio no bolso e não voltou mais. Só voltou para entregar direto para o presidente da República, o projeto dele (...).

Fonte: Elaboração própria, a partir de entrevistas concedidas ao projeto "Agências reguladoras: gênese, contexto, perspectiva e controle".

Formação de grupos de trabalho dentro dos ministérios envolvidos

Após a definição dos ministérios envolvidos no processo, aparecem os diagnósticos sobre o *status quo* e formulações sobre as políticas idealmente perseguidas. Nesse momento, é comum a contratação de consultorias e encontros com os grupos de interesses, sejam eles da própria burocracia técnica dos ministérios,

ou das empresas estatais e privadas.[5] A despeito das diferenças nos processos de constituição da Aneel, Anatel e ANP, observa-se a importância, em todos eles, dos trabalhos de consultoria, em estreita interação com as equipes dos próprios ministérios. Informações nesse sentido podem ser observadas no quadro 3.

Quadro 3
Formação de grupos de trabalho dentro dos ministérios

Ator	Discurso
Consultor(a)	O ministério (das Telecomunicações) tinha uma mecânica de trabalho que trazia uma grande sintonia entre as autoridades do ministério e os consultores. O projeto de lei, por exemplo, foi construído em reuniões no meu escritório com os secretários do ministério, horas e horas discutindo e tentando entender qual o problema e aí a gente ia entendendo os possíveis caminhos e explicando as questões jurídicas, e um tentava explicar para o outro, era um trabalho de criação coletiva.
Ex-secretário de Energia do MME	Não havia nada formatado (em 1995, no que se refere à ANP). Havia uma comissão com personalidades de grandes grupos empresariais do Brasil, que secretamente se reuniram e fizeram uma série de simulações, de como é que poderia ser essa autarquia. Começaram a estudar o que havia pelo mundo afora em termos de agência autônoma para regular petróleo, mas não houve um projeto a partir disso. Em 1996, começamos a nos reunir lá em Brasília, o pessoal da Petrobras e o pessoal do Ministério das Minas e Energia, basicamente. (...) A ANP só existe porque existe a Emenda nº 9. Agora, a boa ação da agência, como é que ela seria e tal, foi por processo interno do ministério, que chamou essas pessoas da Odebrecht, da Camargo Corrêa, pessoas de planejamento, que tiveram o papel de pelo menos iniciar o processo de conhecimento, de como seria essa agência.
Ex-secretário executivo do MME	Eu vou te dar uma geral do que aconteceu. Em 1994, já havia uma ideia de reestruturação do Dnaee. O próprio Dnaee já havia feito uma proposta de reestruturação, eles tinham um quadro de 600 a 700 pessoas. Em 1995, o problema da criação do regulador foi um problema que surgiu logo de cara. Quer dizer, nós agora vamos ter participação privada, vamos privatizar porque isso já estava em curso, mesmo sem o governo ainda definido, então vamos fazer um projeto. Ficaram um tempo debruçados sobre isso, o projeto só se tornou mais atual em termos de discussão em 1996. Os estudos foram praticamente conduzidos internamente, dentro do Dnaee, com uma certa intervenção do ministério, através da assessoria jurídica. (...) Quando a Coopers & Lybrand começou, em agosto de 1996, a primeira coisa que eu pedi foi um pequeno paper que eles fizeram questão de dizer: "esse paper é só para você". Porque eu queria falar, fazer uma apreciação sobre o problema do regulador, eu sabia que ainda estávamos caminhando, e que não tínhamos um projeto (para a Aneel).

continua

[5] Em Mancuso (2004) podem ser encontradas as estratégias de atuação da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) no processo de formulação de políticas ainda no Poder Executivo.

Ator	Discurso
Ex-ministro	Em 1995 nós decidimos que era necessário que se criasse um órgão regulador novo (para o setor elétrico), ou com características mais fortes naquela instante. O Dnaee tinha sido reduzido, em função de operações anteriores, na estrutura da administração pública federal, era um mero departamento centralizado do Ministério, que não tinha qualquer tipo de independência e nenhum tipo de autonomia. Foi esse exercício que nós procuramos introduzir no Dnaee, já a partir de janeiro de 1995. (...) Com isso, a própria equipe técnica do ministério, e aí vai, do meu modo de ver, um ponto relevante: às vezes as pessoas confundem, por não se debruçarem como vocês estão se debruçando, na análise histórica, na interpretação histórica do fato, algumas pessoas atribuem, eu já vi isso, atribuem o surgimento da Aneel à famosa consultoria dos ingleses.

Fonte: Elaboração própria a partir de entrevistas concedidas ao projeto "Agências reguladoras: gênese, contexto, perspectiva e controle".

Negociações na coalizão de governo

Nesse momento, acontece a adequação das propostas aos interesses dos atores da coalizão envolvidos no projeto. Pode-se considerar que essa etapa é bastante influenciada pelo processo de coordenação entre os ministérios. A acomodação de interesses e a construção de consensos mínimos dependerão exatamente dos poderes de veto de cada ator envolvido. Da mesma forma, essas adequações aos interesses divergentes terão forte impacto no compromisso dos atores em atuar a favor do projeto na fase em que ele estiver no Poder Legislativo.

Percebe-se claramente nas declarações do quadro 4 que a estratégia do Poder Executivo pode mudar completamente quando há impasses no interior da coalizão. As entrevistas mostram que o Poder Executivo pode se utilizar do Legislativo para dirimir seus próprios impasses. Em outros termos, o Poder Executivo nem sempre usará seu poder de agenda para subjugar simplesmente o Legislativo. Quando houver divergências internas "indirimíveis", o caminho racional pode ser justamente a delegação ao Legislativo e não a preponderância do chamado "rolo compressor". Tal estratégia permite que os compromissos dos partidos da coalizão não sejam afetados ou o sejam minimamente. Vale observar que, como o jogo interativo entre os dois poderes não é de uma única rodada, não interessa ao presidente nem aos partidos que integram a coalizão o fracasso do governo. As falas mostram que, para evitar um resultado "pior para todos", pode-se postergar a decisão no interior do Executivo e enviá-la a outra arena, no caso o Legislativo. De fato, não há por que considerar que, no sistema brasileiro, não haja incentivos suficientes para que os atores do Executivo mantenham o compromisso com o projeto de longo prazo, em detrimento de impasses internos específicos.

Quadro 4
Negociações na coalizão

Ator	Discurso
Parlamentar	(...) Não havia nenhuma orientação partidária (na tramitação do projeto da Anatel). Havia a orientação do governo. O governo era uma coligação em que participavam o PSDB, o PMDB, o PFL e eu, que fazia parte dessa coligação. O governo tinha aquela proposta, ou seja, a proposta veio do governo, o ministério atuou muito nessa discussão. Do ponto de vista partidário não havia uma orientação explícita, havia o entendimento de que esse era o caminho. (...) Tanto o PMDB quanto o PSDB concordavam. Eu fiz inclusive reuniões com o PMDB, com quase todos os deputados. Fiz reuniões por região e por estados, fiz reuniões particulares com deputados que queriam entender a matéria, então foi bastante discutido (...).
Ex-ministro	(...) Meu maior embate não foi com a oposição, foi com as alas do governo. A questão do CNPE e, outro ponto, que você, insistindo na pergunta, me faz lembrar: as alas, particularmente do PFL e do PP, queriam que a gente colocasse na lei a privatização da Petrobras e eu fui contra (...).
Parlamentar	(...) Eu não sei onde foi feito (o projeto de Lei da Aneel), eu só sei que o presidente Fernando Henrique em um determinado momento disse vamos enviar o projeto, porque na Câmara vai ter gente que fará melhor do que a gente, temos certeza que eles vão melhorar (...).
Consultor	(...) Eu tive duas conversas com o presidente Fernando Henrique Cardoso. Uma delas foi privada, ele me chamou para almoçar e eu disse a ele que achava o projeto da Aneel muito ruim, que ele estava criando, eu até brinquei, um "Aneel burocrático", ele tinha criado o conceito do anel burocrático do Estado, e eu disse: "Você está criando um monstruoso anel burocrático que vai sufocar o setor elétrico." E ele me disse: "Olha, eu sei, mas o problema é o seguinte: tem um conflito dentro do governo, indirimível, então estou mandando para o Congresso, para resolver isso, o Congresso reescreve o projeto (...).
Ex-ministro	(...) Quando chegou por volta de abril de 1996, eu tomei uma decisão (...) de encaminhar um projeto (...) que tem modificações e contribuições positivas e significativas do Congresso Nacional, particularmente a da Câmara dos Deputados e do relator José Carlos Aleluia. Por quê? Porque era difícil mover essa máquina interna, no nível do antiprojeto, para construirmos um projeto consensual, mas que preservasse essa visão, de um órgão autônomo, independente, com feições técnicas bem definidas, na área administrativa, com as competências razoavelmente bem estabelecidas, bom, então foi uma decisão minha, está certo, eu disse: "Ok, não vamos esquecer o que temos para trás, o projeto vai desse jeito, é assim que eu vou apresentar à Presidência, à Casa Civil." O ministro Clóvis Carvalho já acompanhava, tinha perfeita sensibilidade de que era preciso, por exemplo, um aperfeiçoamento na linha em que nós estávamos trabalhando, mas era complicado, é sempre complicado deslocar poderes, imagine deslocar poderes de tarifas e outras coisas num momento daqueles do Ministério da Fazenda (...).

Fonte: Elaboração própria a partir de entrevistas concedidas ao projeto "Agências reguladoras: gênese, contexto, perspectiva e controle".

Acompanhamento e interação com o processo legislativo

Os atores da coalizão responsáveis pela política proposta acompanham e interferem durante quase toda a tramitação do processo no Legislativo. Das três agências analisadas neste artigo, duas tiveram comissões especiais constituídas — apenas a Aneel passou somente por comissões permanentes. Esse é um fator importante, pois, enquanto as comissões especiais têm a relatoria e a presidência indicada pelos maiores partidos (PFL e PMDB, ambos da coalizão de governo), as comissões permanentes têm as relatorias indicadas pelos seus respectivos presidentes (designados pelo critério de proporcionalidade no início da legislatura).

As modificações introduzidas pelos relatores das comissões nos projetos das agências reguladoras foram acompanhadas de perto pelos membros dos ministérios, às vezes com a participação do próprio ministro. A tarefa era sinalizar aos parlamentares os acordos firmados no Executivo.

Quadro 5
Interação com processo legislativo

Ator	Discurso
Ex-funcionário da ANP	(...) Eu fui a duas reuniões no Congresso. A comissão era especial, presidida na Câmara pelo Goldman e o relator era o Eliseu Resende, que são os dois parlamentares especialistas nessa área. No Congresso, na Câmara são eles dois, mais o Aleluia, na área de eletricidade. Não tem muito mais gente não. Os outros são também parlamentares, mas eu diria que 99% não têm a menor ideia do que se trata (...).
Ex-secretário(a) executivo do Ministério das Telecomunicações	(...) O secretário executivo, que era o coordenador-geral desse assunto, Renato Guerreiro (...) me pediu que o assessorasse no contato com o relator. Eu fiquei como ponte entre ele e o relator. (...) Houve muitos incidentes, porque o ministro Serjão tinha uma personalidade muito forte e foi várias vezes ao Congresso. (...) A atuação do relator foi extremamente importante, sempre em estreito contato com o ministério, através do Renato Guerreiro e, esporadicamente, com o próprio ministro (...).
Ércio Zili	(...) As pessoas que mais estiveram envolvidas com isso, além do próprio ministro, evidentemente, foram o Fernando Xavier (secretário executivo) e depois o Renato Guerreiro, essa era uma posição-chave. Quem era o chefe de gabinete do ministro na ocasião também participou: José Expedito Prata. E do lado do Congresso um dos interlocutores principais: o Luís Eduardo Magalhães. E também o Alberto Goldman, que foi o relator da lei (...).
Ex-secretário de Minas e Metalurgia no MME	(...) O que houve no fim foi uma pressa danada, diversas pessoas digitando, foi a minuta final do projeto de lei. Essa minuta final foi emendada pelo relator Eliseu Resende, eu tinha contato diário com ele, era um negócio, foi bastante dinâmico, foi rápido (...).

continua

Ator	Discurso
Ex-secretário executivo de Minas e Metalurgia no MME	(...) O Eliseu Resende foi quem fez a coisa a quatro mãos com o Brito. Os dois se entendiam muito bem, isso foi pilotado pelo Brito. Por parte do governo foi o Brito (...).
Ex-ministro(a)	(...) A minha estratégia era a seguinte, por exemplo: com o anteprojeto pronto, virou projeto e foi para o Congresso. Aí tem uma discussão, Calasans comanda a discussão, Peter Greiner vai e ajuda, junta o técnico com o nosso jurídico, que sabe o que nós queremos, porque é que nós colocamos daquele jeito, aí vem a contribuição parlamentar, negocia, negocia, negocia e eu vou acompanhando. Vêm e me dizem que existem, por exemplo, quatro pontos que estão difíceis. Então agora sou eu. Então entra todo mundo comigo, o relator também e negociamos os pontos (...).
Ex-secretário(a) executivo do Ministério das Telecomunicações	(...) no início, eu tive discussões muito grandes com o próprio Goldman, até ele entender o espírito da lei. E ele questionava cada ponto da lei, aí tinha que explicar para ele, ele ia entendendo. Os questionamentos eram vigorosos, porque como parlamentares eles vêm muito fortes, e as mesmas coisas aconteceram com a oposição, mas não que eu considerasse uma coisa absurda, embates muito ferozes (...).

Fonte: Elaboração própria a partir de entrevistas concedidas ao projeto "Agências reguladoras: gênese, contexto, perspectiva e controle".

Vale ressaltar que os projetos das agências foram modificados pelos respectivos relatores.[6] Como era de se esperar, as alterações foram menos substanciais no caso da Anatel, uma vez que não apenas o projeto foi centralizado e conduzido pelo Ministério das Telecomunicações. No caso da ANP, dado o conteúdo polêmico referente à flexibilização do petróleo e a estratégia usada pelo Executivo de resolver impasses por meio da coalizão, as alterações foram mais substantivas.

Quadro 6
Alterações no projeto de lei

Ator	Discurso
Parlamentar	(...) Eu acho que dos projetos que tratam da reforma do Estado (...) da criação das agências (...) de todos os projetos que foram enviados, o da Anatel é o mais bem elaborado. Foi muito bem trabalhado no nível do Executivo, foi muito bem discutido aqui no Congresso, e eu acho que ele é hoje, de todos

continua

[6] Uma tarefa futura de suma importância será a mensuração dessas intervenções dos relatores. Poder-se-á assim comparar exatamente o que era motivo de impasse na coalizão de governo (ainda no âmbito do Executivo) e quais foram as reais intervenções realizadas pelas comissões no Legislativo.

Ator	Discurso
	esses projetos que tratam das matérias relativas à regulação e à criação das agências, o mais bem estruturado. (...) O próprio projeto veio muito bem trabalhado, com muitas alternativas, a mensagem do projeto é a melhor mensagem de projeto que eu já conheci. Ela é totalmente explicativa, define cada caso, cada coisa que foi colocada no projeto, por que, quais eram as alternativas que existiam e as alternativas escolhidas, isso facilitou muito a tramitação do projeto (...).
Ex-secretário(a) executivo do Ministério das Telecomunicações	(...) A Anatel foi, certamente, a agência mais bem projetada e cuja implementação foi, em consequência, a mais bem-sucedida. Houve apenas um incidente importante na tramitação da emenda: a oposição com medo de que o governo baixasse uma medida provisória criando a agência e regulando o assunto, negociou um compromisso com o governo, que aceitou incluir um parágrafo na emenda pelo qual o assunto não poderia ser objeto de medida provisória. (...) A base governista naquela oportunidade era absolutamente favorável e internamente disciplinada (...).
Ex-secretário(a) executivo do Ministério das Telecomunicações	(...) Então acabou sendo uma negociação natural, não lembro se a ideia do regulador surgiu no Congresso ou se nós comentamos com os parlamentares, mas o fato é que surgiu de uma forma muito natural, numa intenção do Congresso, não sei exatamente por quais razões, suponho que havia essa preocupação de esvaziar um pouco o ministério, que comungava perfeitamente com aquilo que nós imaginávamos (...).
Parlamentar	(...) A proposta do governo é clara ao solicitar a flexibilização do monopólio (do petróleo), mas ele não sugere a criação de um órgão regulador, enfim, ocorre toda a tramitação e no final essa figura aparece. (...) Isso é produto, provavelmente, da discussão interna que tivemos. (...) No processo de discussão não teve nenhum processo essencial de negociação em torno disso (criação da ANP). A negociação que houve, eu mesmo conduzi, (...) o presidente assumiu um compromisso político de não caminhar para a privatização da Petrobras. O presidente dizia que não, até que eu redigi uma carta e o presidente assinou (...) na qual ele se comprometia durante o mandato dele a não levar a questão da privatização adiante, porque achava que não era a questão, ele não era a favor da privatização (...).
Parlamentar	(...) O projeto (de lei do Executivo) era bom, o que nós fizemos foram alguns aperfeiçoamentos no substitutivo. (...) Qual foi uma mudança importante? A criação do Conselho Nacional de Política Energética, que não constava na mensagem do Executivo. Nós criamos o conselho e houve uma decisão também importante: extinguimos o Departamento Nacional de Combustíveis (DNC) e incorporamos as suas atribuições à agência. Então, foram duas modificações importantes no nosso substitutivo.

continua

Ator	Discurso
	(...) Essa negociação de criar o Conselho Nacional de Política Energética, a princípio, chocou o governo. Acabamos vitoriosos, o governo foi convencido e o projeto de lei foi aprovado. No princípio achavam que o conselho seria um elemento a mais, burocratizante, uma etapa a mais que poderia implicar uma falta de centralização. Isso incomodou no primeiro momento, mas depois nós discutimos muito na época com o ministro Raimundo Brito. Ele acabou tendo uma reunião no Conselho Nacional de Desestatização, que já existia na época, e eles concordaram então com o Conselho Nacional de Política Energética. Esse foi um ponto importante (...).

Fonte: Elaboração própria a partir de entrevistas concedidas ao projeto "Agências reguladoras: gênese, contexto, perspectiva e controle".

O comportamento dos deputados em plenário

Os três projetos das agências aqui tratados são de origem do Executivo. Entretanto, todos foram modificados pela Câmara dos Deputados, por meio dos substitutivos dos relatores. Apesar de terem o mesmo ano de proposição, foram ao plenário em momentos distintos. A Aneel teve o processo mais rápido (entrou e foi aprovado em 1996). Já a Anatel e a ANP entraram em 1996 e foram à votação em plenário em 1997 (quadro 7).

Quadro 7

	Agências reguladoras		
	Aneel	ANP	Anatel
Natureza	PL 1669/96 - Subemenda substitutiva	PL 2142/96 - Substitutivo da comissão	PL 821/95 - Substitutivo da comissão
Entrada na Câmara	21/3/1996	5/7/1996	13/12/1996
Comissão	Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público	Comissão Especial do Petróleo	Comissão Especial das Telecomunicações
Relator	José Carlos Aleluia (PFL/BA)	Eliseu Rezende (PFL/DF)	Alberto Goldman (PMDB/SP)
Votação em Plenário	25/7/1996	13/3/1997	19/6/1997
Votos sim	262	307	312
Votos não	75	107	90
Abs.	5	4	3
Aus.	171	95	108
Total de votos	342	418	405

O primeiro governo FHC pode ser dividido em dois períodos, a partir da configuração de suas coalizões partidárias:

- entre janeiro de 1995 a abril de 1996, com a presença nos ministérios do PSDB, PMDB, PFL e PTB; e
- de abril de 1996 a dezembro de 1998, com a permanência dos mesmos partidos do primeiro momento, porém acrescidos de PPB e PPS.

Essas inclusões fizeram com que a base legislativa do governo na Câmara passasse de 56,3% para 76,6% das cadeiras.[7] Os processos legislativos das três agências reguladoras aqui tratadas transcorreram durante o segundo momento. A coalizão governista tinha uma ampla margem de votos para aprovação dos projetos em questão. O índice de apoio ao governo[8] utilizado para tratar o comportamento parlamentar aplicado aos processos das agências é muito próximo dos valores médios de todo o período do primeiro governo FHC,[9] como mostra a tabela 1.

Tabela 1
Média dos índices de comportamento parlamentar nos processos das três agências

Partido	Índice de apoio ao governo
PSDB	95,7
PFL	99,57
PMDB	82,83
PPB	91,37
PTB	94,77
PT	0,88
PDT	8,33
PSB	11,77
PCdoB	0

Fonte: Banco de dados das votações nominais na Câmara dos Deputados do período FHC cedidos por Jairo Nicolau (Iuperj).

A comparação desses dados com os encontrados por Nicolau (2000) e Limongi e Figueiredo (1999) mostra que esses projetos seguiram o padrão encontrado no

[7] Para a composição ministerial do período 1985-1998, ver Amorim Neto (2006).
[8] O índice de apoio ao governo foi calculado segundo média das porcentagens de votantes (excluídas as ausências) do partido que acompanhou a indicação do líder do governo (nos casos das agências, a indicação foi o voto "sim").
[9] Ver Nicolau (2000).

governo FHC e, portanto, não contrariam o diagnóstico de que a arena legislativa se organiza de forma partidária. Entretanto, a comparação das variações entre os três casos pode suscitar algumas ponderações sobre o processo legislativo. Como bem mostrou Nicolau (2000), as variações da presença dos deputados nas votações que exigem maiorias qualificadas (como emendas constitucionais — 3/5 da casa — e leis complementares, 1/2 + 1 da casa) podem impor complicações nas aprovações desses projetos.

Os resultados das votações nominais dos projetos das três primeiras agências reguladoras independentes apresentaram uma grande variação nas presenças dos deputados (tabela 2). Os próprios membros do partido do presidente tiveram uma baixa presença na votação da Aneel, com cerca de 69% da bancada, e um aumento considerável nas votações da Anatel (aproximadamente 81%) e da ANP (73,7%). O PPB teve a menor presença na votação da Aneel, com comparecimento de 64,8% da bancada, enquanto na ANP a participação subiu para 81% e na Anatel foi de 78%. O PFL, principal e maior aliado do governo, seguiu a mesma tendência do PSDB, porém com maior capacidade de reunir sua base nos três casos: 69% na Aneel, 76,4% na ANP e 87% na Anatel. O PMDB[10] teve uma enorme oscilação de presença nas três votações: na da Aneel o comparecimento da bancada foi de 62%, aumentou no caso da Anatel para 72% e chegou a 87% na votação da ANP. O PTB seguiu o seguinte comportamento: 70,4% de comparecimento na Aneel, 74% na Anatel e 95% na ANP.

4. Conclusões

A análise dos processos de formulação e de aprovação das agências reguladoras — Aneel, Anatel, e ANP — mostra um importante aspecto do processo decisório no presidencialismo de coalizão: intensa negociação dentro dos ministérios e entre os poderes Executivo e Legislativo. O artigo revela que o Poder Executivo, quando tratado como ator unitário, impossibilita a observação dos conflitos de interesses intracoalizão, assim como suas possíveis estratégias de solução. Especificamente, este artigo mostra que as comissões podem ser utilizadas pelos membros da coalizão de governo como arena de coordenação e solução dos conflitos endógenos ao Poder Executivo. As entrevistas com atores-chave que participaram do processo de constituição das três agências analisadas revelam que a estratégia de utilizar as comissões do Congresso para resolução de conflitos internos possi-

[10] O PMDB também foi, dos maiores partidos da base, o que menos contribuiu proporcionalmente com votos a favor do governo. O que não representa novidade, a cisão entre as facções pró e antigoverno do PMDB é bastante conhecida.

Tabela 2
Comparecimento na votação da Aneel, Anatel e ANP

			Agência Nacional de Energia Elétrica					Agência Nacional do Petróleo					Agência Nacional de Telecomunicações				
			Sim	Não	Abst.	Aus.	Total	Sim	Não	Abst.	Aus.	Total	Sim	Não	Abst.	Aus.	Total
Pró-Governo	PSDB	n	53	5		26	84	67	3		25	95	79			18	97
		%	63,10	5,95		30,95	100,00	70,50	3,20		26,30	100,00	81,443			18,557	100,0%
	PFL	n	76		1	24	101	81			25	106	91			13	104
		%	75,2		1,0	23,8	100,0	76,4			23,6	100,0	87,5			12,5	100,0%
	PMDB	n	48	11	2	37	98	70	13	3	12	98	61	7	1	27	96
		%	49,0	11,2	2,0	37,8	100,0	71,4	13,3	3,1	12,2	100,0	63,5	7,3	1,0	28,1	100,0%
	PPB	n	54	3		31	88	57	6	1	15	79	56	4	2	18	81
		%	61,4	3,4		35,2	100,0	72,2	7,6	1,3	19,0	100,0	70,0	5,0	2,5	22,5	100,0%
	PTB	n	18	1		8	27	21	1		1	23	16	1		6	23
		%	66,7	3,7		29,6	100,0	91,3	4,3		4,3	100,0	69,6	4,3		26,1	100,0%
	PL	n	4	1	1	3	9	6	2			8	4	2		2	8
		%	44,4	11,1	11,1	33,3	100,0	75,0	25,0			100,0	50,0	25,0		25,0	100,0%
	PMN	n	1			1	2				1	1				1	1
		%	50,0			50,0	100,0				100,0	100,0				100,0	100,0%
	PSD	n	2				2	3				3	2			1	3
		%	100,0				100,0	100,0				100,0	66,7			33,3	100,0%
	PSL	n	1			1	2	2				2	2				2
		%	50,0			50,0	100,0	100,0				100,0	100,0				100,0%
	PSC	n	1				1										
		%	100,0				100,0										100,0%
Oposição	PT	n		37	1	12	50		45		6	51		42		9	51
		%	0,0	74,0	2,0	24,0	100,0		88,2		11,8	100,0		82,4		17,6	100,0%
	PDT	n	2	6		16	24		20		3	23		20		3	23
		%	8,3	25,0		66,7	100,0		87,0		13,0	100,0		87,0		13,0	100,0%
	PSB	n	1	2		9	12		6		5	11		7		4	11
		%	8,3	16,7		75,0	100,0		54,5		45,5	100,0		63,6		36,4	100,0%
	PCdo B	n		8		2	10		9		1	10		5		5	10
		%		80,0		20,0	100,0		90,0		10,0	100,0		50,0		50,0	100,0%
	PPS	n		1		1	2		2			2		2			2
		%		50,0		50,0	100,0		100,0			100,0		100,0			100,0%
	PV	n		1			1				1	1	1				1
		%		100,0		0,0	100,0				100,0	100,0	100,0				100,0%
Total		n	261	76	5	171	513	307	107	4	95	513	312	90	3	107	513
		%	50,9	14,8	1,0	33,3	100,0	59,8	20,9	0,8	18,5	1,0	60,8	17,5	0,6	20,9	100,0%

Fonte: Banco de dados das votações nominais na Câmara dos Deputados do período FHC cedidos por Jairo Nicolau (Iuperj).

bilitou que, mesmo com preferências divergentes entre os atores da coalizão, as agências reguladoras independentes fossem criadas.

Não se pode perder de vista a importância dessa proposição em relação às possibilidades de elaboração e implementação de políticas públicas inovadoras. É ponto consensual na literatura institucionalista o fato de que as instituições orientam o comportamento dos atores e podem criar incentivos à coordenação de interesses. Assim, torna-se importante abordar a interação entre os atores na produção de políticas públicas dentro do arcabouço institucional existente. Análises nesse sentido podem se valer das formulações desenvolvidas por George Tsebelis (1997:96) em torno do conceito de *veto player*, definido como "um ator individual ou coletivo cuja concordância é requerida para tomar a decisão de mudar uma política". Segundo o autor, o aumento da fragmentação do processo decisório é dado pelo número de pontos de veto, a distância ideológica entre os atores e o grau de coesão interna dos atores coletivos. Tal fragmentação diminui, em tese, a possibilidade de inovações em políticas públicas, assim como aumenta a instabilidade política (governabilidade).

As regras de cálculo do número de veto *players* podem ser deduzidas diretamente da definição do conceito: trata-se de qualquer ator institucional ou partidário capaz de bloquear a adoção de uma política, existindo, basicamente, dois tipos importantes: o veto *player* institucional e o veto *player* partidário. O *veto player institucional* é especificado pela Constituição. O *veto player partidário* origina-se das composições entre os atores coletivos que se formam no jogo político, como, por exemplo, na relação existente entre os partidos que compõem uma coalizão de governo. Contudo, é importante notar que, conforme a definição dada por Tsebelis, instâncias institucionais distintas — como o Executivo e o Legislativo — não geram, necessariamente, pontos de veto. Esse aspecto, na verdade, revela a contribuição importante do trabalho do autor, referente à forma de se analisar a configuração dos vetos *players* no processo decisório. Se as preferências de atores que participam de diferentes instâncias institucionais forem as mesmas ou muito próximas não há, nesses casos, *veto players*. Nessas situações ocorre o que o autor denomina de "regra de absorção", isto é, as preferências dos atores potencialmente de veto estão incluídas no conjunto de preferências dos proponentes da mudança de política pública (Tsebelis, 1997, 2002).

Aplicando esse modelo de análise ao caso brasileiro, podemos sustentar que se as preferências do Poder Executivo forem coincidentes com as preferências do Poder Legislativo não haverá, em tese, grandes dificuldades em implementar políticas por conta de possíveis vetos partidários. O problema principal residiria na geração e na manutenção da coesão da coalizão de governo, impedindo-a de se dividir a ponto das cisões transformarem-se em vetos. Reinicia-se, assim, o debate acerca das possíveis dificuldades para a produção de políticas públicas impostas pela combinação do sistema presidencialista com o multipartidarismo e suas

implicações para as relações entre o Executivo e o Legislativo. Se as votações dos parlamentares são resultados de processos de barganhas anteriores, seria adequado investigar mais detalhadamente os caminhos processuais percorridos pelas propostas do Executivo, a fim de manter a coalizão coesa o suficiente para fazer aprovar suas propostas de políticas públicas. Ainda que seja um estudo de casos, buscamos neste artigo mostrar evidências que podem levar à formulação de novas hipóteses de pesquisas sobre os mecanismos de negociação para a produção de políticas públicas inerentes ao presidencialismo de coalizão.[11]

Referências

ABRANCHES, Sérgio Henrique. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados — Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-33, 1988.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. A reforma negociada: o Congresso e a política de privatização. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 34, p. 119-132, 1996.

AMES, Barry. *The deadlock of democracy in Brazil*. University of Michigan Press, 2001.

AMORIM NETO, Otávio. Cabinet formation and party politics in Brazil. In: LATIN AMERICAN SOCIOLOGICAL ASSOCIATION (LASA) CONGRESS, 19. *Anais*... Atlanta, 1995.

_____. *Presidencialismo e governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro: FGV/ Fundação Konrad Adenauer, 2006.

ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo; SANTOS, Fabiano. *Governabilidade e representação política na América do Sul*. São Paulo: Unesp/Konrad Adenauer, 2004.

BRASIL. *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Brasília: Câmara da Reforma do Estado, Presidência da República, 1995.

BURLAMAQUI, Patrícia de Oliveira. *Processo decisório e inovação:* o caso da elaboração e implementação da Anatel. 2005. Monografia (Ciências Sociais) — Instituto de Humanidades da Universidade Candido Mendes (Ucam).

CARDOSO, Fernando. Henrique. *Obra Brasil:* proposta de governo. Brasília, 1994.

[11] Para argumentos metodológicos sobre a contribuição de estudos de caso ou estudos comparados com poucos casos para a geração de hipóteses de pesquisa, ver Gerring (2007).

_____. *A arte da política:* a história que vivi. São Paulo: Civilização Brasileira, 2006.

CHASQUETTI, Daniel. Democracia, multipartidarismo y coaliciones em América Latina: evaluando la difícil combinación. In: LANZARO, Jorge. (Org.). *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina.* Buenos Aires: Clacso, 2001.

DEHEZA, Grace Ivana. *Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur*. In: NOHLEN, Dieter; FERNÁNDEZ, M. (Orgs.). *El presidencialismo renovado:* institucionalismo y cambio político en *America Latina.* Caracas: Nueva Sociedad, 1998.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. O processo legislativo e a produção legal no Congresso pós-constituinte. *Revista Novos Estudos*, São Paulo, v. 38, p. 3-38, 1994a.

_____; _____. Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais,* Rio de Janeiro, n. 29, 1994b.

_____; _____. Partidos políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994. *Dados — Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, 1995.

_____; _____. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional.* Rio de Janeiro, FGV, 1999.

GERRING, John. *Case study research:* principles and practices. Cambridge University Press, 2007.

IMMERGUT, Ellen. M. As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 30, 1996.

LAMOUNIER, Bolivar. *Depois da transição:* democracia e eleições no governo Collor. São Paulo: Edições Loyola, 1991.

_____. Brazil: toward parlamentarism? In: LINZ, Juan; VALENZUELA, Arturo (Comps.). *The failure of presidential democracy:* the case of Latin America. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994.

LAVER, Michael; SCHOFIELD, Norman. *Multiparty government*: the politics of coalization in Europe. New York: Oxford University Press, 1990.

_____; SHEPSLE, Kenneth A. *Making and breaking governments:* cabinets and legislatures in parliamentary democracies. New York: Cambridge University Press, 1996.

LIJPHART, A. *Modelos de democracia*: desempenho e padrões de governo em 36 países. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LIMONGI, Fernando. Formas de governo, leis partidárias e processo decisório. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, São Paulo, n. 55, p. 7-39, 2003.

MAINWARING, Scott. Politicians, parties, and electoral systems: Brazil in comparative perspective. *Comparative Politics*, v. 24, n. 1, 1991.

_____. Presidentialism, multipartism, and democracy: the difficult combination. *Comparative Political Studies*, v. 26, n. 2, 1993.

_____. Multipartism, robust federalism and presidentialism Brazil. In: _____; SHUGART, M. S. (Eds.). *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

_____. *Sistemas partidários em novas democracias:* o caso do Brasil. Rio de Janeiro/ Porto Alegre: FGV/ Mercado Aberto, 2001.

MANCUSO, W. P. O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo. *Dados — Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 505-547, 2004.

MELO, Carlos Ranufo. *Retirando as cadeiras do lugar:* migração partidária na Câmara dos Deputados (1985/2002). Belo Horizonte: UFMG, 2004.

_____. Partidos e migração partidária na Câmara dos Deputados. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 207-239, 2000.

MENEGUELLO, Raquel. *Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

NICOLAU, Jairo. *Multipartidarismo e democracia.* Rio de Janeiro: FGV, 1996.

_____. Disciplina partidária e base parlamentar na Câmara dos Deputados no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). *Dados — Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 4, 2000.

NUNES, Edson et al. *Reforma do Estado e agências reguladoras:* inovação e continuidade no sistema político institucional brasileiro. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

PALERMO, Vicente. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 521-557, 2000.

RIBEIRO, Leandro Molhano; NUNES, Edson; PEIXOTO, Vitor. Agências reguladoras no Brasil. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, A. O. (Orgs.). *Sistema político brasileiro:* uma introdução. Rio de Janeiro/São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung/Unesp, 2007.

SANTOS, Fabiano. Instituições eleitorais e desempenho do presidencialismo no Brasil. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, p. 111-138, 1999.

_____. *O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão*. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: Iuperj, 2003.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil pós-constituinte. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 335-376, 1997.

SHUGART, M. S.; CAREY, J. M. *Presidents and assemblies:* constitutional design and electoral dynamics. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

STROM, K; MULLER, W. C. *Policy, office, or votes?* How political parties in Western Europe make hard decisions. Cambridge: University Press, 1999.

TSEBELIS, George. O processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 34, p. 89-117, 1997.

_____. *Veto players*: how political institutions work. Princeton: Princeton University Press, 2002.

VELASCO JUNIOR, Licínio. Congresso e política de reforma do estado no Brasil. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 2, 2006.

Anexo — Caracterização dos entrevistados

Carlos Ari Sundfeld	17/12/2003	Consultor jurídico, foi contratado pelo Ministério das Comunicações para a elaboração do projeto da Anatel, em julho de 1996. Sundfeld é advogado especialista em direito público e regulação, sócio da Sundfeld Advogados – Consultores em Direito Público e Regulação.
Renato Navarro Guerreiro	18/03/2004	Secretário-executivo do Ministério das Comunicações entre novembro de 1995 e novembro de 1997 e diretor da Anatel entre novembro de 1997 e março de 2002. Atualmente é consultor em telecomunicações através da empresa Guerreiro Teleconsult, com sede em Brasília, DF.
Alberto Goldman	26/05/2004	Em 1997, quando deputado pelo PMDB-SP, foi relator do projeto de lei geral das telecomunicações (PL nº 2.648/97) na Comissão Especial de Telecomunicações da Câmara dos Deputados, onde foi constituída a Anatel. Atualmente é deputado federal pelo PSDB-SP.
Ércio Alberto Zilli	21/01/2004	Secretário-executivo do Ministério das Comunicações, entre 2 de março de 1995 e 25 de abril de 1996, e se tornou assessor especial do ministro Sérgio Motta, entre 25 abril de 1996 e 8 de setembro de 1998, no governo FHC. Atualmente é diretor de regulamentação da Telemar no Rio de Janeiro.

continua

Dione Craveiro	17/03/2004	Atuou como assessora do Ministério das Comunicações entre abril de 1995 e novembro de 1997. Atualmente é consultora na Associação Brasileira de Televisão por Assinatura (Abta), com sede em Brasília, DF.
Alejandra Herrera	17/08/2004	Economista, consultora especializada em telecomunicações. Foi contratada pelo Ministério das Comunicações no governo Fernando Henrique Cardoso para auxiliar na elaboração do projeto de lei para a reestruturação das telecomunicações no Brasil e constituição da Anatel. Atuou junto ao ministério entre agosto de 1996 e 1998. Entre agosto de 1998 e julho de 2000 foi consultora da Anatel
Luiz Carlos Bresser-Pereira	18/03/2003	Ministro da Administração Federal e da Reforma do Estado — Mare durante o governo Fernando Henique Cardoso.
Sergio Abranches	26/07/2004	Sociólogo e cientista político, membro do Conselho de Reforma do Estado no governo Fernando Henrique Cardoso, entre 1995 e 1997.
Raimundo Brito e Calasans	15/03/2004	Raimundo Brito — ministro das Minas e Energia no governo Fernando Henrique Cardoso. José Calasans —assessor jurídico do ministério de Minas e Energia na mesma época.
Eliseu Resende	25/05/2004	Deputado federal pelo PFL-MG, relator do projeto de lei nº 2.142/96, relativo ao monopólio do petróleo e instituição da ANP, na Comissão Especial do Petróleo da Câmara dos Deputados, entre agosto de 1996 e março de 1997.
David Zylberztajn	20/02/2004	Foi presidente do Fórum dos Secretários Estaduais de Energia, também atuou como diretor geral da ANP, entre 1998 e 2001. Atualmente é consultor em energia pela DZ Negócios com Energia S. A., no Rio de Janeiro.
José Mário Miranda Abdo	18/03/2004	Último diretor do Dnaee (Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica). Foi diretor geral da Aneel.
Peter Greiner	16/12/2003	Formado em engenharia hidráulica, Greiner foi secretário-executivo de Minas e Energia no governo Fernando Henrique Cardoso, entre 1995 e 1999. Realizou estudos relativos à reestruturação do setor elétrico e esteve presente no processo de discussão da criação da Aneel.
Luiz Alberto Santos	27/05/2004	Subchefe de coordenação da Ação Governamental da Casa Civil da Presidência da República, no governo Luiz Inácio Lula da Silva.
Luciano Zica	27/05/2004	Deputado federal pelo PT-SP. Foi membro da Comissão Especial do Petróleo em 1997 pela bancada de oposição ao governo Fernando Henrique Cardoso.
Miriam Corrêa	18/03/2004	Chefe bibliotecária do Centro de Documentação da Aneel.

continua

Giovanni Toniatti	09/02/2004	Geólogo, foi secretário de Minas e Metalurgia no MME durante o governo Fernando Henrique Cardoso. Toniatti participou da equipe de trabalho do Ministério das Minas e Energia que elaborou o projeto de lei para a reestruturação do setor petróleo e criação do órgão regulador, conforme determinação da Emenda Constitucional nº 9, de 9 de novembro de 1995. Além disso, Toniatti foi diretor da ANP entre 1998 e 2002.
Claudia Costin	17/08/2004	No governo Fernando Henrique Cardoso foi secretária executiva do Ministério de Administração e Reforma do Estado (Mare) entre 1995 e 1997 e titular desse ministério entre 1998 e 1999. Após deixar o Mare, foi diretora do Banco Mundial para a área de políticas públicas.

Fonte: As entrevistas utilizadas neste artigo foram obtidas por meio do projeto "Agências reguladoras: gênese, contexto, perspectivas e controles", coordenado por Edson Nunes e realizado na Universidade Candido Mendes, com auxílio de pesquisa do CNPq, entre março de 2004 e fevereiro de 2005.