

**Sistema de Seleção
de Diretores e
do Pessoal de Gerência Superior das
Agências Reguladoras**

**Relatório Final
Contrato N° 115/2008**

Elaboração

Alketa Peci

Índice Analítico

Sumário Executivo.....	3
1. Contextualização do trabalho	5
1.1. breve diagnóstico do contexto regulatório.....	5
2.2. política versus técnica e o modelo das agências reguladoras independentes	8
2. Metodologia do trabalho	11
3. <i>Benchmarking</i> de práticas internacionais e nacionais	14
3.1. sistema de alta direção pública do chile e o processo de seleção dos executivos de serviço público.....	14
3.2. processos de seleção de altos dirigentes no brasil	24
4. Pesquisa de campo.....	29
4.1 avaliação do processo atual de seleção	29
4.2 propostas alternativas sobre o processo de seleção	31
4.3 seleção de diretores das agências reguladoras.....	32
4.4 seleção de gerentes superiores das agências reguladoras	36
4.5. desafios aos modelos alternativos de seleção	39
5. Recomendações finais.....	44
6. Referências.....	50
ANEXO 1: Serviços públicos incluídos no Sistema de Alta Direção Pública	52
Anexo 2: Trechos ilustrativos das entrevistas.....	56

Sumário Executivo

O presente documento apresenta o relatório preliminar que busca responder aos objetivos do Contrato N° 115/2008, referente ao estudo sobre o desenvolvimento e a implementação de um sistema de seleção de diretores e do pessoal de gerência superior, com o objetivo de apoiar o Governo Federal na melhoria da qualidade regulatória.

A primeira parte do relatório faz uma análise do contexto de regulação no Brasil, buscando identificar alguns fatores que influenciam a governança regulatória e contextualizar os objetivos desse trabalho de consultoria no contexto de aperfeiçoamento dos mecanismos que levam no fortalecimento dessa governança. Paralelamente, discute-se, conceitualmente, a divisão política versus técnica (administração) - um dos princípios orientadores do modelo das agências independentes, identificando a utopia dessa divisão, com diretas implicações para o perfil dos altos dirigentes dos órgãos reguladores.

A metodologia do trabalho é apresentada na segunda parte do trabalho, destacando o *benchmarking* internacional e nacional e a pesquisa de campo realizada com *stakeholders* diretos e indiretos do modelo regulatório brasileiro.

O *benchmarking* internacional centrou-se na experiência chilena do Sistema de Alta Direção Pública, assim como nas práticas de seleção adotadas no contexto nacional, por agências reguladoras estaduais, o caso da ARCE, e por instituições do setor de ciência e tecnologia. As duas primeiras experiências surgem no âmbito de uma crise político-institucional - o que as diferencia do processo de seleção dos dirigentes das agências reguladoras - e baseiam-se em formatos diferenciados de cooperação ou alienação da participação do Poder Legislativo. No entanto, as experiências apontam algumas boas práticas, com potencial de adaptação ao caso das agências, em termos de: comitês de busca e seleção de natureza independente, transparência do processo de seleção, maior competição, valorização da carreira, cooperação com empresas especializadas de seleção de executivos, entre outras e que servem de base às recomendações apresentadas neste relatório.

A seguir, apresentam-se os principais resultados da pesquisa de campo realizada com *stakeholders* direta ou indiretamente envolvidos no modelo regulatório brasileiro. Inicialmente, avalia-se a percepção acerca do atual processo de seleção, destacando a predominância da influência política no processo de escolha dos altos dirigentes. Paralelamente, são apresentadas algumas propostas de melhoria do processo de seleção, que variam desde requisitos mínimos em termos de perfil profissional dos candidatos, até a criação de comitês de seleção, com diversos formatos de composição. Os modelos

alternativos de seleção dos altos dirigentes foram apresentados aos entrevistados, de forma a registrar sua percepção.

É importante destacar que, de forma geral, o modelo de comitês de seleção é aceito positivamente pela maioria dos *stakeholders*, assim como o fortalecimento dos critérios de transparência e publicidade do processo de seleção. O perfil dos candidatos à alta direção das agências reguladoras é um tópico mais controverso. Embora se reconheça a necessidade de contar com perfis mais técnicos, também se destacam as desejáveis competências gerenciais e de liderança, devido à complexidade de gestão dos órgãos reguladores. Destaca-se a necessidade de ajustar o perfil à função a ser desempenhada, sem partir para padronizações que perdem de vista a diversidade organizacional e institucional das agências reguladoras brasileira.

Com relação aos cargos de alta gerência, destaca-se a necessidade de manter a decisão da escolha no âmbito dos conselhos diretores de agências reguladoras, uma vez que se trata de um claro indicador da autonomia desses órgãos. Paralelamente, prevalece o peso na valorização da carreira, abrindo o processo de seleção para servidores efetivos de agências reguladoras ao lado de candidatos externos, observando os princípios de transparência e competitividade no processo de seleção.

Esta análise serviu de base às recomendações do trabalho, apresentadas na última parte desse relatório. As recomendações diferenciam os modelos de seleção dos altos dirigentes das agências reguladoras do processo de seleção a ser adotado para a escolha dos gerentes superiores. No primeiro caso, introduz-se a idéia do Comitê de Seleção e especificam-se atribuições para os diversos atores que participam no processo de escolha, entre os quais destacam-se o Ministro supervisor e da Casa Civil da Presidência da República, assim como o Senado Federal. No segundo caso, recomenda-se um processo coordenado pelo próprio Conselho Diretor das agências reguladoras, observando os princípios de transparência e competitividade na escolha e sugerindo algumas boas práticas de seleção.

1. Contextualização do trabalho

Nesta parte do trabalho será apresentado um breve diagnóstico do contexto regulatório brasileiro, assim como serão discutidas as bases conceituais que orientarão a pesquisa realizada.

1.1. BREVE DIAGNÓSTICO DO CONTEXTO REGULATÓRIO

O modelo regulatório instituído no Brasil da pós-privatização está no centro de uma reforma mais ampla de natureza político-administrativa que transformou a dinâmica da gestão pública e suas principais instituições. Num breve período de tempo, uma quantidade considerável de agentes privados foi inserida em setores, até então, de quase exclusiva atuação estatal, lançando desafios acerca dos novos princípios de governança.

Numa das suas inúmeras definições, governança se refere à boa qualidade de relações entre o governo, o mercado e os consumidores (Peters & Pierre, 1998; Prats i Catalá, 2006). Em termos práticos, esta qualidade não se garante apenas com base nas mudanças referentes ao marco legal (via instrumentos como privatização, concessão, permissão, parcerias público-privada, lei de criação de agências, entre outros), mas demanda realinhamento institucional e modificações na cultura política do país. Estes últimos são os principais focos dos debates atuais acerca da regulação (OCDE, 2008).

Num movimento mimético com as experiências internacionais, as agências reguladoras foram constituídas como entidades independentes e autônomas, orientadas pelos princípios de transparência e expertise, que buscam equilibrar os interesses divergentes de atores como empresas e usuários de serviços públicos. No entanto, a independência dos reguladores propõe desafios ao governo, pois em muitos sistemas democráticos, considera-se uma questão muito sensível estabelecer “instituições não majoritárias” sob a responsabilidade do Poder Executivo, mas não necessariamente sob a supervisão hierárquica direta dos ministros (OCDE, 2008).

Na prática, embora haja avanços nestes primeiros anos de regulação, a atuação dos novos entes ainda deixa a desejar em termos de qualidade de governança. É possível destacar, além do tradicional risco de captura, outras críticas acerca da governança regulatória (PECI, 2007/2007b; Santos, 2009):

1. a fragmentação de instituições e do marco regulatório, resultando na ausência de um “sistema” coerente regulatório;

2. confusão de atribuições referentes às agências reguladoras vis a vis ministérios supervisores;
4. ambigüidade conceitual e prática relativa à função desempenhada pelos reguladores;
5. esta falta de consenso sobre o desenho institucional influencia negativamente a percepção do risco regulatório;
5. multiplicidade de modelos organizacionais e institucionais, que diferem de um setor para outro e dificultam uma abordagem intersetorial; e,
6. diferentes estágios de desenvolvimento institucional dos entes reguladores, resultando em diversos graus de autonomia e desempenho.

Os fatores que influenciam estas falhas são complexos, mas é possível diferenciá-los em dois grupos relacionados ao contexto político-institucional (as chamadas variáveis exógenas) e à natureza técnica da regulação.

Em primeiro lugar, vale a pena destacar o **contexto político-institucional**. De fato, o processo regulatório se insere num quadro maior, caracterizado por uma multiplicidade de *stakeholders* diretos e indiretos, entre os quais podemos incluir representantes dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), além de grupos de interesse e organizações da sociedade civil organizada. Como é de se esperar, fatores como: independência do Judiciário, qualidade das instituições de controle, cultura de *accountability*, composição dos cargos de confiança ou estabilidade dos servidores públicos, são apenas algumas das dimensões do contexto de imersão político-institucional que podem influenciar de forma direta ou indireta a atuação das agências reguladoras.

Em segundo lugar, é importante reconhecer a **natureza técnica** da ação dos entes reguladores. A regulação parte do pressuposto que os mercados não são auto-reguláveis. Para promover os interesses maiores da sociedade, é necessário ter regras claras de jogo e criar condições para uma adequada ação dos agentes econômicos. Em linhas gerais, o produto esperado da ação das agências é a entrada e participação de investidores privados em vários setores da economia, promovendo a mediação dos interesses, de forma a alcançar o maior bem estar público. Para isto, os entes reguladores fazem uso de vários instrumentos, como controle das tarifas, controle das barreiras de entrada e saída, determinação de padrões de qualidade e parâmetros de universalização, entre outros. A regulação é uma atividade complexa, que demanda conhecimentos técnicos

multidisciplinares, baseados em disciplinas como direito, economia, ciência política, administração pública, além das especificidades setoriais.

De forma a conciliar as exigências de natureza técnica, com o contexto de imersão político-institucional, uma série de mecanismos de governança foram previstos, entre os quais é possível mencionar: o desenho organizacional das agências, a autonomia financeira, técnica e administrativa, a transparência, os canais de participação e incentivo ao controle social, as formas de escolha dos dirigentes entre outros. No entanto, pesquisas realizadas apontam baixos índices de governança regulatória, em várias dessas dimensões (Mueller, 2003).

Os critérios de seleção da alta direção das agências reguladoras são parte importante desses mecanismos de governança. Por um lado, a especialização técnica dos reguladores é condição necessária para garantir a responsabilização pelas suas decisões e o bom desempenho da sua função. Por outro lado, os reguladores buscam manter um equilíbrio complexo entre atores diversificados em termos de interesse e formas de atuação, como usuários, concessionárias ou prestadores de serviços públicos e o próprio governo. Para isto, o processo de escolha dos altos dirigentes também deve observar os critérios de legitimidade, uma vez que a mediação de interesses conflituosos é parte essencial da política de regulação. A conjugação desses dois critérios pode reduzir o risco de captura e tornar as decisões dos reguladores mais legítimas perante a sociedade.

O presente plano de trabalho parte do diagnóstico de que o atual sistema de seleção da alta direção das agências reguladoras precisa ser aperfeiçoado. O atual processo de seleção privilegia a participação conjunta do poder executivo e legislativo na seleção dos cargos executivos das agências ou na existência de quarentena (na maioria de casos, criticada pela sua breve duração). No entanto, a avaliação dos nomes indicados para ocuparem esses cargos é realizada de maneira informal e pouco transparente, além de que, não existem critérios básicos sobre os requisitos técnicos desses cargos. Conseqüentemente, a reputação da agência pode ser prejudicada quando as nomeações levam à indicação de um alto funcionário que não tenha a experiência profissional apropriada.

O desafio do sistema de seleção a ser proposto é conjugar os critérios técnicos e de legitimidade, assegurando um processo transparente, eficiente, profissional e ágil. Para tanto, é necessário fortalecer os mecanismos processuais dos sistemas de seleção. Especificamente, o trabalho abordará:

- a) diretrizes/especificações acerca da criação de órgão específico responsável pela condução do processo de seleção do *staff* das agências – diretores e gerentes de nível superior;
- b) aspectos metodológicos do processo de seleção, incluindo proposta de formulação de modelos de convocação, critérios de escolha e requisitos mínimos em termos de qualificação.

2.2. POLÍTICA VERSUS TÉCNICA E O MODELO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS INDEPENDENTES

O modelo teórico das agências reguladoras, que encontra na tecnicidade um dos principais sustentáculos da desejável independência, enfrenta - com maior ou menor grau, dependendo do contexto político-institucional onde se adota – o dilema política *versus* técnica. Se por um lado se defendem entes técnicos de natureza independente, por outro lado, sua relevância institucional faz com que estes dificilmente se tornem imunes à influência política.

Este modelo teórico resgata uma perspectiva clássica, mas ultrapassada, de administração pública, que compartilha o pressuposto que existem duas partes do processo governamental: decisão e execução, política e administração; que a administração é um campo definido de expertise, de natureza técnica, do qual a política é e deve ser excluída (Waldo, 1948). A concepção da administração pública enquanto função distinta governamental influenciou a consolidação de um marco institucional caracterizado por agências públicas de natureza relativamente independente, cujo principal objetivo, pelo menos em termos teóricos, é o desempenho da função administrativa do governo¹.

¹ Conforme argumentado em Peci (2007), ao mesmo tempo em que ganhava ferrenhos defensores, a divisão política-administração (materializada na independência de agências) suscitava profundas críticas que apontavam sua inconsistência conceitual e empírica. Waldo (1948) resume as principais críticas, apresentadas a seguir:

- Governar é um processo contínuo, cujas fases, mesmo conceitualmente distintas, tornam-se indistinguíveis na prática;
- Política e administração não são duas categorias mutuamente exclusivas, mas dois aspectos intimamente relacionados do mesmo processo;
- Isolar a administração da política e o governo da economia pode comprometer nossa capacidade de raciocínio;
- A dicotomia demonstra-se falsa quando observada a atividade diária dos funcionários públicos, os quais apresentam poder discricionário, em menor ou maior grau, e não concentram-se apenas no fazer.

As agências se inspiram nos entes regulatórios independentes norte-americanos, que remontam ao final do Sex. XIX. Historicamente - e com base nas concepções teóricas acima destacadas - o estado americano se fez presente via proliferação de agências públicas situadas num *continuum* de dependência-independência com relação ao controle executivo. Entretanto, as agências independentes americanas não são necessariamente relacionadas com o contexto de regulação de serviços públicos, abrangendo entre as suas atividades, as funções administrativas.

Na prática, a independência das agências refere-se não apenas à sua distinção da esfera da política, mas também à distância de centros econômicos de poder. Assim, mesmo que a noção de independência possa assumir diferentes conotações, é possível diferenciá-la de duas formas:

- a) com relação aos fins procurados, refere-se à formulação e à administração de políticas públicas sem a influência de interesses políticos e econômicos; e,
- b) com relação aos meios para alcançar esses fins, refere-se ao *status* organizacional de independência ou isolamento dos centros de poder econômicos ou políticos (Fesler, 1959).

O objetivo da independência assegurou-se via uma série de medidas organizacionais que - décadas depois - se replicariam nas reformas regulatórias internacionais. As medidas envolvem:

- a) aspectos institucionais (criação de conselhos ou comissões, cujo processo de tomada de decisão é tendencialmente mais independente do que o de um único executivo; composição bipartidária das comissões; mandatos não coincidentes dos membros),
- b) formas de apontamento e desligamento dos membros do conselho (via Senado, painéis de representantes da sociedade civil; impossibilidade de demissão dos membros *ad nutum*),

Resumindo, Waldo olha para o esquema teórico da divisão política-administração, como um produto natural de tempos em que buscava-se equilibrar o conflito decorrente entre a democracia e as novas tecnologias. Assim, o governo dividia-se em partes responsáveis para a política e para a administração. Responsabilizando alguns órgãos do governo para a função da política e outros para a tarefa desempenhada por *especialistas* de execução das políticas, estava se criando uma teoria que refletia as condições ideológicas da época. O fato é que a distinção política-administração apresentava-se como um debate ultrapassado nas teorias de administração pública desde os anos '40.

c) apoio financeiro (fontes independentes de financiamento via taxas recolhidas aos indivíduos ou empresas sujeitas à autoridade regulatória); e,

d) fatores políticos (aliança com grupos de pressão cujo poder econômico e político é forte suficientemente para defender as agências, apoio partidário, ou apoio de representantes da sociedade civil).

O que se busca via agências independentes é a consolidação da divisão política-administração (considerada técnica), de forma a possibilitar a especialização decorrente da divisão do trabalho (pensar-fazer) e potencializar capacidades técnicas necessárias para o desempenho das tarefas administrativas. Para o desempenho da função política é necessário fortalecer o sistema de eleição, enquanto para um funcionamento da função administrativa é necessário contar com a expertise obtida via um adequado sistema meritocrático (Waldo, 1948).

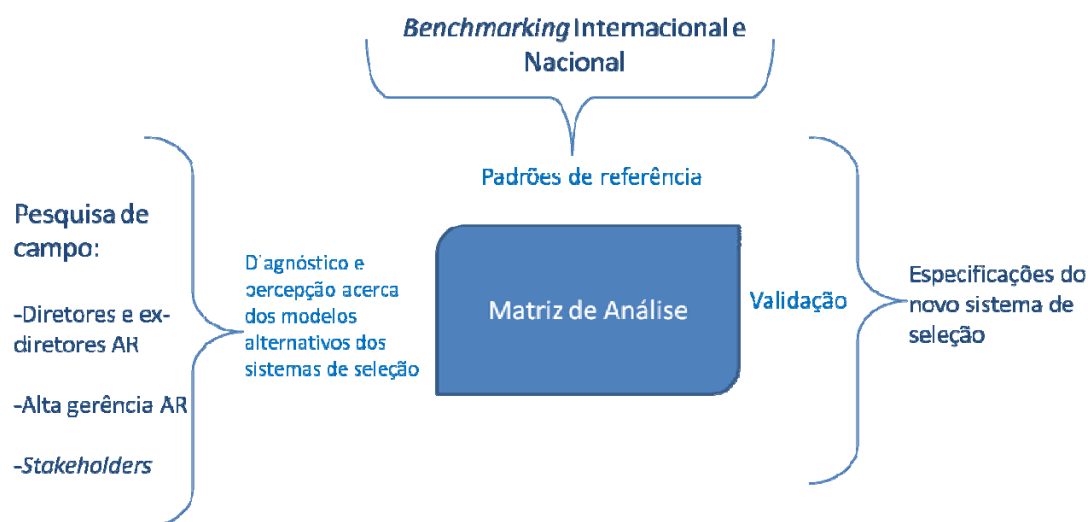
Como se pode perceber, especialmente por este último item negado nas experiências mais recentes de regulação, o conceito de independência no contexto americano não implica em insulamento político ou econômico; ao contrário, o modelo conceitual reconhece a impossibilidade de equidistância do órgão regulador em relação aos grupos de interesse.

O modelo das agências independentes trouxe alguns benefícios práticos, principalmente, o fortalecimento de um corpo técnico e profissional, com ampla expertise na área regulada. No entanto, o modelo também acirrou os debates teóricos, especialmente, no que tange à superação da dicotomia política-técnica. O esquema teórico da divisão política-administração deve ser visto como um produto natural de tempos em que buscava se equilibrar o conflito decorrente entre a democracia e as novas tecnologias. Assim, o governo dividia-se em partes responsáveis para a política e para a administração. Responsabilizando alguns órgãos do governo para a função da política e outros para a tarefa desempenhada por *especialistas* de execução das políticas, estava se criando uma teoria que refletia as condições ideológicas da época. O fato é que a distinção política-administração/técnica apresenta-se como um debate ultrapassado nas teorias de administração pública desde os anos 40.

2. Metodologia do trabalho

Em termos metodológicos, o trabalho proposto se desenvolveu com base nas seguintes linhas, resumidas na Fig. 1 e descritas a seguir:

Fig. 1 Metodologia do trabalho



a) **Benchmarking de práticas nacionais e internacionais** – com o objetivo de levantar sistemas de seleção alternativos e inovadores adotados em contextos nacionais e internacionais, no que tange aos modelos organizacionais e às metodologias de seleção dos candidatos, procurando identificar **padrões de referência** que possam ser adaptados ao contexto brasileiro.

Experiências de sistemas de seleção adotados em outros países (como Chile), em agências reguladoras estaduais (como o caso da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará - ARCE) e a experiência dos Comitês de Busca adotadas na área de ciência e tecnologia foram incluídas nesta análise comparativa. Especificamente, o Sistema de Alta Direção Pública (Sistema de la Alta Dirección Pública - SADP), adotado pelo Chile é visto como um sistema integral que aborda o processo de seleção, formação, avaliação e desenvolvimento dos altos executivos do setor público, construído com base nos critérios de qualificação e transparência.

Paralelamente, a experiência da Arce destaca-se pela inovação no cenário brasileiro de regulação, pelos requerimentos técnicos demandados, assim como pela atuação da comissão avaliadora no decorrer do processo de seleção.

Foram analisados também modelos inovadores de seleção orientados pelos critérios de mérito e transparência, adotados em outros setores (ao exemplo dos Comitês de Busca adotados na área de ciência e tecnologia) com potencial de adequação na área de regulação.

Pesquisas bibliográficas e documentais, assim como informações levantadas na internet foram os principais meios de coleta de dados utilizados nesta etapa do processo de consultoria. No caso do *benchmarking* nacional, foram realizadas entrevistas com participantes do processo, como o Presidente da ARCE, Dr. José Luiz Linz dos Santos e Dr. Lindolpho de Carvalho Dias que presidiu vários Comitês de Busca na área de ciência e tecnologia.

As principais características dos modelos e das práticas identificadas foram sintetizadas e analisadas em quadros de referência que serviram de base à próxima etapa do trabalho, que consistiu em entrevistas com diretores e gerentes das agências reguladoras, assim como representantes de diversos *stakeholders* do ambiente regulatório brasileiro.

b) Pesquisa de campo: com os principais objetivos: a) diagnosticar os principais pontos de estrangulamento do atual modelo de seleção do *staff* das agências reguladoras; b) registrar a percepção dos diversos *stakeholders* com relação aos modelos alternativos de seleção que buscam aprimorar o processo.

Foram realizadas entrevistas em profundidades com diretores, ex-diretores, superintendentes e gerentes superiores de agências reguladoras – com o objetivo de registrar a percepção dos *stakeholders* diretamente envolvidos no processo de seleção - o *staff* das agências reguladoras. Buscou-se não apenas evidenciar a vivência acumulada desses *stakeholders*, mas também registrar suas percepções, avaliar modelos alternativos de seleção, criando condições para a legitimidade do processo. Em vários casos, optou-se por entrevistas coletivas, com diversos representantes dos órgãos objeto de pesquisa. Especificamente, foram entrevistados ex-presidentes de agências reguladoras (ANA, Anatel, Aneel), presidentes e diretores de agências (ANS, Aneel), gerentes superiores de agências (ANP, Ancine) e presidentes e diretores de agências estaduais (Arce/CE, Arsesp/SP).

Paralelamente, foram realizadas entrevistas com *stakeholders* do ambiente regulatório - atores-chaves do processo, tais como: Tribunal de Contas da União (especificamente, SEFID, órgão responsável para o controle da regulação, com larga experiência em avaliações ex-ante e informação transversal acerca das agências reguladoras de infraestrutura); representantes do Poder Legislativo com atuação na área de regulação (três

assessores do Senador Tasso Jereissati), representantes da sociedade civil organizada como ABAR (quatro diretores de agências reguladoras associadas à Associação Brasileira de Agências Reguladoras) e ANER (Presidente da Associação Nacional dos Servidores Efetivos das Agências reguladoras).

Os dados reunidos ao longo da pesquisa de campo foram tratados qualitativamente e os principais resultados apresentados nas seções que seguem.

3. Benchmarking de práticas internacionais e nacionais

Nesta parte do trabalho serão analisadas as práticas de seleção de altos dirigentes adotados pelo governo chileno, assim como algumas experiências inovadoras adotadas no Brasil, especificamente, o caso da agência reguladora do Ceará (ARCE) e do processo de escolha de dirigentes na área de ciência e tecnologia.

3.1. SISTEMA DE ALTA DIREÇÃO PÚBLICA DO CHILE E O PROCESSO DE SELEÇÃO DOS EXECUTIVOS DE SERVIÇO PÚBLICO

DESCRIÇÃO DO SISTEMA

O SADP é um sistema integral que contempla a seleção, formação, avaliação e desenvolvimento dos altos executivos do setor público, em que pese os critérios de qualificação e transparência. Os processos de seleção de profissionais de excelência para exercer os altos cargos do Estado se dão mediante concursos públicos que abarcam os dois níveis hierárquicos mais altos nos serviços públicos (Primeiro e Segundo Níveis Hierárquicos). A inovação do sistema não reside apenas na introdução à concursabilidade, mas também na sua supervisão por um corpo autônomo, além do Poder Executivo, como será relatado a seguir.

O Sistema de Alta Direção Pública (SADP) foi um dos resultados da crise político-institucional que culminou, em janeiro 2003, num conjunto de acordos entre o governo e a oposição, materializados no documento “*Acuerdos Político-Legislativos para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento*”. Entre as iniciativas que constituem o documento inclui-se o SADP, instituído pela Lei 19.882 que implementa o *Nuevo Trato Laboral* e promulgada em 11 de junho de 2003, em resposta ao excessivo número de cargos de confiança no governo central e em direção à modernização do Estado chileno (Costa & Waissbluth, 2007).

O objetivo do SADP é estabelecer mecanismos objetivos e transparentes de concursabilidade para os cargos de direção nas instituições governamentais que implementam ou executam as políticas públicas, primando pela busca de competências ante outras considerações e velando pela formação e bom desenvolvimento funcional do Estado. Na concepção do Estado chileno incorporou-se a idéia da separação institucional entre os responsáveis pela definição de políticas públicas e os encarregados da sua implementação, mas esta divisão enfraqueceu-se com o tempo. Inicialmente, o sistema centrou-se nos serviços que mantêm mais nítida esta separação e entre as críticas argumenta-se que deve-se avançar nas instituições onde esta separação é mais difícil de observar (Chile, 2008).

Trata-se de cargos concursáveis, mas de confiança. Em qualquer momento, o Presidente da República pode pedir a renúncia, seja por baixo desempenho ou por não acatar as políticas públicas do governo, seja por perda de confiança. Por outro lado, são cargos de dedicação exclusiva, de duração de três anos, podendo ser renovados sem concurso pela autoridade competente e sujeitos à indenização no caso de renúncia ou não renovação ao fim do mandato. Geralmente, os selecionados recebem um adicional que pode chegar até 100% do salário base, já especificada no momento de seleção (Costa & Waissbluth, 2007).

Em setembro de 2008 estavam adstritos ao sistema 102 serviços públicos², de um total de aproximadamente 200 serviços da administração civil do Estado, aplicando-se a um total de 831 cargos. A lei prevê a incorporação gradual dos cargos remanescentes até 2010. Os cargos preenchidos por este Sistema são de dedicação exclusiva e têm duração de três anos, podendo ser renovados por igual prazo, sem concurso, pela autoridade competente, até duas vezes. Espera-se que o Sistema provenha executivos que possam trabalhar eficientemente com diferentes governos, evitando que todo o quadro funcional de direção seja trocado a cada quatro anos. Vale notar que a “incorporação” de um cargo no sistema não implica no concurso automático, mas espera-se até a vacância do cargo.

A Lei 19.882 especifica que os chefes superiores do serviço devem assinar um “convênio de desempenho” com o ministro respectivo, com a participação dos Ministros da Fazenda e do Secretário Geral da Presidência da República.

DIREÇÃO NACIONAL DO SERVIÇO CIVIL (DNSC)

O SADP está sob a alçada institucional da Direção Nacional do Serviço Civil (DNSC – Dirección Nacional del Servicio Civil), organismo estratégico e coordenador das políticas de Capital Humano do Estado chileno, ligado à Presidência da República através do Ministério da Fazenda (Ministerio de Hacienda). A Lei 19.882, Título III, Artigo 1º, trata a DNSC como um serviço descentralizado, com personalidade jurídica e patrimônio próprios, que tem por objeto a coordenação, supervisão e aperfeiçoamento das funções de pessoal nos serviços da administração civil do Estado. Sua estrutura organizacional conta com duas Subdireções: a Subdireção de Alta Direção Pública, destinada a assessorar e prestar apoio técnico ao SADP, e a Subdireção de Desenvolvimento de Pessoal, encarregada de todos os aspectos relativos à carreira do funcionalismo e à modernização e profissionalização da gestão de pessoal do Estado, de acordo com o organograma apresentado à seguir:

Fig. 2 Organograma da Direção Nacional do Serviço Civil

² A lista de serviços incluídos ao Sistema encontra-se no Anexo 1 ao final do documento.



A Lei 19.882 estabelece, ainda, um Conselho Triministerial, integrado pelos ministros da Fazenda, do Trabalho e Previdência Social e pelo Secretário Geral da Presidência da República, encarregado de velar pela qualidade técnica e pela coerência intersetorial das diversas funções que correspondem à DNSC.

Dentre as atribuições cabíveis ao DNSC, podemos destacar:

- Participar no desenho global de políticas de pessoal e colaborar com os serviços públicos;
- Prestar assessoria em matéria de pessoal aos subsecretários e chefes de serviço não incluídos no SADP;
- Fomentar e apoiar a profissionalização das unidades de pessoal dos ministérios e serviços;
- Reforçar o desenvolvimento descentralizado nos serviços públicos de políticas de pessoal vinculadas à modernização do Estado;
- Realizar as ações necessárias para assegurar o eficaz funcionamento do Sistema de Alta Direção Pública;
- Constituir e administrar um registro de cargos de altos executivos públicos que compreenda toda a informação relevante sobre os mesmos;
- Facilitar e prestar oportunamente o devido e integral apoio administrativo e técnico ao Conselho de Alta Direção Pública para o cabal cumprimento de suas funções;

Como visto acima, a DNSC tem o duplo papel de assessorar as políticas de pessoal das instituições governamentais, bem como executar e implementar o SADP, para o qual conta com a Subdireção de Alta Direção Pública. Contraditoriamente, segundo as diretrizes da Lei 19.882, os executivos deste serviço – DNSC – ficaram excluídos do SADP, não sendo, portanto, passíveis dos processos de concursabilidade. No entanto, a instituição, pela mesma lei, do Conselho de Alta Direção Pública (CADP – Consejo de Alta Dirección Pública) procura balancear esse fato.

CONSELHO DE ALTA DIREÇÃO PÚBLICA (CADP)

O SADP estabelece a existência de um Conselho de Alta Direção Pública, órgão integrado por cinco conselheiros, cuja função é garantir o devido cumprimento dos processos de seleção (transparência, não discriminação, confidencialidade, entre outros). O Conselho é presidido pelo diretor da DNSC e conta com mais quatro membros propostos pelo Presidente da República e aprovados pelo Senado, representando diversos setores políticos, para atuar durante seis anos no Conselho. Os conselheiros contam com reconhecido prestígio, experiência e conhecimento em administração de pessoal e/ou políticas públicas.

Segundo o Decreto 859, promulgado em 04 de outubro de 2005, que aprova o regulamento do CADP, as atribuições legais do Conselho são:

- Conduzir e regular os processos de seleção aos cargos de direção do Sistema;
- Determinar a contratação de empresas especializadas em seleção e recrutamento de pessoal, ou realizar todo ou parte dos trabalhos cabíveis aos processos de seleção;
- Revisar e aprovar os perfis profissionais dos candidatos propostos pelo Ministro do setor que correspondam aos cargos de chefe de serviço que se necessite prover, podendo propor critérios gerais à DNSC;
- Propor ao Presidente da República uma relação de nomes de três a cinco candidatos selecionados no processo de seleção para cargos de primeiro nível hierárquico;
- Participar com um representante no comitê de seleção de cargos de segundo nível hierárquico, que será integrado também por um representante do Chefe de Serviço e um do respectivo Ministério do setor;
- Conhecer as reclamações apresentadas pelos aspirantes aos cargos;
- Propor ao Ministério da Fazenda as porcentagens de remuneração de Alta Direção em cargos de Primeiro Nível Hierárquico;
- Propor à DNSC as medidas que julgue necessárias para o melhor funcionamento do Sistema;

- Propor a nomeação e remoção do Secretário do Conselho.

Vale notar que a principal distinção do sistema chileno de seleção reside na existência desse conselho autônomo em relação ao poder executivo. No entanto, Costa & Waissbluth (2007) destacam que o peso na palavra “propor” denota uma carência de atribuições do conselho, que debilitam significativamente sua posição com relação ao DNSC. Embora o conselho tenha a responsabilidade política sobre o sistema de seleção, não detém ferramentas para seu aperfeiçoamento.

ETAPAS DO PROCESSO DE SELEÇÃO

Dependendo do cargo e do nível hierárquico (primeiro ou segundo), o CADP ou um Comitê de Seleção designado por este, elege por concurso público os candidatos que serão propostos às autoridades correspondentes, seja o Presidente da República e/ou Ministro de Estado, quando se tratar de cargo de Primeiro Nível Hierárquico, ou o Chefe de Serviço, quando se tratar de Segundo Nível Hierárquico.

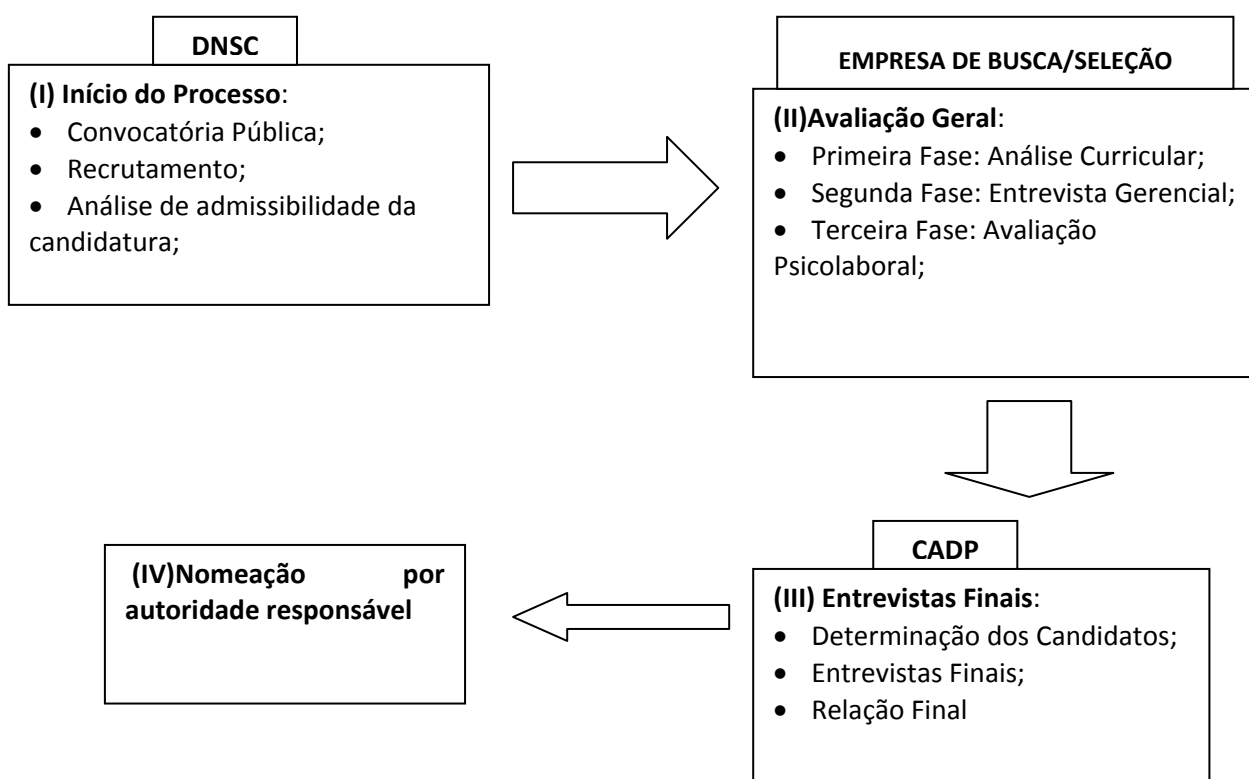
O processo de concurso tem início com o surgimento de uma vaga do Sistema. O primeiro passo, então, é definir o perfil para o profissional ocupante do cargo em questão, que deve ser aprovado pelo Conselho. Em seguida, os candidatos são recrutados por meio de uma convocatória publicada na imprensa escrita e na Internet, através do sítio do *Sistema de Postulación em Línea* e Diário Oficial. Preliminarmente, uma empresa especializada em recrutamento e seleção realiza a análise curricular dos candidatos e seleciona aqueles que se enquadram no perfil demandado para o cargo. Entre dez e vinte candidatos pré-selecionados passam a ser entrevistados diretamente pelo Conselho (ou por um Comitê de Seleção, no caso de cargos do Segundo Nível Hierárquico) para conformar a relação final dos candidatos. Posteriormente, a autoridade política responsável exerce seu pleno direito de selecionar um nome da relação final, ou de impugná-la, caso em que se reinicia o concurso.

A experiência tem demonstrado que o serviço da empresa especializada é particularmente útil para cargos com maior nível gerencial e maior escassez, uma vez que convoca pessoas que não respondem automaticamente ao aviso publicado na imprensa, seja porque já tem emprego, seja porque não confiam no Sistema de seleção. A relação com estas empresas passa por um processo de aprendizagem mútua. Tem sido constatada certa tendência à burocratização dos procedimentos de escolha, levando numa redefinição das relações com as empresas interessadas, buscando maior flexibilização e responsabilização das mesmas (Costa & Waissbluth, 2007).

A duração média aproximada dos concursos de Primeiro Nível Hierárquico é de cinco meses, a partir da apresentação pelo Ministro do setor do pedido de preenchimento da vaga ao Conselho, dos quais três são atribuíveis diretamente ao processo e dois aos processos da DIPRES (Dirección de Presupuestos), dos Ministérios ou Serviços na designação de seus representantes e à elaboração da proposta de perfis. Para o caso dos cargos de Segundo Nível Hierárquico, a duração média dos concursos varia de seis a sete meses.

Esquemáticamente, as etapas se resumem na Fig. 3 e são resumidas à seguir:

Fig. 3. O processo de seleção



(I) Início do Processo (DNSC – Direção Nacional do Serviço Civil):

- Convocatória Pública: através dos meios de comunicação de massa; imprensa escrita, página da web do Servicio Civil e Diário Oficial;
- Recrutamento: postulação através do Sistema de Postulación en Línea (SPEL) e por meio de empresas especializadas em busca e seleção;
- Análise de admissibilidade da postulação: cumprimento dos requisitos legais;

(II) Avaliação Geral (Empresa especializada em busca e seleção)

- Primeira fase (Análise Curricular): o Conselho de Alta Direção Pública ou Comitê de Seleção, de acordo com o informe de empresa especializada, determina os candidatos de continuam no processo;
- Segunda fase (Entrevista Gerencial): de acordo com os resultados da etapa anterior, a empresa determina que candidatos continuam no processo de avaliação;
- Terceira fase (Avaliação Psicolaboral): Avaliação dos atributos de direção e referências trabalhistas;

(III) Entrevistas Finais (CADP – Conselho de Alta Direção Pública)

- Determinação dos candidatos: o Conselho de Alta Direção Pública ou Comitê de Seleção, de acordo com o informe de empresa especializada, determina os candidatos que avançam para a fase das entrevistas finais;
- Entrevistas finais: Realizadas pelo Conselho de Alta Direção Pública quando o cargo a ser preenchido for de Primeiro Nível Hierárquico e pelo Comitê de Seleção quando o cargo a ser preenchido for de Segundo Nível Hierárquico.
- Relação Final: Elaborada pelo Conselho de Alta Direção Pública quando o cargo a ser preenchido for de Primeiro Nível Hierárquico e pelo Comitê de Seleção quando o cargo a ser preenchido for de Segundo Nível Hierárquico.

(IV) Nomeação por autoridade responsável

- A nomeação é feita pelo Presidente da República quando o cargo a ser preenchido for de Primeiro Nível Hierárquico e pelo Chefe Superior quando o cargo a ser preenchido for de Segundo Nível Hierárquico.

O PERFIL DO GERENTE PÚBLICO

O perfil profissional é um dos elementos-chave no processo de seleção para o SADP. Atualmente no Conselho prevalece a tese de que se devem considerar “perfis gerais”, mais orientados aos aspectos gerenciais e estratégicos do que à conhecimentos específicos, sobretudo em cargos de mais alto nível e em instituições consolidadas onde a carência principal não é o conhecimento da matéria. De qualquer forma, a definição do perfil ideal tem demandando o estabelecimento de consensos entre o Poder Executivo e o Conselho (Costa & Waissbluth, 2007).

Dessa forma, a tendência tem sido efetuar a seleção e gestão dos executivos dos serviços públicos tendo como base um número reduzido de competências-chave. São eles:

1. **VISÃO ESTRATÉGICA:** Capacidade para detectar e compreender os sinais sociais, econômicos, tecnológicos, culturais, de política pública e políticas do entorno local e global e incorporá-las de maneira coerente à estratégia institucional.
2. **GESTÃO E SUCESSO:** Capacidade para orientar-se ao êxito dos objetivos, selecionando e formando pessoas, delegando, gerando diretrizes, planejando, desenhando, analisando informação, mobilizando recursos organizacionais, controlando a gestão, ponderando riscos e integrando as atividades de maneira a alcançar a eficácia, eficiência e qualidade no cumprimento da missão e funções da organização.
3. **RELAÇÃO COM O ENTORNO E ARTICULAÇÃO DE REDES:** Capacidade para identificar os atores envolvidos (*stakeholders*) e gerar as alianças estratégicas necessárias para agregar valor à sua gestão e/ou alcançar novos resultados interinstitucionais, assim como gerir as variáveis e relações do entorno que proporcionam legitimidade em suas funções. Capacidade para comunicar oportuna e efetivamente o necessário para facilitar sua gestão institucional e afrontar, se necessário, situações críticas.
4. **GERÊNCIA DE CRISES E CONTINGÊNCIAS:** Capacidade para identificar e administrar situações de pressão, contingência e conflitos e, ao mesmo tempo, criar situações estratégicas, oportunas e adequadas ao marco institucional público.
5. **LIDERANÇA:** Capacidade para gerar compromisso dos funcionários(as) e o respaldo das autoridades superiores para o sucesso dos desafios da instituição. Capacidade para assegurar uma adequada condução de pessoas, desenvolver o talento, alcançar e manter um clima organizacional harmônico e desafiante.
6. **INOVAÇÃO E FLEXIBILIDADE:** Capacidade para transformar em oportunidades as limitações e complexidades do contexto e incorporar nos planos, procedimentos e metodologias, novas práticas tomando riscos calculados que permitam gerar soluções, promover processos de mudança e incrementar resultados.
7. **CONHECIMENTOS TÉCNICOS:** Possuir o conhecimento e/ou experiência específicos, que sejam requeridos para o pleno exercício da função.

Esses conjuntos genéricos de capacidades são adaptáveis a cada situação, variando principalmente o conteúdo do critério “Conhecimentos técnicos” e a ponderação de cada uma das capacidades conforme o perfil exigido para o cargo a ser preenchido.

DESAFIOS E CRÍTICAS AO SISTEMA

O principal avanço observado no período de 2004 a 2007 é a operacionalização do sistema: vários concursos já foram realizados e apenas 5.8% dos concursados foram desligados pelos superiores, indicando uma razoável taxa de erro para um sistema ainda incipiente. No entanto, o sistema ainda enfrenta carências no número de candidatos qualificados, originadas pelo problema das remunerações prevalecentes no setor público, pela exigência de exclusividade e pela predominância de certa desconfiança por parte dos profissionais qualificados num sistema que ainda é desconhecido e no setor público, de forma geral. Paralelamente, os conselheiros ainda percebem certa dose de ceticismo acerca da neutralidade do sistema, representada pela proporção grande de postulantes que abrem mão do processo.

Trata-se de um sistema ainda dominado pelo poder executivo. O CADP, embora teoricamente assuma responsabilidades políticas, não tem nem atribuições, nem recursos suficientes para adotá-las, na prática. Diferenças com a presidência têm sido comuns e a Lei 19.882 ainda permite abusar da faculdade de nomear suplentes enquanto se realiza o concurso. Também existem divergências com a posição dos ministérios. Estes últimos preferem pessoas com conhecimentos mais específicos do setor e bom conhecimento da dinâmica do setor público, enquanto o conselho tem privilegiado o perfil mais generalista, centrado em competências gerenciais, estratégicas e interpessoais de que a experiência no setor específico (Costa & Waissbluth, 2007).

O convênio de desempenho considera-se chave para a seleção, uma vez que possibilita e torna mais legítima a avaliação do trabalho do dirigente e do próprio sistema de seleção. No entanto, a experiência acumulada mostra que prevalece uma concepção fraca dos convênios e pouca atenção dedicada por parte dos ministérios, resultando numa mera formalidade burocrática. A existência de sistemas de avaliação alternativos (que realmente funcionam) também diminui o peso dos convênios de desempenho.

Considerando que os níveis de remuneração estão entre os principais obstáculos do funcionamento do sistema de seleção, já foi realizado um estudo para definir o salário de “retenção” – nível que se demanda para manter um servidor do setor público e evitar sua saída para o setor privado – e o salário de “retenção” – nível salarial necessário para atrair

no serviço público alguém que atua no setor privado. O estudo conclui que, com poucas exceções, a possibilidade de atrair dirigentes de alto nível do setor privado é baixa.

Outra dificuldade relatada diz respeito à relação de confiança com o Ministro ou o chefe superior. No sistema antigo, a pessoa já sabia, à priori que conta com esta confiança, por motivos políticos, pessoais ou técnicos, enquanto os concursados enfrentam uma barreira maior. Segundo Costa & Waissbluth (2007), o principal teste desse sistema ocorrerá com a mudança presidencial que ocorrerá em 2010.

Quadro 1: Potencialidade de adaptação do SADP ao contexto brasileiro

CARACTERÍSTICAS DO SISTEMA CHILENO	POTENCIALIDADE DE ADAPTAÇÃO AO CONTEXTO BRASILEIRO
Surge no contexto de uma crise político-institucional	Não aplicável no contexto brasileiro
Baseia-se na colaboração Poder Executivo – Poder Legislativo (CADP)	A sabatina assegura a participação do Poder Legislativo na escolha dos dirigentes das ARs e fortalece o processo de controle social das agências
O CADP é criticado pelo formalismo	O processo de sabatina é criticado pelo formalismo (encontra-se sob reformulação no Senado)
Conta, quando o caso, com serviços de empresa especializada	Pode ser adaptado no contexto brasileiro
Peso no perfil geral	Peso no perfil técnico, sem negligenciar competências de gestão e liderança para cargos de diretores de ARs; O perfil técnico é mais relevante para o cargo de gerência superior da ARs;
Critérios de transparência na divulgação das vagas	Critérios de transparência na divulgação das vagas também devem ser adotados no caso brasileiro
Foco no concurso	Escolha competitiva como uma das etapas do processo de seleção
Convênios de desempenho, embora formalmente adotados	Proposta que apresenta baixo potencial de adaptação ao modelo regulatório (Projeto-Lei das AR diminuiu o papel do contrato de gestão, o caráter colegiado das diretorias dificulta convênios individuais, entre outros fatores)
Estudos sobre remuneração (especificação de salário de retenção e atração no setor público)	Boa prática a ser adotada, especificando níveis atrativos de remuneração para altos dirigentes das AR, assim como para a gerência superior.

Fonte: Elaboração própria

3.2. PROCESSOS DE SELEÇÃO DE ALTOS DIRIGENTES NO BRASIL

A EXPERIÊNCIA DA AGÊNCIA REGULADORA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DO ESTADO DO CEARÁ

De forma semelhante ao caso chileno, o modelo diferenciado do processo de seleção dos altos dirigentes da agência reguladora do Ceara encontra seu respaldo numa contingência histórica: a falta de apoio na Assembléia Legislativa ao então Governador do Estado, Tasso Jereissati. Enquanto no Chile a solução encontrada foi a pactuação com a oposição, no caso do Ceará optou-se pela deliberação centralizada no Poder Executivo.

Conforme destaca nas entrevistas com a assessoria do Senador, a criação da ARCE:

Assessor 1: “tinha muito a ver com situação política de um Assembléia totalmente em oposição ao Governador e, não sei se você sabe mas o histórico do governo do Ceará foi exatamente o rompimento com essas linhas tradicionais de política em que o estado era esquartejado, digamos assim, entre (xxx) política; as empresas estatais em vias de privatização ou não, sempre foram, ao longo de muitos anos, os cargos executivos principalmente, sobretudo, destinados especificamente aos políticos locais e essa prática política foi quebrada com o Senador Tasso, então a partir desse momento ele realizada uma política de modernização, né...submeter essa escolha à assembléia, onde estavam exatamente as lideranças tradicionais políticas seria uma forma de (xxx).”

(A3): a questão é essa, não é simplesmente...no caso do Senador eu posso dizer que não foi simplesmente uma opção pessoal, digamos assim, é porque naquela momento seria impossível implantar aquele modelo...

(A1): ...e portanto fazer a modernização.

(A3): submetendo isso àquelas pessoas que estavam todas encarceradas lá”.

Cria-se, dessa forma, um órgão que não segue o padrão de outros entes reguladores constituídos inclusive no nível estadual. Segundo determinação da Lei 12.786, que institui a ARCE, o quadro de Conselheiros Diretores da agência, num total de três, deve ser preenchido por indivíduos que apresentem, entre outras exigências legais, “notável saber jurídico, ou econômico, ou administrativo, ou técnico em área sujeita ao exercício do poder regulatório da ARCE” (cfe. Art. 12). A seleção se faz a partir da publicação de Edital de convocação para provimento dos cargos de conselheiros (cfe. Art. 12 §1º). A aferição dos requisitos é feita por meio da análise do “*curriculum vitae*” dos interessados, que deve ser enviado para a Procuradoria Geral do Estado do Ceará (cfe. Art. 12 §1º). A Procuradoria do Estado designa, então, uma comissão avaliadora, composta por três procuradores, que, a partir do exame da documentação apresentada pelos interessados, publica a relação dos

candidatos qualificados, elabora relatórios circunstanciados sobre a qualificação dos candidatos e os envia ao governador do estado (cfe. Art. 12 §1º e §2º).

No entanto, o Artigo 12 da referida lei teve seu texto alterado pela Lei 13.321, de 02 de Julho de 2003, que vincula a ARCE à Secretaria de Justiça e Cidadania. O processo de seleção dos Conselheiros da agência permanece substancialmente o mesmo (análise de “*curriculum vitae*” a partir de Edital de convocação), sendo realizado por três servidores ligados àquela Secretaria.

Os Diretores Consultivos, por sua vez, e num total de seis membros, são nomeados pelo Governador do Estado e devem estar vinculados a um dos seguintes órgãos e entidades: Assembléia Legislativa; Promotoria de Defesa do Consumidor; Ouvidoria Geral do Estado; Poder Executivo; concessionária ou permissionária de serviço público delegado; entidade representativa dos usuários (cfe. Art. 26 da Lei 12.786).

Nas palavras do entrevistado, atual Presidente da Arce, Dr. José Luiz Linz dos Santos, o processo atual de seleção destaca-se pela maior transparência, pelo cuidado com o profissionalismo e a probidade dos candidatos e, embora não haja participação direta do legislativo, existe a possibilidade de controle social:

“o modelo aqui do estado ele tem realmente assim um certo ponto positivo com relação a questão da transparência, principalmente, porque ele se inicia através de um Edital de Convocação, né, e no caso, o órgão vinculante aqui da ARCE, que é a Procuradoria Geral do Estado, promove criando uma Comissão e nesse Edital – além do que a própria lei prevê que seria através de um currículo, né, apresentação de um currículo vitae – existe uma série de detalhamentos de como essa inscrição será feita, ou seja, o currículo tem que estar correlacionado com atividades de formação, experiências, com as áreas reguladas, as atividades reguladas pela ARCE, tem também um certo cuidado com a questão da probidade pessoal, quando exige lá inclusive....são dois atestados dados por autoridades públicas do estado com relação a idoneidade moral da pessoa que está se propondo, também existe aqui uma exigência, uma redação na própria lei, e que lá é conhecido através de uma declaração de próprio punho de responsabilidade de quem se inscreve de que não é vinculado a nenhuma partido político, que não tem militância partidária e outros requisitos lá complementares, né, a respeito do perfil que é delineado de uma forma geral na lei como sendo aquele de conhecimento notório na área regulada e etc.; então, essa Comissão examina toda aquela documentação, faz o relatório circunstanciado sobre o que foi...a qualificação de cada um daqueles candidatos, né, e encaminha isso ao Governador de Estado pra ele fazer a escolha, ou seja, e durante esse processo de finalização desse relatório é dada ampla publicidade, tanto de quem se inscreveu, de quais foram os qualificados, onde há períodos de...abertos para que qualquer um da população possa se

manifestar sobre aqueles que foram qualificados e os próprios qualificados que...aqueles que não foram qualificados na lista o direito de recorrerem a esse processo, né; e no final, então, o Governador, tendo aquela qualificação lá, escolhe, ou seja, não há uma participação direta do poder legislativo porque a lei aqui já...o legislativo já deu essa delegação pro Governador escolher; quer dizer, não existe a participação direta do poder legislativo, mas há, de certo modo, a possibilidade de um controle social em cima desse processo, há coisas, assim...se tiver algum tipo de influência política isso será inteiramente detectado e creditado diretamente ali a...é uma responsabilidade muito grande do próprio Governador do Estado, né, ele faz a escolha daqueles que são selecionados”.

O modelo institucional da ARCE serviu de base a atual proposta do processo de seleção encaminhado pela ABAR e foi bastante enfatizado durante as entrevistas com membros da associação, conforme também será destacado no relato da pesquisa de campo. O ofício que ABAR encaminhou para o aperfeiçoamento do Projeto-Lei 3337-04 das agências reguladoras inclui a experiência profissional no processo de escolha dos dirigentes, conselheiros e ouvidores das Agências Reguladoras (Capítulo VII), sugerindo como exemplo o processo adotado pela ARCE. A sugestão envolve abertura de inscrições a interessados aos cargos de dirigentes e ouvidores que se declaram aptos apresentando *curriculum vitae* que ateste notório conhecimento, reputação ilibada e experiência profissional, sendo submetidos à entrevista e parecer jurídico (Advocacia Geral da União, no caso das Agências Federais) que comprove os requisitos, além da elaboração de lista sêxtupla remetida ao Executivo para que o Presidente da República indique o nome a ser enviado à aprovação do Senado.

Outra prática que surge no modelo adotado pela ARCE diz respeito aos cargos de gerência superior. Conforme destacado pelo Presidente da Agência, com exceção do cargo de Diretor Executivo, todos os cargos de confiança são reservados ao quadro de analistas de regulação, funcionários de carreira da agência e escolhidos pelo Conselho Diretor (diferentemente de outras autarquias estaduais onde trata-se de um ato de nomeação do próprio Governador do Estado). A Lei de criação da ARCE reservou este papel para o Conselho, num indicativo de autonomia do órgão regulador.

No entanto, o presidente destaca a dificuldade de preencher estes cargos (ainda numerosos), com o número escasso (36) de funcionários de carreira e reconhece a necessidade de maior abertura no preenchimento desses cargos, com funcionários capacitados de outras carreiras do Estado. Nem todos os concursados têm perfil para assumir cargos de coordenação. De certa forma, critica-se a excessiva blindagem do órgão, onde também os servidores são proibidos de ocupar qualquer tipo de cargo do serviço

público, de qualquer esfera administrativa, exceto o de Secretário de Estado do Ceará. Conclui-se com certa reflexão acerca da utopia do modelo de agência do Estado:

“aqui tem pessoas que são concursadas mas que infelizmente a gente verifica de uma maneira fácil que não tem como a gente entregar uma determinada atividade de coordenação que ele não vai dar conta por uma série de razões, né; então eu acho que é esse tipo de preocupação que tem que permear a famosa blindagem que as agências tem que ter e não essa coisa...eu já tenho uma visão, assim, daquele discurso (xxx) que eu vi muito isso, hoje já está diminuindo: “nós somos um órgão de Estado e não de Governo”...hoje eu fico...com três anos e meio de reflexão e observação eu acho essa discussão meio sem sentido, quando chegam com essa história eu digo: “meu amigo, todos somos órgãos de Estado”; agora nós temos que ter algumas peculiaridades em que a ação do governo entra de uma maneira mais ou menos...ele...pro próprio governo...eu acho que um órgão que está fazendo execução já é...ele tem que ser flexível pra o Governador colocar lá o dirigente que se alinhe com aquela política e tal, ninguém tem culpa se o Governador é assim ou assado, ele foi eleito pelo povo e tem que ter essa compreensão, né, mas é claro que uma agência, né, ela...por circunstância, ela tem que ter esse conjunto, mas não porque ela é órgão de Estado e o outro não é;”

O caso da ARCE ressalta algumas peculiaridades relevantes para a reflexão acerca dos modelos alternativos de seleção de altos dirigentes das agências reguladoras. Em primeiro lugar, é importante contextualizar a adoção do modelo num contexto de crise político-institucional que reduziu o papel do Poder Legislativo no processo de escolha dos diretores do órgão. Paralelamente, avalia-se positivamente um processo mais profissional e transparente de seleção, operacionalizado pelo Comitê compostos por procuradores do Estado. O caso da ARCE também se revela um laboratório interessante das potencialidades e dos desafios da participação dos funcionários de carreira em cargos de gerência superior e demonstra os limites da “blindagem” excessiva dos órgãos reguladores.

PROCESSOS DE SELEÇÃO NO SETOR DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA

O modelo de comitês de busca para seleção dos dirigentes é utilizado, há quase uma década, pelas instituições vinculadas ao Ministério de Ciência e Tecnologia. Para um relato e análise dessa experiência contou-se com o depoimento do Dr. Lindolpho de Carvalho Dias, que já presidiu vários comitês de busca do setor. Segundo o entrevistado, o modelo de Comitês de Busca foi uma tendência natural do processo de escolha dos institutos de ciência e tecnologia, que sempre contaram com membros externos nos seus conselhos. Simultaneamente, o aperfeiçoamento do modelo se inspirou no processo de escolha dos dirigentes universitários no contexto norte-americano. Trata-se de um processo já bem

estabelecido no setor de ciência e tecnologia, uma vez que já houve mais de 30 diretores escolhidos por este processo.

No entanto, não se trata de um processo altamente formalizado, como nos casos acima estudados. Cabe ao Ministro constituir o Comitê de Busca, ouvindo membros dos institutos e pessoas de fora, quando o caso, para decidir acerca da sua composição. Geralmente, o Comitê também se compõe com pessoas indicadas em listas geradas pelas próprias instituições, de forma a contar com membros internos. Uma vez composto o comitê fica encarregado de indicar uma lista tríplice para o ministro, após um amplo processo de divulgação para obter o maior número de candidatas. O entrevistado enfatiza a importância da independência dos comitês para o bom andamento do processo.

Entre as vantagens citadas pelo entrevistado a independência gerencial do dirigente, diminuindo as influências de natureza corporativista:

“você quando escolhe um diretor com congregação ...tem uma disputa política interna e as pessoas ficam vinculadas às pessoas que votaram . E quando se é escolhido por comitê independente e que nem sempre é constituído só de pessoas da Escola, o indivíduo que é escolhido ele é absolutamente independente, né ? Isso é bom, isso é saudável, eu acho. No caso do ministério, tem casos, tem vezes que o comitê de busca não tem nem um elemento do instituto”.

Perguntado sobre o potencial da adoção dessa experiência para as agências reguladoras independentes, o entrevistado destaca “*o modelo quebra a influência político-partidária nessas coisas, que é desejável. Por que você está atrás de qualidade. As agências reguladoras têm uma importância imensa*”. Por isto que a independência dos comitês de busca, um atributo difícil, mas possível de ser alcançado, é chave para o processo de escolha.

Considerando o número de agências envolvidas no modelo, também se ressalta a importância de ter uma estrutura organizacional básica que possibilita e operacionaliza o funcionamento dos comitês *ad hoc*, organizando as reuniões e as entrevistas com os candidatos, etc.

A prática de Comitês de Busca adotados no setor de ciência e tecnologia revela a necessidade de manter a independência desses formatos alternativos de seleção, de forma a assegurar a atração de profissionais com alto perfil técnico e diminuir os interesses corporativistas das instituições. O formato *ad hoc* dos comitês também assegura a necessária flexibilidade de adaptação aos diversos formatos organizacionais das instituições de ciência e tecnologia

4. Pesquisa de campo

Nesta parte do trabalho serão discutidos os principais resultados da pesquisa de campo realizada com *stakeholders* direta ou indiretamente envolvidos no modelo regulatório brasileiro. Em primeiro lugar, será apresentada a avaliação que prevalece acerca do processo atual de escolha dos dirigentes e dos gerentes superiores das agências reguladoras. A seguir, identificam-se algumas propostas de melhoria do processo de seleção que surgiram no decorrer da pesquisa de campo. As alternativas do processo de seleção dos diretores das agências reguladoras, como a criação dos comitês, maior abertura e transparência do processo e o perfil dos diretores são discutidas na terceira parte. Paralelamente, é apresentada a avaliação do processo de seleção de gerentes superiores de agências reguladoras. Por fim, são destacados alguns desafios aos modelos alternativos de seleção que podem influenciar os processos de escolha dos dirigentes e gerentes superiores das agências reguladoras.

4.1 AVALIAÇÃO DO PROCESSO ATUAL DE SELEÇÃO

As avaliações acerca do processo atual de escolha dos dirigentes divergem, de acordo com a experiência e a perspectiva dos atores entrevistados. Perguntados sobre a orientação política ou técnica que tem predominado até então no processo de seleção dos altos dirigentes das agências reguladoras, os atores geralmente afirmam que existem influências políticas no processo e que os entes reguladores dificilmente são blindados contra as pressões partidárias.

Para vários entrevistados, o problema político ocorre como consequência do formalismo observado no processo de sabatina sob responsabilidade do Senado Federal. Nas palavras do Presidente da ARCE:

“sabatina, ela...eu...agora, passando, assim, para a análise crítica da questão da sabatina, aí já é um...se a gente tem conhecimento do que acontece por aí é que essa indicação ela vai pro Governador e essa sabatina ela se transforma, geralmente, – também salvo algum caso ou outro que eu também não posso...a gente não pode também generalizar –, mas...de grande evidência de que não há certo cuidado, salvo algum deputado ou outro que possa ter uma certa curiosidade, que normalmente esses são aqueles de oposição, portanto, há uma tendência até de descredibilizar, se ele realmente for puxar muito, assim, pelos questionamentos, né, de ser uma mera, como se diz, tramite do processo, ou seja, sem querer desqualificar deputado, né, mas não é bem o foco do nosso perfil legislativo esse tipo de preocupação, né; então, por outro lado, também tem essa legitimidade, não

resta dúvida, de estar se submetendo a uma sabatina, né, mas o que a gente tem visto por aí é que quando há uma rejeição é identificado por um problema político, pelo menos os casos que eu ouvi falar, os raros casos que houveram nesse tipo com sabatina dentro do legislativo é por questão política, por questão de...o governo não está especificamente com a base, não preparou lá sua base, então, é mais uma disputa política, às vezes até a pessoa tem alta qualificação e pode se prejudicar dentro desse processo”

Esta crítica também é reconhecida pelos próprios entrevistados no Senado. Eles destacam a tentativa de melhorar dos critérios de sabatina buscando aferir com mais precisão a qualidade técnica dos candidatos “*o que se debate ocasionalmente é a falta de um método, de uma sistemática de arguição mais bem estruturada dentro da Casa*” (Entrevista Assessoria do Sen. Tasso Jereissati). A atual proposta do Presidente da Comissão de Serviços de Infra-estrutura do Senado, Sen. Fernando Collor busca sistematizar a sabatina, mas não aborda a totalidade de agências reguladoras.

Ex-presidentes de órgãos reguladores como Aneel, Anatel e Ana destacam que a agência tem mais chances de estar blindada contra essas influências se ela for muito relevante para o país ou se for crucial para a implementação das prioridades políticas presidenciais:

Jerson Kelman “a minha interpretação é a seguinte: uma agência reguladora pode ou não estar blindada contra influências de natureza partidária, e ela tem mais chances de estar blindada contra influências de natureza partidária se ela for muito relevante para o país. Eu penso que a experiência do racionamento de 2001, o racionamento de energia elétrica de 2001, levou o governo Lula a tratar com muito cuidado esse tema. Ou seja, não colocou na mesa de negociação de natureza partidária que faz parte do funcionamento das nossas coalizões políticas aqui no Brasil, não colocou o setor, a ANEEL na mesa, a ANEEL ficou de fora. No fundo, então, o que eu estou dizendo é que a explicação está atrelada à importância que tem a agência para o país, ou a percepção que têm os dirigentes, particularmente o Presidente da República, sobre qual a importância que tem aquela agência em ser preservada”.

Luiz Guilherme Schymura “então o que eu quero dizer com isso é o seguinte: antes de mais nada é fundamental que o governo que indica os nomes tenha uma leitura, dê uma importância àquela organização, pra que não indique nomes que não condizem com (as prioridades da política governamental)... porque se você entrar nessa discussão se tem que ser técnico ou político (...) se não houver uma conscientização da importância da agências, no sentido em que você está esperando que aquela agência cumpra exatamente o papel definido por lei, ou seja, faça a política do setor de telecomunicações no caso da ANATEL, a que se propõe, tem uma política de Estado muito bem definida, muito bem formulada, que define claramente o papel da ANATEL; se você acha que aquilo que a ANATEL tem que

fazer, no caso das telecomunicações, ou o que a ANEEL ou cada uma delas, é importante pra você como Presidente da República, aquele setor é importante, você vai tomar cuidado na hora de indicar a pessoa”.

No entanto, mesmo no caso destas agências consideradas relevantes, foram identificados casos de interferência política por parte de outros entrevistados (ver entrevistados ABAR sobre candidato diretor da ANP, no Anexo 2), o que torna a constatação da relevância controversa.

Na prática, o processo de seleção dos dirigentes das agências se dá pela indicação do Ministro responsável, passando pela articulação com a Casa Civil. Vários entrevistados reconhecem o peso político desse processo, mas o consideram natural ao jogo regulatório.

Por outro lado, no que tange à indicação dos superintendentes ou gerentes superiores, a maioria avalia que se trata de um processo menos sujeito a interferências políticas, uma vez que a própria natureza da atividade exercida demanda mais conhecimentos técnicos. De forma geral, diretores e ex-diretores de agências reguladoras destacam não ter sofrido influências políticas nesse processo de escolha, cabendo à Diretoria Colegiada o processo de indicação. Em órgãos onde os diretores assumem responsabilidades executivas, tendo superintendências ou gerências vinculados a eles (como no caso da ANP), estes são os responsáveis por indicar os nomes que depois são aprovados pelo colegiado.

Embora existam avaliações divergentes acerca do processo atual de escolha, particularmente dos diretores das agências reguladoras, todos os entrevistados reconhecem a existência de influência política no processo de seleção e destacam a impossibilidade de implementar sistemas que possibilitem a “blindagem” máxima do órgão regulador. No que tange aos gerentes superiores, o diagnóstico de influências políticas é mais brando, devido à própria natureza técnica da atividade que estes profissionais exercem.

4.2 PROPOSTAS ALTERNATIVAS SOBRE O PROCESSO DE SELEÇÃO

Todos os entrevistados concordam que o perfil técnico dos candidatos deve prevalecer no processo de escolha e apresentam algumas alternativas que buscam a melhoria desse processo, resumidas no Quadro 2:

Quadro 2: Resumo das propostas de melhoria do processo de seleção

PROPOSTAS DE MELHORIA DO PROCESSO DE SELEÇÃO

Maior condicionalidade manifestada pela capacidade técnica do candidato no tema que ele vai regular, ficando a prioridade de escolha nas mãos do Presidente da República;

Melhoria do processo de avaliação para além da mera análise curricular, buscando identificar conhecimentos relacionados à regulação, como uma área específica de atividade;

Abertura de concurso público para a escolha dos altos dirigentes, acompanhando a experiência chilena e outras experiências adotadas em países como Peru e Colômbia;

Criação de um comitê de seleção composto por presidentes de agências reguladoras federais de forma a observar os princípios da regulação;

Criação de um comitê de seleção composto por representantes da Advocacia Geral da União, adaptando a experiência da ARCE;

Reestruturação da diretoria colegiada das agências, de forma a torná-la uma diretoria mais executiva, onde cada diretor é responsável por uma área de atuação, facilitando a identificação do perfil técnico dos candidatos.

Fonte: Elaboração com base na pesquisa de campo

No entanto, quase a totalidade dos entrevistados expressou certo ceticismo sobre modelos alternativos de seleção que tornem imunes as agências de influências políticas. Nas palavras de Luiz Guilherme Schymura: “*eu acho interessante essa discussão, mas eu confesso que não consigo montar um modelo que seja à prova de bala*”.

4.3 SELEÇÃO DE DIRETORES DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

COMITÊS DE SELEÇÃO

Além das propostas que surgiram pelos entrevistados, no decorrer das entrevistas foram avaliadas as percepções acerca de modelos alternativos de seleção construídos a partir do *benchmarking* anteriormente discutido. Ênfase especial foi dedicada à discussão do modelo de comitês de escolha, responsáveis pela condução da seleção, a partir dos preceitos de um processo mais competitivo.

De forma geral, a introdução da idéia do comitê de seleção dos dirigentes das agências reguladoras é vista positivamente pelos entrevistados. Eles concordam que critérios que busquem incrementar a transparência do processo de seleção, desde o primeiro momento, e que incentivem a competição pela apresentação de várias candidaturas a serem analisadas previamente por um órgão de natureza plural podem melhorar a escolha de perfis mais adequados. No entanto, é a composição do comitê que gera controvérsias e discussões.

Um comitê composto por representantes dos diversos grupos de representação da área de atuação da agência é visto de forma positiva pelo pluralismo e pela “tensão positiva” que pode trazer ao processo. Porém, esta proposta também gera cautela acerca dos limites de sua atuação, uma vez que pode apresentar menos agilidade e ser espaço de manifestação de vários interesses.

Os representantes da ABAR defendem a adaptação do modelo da ARCE ou a idéia de composição do comitê por presidentes e diretores em exercício de agências. O primeiro modelo defende-se pelo rigor no processo de seleção e pela orientação jurídica, nas palavras do Presidente “*se for a Advocacia Geral da União, né, no caso federal, então, pelo menos em tese, eles são muito sérios, né, a nível de..tem uma cultura jurídica*”.

Por fim, a proposta de compor o comitê por reguladores, também se defende com base no fortalecimento da cultura regulatória:

Presidente ABAR: “faz uma espécie de conselho ou (xxx) ou alguma coisa, das agências federais, com os presidentes das agências federais, certo?, as agencias federais se reuniriam pra fazer a chamada e eles analisariam esses currículos...isso pressupõe que eles estão lá pra defender os interesses da regulação e (xxx) pessoas realmente com possibilidade de ser um bom regulador; evidentemente que para a agência que está sendo indicada a pessoa não (xxx), totalmente neutro: a indicação é pra ANEEL, então o presidente da ANEEL não participaria dessa seleção, (xxx) as outras agencias que participariam;

... um comitê *ad hoc* de gente que é mais interessada, teoricamente que tenha a regulação

(A): mas e outra alternativa?, que esse comitê tenha composição variável dependendo do setor que vai fazer essa seleção, né, então com essa formação variável, que significa que tenha representantes das concessionárias, representantes dos usuários e representantes dos interesses daquele setor que façam uma espécie de mini conselho consultivo das agências, né, que façam esse processo de seleção e que (xxx) seja diferente dependendo da área.

(B): ah sei, é outra idéia também né;

(A): mas isso seria algum tipo de...

(B): olha, eu acho que se faz o conjunto das agências reguladoras, não estaria específico a uma determinada agência a escolha...a análise desses currículos ficaria mais amplo e menos sujeito a interferência política, por que senão o sujeito entra e se inscreve, alguém lá da presidência da república liga para o presidente da agência (xxx), “ó, dá um jeito de passar esse sujeito aí”, entendeu?, fica...aí teria que (xxx) era todos, quer dizer, já fica meio complicado pra todas as agências”.

O quadro 3 resume as principais alternativas dos Comitês de Seleção, destacando suas vantagens e desvantagens comparativas.

Quadro 3. Análise dos modelos alternativos de Comitês de Seleção

Alternativas de Comitês de Seleção	Vantagens	Desvantagens
Composição <i>stakeholders</i> setorial (governo, usuários, concessionárias/ prestadoras de serviços)	Pluralismo, conhecimento do setor, “tensão” positiva	Falta de agilidade, interesses muito fortes no jogo transposição do modelo de conselhos que existe em algumas agências
Composição por presidentes e diretores de agências	Fortalece a cultura regulatória	Desconhecimento da dinâmica e dos problemas do setor específico
Composição por membros da Advocacia Geral da União	Segurança jurídica, seriedade do processo	Tendência à orientação legalista em detrimento de outras perspectivas disciplinares na base da regulação, formalismo no processo

Fonte: Elaboração com base na pesquisa de campo

Como se pode perceber pela análise do quadro, nenhum dos modelos é imune às críticas e fragilidades. No entanto, também seria utópico pensar num modelo alternativo de seleção que blinde o processo de seleção de influências políticas, inerentes ao jogo regulatório, como reconhecido pela grande maioria dos entrevistados.

Vale também destacar que os únicos entrevistados que associam esta opção organizacional – constituição de comitês de seleção – a um maior risco de controle para as agências são os representantes da ABAR. Tudo indica que trata-se de um problema de percepção ligado à atividade até então desempenhada pelo PRO-REG, que pode ser solucionado ao médio e longo prazo por uma estratégia mais costumizada de comunicação.

PUBLICIDADE E TRANSPARÊNCIA DO PROCESSO DE SELEÇÃO DE DIRETORES

O atual processo de seleção é considerado muito fechado, dependendo, quase exclusivamente da indicação do Ministro Supervisor com participação da Casa Civil, ouvindo o Ministério das Relações Institucionais.

No que tange aos diretores das ARs, prevalece a visão que o processo de seleção deve ser aberto para candidatos externos, num processo similar aos Comitês de Busca na área de ciência e tecnologia. Na opinião do Presidente da ANS:

“ o problema de ter diretor de quadro próprio como obrigação é o problema do corporativismo; porque ele é diretor naquele momento e ele sabe que vai voltar pra funcionário de carreira, ele não vai contrariar nenhum dos interesses dos funcionários de carreira; que é o que acontece, muitas vezes, com as universidades, né, o cara só pode ser reitor se for do quadro, só pode ser diretor da faculdade se for do quadro, chefe do departamento se for do quadro, e aí lá ele não compra nenhuma briga, não faz nenhum enfrentamento, porque?, porque ele vai voltar a ser professor, aquele cara vai ser companheiro de trabalho dele por mais de trinta anos...”

Boa parte dos entrevistados concorda com os ganhos decorrentes de maior publicidade e transparência do processo de seleção e consideram estes princípios chaves para um processo de seleção menos politizado.

PERFIL DOS DIRETORES DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

Diferentemente dos gerentes superiores das ARs, caracterizados por boa parte dos entrevistados pela orientação técnica, o perfil dos diretores das agências reguladoras é considerado mais complexo. Nas palavras do Luiz Guilherme Schymura “*é difícil você desenhar um perfil que seja o perfil de uma pessoa para ir para agência...é inescapável que você precise ...dar a importância devida ao órgão e entenda a importância do órgão e que tipo de desempenho que esse órgão espera dele*”.

De fato, o perfil desejável dos candidatos deve se ajustar às demandas da sua função e isto, tendo em vista a diversidade organizacional das agências reguladoras, é algo difícil de ser padronizado.

Alguns dos entrevistados destacam que o perfil do diretor é mais genérico, orientado não apenas pelo conhecimento específico da área, de natureza técnica, mas também pelo aspecto gerencial e estratégico. Conforme destaca-se na entrevista com Zevi Kahn:

Os diretores é... eles... por mais que tenha é... uma atividade técnica, ele deve ter habilidades, no mínimo, é... para lidar com outras questões que não são só técnicas. Não é? Porque cabe ao diretor até essas habilidades de barrar é... é... influências externas, indevidas nas agências, né? Então, se a pessoa não tem uma, uma, um... uma formação é... se não ocupou cargos anteriormente vai ter dificuldades, às vezes, de lidar com as pressões que são é... absurdas, às vezes que as agências sofrem de todos os ... é... de todos os setores regulados, né? dos vários agentes. Então, é.. o diretor precisa ter é.. mais do que superintendência, algumas outras habilidades. É... ele... entendo que a formação técnica é essencial, mas, por exemplo, pra diretoria é... é interessante um modelo que congregue é... mais do que uma visão, mais do que uma especialidade. É... numa agência, hoje em dia, com acirramentos das questões tarifárias, as questões econômicas financeiras, vejo muito importante é que... num conjunto... pensando nos casos de direção colegiada, é que você tenha é... um mix, né? De engenheiro-economista, de engenheiro-advogado, né? E que deixe a diretoria com um pouco mais de é... com um pouco mais de visão em relação a... ao mercado.

O presidente da ANS, como vários outros representantes entrevistados, também identifica o risco de privilegiar demasiadamente a formação acadêmica, em detrimento da experiência, da capacidade de gestão:

“acho que se tiver critérios mais objetivos, né, pra conformação desses perfis eu acho que ajuda, eu acho que ajuda (xxx) se for no sentido do acadêmico, da palavra, você vai deixa...você vai privilegiar a formação acadêmica, mestrado, doutorado, em detrimento, muitas vezes da experiência, da operacionalização, da capacidade de....né.”

O processo de seleção dos diretores das agências reguladoras não pode ser tratado de forma isolada, sem uma visão sistêmica do órgão. O desafio de um processo de seleção para diretores de ARs é a análise da agência como um todo, combinando os perfis dos diretores que gradualmente façam parte do seu corpo diretivo, de forma a lidar com a complexidade da função regulatória.

4.4 SELEÇÃO DE GERENTES SUPERIORES DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

De forma geral, boa parte dos entrevistados considera que o processo de escolha dos gerentes superiores das agências reguladoras deve ser orientado por critérios técnicos. A natureza da atividade desempenhada por estes gerentes é um forte condicionador dessa orientação técnica.

Na grande maioria das agências, os gerentes superiores ocupam cargos de livre provimento e, geralmente, são provenientes de organizações anteriormente chaves para os setores

regulados (como Telebrás, Eletrobrás, ministérios supervisores, entre outros). Sua experiência técnica foi construída ao longo de anos de atuação nesses órgãos e sua ascensão gerencial no modelo das agências reguladoras independentes, que tornaram-se chaves para o desempenho de vários setores, foi uma consequência natural, especialmente no primeiro momento de estruturação dos entes reguladores, que nem contavam com uma carreira própria.

O processo de indicação dos candidatos à superintendência ou gerência superior nas agências reguladoras é atribuição do Conselho Diretor das agências e, embora passe por um processo de aprovação formal por parte dos ministérios e da Casa Civil, quase não existem casos de interferência política no processo.

Vários entrevistados destacam a importância de manter esta atribuição (seleção dos gerentes superiores) na diretoria das agências reguladoras, uma vez que este é um forte indicador da independência dos entes reguladores.

Outro ponto que surge com força nas entrevistas é a valorização dos funcionários de carreira para cargos de gerência superior das agências reguladoras.

Até então, a participação dos servidores de carreira nesses cargos ainda é muito baixa. Conforme destacado pelo Presidente da Associação Nacional dos Servidores Efetivos das Agências Reguladoras:

“nós não temos conhecimento, pelo menos assim, que me ocorra eu não tenho nenhum superintendente que seja servidor efetivo; nós temos alguns servidores efetivos, que era pessoas que vinham de carreira de emprego público, que fizeram concurso e passaram e hoje são servidores efetivos e estão em gerências gerais, que seria abaixo de superintendente, né; mas assim, a participação hoje da associação, ela é muito pequena na medida em que alguns nomes são suscitados nós demonstramos apoio a essas pessoas, nós tivemos um caso de um candidato à diretor da ANVISA, que foi indicado, é...um servidor efetivo, nós manifestamos o nosso apoio, mas ele não foi selecionado pra assumir a direção; mas então, esporadicamente começam a surgir aqui ou lá, numa agência ou em outra, a possibilidade de ver servidores efetivos, aquele quadro que criado pra tocar efetivamente as agências, né, nós notamos que gradativamente, ainda com uma certa lentidão, começam a surgir oportunidades pra eles ascenderem a essas posições.

O perfil da gerência superior é outro ponto relevante que foi debatido no decorrer das entrevistas. A estrutura organizacional das agências reguladoras influencia a decisão acerca desse perfil, uma vez que existem desenhos diversificados. O perfil técnico, essencial ao desempenho dessa função, também associa-se à capacidade gerencial, uma vez que, de

forma geral, essas pessoas também são responsáveis por gerir equipes que variam no tamanho. Apenas a título de exemplo, a Aneel opta por uma estrutura de 20 superintendências, a Anatel conta com 9 superintendências, ANP conta com 15 e Ancine com 5. Mais enxuta a estrutura, maior o número de subordinados em dada superintendência, em agências com tamanho comparável.

A mesma análise dos desenhos organizacionais também demonstra que, salvo superintendências ou gerências superiores relacionadas a assuntos administrativos ou institucionais, de forma geral, predomina o perfil técnico.

Quase todos os entrevistados concordam que o caminho natural para os cargos de superintendência e gerência superior é a valorização da carreira. Na opinião do Presidente da ANS:

na minha opinião, na própria lei das agências deveria definir com um conjunto percentual dos cargos de direção intermediário deveria ser ocupado por concursados (xxx), trinta por cento, quarenta por cento, ou escalonado: no início vinte, depois trinta, depois quarenta, porque quando conformou as agências elas não tinha um corpo (xxx)...então eu acho que um conjunto de cargos das agências deveriam ser de recrutamento limitado, devia ser gente do próprio quadro, até pra você ir caminhando pra sair um pouco dessa armadilha (*saída dos gerentes superiores para o mercado*); o quadro, a pessoa do quadro o mercado tem muito mais dificuldade de tirar, porque ele está fazendo carreira, ele tem uma...melhorou muito a carreira das agências com esse último reajuste que foi dado ano passado, né, então, os salários estão muito melhores, então eu acho que eles têm expectativas de fazer carreira; então, é muito mais difícil de (xxx), o mercado vem cá e fala “eu te dou tanto” e ele ri, porque ele sabe que ele...pra isso ele tem que pedir demissão, sair da carreira pública e tal; então eu acho que devia caminhar pra uma coisa parecida; pros diretores é mais complicado, parte dos diretores tem que ser de quadro próprio, acho que às vezes também favorece muito o corporativismo.

No entanto, um dos desafios impostos por esta opção diz respeito ao fato que as carreiras ainda são recentes. De acordo com o Boletim Estatístico de Pessoal, a idade média dos concursados gira em torno de 30 e poucos anos (Brasil, 2009), indicando a entrada de pessoas jovens e, provavelmente, com pouca experiência acumulada em comparação com a experiência apresentada por pessoas que atualmente ocupam os cargos de provimento livre das gerências superiores de ARs. Afinal, trata-se de uma atividade de natureza técnica que demanda conhecimentos especializados. Conforme analisa um dos diretores das agências estaduais com longa experiência na área de regulação:

ZEVI KAHN “Eu tenho certeza que esse (valorização das carreiras) vai ser o caminho, né? O...superintendente vindo da, da..do corpo técnico interno, ele já traz, vamos dizer uma, uma visão muito interessante e deve ser valorizado. É...no entanto, esse processo pode demorar é...às vezes 10 anos, para se ter um bom superintendente...eu vejo ainda nos próximos anos, ai talvez nos próximos cinco anos, uma tendência ainda dos superintendentes vierm de foram...não necessariamente do quadro concursado...Mas é...entendo como muito bom a tendência, com o tempo e com concursos e com as promoções, com a evolução técnica, eles virem ocupando espaço dos quadros internos.

Outra problemática identificada trata de certa disparidade salarial que começa a ser observada entre pessoal da carreira, com níveis de remuneração muito satisfatórios, e níveis de gerencia superior. Em alguns casos, conforme relatado pelo Presidente da Aner e pelo Zevi Kahn, estes últimos recebem remunerações mais baixas, a despeito da posição hierárquica superior.

Entre os principais ganhos advindos da valorização da carreira destaca-se o fortalecimento da cultura regulatória e a diminuição do risco de captura posterior de quadros pelo mercado. Outro benefício, não tão imediato, é a radiação dessa prática para os Estados, num natural movimento mimético que geralmente acontece com a adoção de práticas inovadoras no nível federal.

4.5. DESAFIOS AOS MODELOS ALTERNATIVOS DE SELEÇÃO

Nesta parte do trabalho serão analisados alguns fatores que podem condicionar o processo de escolha dos dirigentes dos órgãos públicos e serão levados em consideração na proposta do sistema de seleção dos altos dirigentes das agências reguladoras.

DIVISÃO POLÍTICA-TÉCNICA NAS AGÊNCIAS REGULADORAS

Assim como na discussão conceitual que precedeu o trabalho do campo, mesmo nessa pesquisa foi possível observar a dificuldade de observar os limites de diferenciação política-técnica no dia-dia de atuação dos reguladores. Como se reconhece na entrevista com o ex-presidente da Anatel, que defende uma discussão mais profunda do papel das agências:

Luiz Guilherme Schymura “é, aí deixa eu falar um pouco, Alketa, nessa linha que você está colocando, como é que eu vejo o negócio. Eu acho o seguinte: qualquer movimento que você faça, qualquer organização que tem que deliberar, ela está sempre escolhendo vencedores e perdedores, não tem como; quando a ANATEL tem que definir quanto é que é a tarifa de remuneração de redes de telecomunicações, você está ou dando mais pra telefonia fixa ou dando mais pra telefonia móvel; energia elétrica, quando você define como

é que vai ser feito o repasse de grana pra distribuidora você tirando do operador de geração pra distribuição e pra transmissão... você está sempre arbitrando, isso é política, isso não tem nada técnico, isso é político, você está favorecendo um grupo ou outro”;

O reconhecimento dessa dificuldade é um aspecto importante a ser levado em consideração nos modelos alternativos de seleção, especialmente com relação aos altos dirigentes das agências reguladoras. Presidente ANS destaca:

“então não acho que é razoável esterilizar as agências, elas não são esterilizáveis do ponto de vista da influência política, sempre vai existir, seja na composição da sua diretoria, no momento da indicação, seja na pressão política que é exercida pela conjunto dos atores via parlamento, via todos os processo que são utilizados pra tentar pressionar as agências reguladoras pra lá e pra cá; então eu acho que isso é do jogo, que faz parte na política”

Resumindo, a impossibilidade de divisão político-técnica tem implicações: a) no perfil do candidato ao cargo de alta direção, não se orientando apenas por especificações técnicas; e, b) nas limitações das propostas alternativas de processo de seleção, impossíveis de assegurar uma “blindagem” excessiva dos órgãos reguladores.

CONFIANÇA E MERITOCRACIA NO CONTEXTO POLÍTICO-INSTITUCIONAL BRASILEIRO

A estrutura administrativa do Poder Executivo Federal conta com quase 78 mil cargos de confiança, de acordo com os últimos dados do Boletim Estatístico de Pessoal (2009). Este dado é considerado excessivo quando comparado com países como Estados Unidos ou Reino Unido e encontra-se mesmo longe de outros países latino-americanos avançados na reforma do serviço público, como Chile. De fato, EUA – regime presidencialista - conta com aproximadamente 30 cargos de confiança por cada milhão de habitantes; Inglaterra – parlamentarismo – com 1.3 e Chile conta com aproximadamente 250 cargos diretos de exclusiva confiança por cada milhão de habitantes (Costa & Waissbluth, 2007).

De acordo com esta comparação, o Brasil apresenta um número ainda maior, de aproximadamente 416 cargos de confiança por milhão de habitantes (tendo como base uma população de 188 milhões, de acordo com Portal Brasil, 2009). Trata-se de uma situação historicamente construída, com o Decreto-Lei 200/1967, responsável pela criação dos cargos de Direção e Assessoramento Superior – DAS, posteriormente definidos como cargos cujo provimento deveria ser regido pelo critério de confiança (D’Araujo & Lameirão, 2009).

Num sistema caracterizado como “presidencialismo de coalizão” (Abranches, 1988), os cargos de confiança são tradicionalmente utilizados como recursos de negociação e barganha política (D’Araujo & Lameirão, 2009).

O fato é que esta tradição está enraizada na cultura político-institucional do país, tendo obvias implicações para o processo de escolha, especificamente no que tange à gerência superior da AR. A confiança é visto como princípio básico da hierarquia, como ilustrado por Jerson Kelman:

eu acho que seria um absurdo total ter qualquer ingerência na seleção de superintendentes que não seja de responsabilidade dos diretores.

(Alketa): atualmente é assim na ANEEL, na ANA foi assim também?

(J): sim, eu nunca... eu fui diretor geral, fui diretor-presidente oito anos, quatro na ANA e quatro na ANEEL, e nunca, em nenhum momento eu indiquei, eu nomeei quem quer que seja pra cargo de superintendente que não merecesse a minha confiança. Então, portanto, nunca, nenhuma vez aceitei a indicação de políticos – que é muito comum isso, políticos que dizem que têm uma idéia, têm uma grande sugestão para superintendência XPTO, o sobrinho dele é um cara genial que se deve ocupar a superintendência XPTO – nunca aceitei esse tipo de indicação, nenhuma. Então eu acho que a administração pública precisa ter hierarquia; e hierarquia, você só atinge hierarquia se o dirigente tiver poder pra nomear e pra demitir aquele que ocupa cargo de confiança debaixo da sua liderança. Qualquer coisa diferente disso leva à confusão e desrespeito à hierarquia.

O mesmo entrevistado reconhece que existe espaço para maior abertura no processo de seleção, inclusive contando com serviços de empresas de busca de executivos no mercado, mas observando o principio da confiança e hierarquia.

Embora vários entrevistados considerem que o cargo de dirigente é um cargo político - como ilustram os entrevistados na ANP “*a direção geral, presidência e direção geral, talvez ele seja político; e ele tem que ser político, o diretor geral tem que ser político*” - a natureza dos órgãos reguladores demanda maior peso nos critérios técnicos. Espera-se que a transparência do processo de seleção melhore as condições para que o critério de meritocracia prevaleça no processo de escolha dos altos dirigentes das agências reguladoras.

DIVERSIDADE ORGANIZACIONAL E INSTITUCIONAL DOS ORGÃOS REGULADORES

A diversidade de formatos regulatórios institucionais e organizacionais é outro ponto que merece destaque pelo desafio que impõe a qualquer padronização dos modelos alternativos

de seleção. Embora já tenha sido discutida anteriormente, vale a pena recuperar a análise de Santos (2009:15):

Existe hoje, ainda, um conjunto grande de instituições que exercem funções regulatórias, mas não são, formalmente, agências reguladoras. (...) As próprias agências reguladoras que existem atualmente ainda têm um nível de disparidade institucional naquilo que poderia ser chamado de isomorfismo institucional imperfeito, ou seja, o modelo foi copiado, mas não foi adequadamente adaptado, e naquilo que foi copiado, foi implantado de forma diferenciada, sem razoabilidade suficiente, entre as dez agências reguladoras que foram criadas a partir de 1996”.

...ou citar alguns dos trechos das entrevistas realizadas:

Jerson Kelman “eu acho que as agências são todas muito diferentes, entende? Você tem agências reguladoras que regulam serviço público, tem agências reguladoras que regulam o uso do bem público, tem agências reguladoras que regulam os dois e tem agência reguladora que não regula nada, que não devia ser agência reguladora. Então a idéia de padronização das agências reguladoras não acho que é uma idéia correta, são “animais” muito diferentes”.

Algumas implicações dos diversos formatos organizacionais das agências, como o desenho das estruturas organizacionais, no processo de especificação do perfil dos gerentes superiores já foram discutidas anteriormente. Entrevistados como Luiz Guilherme Schymura consideram que o modelo dos comitês de seleção faz sentido apenas para as agências de infra-estrutura, como Aneel e Anatel, que devem observar uma orientação mais técnica. Nas outras agências, a orientação política deve prevalecer.

Outro exemplo dos desafios impostos por esta diversidade organizacional e institucional diz respeito à trajetória de criação das agências reguladoras, que se traduz na composição dos quadros de gerência superior advindos de organizações que por vários anos foram chaves na composição do setor (Petrobras, Eletrobrás, Telebrás, entre outros), dificultando as abordagens homogêneas.

Os diversos formatos que os próprios conselhos diretores das agências reguladoras assumem na prática dificultam um tratamento homogêneo do processo de seleção. Na opinião do Presidente da ANS, recomendações extremamente padronizadas “*não cabem, são muito distintas as instituições...os setores regulados são muitos distintos*”. Existem agências onde o Conselho Diretor não assume um papel executivo (Aneel), mas de um colegiado; agências onde os diretores têm um papel mais executivo, ficando responsáveis para áreas funcionais (Como ANS e Ancine) e agências onde existe um rodízio de diretores para as diversas áreas funcionais das agências (como ANP). Cada um desses modelos

demanda perfis diferenciados de candidatos a direção, que devem ser avaliados, caso a caso, pelos Comitês de Seleção.

5. Recomendações finais

Com relação à **escolha dos diretores das agências reguladoras** e com base na pesquisa realizada, recomenda-se:

- a) Instituição de Comitês de Seleção *ad hoc*, de natureza independente, responsáveis pelo processo de divulgação, comunicação e captação de candidatos ao cargo de diretor de agência, assim como avaliação das candidaturas e sugestão de lista tríplice de nomes a ser encaminhados para escolha do Presidente da República.

A justificativa para esta recomendação encontra-se nas boas práticas existentes em nível nacional e internacional, assim como na boa aceitação desse modelo organizacional por parte da grande maioria dos entrevistados, independentemente da avaliação positiva ou negativa que eles apresentam com relação ao processo atual de seleção. Somente os entrevistados da ABAR revelaram certo receio inicial contra mais um órgão de controle, o que foi se esclarecendo ao longo da entrevista e também vem desaparecendo como consequência das ações de comunicação do próprio PRO-REG.

Paralelamente, o formato *ad hoc* dos comitês busca se ajustar à diversidade de formatos institucionais e organizacionais de agências reguladoras federais, adequando sua composição à natureza do órgão. Um formato organizacional permanente terá menor flexibilidade de atuação e tenderá a padronizar demasiadamente o processo de escolha, independentemente da natureza da agência.

Por fim, a independência na atuação do órgão influenciará o grau de politização do processo, embora sua total alienação considera-se impossível de ser observada.

- b) A composição dos membros Comitê deve ser decidida pelo Ministro Supervisor em conjunto com a Casa Civil da Presidência da República.

A justificativa para esta recomendação baseia-se no diagnóstico de que os órgãos reguladores devem se alinhar às prioridades de políticas públicas do governo democraticamente eleito, numa tentativa de diminuir a tensão entre o processo de formulação com a implementação de políticas públicas. Durante a pesquisa também se revelou, com bastante clareza, que os reguladores reconhecem que os limites da diferenciação político-técnica são tênues, além de difíceis de serem observados na prática. A composição do comitê é um espaço privilegiado dessa discussão. Cabe a estes atores

também especificarem as diretrizes gerais do processo de seleção, que servirão de base para definição dos critérios de escolha por parte dos comitês *ad hoc*.

Paralelamente, trata-se de uma proposta mais realista, uma vez que reconhece o papel que o Poder Executivo desempenha no processo de escolha.

c) A composição do comitê pode reunir representantes dos principais *stakeholders* do setor regulado, além de um representante de outras agências reguladoras.

Esta composição busca alinhar as vantagens dos modelos anteriormente discutidos. Os diversos *stakeholders* (governo, usuários, prestadores de serviços e representantes da diretoria da própria agência), além do pluralismo de idéias e do profundo conhecimento do setor, podem trazer as vantagens de certa “tensão” positiva no processo de escolha. O representante das agências reguladoras, embora desconheça a dinâmica setorial, pode observar com mais clareza um bom perfil do regulador, resguardando seu formato institucional diferenciado.

Recomenda-se, no entanto, que os critérios de composição dos comitês (indicação, lista a ser encaminhada após eleição no âmbito de órgãos representativos, etc.) também sejam decididos pelo Ministro Supervisor e pela Casa Civil.

Reconhece-se certa complexidade na operacionalização do trabalho do comitê, mas experiências já em andamento no âmbito nacional indicam que trata-se de um órgão perfeitamente funcional, quando se têm diretrizes claras acerca do perfil desejável dos candidatos.

d) Os comitês devem ter autonomia para decidir os modelos de convocação, observando os princípios de transparência e competição no processo de escolha.

Esta medida torna mais flexível o trabalho dos comitês e o adapta às situações diferenciadas de seleção as quais, dificilmente, seguirão os mesmos critérios e diretrizes (a serem especificadas pelo ministério supervisor e Casa Civil), dado os diversos contextos institucionais e organizacionais.

O ponto comum a qualquer processo de seleção é o grau de transparência dado à vaga, de forma a atrair o maior número de possíveis candidatos. Os meios de divulgação podem ser vários, desde Diário Oficial, sítios de internet, revistas especializadas e também podem ser decididos pelos membros do comitê.

- e) Em termos de requisitos mínimos de qualificação, recomenda-se a comprovação de ampla experiência gerencial e técnica na regulação do setor, assim como observação de princípios éticos e probidade administrativa.

O perfil do diretor de agências reguladoras não pode ser indicado de antemão, uma vez que ele também deve se adaptar aos requisitos do cargo a desempenhar. Esta pesquisa indica que embora os conhecimentos técnicos sejam relevantes, existem também competências gerenciais e estratégicas que devem ser demonstradas pelos potenciais candidatos. Eles lidarão com pressões externas fortes e também devem demonstrar observação de fortes princípios éticos, uma vez que a credibilidade é a chave do funcionamento da agência.

O conhecimento técnico não necessariamente tem a ver com a formação acadêmica das pessoas (embora esta também seja uma dimensão relevante), mas também experiência acumulada no campo de regulação (como profissional ou consultor). Afinal, já existem mais de 10 anos de atividade regulatória no país, abrindo oportunidades para formação de profissionais altamente qualificados.

- f) Recomenda-se não considerar o processo de seleção de forma isolada, mas inseri-lo numa visão sistêmica do papel da agência. Para isto, a Casa Civil pode desempenhar um papel central, pela sua participação transversal no processo de composição dos Comitês de Seleção.

As agências contam com órgãos colegiados e seria desejável que o perfil dos diretores selecionados fosse diversificado e complementar, integrando conhecimentos e competências de diversas áreas e contribuindo, dessa forma, para criar um colegiado forte.

- g) O PRO-REG pode iniciar uma discussão que busca harmonizar os formatos dos Conselhos Diretivos das agências reguladoras, até então, bastante diferenciados entre si.

Deve ser considerado que o perfil do profissional a ser selecionado deve se alinhar com a função que ele vai desempenhar. No caso de agências que contam com diretorias executivas, vinculadas a áreas de trabalhos de natureza técnica, esta escolha torna-se mais fácil de ser operacionalizada. Recomenda-se iniciar uma discussão que busca harmonizar os formatos dos Conselhos Diretivos das agências reguladoras – até então diferenciados – indicando, com clareza a orientação generalista ou técnica das funções a serem desempenhadas. Esta orientação facilitará o trabalho dos Comitês de Seleção e permitirá substanciais ganhos de aprendizagem ao longo do tempo.

- h) Recomenda-se manter o processo de sabatina no Senado.

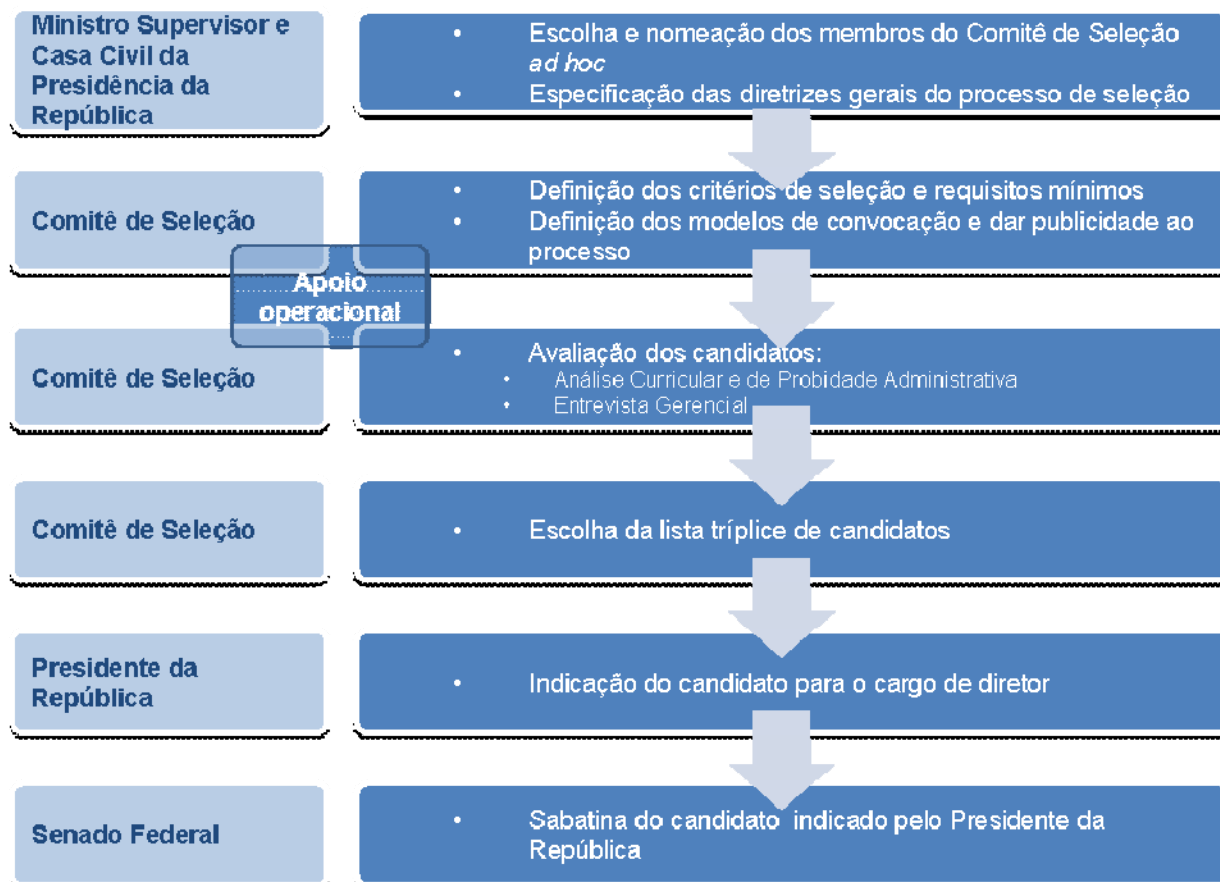
A sabatina, embora criticada pela sua formalidade, cumpre um importante papel na legitimidade do processo de escolha, assim como aproxima o Poder Legislativo da temática regulatória. Paralelamente, a sabatina fortalece a possibilidade de maior controle social para as agências. Dentro do Senado já estão em discussão tentativas de melhoria da sistemática de sabatina, indicando uma melhoria futura do processo.

- i) Por fim, recomenda-se que o apoio ao trabalho dos Comitês *ad hoc* seja apoiado por um órgão de natureza mais permanente, vinculado à Casa Civil.

Como já foi visto no benchmarking nacional, o trabalho dos comitês *ad hoc* precisa de apoio operacional que deve ser oferecido por uma estrutura organizacional de natureza mais permanente, que também traz a vantagem de maior coordenação do processo e compartilhamento de experiências, incentivando a aprendizagem intersetorial. O modelo de seleção proposto neste documento é de natureza descentralizada e o apoio de uma equipe permanente ao processo considera-se um importante mecanismo de coordenação.

O processo de seleção proposto está resumido na Fig. 4:

FIG. 4: PROCESSO DE ESCOLHA DOS DIRETORES DAS AGÊNCIAS REGULADORAS



Fonte: Elaboração Própria

Com relação à **escolha dos gerentes superiores e superintendentes** das agências reguladoras, recomenda-se:

- a) O processo de escolha de gerentes superiores deve ser de responsabilidade do Conselho Diretor das Agências Reguladoras.

A escolha dos gerentes superiores é um indicativo do grau de autonomia do órgão regulador, por isto, recomenda-se ser de responsabilidade do Conselho Diretor. Paralelamente, estes funcionários são chaves para o desempenho técnico dos órgãos reguladores, sendo difícil a captura por jogos políticos, conforme demonstrado na pesquisa de campo realizada.

- b) Incentivar a participação de servidores de carreira em processos de seleção para cargos de gerência superior, valorizando a carreira dos servidores efetivos das agências reguladoras.

Existe uma clara tendência de valorização das carreiras dos especialistas em regulação - há poucos anos funcionais no âmbito das agências reguladoras - assim que ganhos de aprendizagem ocorram, naturalmente, com a experiência acumulada.

As agências têm dificuldade de atrair pessoas do mercado privado e, até neste momento, contam com a experiência acumulada de pessoas advindas de organizações-chaves da estrutura anteriormente estatal de determinado setor. Estes gerentes são a memória viva do processo regulatório – ainda em construção. Sua substituição por servidores de carreira deve ser gradual, de forma a possibilitar a transferência de conhecimento e permitir os ganhos de experiência por parte dos concursados.

- c) Observar os princípios de transparência e competição no processo de seleção dos cargos de gerência superior.

Pelas razões acima apresentadas, considera-se saudável abrir o processo de seleção para candidatos externos, diminuindo o risco de captura por interesses corporativistas e trazendo novas idéias para a organização. A publicidade e a transparência do processo de seleção, aumentando o número de possíveis candidatos internos ou externos podem influenciar a atração de talentos para as agências.

- d) Recorrer aos serviços de empresas especializadas de busca e seleção de executivos, para captar e selecionar potenciais candidatos no mercado.

Embora as experiências nacionais no uso de empresas especializadas não tenham ainda mostrado resultados, trata-se de uma prática usualmente utilizada em outros contextos, que

pode trazer flexibilidade e maior competição ao processo de escolha. O PRO-REG pode apoiar a divulgação de boas práticas de seleção, criando espaço para um processo de aprendizagem.

6. Referências

Abranches, Sergio Henrique. O Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*. Vol. 22. n.1.pg.5-33. 1988.

BRASIL. *Boletim Estatístico de Pessoal*. Ministério do Planejamento. Secretaria de Recursos Humanos. Brasília, Vol.14, n.156, abril, 2009.

CHILE. Sistema de Alta Dirección Pública: Camino Recorrido y por Recorrer. *Libertad y desarrollo*. N.º 880. (2008). Acesso em 13 de janeiro de 2009 no endereço eletrônico: http://www.lyd.com/lyd/controls/neochannels/neo_ch3864/deploy/880%20alta%20direccion%20publica%20ll.pdf.

_____. Sítio do Servicio Civil: <http://www.serviciocivil.cl/>. Acesso em março 2009.

_____. Sítio do *Sistema de Postulación em Línea*: <https://postulaciones.serviciocivil.cl/>. Acesso em março de 2009.

Costa, Rossana & Waissbluth, Mario. Três años del sistema de alta dirección pública em Chile: balance y perspectivas. *Documento de Trabajo: série Gestión*. 2007. Acesso em 13 de janeiro de 2009 no endereço eletrônico: http://www.mariowaissbluth.com/descargas/alta_direccion.pdf.

FESLER, J.W. Independent regulatory agencies. In: MARX, F.M. (Org.) *Elements of Public Administration*. N.J.:Prentice-Hall, 1959.

MUELLER, Bernardo. *Regulatory governance in Brazil*. Apresentação. 2008.

D'Araujo, Maria Celina & Lameirão, Carolina. Política e Administração: continuidade e mudança dos governos. Sobre dirigentes públicos no Governo Lula. Paper. Centro de Pesquisa e Documentação de História. Rio de Janeiro, CPDOC, 2009.

OCDE. Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Brasil: fortalecendo a governança para o crescimento. *Relatório sobre reforma regulatória*. 2008.

PECI, Alketa, "Reforma Regulatória Brasileira dos anos 90 à luz do modelo de Kleber Nascimento", *Revista de Administração Contemporânea*, 11 (1) Janeiro-Março, pp. 11-30. 2007.

_____. (Org.). *Regulação no Brasil: Desenho, Governança, Avaliação*. São Paulo: Atlas, 2007b.

Peters, G. and J. Pierre. 1998. 'Governance without government? Rethinking public administration', *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8 (2).

Prats i Catalá, J. 'Veinte años de modernización administrativa em los países de la OCDE. Leciones aprendidas'. Paper presented at Projeto de Modernizacion del Estado: *Seminário Internacional sobre Modernizacion del Estado*, Buenos Aires, Argentina, 2006.

WALDO, D. *The Administrative state*. New York: The Ronald Press Company. 1948

WILSON, J. Q. *The politics of regulation*. New York: Basic Books. 1980.

ANEXO 1: Serviços públicos incluídos no Sistema de Alta

Direção Pública

MINISTERIO DE AGRICULTURA

1. Comisión Nacional de Riesgo, CNR
2. Instituto de Desarrollo Agropecuario, INDAP
3. Servicio Agrícola y Ganadero, SAG

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL

4. Caja de Previsión de Defensa Nacional, CAPREDENA
5. Dirección Administrativa del Defensa.
6. Dirección de Previsión de Carabineros de Chile, DIPRECA
7. Dirección General de Aeronáutica Civil, DGAC*

* contempla apenas a provisão de cargos de II nível hierárquico.

MINISTERIO DE ECONOMÍA, FOMENTO Y RECONSTRUCCIÓN

8. Fiscalía Nacional Economía.
9. Servicio Nacional de Pesca, SERNAPESCA
10. Servicio Nacional del Consumidor, SERNAC
11. Instituto Nacional de Estadísticas, INE
12. Servicio Nacional de Turismo, SERNATUR
13. Superintendencia de Electricidad y Combustibles, SEC

MINISTERIO DE EDUCACIÓN

14. Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica, CONICYT.
15. Consejo de Rectores.
16. Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, DIBAM
17. Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, JUNAEB
18. Junta Nacional de Jardines Infantiles, JUNJI

MINISTERIO DE HACIENDA

19. Dirección de Compras y Contratación Pública, CHILECOMPRA
20. Servicio Nacional de Aduanas.
21. Superintendencia de Casinos.

- 22. Tesorería General de la República.
- 23. Unidad de Análisis Financiero, UAF

MINISTERIO DEL INTERIOR

- 24. Oficina Nacional de Emergencias, ONEMI

MINISTERIO DE JUSTICIA

- 25. Defensoría Penal Pública.
- 26. Servicio de Registro Civil e Identificación.
- 27. Servicio Medico Legal, SML
- 28. Superintendencia de Quiebras.

MINISTERIO DE MINERÍA Y ENERGÍA

- 29. Comisión Chilena de Energía Nuclear, CCHEN
- 30. Comisión Chilena del Cobre, COCHILCO.
- 31. Servicio Nacional de Geología y Minería, SERNAGEOMIN

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS

- 32. Dirección de Aeropuertos.
- 33. Dirección de Arquitectura.
- 34. Dirección de Contabilidad y Finanzas.
- 35. Dirección de Obras Hidráulicas.
- 36. Dirección de Obras Portuarias.
- 37. Dirección de Vialidad.
- 38. Dirección General de Aguas.
- 39. Fiscalía de Obras Públicas.
- 40. Instituto Nacional de Hidráulica.
- 41. Superintendencia de Servicios Sanitarios

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN

- 42. Fondo de Solidaridad e Inversión Social, FOSIS
- 43. Fondo Nacional de la Discapacidad, FONADIS

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

- 44. Agencia de Cooperación Internacional, AGCI
- 45. Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado.
- 46. Instituto Antártico Chileno, INACH

MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA

47. Central de Abastecimiento del Sistema Nacional de Servicios de Salud, CENABAST
48. Centro de Referencia de Salud de Maipú.
49. Centro de Referencia de Salud de Peñalolén Cordillera Oriente.
50. Hospital Padre Alberto Hurtado.
51. Instituto de Salud Pública de Chile, ISP
52. Ser/vicio de Salud Arica
53. Servicio de Salud Iquique
54. Servicio de Salud Antofagasta
55. Servicio de Salud Atacama
56. Servicio de Salud Coquimbo
57. Servicio de Salud Aconcagua
58. Servicio de Salud Valparaíso - San Antonio
59. Servicio de Salud Viña del Mar - Quillota
60. Servicio de Salud Libertador Bernardo O'Higgins
61. Servicio de Salud Maule
62. Servicio de Salud Arauco
63. Servicio de Salud Bío Bío
64. Servicio de Salud Concepción
65. Servicio de Salud Ñuble
66. Servicio de Salud Talcahuano
67. Servicio de Salud Araucanía Norte
68. Servicio de Salud Araucanía Sur
69. Servicio de Salud Reloncaví
70. Servicio de Salud Chiloé
71. Servicio de Salud Osorno
72. Servicio de Salud Valdivia
73. Servicio de Salud Aysén
74. Servicio de Salud Magallanes
75. Servicio de Salud Metropolitano Central
76. Servicio de Salud Metropolitano Norte
77. Servicio de Salud Metropolitano Occidente
78. Servicio de Salud Metropolitano Oriente
79. Servicio de Salud Metropolitano Sur
80. Servicio de Salud Metropolitano Sur Oriente

81. Superintendencia de Salud

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO

- 82. Servicio de Vivienda y Urbanización I Región
- 83. Servicio de Vivienda y Urbanización II Región
- 84. Servicio de Vivienda y Urbanización III Región
- 85. Servicio de Vivienda y Urbanización IV Región
- 86. Servicio de Vivienda y Urbanización V Región
- 87. Servicio de Vivienda y Urbanización VI Región
- 88. Servicio de Vivienda y Urbanización VII Región
- 89. Servicio de Vivienda y Urbanización VIII Región
- 90. Servicio de Vivienda y Urbanización IX Región
- 91. Servicio de Vivienda y Urbanización X Región
- 92. Servicio de Vivienda y Urbanización XI Región
- 93. Servicio de Vivienda y Urbanización XII Región
- 94. Servicio de Vivienda y Urbanización Región Metropolitana
- 95. Servicio de Vivienda y Urbanización XIV Región
- 96. Servicio de Vivienda y Urbanización XIV Región
- 97. Parque Metropolitano

MINISTERIO DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

- 98. Dirección General de Crédito Prendario, DICREP
- 99. Instituto de Normalización Previsional, INP
- 100. Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, SENCE
- 101. Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones.

MINISTERIO DE TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES

- 102. Junta de Aeronáutica Civil, JAC

Anexo 2: Trechos ilustrativos das entrevistas

ORIENTAÇÃO POLÍTICA DO PROCESSO ATUAL DE SELEÇÃO

Jerson Kelman

eu diria o seguinte, o processo hoje, a experiência da ANEEL, como eu já disse antes, não é talvez, não é generalizável. A experiência na ANEEL não é igual a dos outros. Na ANEEL o que tem prevalecido no processo de seleção é a capacidade técnica, é isso que tem sido exaltado, todos têm capacidade técnica. Agora, quando nós olhamos as outras agências reguladoras genericamente, certamente não há isso. Seria ingenuidade imaginar que em todas as agências o que tem sido relevante tenha sido a capacidade técnica. A (XXXX) dessa seleção, passar pelo Senado, etc., tem sido mais relevante nesse processo e, portanto, as negociações, etc. Mas na ANEEL não, a ANEEL é uma exceção.

ANP * reunião em grupo

(B):...eu acho que o diretor geral é político, mas os outros...ele é mais técnicos do que políticos;

(Alketa): então, na direção...

(B): a direção geral, presidência e direção geral, talvez ele seja político; e ele tem que ser político, o diretor geral tem que ser político; agora, os outros diretores...

(C): tem o componente técnico e tem o político;

(B): é claro, o político nunca vai desaparecer, mas tem o componente técnico, bastante;

(Alketa): mas essa variação é com relação a todas as agências ou só com relação a ANP?

(B): não, eu diria...

(A): ...comparar a ANP com as outras agências...

(C): não, eu conheço bem, eu trabalhei três anos na formação da ANA – Agência Nacional de Águas -...conheço e acompanhei o (xxx) na ANEEL e acompanhei o Davi e depois tanto o embaixador quanto a (xxx) na ANP, a minha visão é que...num geral, pelo menos as agências de energia e água, ANA, ANEEL e ANP, que o meudentro desta resposta, quer dizer, o diretor geral, o dirigente máximo, é político, não é técnico, e os outros diretores e componentes político e técnico...

(B): as vezes até calha de ser técnico, como é o caso do (xxx)

(C): é o caso do (xxx), mas é político;

(B): é político, predominantemente político;

(C): o (xxx), por exemplo, na ANEEL e na ANA, o (xxx) é o maior...

(Alketa): eu entrevistei ele também...

(C): ah, ele já foi entrevistado?

(B): você já entrevistou o (xxx)!

(A): sim, sim, mas porque você (xxx) no caso (xxx) político?

(C): ...é...ele é o maior hidrólogo brasileiro, ok?, e sempre foi ligado ao PSDB; quando o Fernando Henrique quis fazer a ANA e o Banco Mundial tinha dinheiro pra bancar e (xxx) que não ia mais botar dinheiro no Brasil, no (xxx) brasileiro, se não tivesse um órgão regulador...disseram quem é que é o maior hidrólogo próximo ao PSDB (risos), entendeu?; é a mesma coisa na ANEEL, quem é que pode (xxx)?, e ele estava na época muito próximo do (xxx)...

(....)

(A): então quais seriam as alternativas pra se tornar esse processo mais técnico?

(B): eu não sei...me incomoda muito essa necessidade ou a prioridade de ter uma seleção técnica, me incomoda muito isso, eu...eu...pra mim a seleção de dirigentes...superintendente a gente entende, ninguém vai chamar um superintendente de gás natural que não entende de gás, ou um superintendente de refino que não entende de refino, isso é evidente; então pra superintendente não entende a necessidade de ter um corte técnico...ninguém vai colocar um cara que não entende nada daquilo pra uma coisa extremamente técnica; agora, os dirigentes eu acho que tem que ser político, não pode ser técnico; é o...por exemplo, (xxx) o embaixador não entendia nada de petróleo, o Davi não entendia nada de petróleo antes de chegar aqui...

(A): mas aí isso não cria problema?

(B): não, eu acho que ANP andou muito bem com o Davi e com o embaixador, e mesmo com o Aroldo, mas o Aroldo conhecia petróleo, porque ele foi da Câmara, da Comissão de Energia durante vinte anos, ele conhecia petróleo; agora, os dois anteriores, o Davi entendia muito de rede elétrica, não era de petróleo, e o embaixador não entendia nada de nada, ele era diplomata; o Sadenbergue...eu não sei, os diretores eu não sei se a necessidade de ser técnico é tão importante, é obvio que alguma noção sobre o ambiente onde ele vai atuar é

importante; é fundamental?, não, não é fundamental, é importante mas não é fundamental, na minha opinião é isso; basicamente, eu acho que a questão política sobrepõe a qualquer uma técnica, na direção, na escolha dos diretores;

ABAR

(Alketa):como avaliam o atual processo de seleção?

(B): é, eu acho que é frágil, claramente frágil no sentido em que a questão de você ter um bom regulador fica sendo quase uma questão de sorte, de...um jogo né; (xxx) você pega uma pessoa completamente aleatória, sem...o que eu entendo é o seguinte, eu até fui entrevistado pela Folha de São Paulo algum tempo atrás sobre indicações políticas e eu disse o seguinte: olha, toda indicação é política, seja pro que for ela é política, no mundo inteiro, não existe neutralidade absoluta; então...agora, o que é importante é que se pode ter uma indicação política mas ele tem que ser capacitado para o cargo, sabe? O que que é um capacitado pra regulação? Inicialmente que ele tenha experiências em regulação, mas o país como só tem dez anos de história nessa questão é muito difícil você achar uma pessoa que tenha experiências...só na academia ou...; então, pelo menos, se ele não tem experiência em regulação, que ele tenha experiência no setor regulado, que ele vai regular, experiência técnica se é da área da engenharia ou da área de economia ou da área jurídica, qualquer uma experiência nesse campo; então, entendo que pra isso...o sistema hoje como ele (xxx), é uma loteria, é frágil; mas a gente vê com muito bons olhos essa tentativa do governo de tentar melhorar a qualidade do regulador, né; a gente só tem uma dúvida, (xxx) resolveu não se manifestar, sobre a criação de um órgão específico, entendeu?, criar um órgão específico pra tratar disso, entendeu?, porque aí esse órgão tem essas funções e aí começa a ter outras depois e (xxx) vai controlando as agências, né, então tem esse perigo; mas a iniciativa...inclusive o...nas agências estaduais nós temos um caso bastante interessante que é o caso do Ceará.

(....)

(C): ... reprovaram o cara da ANP, um diretor da agência de petróleo, que tinha um gabarito...

(B)...muito bom, muito bom.

(C): ...(xxx) na Petrobrás e tem um grande conhecimento e todo mundo sabia.

(B): foi deputado federal várias vezes, um cara muito preparado, o Salomão aqui do Rio de Janeiro...

(C): travaram por um problema político.

PROCESSO ATUAL DE ESCOLHA (DIRETORES E ALTA GERÊNCIA)

Presidente ANS

(Alketa): mais (xxx) na hora da seleção também, incentivar as pessoas que participem...

(1): é, tentar abrir o processo, porque o processo é muito fechado e hoje ele depende fundamentalmente do Ministro supervisor; porque o formato hoje é o seguinte: sai um aviso ministerial, do Ministério supervisor, pra Casa Civil, e a Casa Civil, aí por mecanismos informais e não mecanismos formais, por mecanismos informais ela ouve o Ministério das Relações Institucionais, e (xxx) o nome em cima do processo; mas o formal hoje é: Ministério supervisor, aviso ministerial, Casa Civil, Presidência da República, morreu; então na verdade o grande definidor de diretores de agência hoje, do ponto de vista formal, a gente que na política não (xxx) dessa forma, é o Ministro supervisor, porque dele que sai a nomeação de todos os cargos, né; por exemplo, quando eu quero nomear um gerente aqui na ANS, eu submeto o nome desse gerente, esse currículo, à ABIN, né, pra fazer aquela investigação preliminar, se não tem pendência judicial, se não ta com (xxx) ilícito, essa coisa mais...

(A): pra superintendente?

(1): pra qualquer um, pra cargo de provisão aqui; eu tenho que submeter à ABIN pra essa, essa checagem, se tem vinculo com o setor privado, se tem outro emprego, essa coisa...mas isso (xxx) o Ministério; então eu aviso ao Ministro (xxx)...e depois volta pra mim, mas eu que nomeio, não é o Ministro que nomeia.

(A): mas isso...então, passando pela parte da superintendência, especialmente (xxx) do trabalho, isso não deveria ser exclusivo do conselho diretor, do diretor da agência reguladora?

(1): é, e ele é, só que como o governo criou uma fórmula e isso passa pelo Ministério supervisor pra ir pra...eu não consulto diretamente a ABIN.

(A): é via Ministério.

(1): passa pelo Ministério.

(A): mas de alguma forma tem...

(1): poderia ter, né, normalmente não acontece, quem eu mando...ele manda pra lá e depois a Casa Civil me devolve: “ta ok, ele não tem problema nenhum judicial e nenhuma pendência” e eu mesmo nomeio, ou senão ele me devolve: “resguardado cumpriu artigo tal

da lei do funcionalismo público”, porque as vezes a pessoa é diretoria de uma outra instituição, precisa descompatibilizar...ressalvado isso é só nomear.

Reunião ANP

(C): também, também, exatamente, por exemplo, a ANP foi, por muitos anos, um órgão...uns aposentados da Petrobrás que trabalhavam porque a experiência em petróleo no Brasil só existia na Petrobrás; quando fizeram um regulador de (xxx) trouxe muita gente da Petrobras pra cá.

(C): (xxx) ela está fazendo uma pesquisa sobre a seleção técnica de dirigentes e superintendentes de agências, ta?, ele é da superintendência de recursos humanos, veio substituir a nossa superintendente que foi pra Brasília;

(A): é, atualmente a seleção de superintendentes se faz como aqui na ANP?

(D): a seleção?

(A): é;

(D): Olha, normalmente, por se tratar de um órgão público, são pessoas indicadas, né?

(A): como é que são indicadas?

(D): essa indicação normalmente é feita pelo diretor de...na ANP você tem os diretores técnicos, cada diretor tem algumas superintendências que ele é o responsável;

(A): mas tem uma divisão temática como na ...

(D): não necessariamente;

(A): porque tem algumas agências que é assim...

(D): aqui é mais ou menos temática...em geral, mas não quer dizer que um diretor (xxx)

e aí o diretor responsável por uma determinada superintendência naquele momento ele faz a indicação e é aprovado na reunião de colegiado; não é isso?

(B): com certeza, é isso aí; o diretor de cada área...são cinco diretorias e esses cinco diretores têm algumas superintendências subordinadas a eles, então eles fazem a indicação, esse diretor responsável pela superintendência, depois que isso é aprovado pela...feita a indicação, a indicação participa de uma reunião diretora...colegiada;

Jerson Kelman

Agora, essa história que eu acabei de contar não elimina o que eu lhe disse antes, quer dizer, no final das contas, como em qualquer empresa privada, quem vai bater o martelo se

o sujeito pode ou não entrar é o dirigente, quer dizer, é o colegiado dos diretores, porque uma coisa é a empresa de headhunter dizer: “eu acho que encontrei alguém que serve para as suas necessidades”, então eu não sou nada contra, pelo contrário sou favorável ... (só um minutinho aqui, espera uns instante [atende o telefone]) ... pronto, então o que eu estava dizendo é o seguinte: eu não sou nada contra, pelo contrário, sou altamente a favor de que a seleção dos dirigentes públicos se dê da forma mais aberta possível, mais competitiva possível e usando as técnicas que a iniciativa privada usa para selecionar bons profissionais.

(A): a decisão que tem que estar...

(J): agora, a decisão tem que ser da diretoria colegiada porque senão você vai perder... só tem autoridade aquele que tem autoridade pra contratar e pra demitir; se você tirar isso da diretoria colegiada acabou.

(A): mas é mais a favor de uma empresa especializada do setor privado ou de algum órgão que se especializasse dentro da própria estrutura do governo para fazer esse processo?

(J): eu acho que a iniciativa privada tem muita experiência nesse assunto e não tem nenhum problema em usar essa experiência, por exemplo, foi o que eu fiz, fui atrás de uma empresa de headhunter.

(A): mas pelo que eu entendi eles não foram bem sucedidos...

(J): não foram bem sucedidos porque a administração... quer dizer... aí é um problema da administração pública de outra natureza, quer dizer, eu como diretor geral da ANEEL, regulando um setor que movimentava R\$ 100.000.000.000 por ano, meu salário era de R\$ 11.500 agora, quando eu entrei era R\$ 8.000, R\$ 8.500, alguma coisa assim; então é claro que há uma desproporção brutal entre o salário e a responsabilidade. Isso se propaga para o superintendente também. Então, o nível de conhecimento que precisava pra superintendente equivale ao nível de diretor de empresa privada; então, para superintendente eu precisaria de alguém que no mercado ganharia algo como R\$ 40.000; e aí o sujeito na aceitava ganhar R\$ 8.000.

PROCESSO DE SELEÇÃO DOS GERENTES SUPERIORES

ANS

(1): por exemplo, no ano passado o mercado veio cá e tirou meu gerente geral de preços; ele conhece tudo de precificação de plano de saúde no Brasil, porque ele...aí um dia ele tava aqui, no outro dia pediu demissão, no dia seguinte ele estava numa operadora; então esse é um problema...se discutiu muito a quarentena dos diretores e tal, mas na verdade esse nível intermediário ele tem muito mais informações, dependendo da área, do que o diretor; esse cara sabe muito mais de preço do que eu, não é uma coisa a que eu me dedico, olhar preço, formação de preços, como é que conforma preço, mas como é a área dele e era a área que ele gerenciava ele sabia tudo de preço...dentro das operadoras do mercado, é a área dele; então, superintendente, primeiro eu acho que está tendo...acho que deveria, na minha opinião, na própria lei das agências deveria definir com um conjunto percentual dos cargos de direção intermediário deveria ser ocupado por concursados (xxx), trinta por cento, quarenta por cento, ou escalonado: no início vinte, depois trinta, depois quarenta, porque quando conformou as agências elas não tinha um corpo (xxx)...então eu acho que um conjunto de cargos das agências deveriam ser de recrutamento limitado, devia ser gente do próprio quadro, até pra você ir caminhando pra sair um pouco dessa armadilha; o quadro, a pessoa do quadro o mercado tem muito mais dificuldade de tirar, porque ele está fazendo carreira, ele tem uma...melhorou muito a carreira das agências com esse último reajuste que foi dado ano passado, né, então, os salários estão muito melhores, então eu acho que eles têm expectativas de fazer carreira; então, é muito mais difícil de (xxx), o mercado vem cá e fala “eu te dou tanto” e ele ri, porque ele sabe que ele...pra isso ele tem que pedir demissão, sair da carreira pública e tal; então eu acho que devia caminhar pra uma coisa parecida; pros diretores é mais complicado, parte dos diretores tem que ser de quadro próprio, acho que às vezes também favorece muito o corporativismo.

(A): mas sendo processo aberto poderia ter candidatos externos e internos.

(1): ou interno; o problema de ter diretor de quadro próprio como obrigação é o problema do corporativismo; porque ele é diretor naquele momento e ele sabe que vai voltar pra funcionário de carreira, ele não vai contrariar nenhum dos interesses dos funcionários de carreira; que é o que acontece, muitas vezes, com as universidades, né, o cara só pode ser reitor se for do quadro, só pode ser diretor da faculdade se for do quadro, chefe do

departamento se for do quadro, e aí lá ele não compra nenhuma briga, não faz nenhum enfrentamento, porque?, porque ele vai voltar a ser professor, aquele cara vai ser companheiro de trabalho dele por mais de trinta anos...

PERCEPÇÃO ACERCA DOS COMITÊS DE ESCOLHA

- composição por representantes do setor (governo, usuários, concessionárias/prestadoras de serviços)

Jerson Kelman:

(J): bem, essa é a primeira vez que me apresentam essa sugestão e eu não acho ruim não, acho que pode ser; naturalmente toda a discussão vai se deslocar para quem faz parte desse comitê.

(A): sim, exato.

(J): na realidade desloca-se a discussão pra isso. Eu acho que idéia pode ser boa. O ideal seria que esse comitê de busca tivesse um representante do governo, um dos consumidores e um dos agentes do setor que está sendo regulado.

(A): ou seja, dos atores, dos principais *stakeholders* de cada setor, não é?

(J): é;"

Fausto Pereira dos Santos, ANS:

(1): aí a pressão vai ser pra que participar no comitê.

(A): é.

(1): é isso que eu te falo, não é imune...

(A): não, não é, mas isso mudaria alguma coisa ou não? Nada?

(1): depende de quem fosse o comitê, né;

(1):...é, pode ser; eu acho que qualquer possibilidade que você tiver de fazer um mínimo de seleção, de visão, eu acho é razoável, eu acho que não resolve o problema daquilo que eu estava te falando, não...

(A): (xxx) política...

(1): é sempre, como sempre, é da natureza do jogo, da sociedade, de qualquer lugar e de qualquer lugar do mundo, não é tupiniquim, no mundo inteiro é assim; acho que se tiver critérios mais objetivos, né, pra conformação desses perfis eu acho que ajuda, eu acho que ajuda.

(A): mas pra dar, digamos assim, um caráter mais técnico ao processo, o que poderia ser...feito?

(1): eu acho isso...os cargos mais executivos...essa...acho que facilitaria um pouco esse processo, acho que a inscrição de um local, de uma instancia, de um comitê de alguma onde a sociedade pudesse participar acho que ajuda, facilita esse processo...acho que é, não tem mágica, né, também.”

DIVISÃO POLÍTICA-TÉCNICA NAS AGÊNCIAS REGULADORAS

Luiz Guilherme Schymura

quando a agência, ANATEL cria o pré-pago e define que você... as redes de telefonia móvel vão ter uma remuneração alta, o que eu estou fazendo é o seguinte, eu estou aumentando a frota de pré-pagos, tem efeitos de política pública; quando a Susep regula os planos, por exemplo, os planos de previdência privada, ela está definindo o seguinte: “olha, você pra ter um plano de previdência privada, você tem que ter um capital próprio que é não sei quanto por cento do total da sua carteira”, se você aumentar muito o capital próprio torna menos interessante o negócio, se (XXXX) pequeno torna mais, então, de novo, tem o *trade off*, ou você põe em risco os segurados, mais risco mas gera mais competição no mercado ou diminui o risco dos segurados e diminui a competição e o prêmio fica maior, isso é política, tá certo?; então, a gente precisa entender, como sociedade, o que a gente quer: transferir pra uma agência independente, o que que é uma agência independente?, é isso que você colocou muito bem, quer dizer, é aquela que mantém estabilidade de regras, porque?, porque o processo de mudança do seu corpo deliberativo acontece paulatinamente, então quando eu elegi o Fernando Henrique ele tinha uma política...ele foi eleito por um negócio, aí digamos o seguinte, entra o Lula, a plataforma do novo Presidente da República é a seguinte: “assinatura básica de telefonia não existe mais, meu projeto, minha bandeira é acabar com a assinatura básica da telefonia”; então, no momento em que ele entrou, se não tiver uma agência o que que vai acontecer?, no dia seguinte acabou a assinatura básica, o que é uma política...o cara foi eleito por isso, todo mundo quer que a acabe a assinatura básica (risos), seja bom ou ruim, eu não estou nem entrando no mérito, se isso daqui há dois anos acabe com o setor de telefonia, não interessa, a população achou por bem que tem que acabar com a assinatura, se o serviço fica uma porcaria é uma decisão... então a gente quer... será que a gente quer, por exemplo, no caso da assinatura básica, a gente digo sociedade brasileira, que seja paulatinamente, seja...entrou o Presidente da República, quer acabar com a assinatura básica, vai conseguir mas daqui há cinco anos, porque?, porque até ele mudar os diretores pra que isso aconteça vai durar cinco anos, mas a população queria que fosse agora; qual o *trade off* que tá nisso?, quando eu dou esse cinco anos, o investidor sabe disso então ele investe, porque ele sabe que vai levar cinco ou quatro anos pra que um Presidente, ao assumir, possa interferir nas políticas do setor, isso dá tranquilidade ao investidor e ele põe dinheiro, mas por outro lado a sociedade fica nas mãos de uma política antiga, as vezes você quer mudar a política e não pode; então mesmo os órgãos que têm essa autonomia, é uma definição da sociedade, de cada país e não adianta aí muito a gente se fiar nos modelos de outros países, “não porque nos outros

países tem agência pra tal coisa”, tudo bem, mas a gente aqui não quer; eu estou levantando essa questão pra...a complicação que é mesmo o modelo de definir isso que pode mudar a cada instante, porque pode ser que num momento a sociedade tenha achado por bem – sociedade é um negócio tão...os formadores de opinião, a estrutura democrática que nós criamos que estou chamando de sociedade, mas é uma estrutura aí que tem os grupos de poder que tomam as decisões – essas...pode ser que queira mudar esse modelo organizacional que viu que não dá certo; como é que é feito isso?, como é que amadurecem as instituições dentro de um país e tal?; é importante que a gente tenha as instituições mais maduras, porque a gente vê que os países da Europa e os Estados Unidos, o que que é a vantagem deles? O que a teoria econômica, pelo menos, nos ensina em termos de desenvolvimento econômico? Pra você desenvolver um país economicamente você precisa ter instituições sólidas amadurecidas, porque?, porque de alguma maneira isso leva ao desenvolvimento econômico, que funciona assim, ninguém sabe muito bem porque, a gente sabe que é assim e tenta explicar o porque que é assim (risos), mas funciona; então a gente tende a defender modelos em que você tenha institucionalidade mais madura; então o que a gente está buscando hoje, e você foi contratada pra isso, é entender exatamente como é que a gente consegue montar essa institucionalidade de forma que não incomode muito a sociedade, não crie institucionalidade em coisa que, de repente, a sociedade não estão muito disposta a ter; então a tendência é sempre...mas a gente sabe que é bom pra o desenvolvimento econômico, então a gente tá, de novo, a gente tá sempre no *trade off*, o mundo é desgraçado por causa desse negócio; agora, o que a gente já sabe, o que a gente tem uma noção clara é o seguinte: no caso de regular plano de previdência, como é um negócio muito técnico, muito técnico mesmo, que cada vez (XXXX), a parte técnica prevalece sobre a parte política, então nessas coisas mais técnicas a gente tende a favorecer o modelo de independência e nas coisas que são, digamos, menos técnicas, que você não precisa tanto conhecimento técnico a gente tende a favorecer o modelo do governo...um órgão sem autonomia, quem tem é o Presidente da República que decide sobre os destinos disso; mas isso é muito bonito quando a gente tende o seguinte: bolsa família, tem que ficar na Mao de quem? Do governo, é óbvio que é do governo; política monetária, definição de taxas de juros eu acho que ainda é uma coisa complicada, mas tem coisas tipos regular reservas bancárias e tal, tem que ficar num órgão independente, quer dizer, fiscalizar se o sujeito está cumprindo o que o contrato determina, fiscalização dessas empresas concessionárias de telefonia, de energia e tal, estão cumprindo o que tinha sido determinado, estão atendendo a área certa e tal, isso é técnico; agora, o (XXXX) mesmo é uma dificuldade a gente entender o que é que é; então eu acho que a gente está num

processo hoje muito de tentar até...já estar evoluindo, mas de tentar entender exatamente o que nós queremos em termos de transferir para um órgão autônomo e eu acho que nesse momento, algum momento à frente, nós vamos ter que redefinir o papel dessas agências, por um motivo simples ela foi criada...elas foram criadas, as principais há dez anos atrás, com intuito de preservar os interesses do investidor, porque a gente sabia que se não tivesse isso não ia haver investimento privado nesses setores; só que o tempo passou, muita coisa se aprendeu, muita experiência acumulada foi obtida e por conta de discussões ideológicas...não é o PT, não to criticando do PT não, dentro da própria sociedade, eu acho que eu estou botando uma questão aqui muito...que não é claro muita coisa mesmo não, porque a gente fica as vezes numa discussão, eu vejo na imprensa e tudo, é uma coisa muito rasteira assim como tivesse um que é contra e o outro a favor, a coisa é muito mais complexa do que isso, tem coisas...eu tenho duvido se o controle do espectro de frequência de telecomunicações, de frequência eletromagnética tem que ficar na ANATEL; imagina um corpo de cinco caras que não tiveram nenhum voto, que foram nomeados pelo Presidente da República, se esse cara tem noção de saber a hora de entrar com a terceira geração de celular, “pô, nunca sai da zona sul do Rio, eu vou decidir pra sociedade se é hora de botar a terceira geração?”(risos), “será que eu sou o cara mais qualificado pra isso ou é o sujeito de que teve 70 milhões de votos e que está representando a opinião geral?”; eu recebi vários senadores e deputados que vinham me pedir coisas e eu (XXXX), pô o cara tá no papel dele, ele conhece não sei quantas mil pessoas, ele foi eleito por não sei quantas mil pessoas e ele conhece muito melhor do que eu a carência dessas pessoas; então, quer dizer, eu acho que esse modelo precisa ser aprimorado porque talvez o papel das agências em algumas coisas esteja exagerado.

DIVERSIDADE ORGANIZACIONAL E INSTITUCIONAL DOS ORGAOS REGULADORES

Zevi Kahn(Z): Às vezes mais é... é... dependendo da estrutura é... ainda com com setores diversos ou uma equipe única abrangendo o tema da superintendência. É o superintendente é... é... deve ter é... uma experiência, de preferência, na própria é... no próprio conjunto, nas próprias instituições que ele vai regular. É... é muito difícil é... numa área que exige normativas técnicas é... bastar, vamos dizer, uma formação apenas acadêmica. É... eu diria que.. seria essencial em alguma fase da carreira, de preferência não numa fase muito próxima para se evitar problemas de conflitos de interesse, é... o currículo contivesse uma experiência na... em algum tipo de empresa que ele possa regular. É... não há como é... se adquirir esse tipo de experiência somente na... na... na academia. É... entretanto, eu vejo é... que... que ele que... a academia é necessária é... seria interessante, né? agregando por dar uma visão mais geral é... dos aspectos é... regulatórios, né? até tendo conhecimento de outras experiências em outros países outros... outros locais, isso poderia ajudar também é... é... agregar. É... no entanto, a função do superintendente ela é uma... uma função chave absolutamente dentro das agências reguladoras, né? É... isso depende também da estrutura que as empresas, que as agencias praticam. Temos casos aqui como da ANEL, que é uma estrutura horizontal, muito acentuada, né? com cerca de 20 é... superintendências é... o que traz outros tipos de problemas é... na delimitação exata das atividades de cada uma, né? Eu vejo que... é um modelo efetivamente é... descentralização em superintendências. Reconheço por outro lado que a especialização faz com que cada vez mais é... é... se tenha dificuldades em encontrar pessoas que consiga se aprofundar num conjunto muito grande de, de atividades. Então, essa é a minha visão do superintendente, e o processo de escolha é... entendo que deva ser é... com base fortemente é... curricular. Não vejo outra forma de atender.