



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB  
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E  
GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS – FACE  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – PPGA  
DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO**

**A DINÂMICA DAS NOMEAÇÕES PÚBLICAS E A FORMAÇÃO DA  
BUROCRACIA DO ALTO ESCALÃO**

**O caso das nomeações dos diretores da Agência Nacional de Vigilância Sanitária**

**ANDRÉ VAZ LOPES**

Brasília – DF

2022

**ANDRÉ VAZ LOPES**

**A DINÂMICA DAS NOMEAÇÕES PÚBLICAS E A FORMAÇÃO DA  
BUROCRACIA DO ALTO ESCALÃO**

**O caso das nomeações dos diretores da Agência Nacional de Vigilância Sanitária**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA) da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e gestão de Políticas Públicas (FACE) da Universidade de Brasília (UnB) como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Administração.

**Orientador:** Prof. Dr. Diego Mota Vieira

Brasília – DF

2022

# A DINÂMICA DAS NOMEAÇÕES PÚBLICAS E A FORMAÇÃO DA BUROCRACIA DO ALTO ESCALÃO

O caso das nomeações dos diretores da Agência Nacional de Vigilância Sanitária

**ANDRÉ VAZ LOPES**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA) da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e gestão de Políticas Públicas (FACE) da Universidade de Brasília (UnB) como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Administração.

**Orientador:** Prof. Dr. Diego Mota Vieira

Tese aprovada em 19 de maio de 2022.

Comissão Examinadora:

Prof. Dr. Diego Mota Vieira

Orientador (Universidade de Brasília – PPGA/UnB)

Prof. Dr. Felix Garcia Lopez Junior

Examinador Externo (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea)

Prof. Dr. Ricardo Corrêa Gomes

Examinador Externo (Fundação Getúlio Vargas – FGV)

Profa. Dra. Mayla Cristina Costa Maroni Saraiva

Examinadora Interna (Universidade de Brasília – PPGA/UnB)

Profa. Dra. Patrícia Guarnieri

Examinadora Interna (Universidade de Brasília – PPGA/UNB) - Suplente

*Aos meus pais, João e Helen, e ao meu filho, Mateus.*

## AGRADECIMENTOS

Agradeço ao professor Diego Mota Vieira, por ter aceitado me orientar, mesmo com o curso já em andamento, o que certamente impõe um desafio a mais nessa jornada. A sua paciência, confiança e disponibilidade foram fundamentais para conclusão deste trabalho.

Ao professor Paulo Bermejo, pela orientação no início do curso, que contribuiu de maneira única com a minha preparação para realização deste e de outros estudos. Aos professores Tomás de Aquino, Josivânia Farias e Gisela Demo, por tudo que puderam me ensinar nas suas disciplinas. À equipe administrativa do PPGA/UnB, Edvania e Selma, por todo apoio e cordialidade quando precisei. Aos colegas do Grupo de Pesquisa em Governo e Políticas Públicas do PPGA/UnB, pela parceria e incentivo ao longo do curso.

À professora Lucilaine Pascuci pela avaliação do ensaio teórico, e aos professores Adalmir Gomes e Cecília Olivieri, pela participação na banca de qualificação, etapas fundamentais para estruturação desta pesquisa. Aos professores Ricardo Gomes e Mayla Saraiva, por aceitarem participar da defesa desta Tese. Ao professor Felix Garcia Lopez, pela participação em todas as etapas deste doutorado, desde a avaliação do ensaio teórico, passando pela participação na banca de qualificação, até a defesa do trabalho final. Todas as suas contribuições foram extremamente valiosas!

À professora Maria Júlia Pantoja, pelo constante incentivo ao longo dessa caminhada. Ao dr. Jarbas Barbosa, ex-diretor-presidente da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, por acreditar na importância da formação acadêmica para o desenvolvimento do serviço público, e permitir que eu pudesse me dedicar integralmente ao doutorado. Ao meu amigo e colega de trabalho, Pedro Ivo Sebba Ramalho, pela frutífera discussão que sempre mantivemos a respeito da gestão pública, e por todo o seu apoio para que esta pesquisa pudesse ser realizada. Conviver com você é um aprendizado constante!

Àqueles participaram das entrevistas que integram esta Tese, não apenas como fonte de informação para a pesquisa, mas, principalmente, por toda experiência transmitida sobre a vigilância sanitária, a regulação e a gestão pública brasileira. Foi um prazer ouvir vocês!

Aos meus pais Helen e João, pelo apoio incondicional e irrestrito em todos os momentos! Ao meu irmão, Alan, por ser exemplo e fonte de inspiração para mim. À minha sogra, Maria das Dores, por toda ajuda, dedicação e incentivo ao longo dessa trajetória. Ao meu filho, Mateus, que mesmo sem saber ainda, foi a minha maior motivação e alegria nessa parte final do curso! E, especialmente, à Míriam, minha mulher, esposa, companheira e amiga, que esteve ao meu lado em todos os momentos alegres e difíceis, nas vitórias e nos tropeços. Eu sei que também não foi fácil para você, e esta conquista também é sua!

À todos os amigos e colegas que torceram por mim, e de alguma maneira contribuíram com a minha formação!

Muito Obrigado!

## RESUMO

Esta Tese se localiza no campo dos estudos da burocracia, a partir do olhar sobre as nomeações para cargos do alto escalão do governo federal. Apesar da variedade dos estudos nesse campo, a literatura aponta que ainda há incertezas sobre o que determina as nomeações que não seguem a lógica da vinculação partidária, sendo necessárias mais pesquisas sobre o que influencia e o que motiva as decisões a respeito de quem será nomeado, sobre o papel que outros atores desempenham no processo decisório das nomeações, e sobre as implicações da dinâmica das nomeações na governança pública. Outros trabalhos até aqui ofereceram explicações limitadas sobre essas questões, especialmente por não avançar sobre três questões: o contexto em que as nomeações ocorrem, a trajetória daqueles que são nomeados, e, especificamente no caso brasileiro, o papel do Congresso Nacional no processo de nomeação. A presente pesquisa procurou contribuir com o preenchimento dessas lacunas, tendo como objetivo principal explicar de que maneira a dinâmica das nomeações molda a burocracia do alto escalão, adotando como locus de estudo as nomeações dos diretores de uma Agência Reguladora independente. Para alcançar esse objetivo, a Tese foi organizada em quatro estudos independentes e complementares, onde cada um deles procurou responder a uma das seguintes questões: (1) De que maneira a dinâmica das nomeações públicas é retratada nas pesquisas recentes? (2) De que forma o contexto influencia o estabelecimento das regras e critérios que integrarão a dinâmica das nomeações? (3) Como o processo sob responsabilidade do Congresso Nacional interfere nas nomeações? (4) De que maneira as nomeações públicas moldam o perfil da burocracia do alto escalão? O primeiro estudo teve enfoque teórico e foi composto por uma revisão sistemática da literatura dos últimos dez anos; os demais foram resultado de um estudo de caso qualitativo a respeito das nomeações dos diretores da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa, no período de janeiro de 1999 a julho de 2021. Os estudos se basearam em entrevistas, e análises bibliográfica e documental, adotando como arcabouço teórico a literatura sobre o novo institucionalismo e o Modelo de Múltiplos Fluxos (estudo 1); o controle político da burocracia (estudo 2); e o ativismo burocrático, a burocracia representativa e a ação programática (estudo 3). A análise conjunta dos três estudos empíricos permitiu explicar que a dinâmica das nomeações forma a burocracia do alto escalão ao estabelecer uma identidade social dominante nessa camada das organizações públicas. O contexto em que as nomeações acontecem organiza as regras que as regulam. Essas regras, traduzidas no processo de nomeação, permite a entrada de pessoas com diferentes perfis, que irão gerar uma conformação técnica, política, representativa, ativista ou programática da burocracia dos cargos superiores da burocracia estatal.

**Palavras-chave:** nomeações públicas, cargos de livre nomeação, burocracia, agências reguladoras, Anvisa.

## ABSTRACT

This thesis is located in the field of bureaucracy studies, from the perspective of appointments to high-ranking positions in the federal government. Despite the variety of studies in this field, the literature points out that there are still uncertainties about what determines appointments that do not follow the logic of party affiliation, and more research is needed on what influences and what motivates decisions about who will be appointed, on the role that other actors play in the decision-making process of appointments, and on the implications of appointment dynamics in public governance. Other works so far have offered limited explanations on these issues, especially for not advancing on three issues: the context in which nominations take place, the trajectory of those who are nominated, and, specifically in the Brazilian case, the role of the National Congress in the nomination process. The present research sought to contribute to filling these gaps, with the main objective of explaining how the dynamics of appointments shapes high-level bureaucracy, adopting as a locus of study the appointments of the directors of an independent Regulatory Agency. To achieve this objective, the Thesis was organized into four independent and complementary studies, each of which sought to answer one of the following questions: (1) How is the dynamics of public appointments portrayed in recent research? (2) How does the context influence the establishment of rules and criteria that will integrate the dynamics of appointments? (3) How does the process under the responsibility of the National Congress interfere with appointments? (4) How do public appointments shape the profile of the top bureaucracy? The first study had a theoretical focus and was composed of a systematic review of the literature of the last ten years; the others were the result of a qualitative case study regarding the appointments of directors of the National Health Surveillance Agency - Anvisa, from January 1999 to July 2021. The studies were based on interviews, and bibliographic and documental analyses, adopting as a theoretical framework the literature on the new institutionalism and the Multiple Flows Model (study 1); the political control of bureaucracy (study 2); and bureaucratic activism, representative bureaucracy and programmatic action (study 3). The joint analysis of the three empirical studies allowed us to explain that the dynamics of appointments form the high-level bureaucracy by establishing a dominant social identity in this layer of public organizations. The context in which appointments take place organizes the rules that regulate them. These rules, translated into the nomination process, allow the entry of people with different profiles, which will generate a technical, political, representative, activist or programmatic conformation of the bureaucracy of the higher positions of the state bureaucracy.

**Keywords:** public appointments, freely appointed positions, bureaucracy, regulatory agencies, Anvisa.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1.</b> Fluxograma PRISMA para o processo de revisão de literatura .....	28
<b>Figura 2.</b> Artigos publicados por ano .....	29
<b>Figura 3.</b> Modelo Geral da dinâmica das nomeações públicas .....	32
<b>Figura 4.</b> Modelo Detalhado da dinâmica das nomeações públicas .....	37
<b>Figura 5.</b> Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon .....	52
<b>Figura 6.</b> Modelo de Múltiplos Fluxos aplicado à criação da Anvisa .....	71
<b>Figura 7.</b> Perfil dos diretores nos diferentes governos .....	116
<b>Figura 8.</b> Composição da diretoria colegiada da Anvisa, considerando apenas os cargos ocupados .....	117
<b>Figura 9.</b> Frequência das manifestações dos diretores nas sabatinas em relação aos temas selecionados .....	121
<b>Figura 10.</b> Dinâmica das nomeações dos dirigentes da Anvisa .....	136

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1.</b> Resumo dos estudos que compõe a tese .....	18
<b>Tabela 2.</b> Escopo/Tema principal dos artigos incluídos na revisão.....	30
<b>Tabela 3.</b> Características das nomeações por patrocínio e por mérito.....	34
<b>Tabela 4.</b> Especificidades das correntes do novo institucionalismo.....	48
<b>Tabela 5.</b> Quantidade de entrevistados .....	53
<b>Tabela 6.</b> Categorias de análise relacionadas ao contexto .....	55
<b>Tabela 7.</b> Categorias de análise relacionadas aos Múltiplos Fluxos.....	56
<b>Tabela 8.</b> Resumo dos fatos político-institucionais mais relevantes na evolução da Vigilância Sanitária federal no Brasil (Séculos XIX e XX).....	61
<b>Tabela 9.</b> A dinâmica das nomeações dos diretores da Anvisa a partir do novo institucionalismo.....	74
<b>Tabela 10.</b> Categorias de Análise .....	82
<b>Tabela 11.</b> Quantidade de entrevistados .....	83
<b>Tabela 12.</b> Efeitos característicos das nomeações representativas, de confiança e técnicas .....	105
<b>Tabela 13.</b> Categorias de análise .....	108
<b>Tabela 14.</b> Graduação dos diretores sabatinados.....	111
<b>Tabela 15.</b> Maior formação acadêmica dos diretores sabatinados .....	111
<b>Tabela 16.</b> Área da maior formação acadêmica dos diretores sabatinados que possuíam pós-graduação.....	112
<b>Tabela 17.</b> Vínculo do diretor sabatinado com o serviço público .....	113
<b>Tabela 18.</b> Último local de atuação antes da sabatina .....	113
<b>Tabela 19.</b> Filiação partidária dos diretores no momento da sabatina.....	114
<b>Tabela 20.</b> Agrupamento dos diretores conforme formação e experiência profissional .....	115
<b>Tabela 21.</b> Quantidade de diretores indicados por Presidente da República.....	116
<b>Tabela 22.</b> Destino dos diretores após a saída do cargo .....	129

## SUMÁRIO

<b>1. Introdução.....</b>	<b>13</b>
1.1. Objetivo e estrutura da Tese .....	16
1.2. A escolha do caso de estudo e a relevância da pesquisa.....	18
<b>2. A dinâmica das nomeações públicas: um modelo explicativo a partir da revisão sistemática da literatura recente .....</b>	<b>22</b>
2.1. Introdução .....	22
2.2. Moldando a burocracia: as nomeações públicas como ferramenta política.....	24
2.3. Método de pesquisa .....	25
2.3.1. Elegibilidade dos artigos .....	26
2.3.2. Fontes de informação e estratégia de busca.....	27
2.4. Resultados e discussão .....	28
2.4.1. Características gerais dos estudos.....	29
2.4.2. A dinâmica das nomeações públicas .....	31
2.5. Possibilidades para futuras pesquisas .....	38
2.6. Conclusão.....	41
<b>3. O tempo e o espaço das regras do jogo: a importância do contexto na dinâmica das nomeações públicas.....</b>	<b>43</b>
3.1. Introdução .....	43
3.2. Instituições e novo institucionalismo.....	46
3.2.1. Modelo de Múltiplos Fluxos sob a ótica institucional.....	50
3.3. Método de pesquisa .....	53
3.4. Resultados e discussão .....	57
3.4.1. Contexto temporal e organizacional da criação da Anvisa.....	57
3.4.2. A janela de oportunidade para a mudança no modelo de nomeação dos dirigentes da vigilância sanitária .....	65
3.5. Conclusão.....	72
<b>4. Um jogo de cartas marcadas? o escrutínio parlamentar das nomeações dos chefes das Agências Reguladoras brasileiras .....</b>	<b>76</b>
4.1. Introdução .....	76
4.2. Delegação, controle e as nomeações dos chefes das Agências Reguladoras...	78
4.3. Método de pesquisa .....	81
4.4. Resultados e discussão .....	84
4.4.1. Panorama do caso estudado .....	84
4.4.2. Como é o comportamento dos Senadores nas audiências de pré-nomeação (sabatinas)?.....	86
4.4.3. Quais os resultados do escrutínio parlamentar? .....	88

4.4.4. Quais as implicações das nomeações passarem pelo escrutínio parlamentar?.....	90
4.5. Conclusão.....	95
<b>5. Além do mérito e do patrocínio: as nomeações públicas como representatividade, ativismo e ação programática.....</b>	<b>98</b>
5.1. Introdução.....	98
5.2. Burocracia representativa, ativismo burocrático e ação programática .....	101
5.3. A Agência Nacional de Vigilância Sanitária: breve panorama sobre o caso de estudo .....	106
5.4. Método de pesquisa .....	107
5.5. Resultados e discussão.....	109
5.5.1. Sanitaristas e reguladores: as mudanças no perfil da diretoria da Anvisa	109
5.5.2. Quem proteger e o que promover: as prioridades e preocupações presentes nas manifestações dos diretores nas sabatinas .....	118
5.5.3. Os diretores como ativistas e atores programáticos .....	123
5.5.4. As nomeações como representação ativa: as percepções das partes interessadas sobre a mudança no perfil da diretoria.....	126
5.6. Conclusão.....	129
<b>6. Considerações finais.....</b>	<b>132</b>
<b>7. Referências.....</b>	<b>139</b>
<b>Apêndice A – Relação de documentos e outros materiais analisados.....</b>	<b>156</b>
<b>Apêndice B – Relação nominal dos entrevistados .....</b>	<b>158</b>
<b>Apêndice C – Relação codificada dos entrevistados.....</b>	<b>161</b>
<b>Apêndice D – Roteiro de Entrevista.....</b>	<b>162</b>
<b>Apêndice E – Relação dos Diretores da Anvisa (janeiro de 1999 a julho de 2021) .....</b>	<b>163</b>
<b>Apêndice F – Sabatinas dos indicados para a diretoria da Anvisa (janeiro de 1999 a julho de 2021).....</b>	<b>164</b>

## 1. Introdução

Este trabalho se localiza no campo dos estudos da burocracia, a partir do olhar sobre as nomeações públicas para cargos do alto escalão do governo federal. A tese aqui defendida é que a dinâmica das nomeações dos altos funcionários públicos influencia a conformação da burocracia estatal, de acordo com os critérios e processos utilizados nas escolhas desses funcionários, que são determinados pelas regras estabelecidas a partir de um contexto específico.

Para sustentar essa tese, foi realizado um estudo de caso qualitativo a respeito das nomeações dos diretores da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa, desde a sua criação em janeiro de 1999 até julho de 2021. Essa pesquisa foi dividida em três artigos independentes e complementares, que se somaram a um estudo teórico inicial, baseado em uma revisão sistemática da literatura sobre o tema.

As nomeações tratadas aqui são aquelas realizadas de maneira discricionária, ainda que estejam submetidas a um rito formal específico que possa limitar o poder de escolha de quem nomeia. No caso brasileiro, essas nomeações se destinam ao preenchimento de cargos comissionados de assessoramento ou chefia, os chamados cargos de livre nomeação. O trabalho se concentra nos cargos de alto escalão, delimitados como aqueles que estão no topo das organizações, como é o caso dos diretores das Agências Reguladoras.

Esse tipo de nomeação não está incluído no sistema de mérito tradicional do concurso público realizado para ocupação de cargos efetivos, embora em alguns casos também existam critérios mínimos de qualificação e experiência para que a nomeação ocorra, como é o caso específico estudado. Em outros países, mesmo com algumas especificidades em cada nomenclatura, esse tipo de nomeação é chamado de nomeação política, nomeação presidencial, nomeação executiva, ou, simplesmente, nomeação pública, que é o termo comum que será utilizado ao longo deste trabalho.

As pesquisas até aqui tratam das nomeações públicas especialmente sob a ótica da dicotomia entre mérito e patrocínio, procurando identificar o quanto as organizações públicas são politizadas e quais as vantagens e desvantagens entre favorecer um ou outro critério (Lopes & Vieira, 2020). Para identificar o quanto as organizações estão politizadas, a principal variável analisada é a vinculação partidária, embora essa já não seja a explicação mais importante das nomeações por patrocínio (Albrecht, 2021; Cooper

et al., 2020; Lopez & Silva, 2019; Scherlis, 2013). Sobre as implicações dos dois critérios de nomeação, a literatura passada tratou, principalmente, do desempenho dos governos (Andersen, 2018; Fuenzalida & Riccucci, 2018; Gallo & Lewis, 2012; Gilmour & Lewis, 2006), do controle da corrupção (Bersch et al., 2017; Oliveros & Schuster, 2018) e da eficiência administrativa (Bilhim, 2013, 2017).

Apesar da variedade dos aspectos estudados, ainda há incertezas sobre o que determina as nomeações que não seguem a lógica da vinculação partidária, sendo necessárias mais pesquisas sobre o que influencia e o que motiva as decisões a respeito de quem será nomeado (Lopez & Praça, 2018; Staronova & Rybář, 2021), e sobre as implicações da dinâmica das nomeações na governança que forma a burocracia pública (Cocciasecca et al., 2021; Panizza et al., 2019; Sancino et al., 2017).

Como identificado na revisão da literatura que integra o **Capítulo 1** desta Tese, alguns trabalhos mais recentes tentaram avançar sobre essas lacunas, investigando de que maneira as nomeações são influenciadas, por exemplo, pelas características das organizações, pelas tradições administrativas, pelo nível ou importância do cargo, ou pelo setor de atuação da agência pública (e.g. Batista & Lopez, 2021; Hollibaugh & Rothenberg, 2020; Kopecký et al., 2016; Mikkelsen, 2018; Palotti & Cavalcante, 2018). No entanto, segundo os achados da revisão da literatura citada anteriormente, esses trabalhos não avançaram sobre duas questões fundamentais: o contexto em que as nomeações ocorrem e a trajetória daqueles que são nomeados.

As nomeações envolvem diferentes fatores que não podem ser analisados descolados do contexto institucional, político e social onde ocorrem (Batista & Lopez, 2021; Chudnovsky, 2017; Field, 2021). O contexto molda os resultados, e um determinado mecanismo causal pode ter consequências diferentes a depender do tempo, do espaço e do ambiente em que eles se materializam (Ancelovici, 2021; Falleti & Lynch, 2009; Tilly & Goodin, 2006). Ou seja, um mesmo tipo de organização ou nível de cargo pode ensejar nomeações com critérios diferentes, a depender do contexto em que elas ocorrem. Assim, a análise conjunta dos fatores contextuais pode oferecer outras explicações para a dinâmica das nomeações e a sua influência na formação da burocracia.

A segunda questão ainda a ser mais bem explorada, diz respeito à trajetória dos nomeados. Como citado anteriormente, em geral, os estudos analisam o perfil de quem é nomeado especialmente a partir da sua filiação partidária, o que caracterizaria uma nomeação por patrocínio, que supõe um maior controle político (Bach, 2020). No entanto,

os indivíduos possuem ideias, valores e interesses próprios, e a sua carreira irá interferir nas preferências políticas e nas suas decisões (Abers & Keck, 2013; Adolph, 2015). Ou seja, o comportamento e as políticas defendidas pelos nomeados são influenciadas também pelas suas ideologias próprias, objetivos particulares, identificações emocionais, limites de personalidade, preconceitos e posturas morais (R. Baldwin et al., 2012).

Por exemplo, Lapuente e colaboradores (2020) mostram que os altos funcionários públicos com experiência no setor privado têm valores gerenciais mais fortes, e a carreira mais longa no setor público reforça os valores de imparcialidade e equidade. Dahlström e colaboradores (2012) sugerem que, entre políticos e burocratas, não há “tipo” melhor ou pior, mas sim “tipos diferentes”, em razão das suas expectativas de carreira, dos seus valores e formas de responsabilização. Segundo Lewis (2008), os burocratas, ou aqueles nomeados com base no mérito, tentem a olhar os problemas e as soluções a partir da missão das organizações públicas, enquanto os políticos, ou os nomeados por patrocínio, tendem a ser mais comprometidos com os objetivos dos líderes eleitos.

A ação dos nomeados pode seguir diferentes caminhos e objetivos, como uma lógica estratégica e normativa de atender aos objetivos de um programa político (Hornung & Bandelow, 2020), em busca de autoridade ou para assegurar o sucesso e a carreira de longo prazo (Bandelow et al., 2021; Genieys & Smyrl, 2008), ou, ainda, seguir um comportamento altruísta na defesa de uma causa, baseado em valores não necessariamente econômicos (Abers, 2019, 2021; Abers et al., 2018).

Assim, os estudos sobre a trajetória de quem é nomeado, a sua carreira e a sua biografia, são um caminho importante para a pesquisa sobre as nomeações públicas, tanto por influenciar as decisões sobre a escolha de quem será nomeado, quanto pelo seu impacto nas políticas públicas que serão empreendidas (Albrecht, 2021; Bach, 2020; Staronova & Rybář, 2021).

Para uma explicação mais ampla da dinâmica das nomeações públicas, soma-se ainda uma terceira questão identificada em outra recente revisão da literatura, realizada por Coccia et al. (2021): o processo de nomeação. As pesquisas sobre esse tema se dedicaram a explorar os procedimentos formais das nomeações do ponto de vista gerencial, restando ainda uma lacuna sobre o papel que outros atores desempenham no processo decisório das nomeações (Coccia et al., 2021).

Especificamente sobre o caso brasileiro, um ator pouco analisado na dinâmica das nomeações é o Congresso Nacional (Lopes & Vieira, 2022). No Brasil, o Presidente da República tem o poder de nomear livremente a maior parte dos funcionários de alto escalão do Poder Executivo. Porém, para alguns poucos cargos, as nomeações precisam ser submetidas à aprovação prévia do parlamento, como no caso dos diretores do Banco Central, dos chefes de missão diplomática permanente, e dos diretores das Agências Reguladoras independentes (Constituição, 1988; Lei nº 13.848, 2019).

O escrutínio parlamentar pode ser uma importante instância de controle do poder presidencial de nomeação, que serve como uma salvaguarda para que haja um limite nas nomeações por patrocínio (Matthews, 2020). Ao participar do processo de nomeação, o parlamento interfere, explicita ou implicitamente, no critério de escolha dos nomeados e no perfil de quem será escolhido, gerando impactos na formação e atuação da burocracia (R. Hazell, 2019; Matthews & Flinders, 2015; Shin, 2016), o que reforça a relevância de uma agenda de pesquisa nesse campo (Matthews, 2020).

### 1.1. Objetivo e estrutura da Tese

A partir das lacunas apontadas anteriormente, esta Tese tem como objetivo principal **explicar de que maneira a dinâmica das nomeações molda a burocracia do alto escalão**, adotando como lócus de estudo as nomeações dos diretores de uma Agência Reguladora independente brasileira. Para alcançar esse objetivo geral, foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- (1) Descrever de que maneira a **dinâmica** das nomeações públicas é retratada nas pesquisas recentes;
- (2) Analisar a influência do **contexto** no estabelecimento das regras e critérios que integrarão a dinâmica das nomeações;
- (3) Analisar como o **processo** sob responsabilidade do Congresso Nacional interfere nas nomeações;
- (4) Explicar como as nomeações públicas moldam o **perfil** da burocracia do alto escalão.

A pesquisa foi dividida em quatro estudos independentes e complementares, que procuraram, cada um deles, atender a um dos objetivos específicos citados acima. O primeiro estudo (**Capítulo 1**), revisou a literatura recente para sistematizar o conhecimento sobre a dinâmica das nomeações públicas, e apontar possibilidades de pesquisas futuras. A partir dessa revisão, foi proposto um modelo geral da dinâmica das nomeações públicas, que resume o argumento da Tese e orienta a organização dos demais estudos. A revisão inicialmente foi realizada até o ano de 2019, e, posteriormente foi atualizada com as publicações até dezembro de 2021.

O segundo estudo (**Capítulo 3**) explorou o contexto de criação da Anvisa para indicar a sua relação com a mudança nas regras que regulam a nomeação dos diretores da Agência, e, conseqüentemente, nos critérios usados nas escolhas desses dirigentes. Esta pesquisa utilizou uma aproximação da teoria institucional com o Modelo de Múltiplos Fluxos proposto por Kingdon (2014), apresentando uma nova possibilidade teórica para o estudo das nomeações públicas.

O terceiro estudo (**Capítulo 1**) tratou do papel do Senado Federal nas nomeações dos diretores da Anvisa, explorando o comportamento dos senadores e as implicações das nomeações serem submetidas a essa instância decisória. O quarto estudo (**Capítulo 1**) se concentrou na análise do perfil dos diretores da Agência e nas suas mudanças ao longo do tempo. Esse capítulo adotou como linha teórica a literatura sobre a burocracia representativa, o ativismo burocrático e a ação programática, para sugerir que os nomeados não agregam apenas um perfil leal ao governo ou competente tecnicamente, mas também um perfil representativo, ativista ou programático. As características gerais dos estudos que compõe a Tese estão resumidas na

**Tabela 1.**

**Tabela 1.** Resumo dos estudos que compõe a tese

<b>Estudo</b>	<b>Questão Central</b>	<b>Foco</b>	<b>Abordagem metodológica</b>	<b>Abordagem teórica</b>
I	De que maneira a dinâmica das nomeações públicas é retratada nas pesquisas recentes?	Estado da arte sobre a dinâmica das nomeações	Teórico Revisão Sistemática da Literatura	-----
II	De que forma o contexto influencia no estabelecimento das regras e critérios que integrarão a dinâmica das nomeações?	Relação entre o contexto e as regras das nomeações	Empírico Estudo de Caso Revisão bibliográfica, revisão documental e entrevistas	Novo institucionalismo e Modelo de Múltiplos Fluxos
III	Como o processo sob responsabilidade do Congresso Nacional interfere nas nomeações?	Papel do processo na dinâmica das nomeações	Empírico Estudo de Caso Revisão documental e entrevistas	Delegação e controle político da burocracia
IV	De que maneira as nomeações públicas moldam o perfil da burocracia do alto escalão?	Perfil e trajetória dos nomeados	Empírico Estudo de Caso Revisão documental e entrevistas	Burocracia representativa, ativismo burocrático e Quadro de Ações Programáticas

**Fonte:** Elaboração própria

## 1.2. A escolha do caso de estudo e a relevância da pesquisa

A pesquisa empírica se caracteriza como um estudo de caso instrumental (Alves-Mazzotti, 2006; Stake, 2006), que se debruçou sobre a situação específica das nomeações dos diretores da Anvisa, como forma de compreender melhor a dinâmica das nomeações do alto escalão, questão que não é exclusiva do caso estudado. Ou seja, embora trate-se de um estudo de caso único, com abordagem predominantemente qualitativa, que não se propõe a uma generalização estatística, os resultados encontrados e o próprio caminho

proposto para a pesquisa, apontam indicativos para estudos futuros, que podem testar e validar (ou não) as conclusões desta Tese em outros casos semelhantes, possibilitando o avanço da teoria sobre as nomeações públicas por meio de uma generalização analítica (Yin, 2001, 2016) ou naturalística (Stake, 2006).

A escolha do caso estudado e a relevância da pesquisa seguem justificativas que se aproximam. A escolha da Anvisa se deve principalmente por quatro fatores. Primeiro, por ser uma Agência independente. Por tratar-se de uma organização com reduzidos controles *ex-post* relacionados a atuação dos seus dirigentes, como, por exemplo, a possibilidade de demissão ou interferência nas decisões, a escolha de quem será nomeado tem um papel ainda mais relevante (Hollibaugh, 2018; Hollibaugh & Rothenberg, 2018).

Por um lado, os mecanismos de proteção dos dirigentes das Agências são importantes para a independência e a autonomia dessas organizações, consideradas como pilares de uma boa governança regulatória (Brown et al., 2006; Correa et al., 2019; OECD, 2014, 2016; Stern, 1997) e pré-requisitos para garantir a credibilidade e a estabilidade da política regulatória (Pavón Mediano, 2020). Mas, por outro, a escolha desses atores também é determinante para o alinhamento entre as decisões regulatórias e as agendas dos governos (Flinders & Matthews, 2010; R. Nunes et al., 2015). Por essas razões, o processo e os critérios de nomeação dos chefes dos órgãos reguladores estão entre os principais indicadores utilizados para avaliar a qualidade da governança regulatória (OECD, 2014, 2016). No entanto ainda há pouca construção teórica e prática sobre a dinâmica das nomeações desses atores, representando um campo que ainda requer maior aprofundamento (Berg, 2016; Koske et al., 2016).

Assim, esta Tese apresenta uma importante contribuição para esse campo de estudos, com uma pesquisa empírica sobre a dinâmica das nomeações em uma Agência Reguladora independente de grande porte, que analisa, em conjunto, a influência do contexto em que as nomeações ocorrem, as implicações de um processo de nomeação que é típico para esse modelo de organização tanto no Brasil como em outros países, e as mudanças no perfil dos dirigentes a partir das suas trajetórias.

A segunda motivação da escolha do caso se deve ao fato da Anvisa contar com uma mudança clara e concreta na dinâmica das suas nomeações, como está mais bem detalhado no **Capítulo 3**. Essa característica permite uma delimitação mais precisa do espaço temporal de análise, questão importante para análise do contexto (Falleti & Lynch,

2009; Pierson, 2000). Ao analisar diferentes fatores contextuais, de maneira conjunta, como motivadores das regras que são estabelecidas para as nomeações, esta pesquisa oferece uma segunda contribuição para os estudos das nomeações públicas, que geralmente se limitam um fator específico, como relatado na **Introdução**.

Ainda sobre a análise do contexto, a pesquisa procurou aproximar a literatura da teoria institucional e as ideias do Modelo de Múltiplos Fluxos (Kingdon, 2014), o que indicou uma proveitosa possibilidade de avanço teórico para a análise das nomeações públicas. Ao se basear nas lentes do novo institucionalismo para análise dos fluxos de problemas, soluções e político, a pesquisa também sugere uma oportunidade para aprimorar a aplicação do próprio modelo aprestado por Kingdon (2014).

A terceira justificativa para escolha da Anvisa como caso de estudo é em razão do seu processo de nomeação contar com a participação do Senado Federal. Há uma escassez de estudos latino-americanos, e, em especial, brasileiros, que se aprofundam na investigação sobre o papel do parlamento na dinâmica das nomeações públicas (Lopes & Vieira, 2022). Como poderá ser visto no **Capítulo 1**, os poucos estudos que se debruçaram sobre esse campo no Brasil, se limitam a relatórios técnicos não publicados em revistas científicas, visões panorâmicas sobre as aprovações das indicações, e algumas raras exceções que investigaram as nomeações dos diretores do Banco Central. Assim, a Tese também apresenta uma contribuição teórica e empírica ao analisar o comportamento dos senadores e as implicações das nomeações serem submetidas ao escrutínio parlamentar.

O quarto fator que levou à escolha do caso estudado está relacionado à abrangência de atuação da Anvisa. Por ser uma Agência que lida com uma grande diversidade de atores e que não se limita apenas a um setor produtivo específico, há uma ampla variedade de interesses concorrentes em jogo, e que envolvem programas políticos, causas altruístas, e expectativas econômicas. Isso torna as nomeações dos diretores da Agência um campo fértil para o estudo da representatividade, do ativismo e da ação programática, além do controle político e da proteção da burocracia. Nesse caminho, a Tese apresenta ainda uma outra contribuição para o estudo das nomeações públicas, ao incluir as perspectivas trazidas pela teoria da burocracia representativa, do ativismo burocrático e do Quadro de Ações Programáticas, para a análise das trajetórias dos nomeados, como fonte importante de informação e discussão a respeito das implicações da dinâmica das nomeações na formação da burocracia do alto escalão.

Por fim, é importante destacar que, além da sua contribuição teórica, esta Tese procurou oferecer uma explicação da dinâmica das nomeações públicas para os profissionais que atuam no setor público, na formulação e execução de políticas públicas, e na operacionalização da burocracia estatal brasileira. Em muitos países, há um consenso sobre a importância da profissionalização do alto escalão para qualquer reforma administrativa (Chudnovsky, 2017), e o Brasil tem tentado, ainda que lentamente e de forma pontual, avançar sobre essa questão. As explicações para a dinâmica da ocupação dessa camada da administração pública trazidas aqui, podem fornecer subsídios valiosos para aqueles que estão dentro da burocracia e pretendem desenvolver programas públicos nesse campo. Nesse sentido, o trabalho priorizou o uso de uma linguagem simples e acessível também para aqueles que não são pesquisadores.

Essa contribuição atende a uma provocação dos editores de algumas das mais importantes revistas no campo da administração pública, sobre a relevância da aproximação entre a ciência e a prática nos estudos dessa área (McDonald et al., 2022). Como apontado por esses editores, há um dilema que envolve essa decisão: pesquisas escritas com o olhar para os profissionais que atuam na área, tem um potencial menor de serem citadas, mas, porém, “enquanto um artigo altamente científico pode receber citações adicionais de um autor, um artigo que também fala à prática pode ter maior potencial para fazer uma contribuição significativa para as comunidades ao nosso redor.” (McDonald et al., 2022, p. 65, tradução nossa). Nós fizemos a nossa escolha.

## 2. A dinâmica das nomeações públicas: um modelo explicativo a partir da revisão sistemática da literatura recente

### Resumo

Os políticos utilizam as nomeações públicas para fazer com que a burocracia estatal priorize as agendas do seu interesse, variando entre escolhas que conferem maior lealdade ou maior competência. Para tornar esse processo mais complexo, também é preciso fazer acordos com aliados, recompensar grupos de interesse ou isolar determinadas agências de iniciativas clientelistas. Essa mistura de objetivos influencia o perfil de quem será nomeado, e, conseqüentemente, os resultados que serão alcançados. Para organizar o conhecimento sobre essa dinâmica das nomeações, este trabalho realizou uma revisão sistemática da literatura dos últimos dez anos, envolvendo 48 artigos publicados em periódicos de alta qualidade. Os resultados mostram que a literatura se concentra na dicotomia entre as nomeações por patrocínio e por meritocracia, e nos efeitos das escolhas por confiança ou competência, indicando que estudos futuros deveriam se debruçar sobre outros fatores contextuais que poderiam influenciar a dinâmica das nomeações, especialmente através de mais pesquisas qualitativas.

**Palavras-Chave:** nomeações públicas; nomeações políticas; burocracia; revisão da literatura

### 2.1. Introdução

As nomeações públicas representam uma importante ferramenta para mover a burocracia na direção das agendas prioritárias dos governos (Wood & Waterman, 1991), aproximando o Estado da sociedade (Flinders & Matthews, 2010). Por outro lado, quando utilizadas apenas como mecanismo para angariar poder, apoio político e reforçar as iniciativas clientelistas ou corporativistas, as nomeações podem prejudicar a gestão pública, impactando negativamente a capacidade administrativa e as políticas de longo prazo (Andersen, 2018; Gallo & Lewis, 2012; Loureiro et al., 2010), se tornando uma prática contraproducente para a implementação das agendas de governo e atendimento das necessidades da população (Moynihan & Roberts, 2010). Portanto, compreender a dinâmica das nomeações públicas se mostra relevante tanto em razão das suas implicações na gestão da máquina pública, quanto na formulação e implementação das políticas de interesse da sociedade.

Na concepção weberiana, a burocracia existe para cumprir a lei, respeitando a ordem democrática, estabelecida por uma relação hierárquica entre os políticos eleitos e os burocratas (Weber, 1999). Os políticos eleitos tem a delegação para definir as agendas que serão priorizadas, e, portanto, é legítimo que possam adotar ações de incentivo e punição para que a burocracia atue no sentido desejado (Wood & Waterman, 1991). Uma

importante possibilidade para exercer esse poder é o de nomear e demitir os funcionários no sistema decisório do Estado (Nistotskaya & Cingolani, 2016). Porém esse poder não é exercido livremente, e os governantes podem enfrentar resistências da própria burocracia, de grupos opositores, ou da própria sociedade, que podem influenciar a institucionalização de mecanismos que limitem ou controlem a discricionariedade decisória do governante do momento.

Por essas razões, as nomeações são tema recorrente no estudo da administração pública (Lopes & Vieira, 2020). Apesar disso, há pouca sistematização do conhecimento produzido até aqui. Como exceção, recentemente Cocciasecca e colaboradores (2021) apresentaram uma revisão sistemática da literatura que analisou os estudos sobre o tema de acordo com quatro categorias: área geográfica, estrutura teórica, método de pesquisa e definição organizacional. Mesmo com o valioso esforço daqueles autores, o trabalho contou com algumas limitações, como a adoção de uma abordagem gerencial, excluindo as contribuições da ciência política; e a inclusão no Academic Journal Guide da Association of Business Schools, e apenas o idioma inglês como critérios de elegibilidade dos artigos a serem revisados, restringindo os resultados das buscas. Além disso, o estudo se dedicou mais em apresentar um panorama das pesquisas passadas do que oferecer uma análise aprofundada sobre a dinâmica das nomeações, incluindo as suas motivações, critérios, processos e resultados.

Visando preencher as lacunas deixadas por essas limitações, o presente artigo realiza uma nova revisão sistemática da literatura, incluindo critérios mais amplos de busca e seleção de artigos, com o objetivo de oferecer uma sistematização mais robusta das explicações sobre a dinâmica das nomeações públicas, e sugerir outros caminhos para pesquisas futuras.

Consideramos como nomeações públicas aquelas realizadas por políticos para cargos não incluídos no sistema de mérito tradicional do serviço público permanente (Makita, 2022; Sancino et al., 2017). Ou seja, são as nomeações para cargos de direção e assessoramento que permitem uma margem de discricionariedade de escolha por parte de quem é responsável pela nomeação. Neste estudo, nos concentramos nas nomeações apenas para as organizações exclusivamente públicas, por considerarmos que há diferenças entre as práticas adotadas nestes casos e aquelas usadas em empresas estatais, que envolvem uma maior participação do mercado privado.

O restante do artigo está estruturado da seguinte forma. Na próxima seção mostramos um breve panorama da relação entre as nomeações e o funcionamento da máquina pública. Em seguida descrevemos os aspectos metodológicos. Na quarta seção apresentamos e discutimos os principais resultados da revisão, dividido em duas partes: a primeira com uma análise bibliométrica e a segunda com uma análise das principais explicações sobre a dinâmica das nomeações públicas identificadas na literatura revisada. Na quinta seção apresentamos uma promissora agenda de pesquisa. Nas considerações finais, indicamos as limitações do nosso estudo.

## **2.2. Moldando a burocracia: as nomeações públicas como ferramenta política**

Os modelos de governança pública são cada vez mais dependentes das estruturas administrativas, que exercem o poder delegado de formulação e implementação das políticas públicas, conferindo aos burocratas um papel preponderante no alcance dos resultados esperados pelos políticos eleitos (Doherty et al., 2019). Nas democracias contemporâneas, a governança reflete uma desconcentração das atividades públicas, dividindo o poder estatal em estruturas menores e mais flexíveis, o que impõe novos desafios de coordenação e controle político sobre as estruturas burocráticas (Flinders & Matthews, 2010).

Na medida em que o Estado se torna mais disperso, também se diversificam os atores interessados e os relacionamentos entre o setor público e a sociedade, tornando mais prováveis as possibilidades de resistência e influência nas políticas governamentais, aumentando o risco de fracasso dos governos (Flinders & Matthews, 2010). As nomeações públicas podem atuar na redução desses riscos, angariando apoio político e maior governabilidade, através das nomeações baseadas na lealdade e na confiança do governante ou das composições partidárias (Flinders & Matthews, 2010), ou aumentando a eficiência e a qualidade dos governos, por meio de nomeações meritocráticas (Bilhim, 2017).

As nomeações também podem servir para atrair novos talentos e impulsionar a burocracia a mover-se da sua neutralidade (Peters & Pierre, 2004), aproximar os políticos dos eleitores (Flinders et al., 2012), e promover um alinhamento entre as estruturas políticas e administrativas (Aberbach & Rockman, 1988). Mas, a depender dos critérios utilizados, pode ampliar as práticas clientelistas, prejudicar a estabilidade das políticas

públicas e a visão de longo prazo. A ausência da competência técnica como critério das nomeações também reflete negativamente no desempenho das organizações e pode ter um efeito contrário ao objetivo de fazer com que as políticas públicas sejam implementadas (Bresler-Gonen & Dowding, 2009).

Ou seja, se por um lado os burocratas, nomeados por mérito, podem não querer implementar as agendas dos governos, limitando o controle político, os nomeados por patrocínio podem querer implementá-las, mas não terem competência para isso (Bresler-Gonen & Dowding, 2009). Nas duas situações haverá um *trade-off* entre lealdade e competência, que pode ser reduzido com a nomeação de burocratas alinhados ideologicamente com as prioridades dos governos, e com a utilização de outros meios de controle político (Bresler-Gonen & Dowding, 2009; Lee, 2018).

Diferentes arranjos institucionais são adotados nos processos de nomeação, podendo favorecer um maior controle político, conferindo maior discricionariedade aos políticos eleitos, ou uma maior proteção da burocracia, prevendo mecanismos que contribuam com a meritocracia. Os procedimentos de seleção podem prever a escolha livre por parte do governo, seja com base em critérios mínimos de qualificação ou em outros critérios que lhe convier; a avaliação prévia do parlamento; a utilização de comissões independentes; ou a escolha por pares. (Krause et al., 2006).

Em quaisquer das situações, as nomeações públicas para posições decisórias, são um instrumento que ajuda a moldar a burocracia estatal, tendo relação tanto com o insulamento das organizações, quanto com as suas interações com os grupos de interesse, influenciando, assim, os modelos de governança pública, a depender dos critérios adotados, dos objetivos esperados, do processo aplicado e do perfil dos nomeados escolhidos.

### **2.3. Método de pesquisa**

Para tornar claros os critérios de identificação, seleção e avaliação das pesquisas relevantes sobre o tema estudado, esta revisão sistemática da literatura utilizou o protocolo PRISMA (*Preferred Reporting Items for Systematic Reviews e Meta-Analyzes*) estabelecido por Moher e colaboradores (2009), seguindo as etapas aplicáveis ao escopo deste trabalho, descritas a seguir.

### 2.3.1. Elegibilidade dos artigos

Foram incluídos na revisão, artigos científicos publicados nos últimos dez anos (2012 a 2021), nos idiomas inglês, português ou espanhol, que atendessem aos seguintes critérios:

- (1) Campo de análise: Para serem incluídos na revisão, os artigos deveriam fornecer resultados empíricos sobre pelo menos um dos seguintes aspectos relacionados às nomeações públicas: Processo de nomeação; motivações, objetivos e critérios utilizados nas nomeações; resultados e impactos das nomeações; ou perfil dos nomeados. Como apontado na introdução, este estudo está interessado apenas nas nomeações públicas livres, discricionárias, para órgãos e agências totalmente públicas. Em geral, essas nomeações se destinam a posições de assessoria em gabinetes ou cargos de liderança de diferentes níveis hierárquicos, como, por exemplo, chefes de agências estatais, ministros, e gestores intermediários, ou, ainda, para a escolha de juízes e embaixadores. Estes tipos de nomeações recebem diferentes nomenclaturas, sendo chamadas de nomeações políticas, ainda que considerem critérios meritocráticos no processo de recrutamento e seleção; nomeações executivas; nomeações presidenciais; nomeações para cargos comissionados; ou, simplesmente, nomeações públicas.
- (2) Metodologia: Foram incluídos apenas estudos empíricos, independentemente da sua abordagem ou metodologia, com a pretensão de sintetizar evidências ao invés de contribuições teóricas. Também foram excluídas outras revisões para evitar duplicações.
- (3) Tipos de Publicação e critérios de qualidade: Foram incluídos apenas artigos publicados em periódicos científicos revisados por pares. Como critério de qualidade adicional, foram consideradas apenas publicações em periódicos que atendiam a pelo menos uma das condições a seguir: classificação nos dois maiores quartis do Journal Citation Reports – JCR (2020), nas áreas Public Administration ou Political Science; classificação nos dois maiores quartis do CitieScore Scopus (2020), nas áreas Public Administration ou Sociology and Political Science ou Political Science and International Relations; ou Qualis Periódicos (2013-2016) igual ou superior a B2, nas áreas de Administração Pública e de Empresas, Ciências Contábeis e Turismo, ou Ciência Política.

O Qualis Periódicos é um sistema próprio do Brasil, desenvolvido pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes, Órgão vinculado ao Ministério da Educação brasileiro, voltado para a classificação de periódicos com base em diversos critérios de qualidade, entre eles, o fator de impacto do Journal Citation Report (JCR), H-Scopus e SciELO (Crespi et al., 2017). Os periódicos são organizados em estratos (C, B5, B4, B3, B2, B1, A2, A1), sendo o A1 o mais elevado. Este parâmetro de qualidade foi considerado para ampliar a possibilidade de inclusão de artigos publicados em língua portuguesa ou espanhola, especialmente originários da América Latina, como forma de superar as limitações identificadas na recente revisão sobre as nomeações públicas realizada por Cocciasecca e colaboradores (2021).

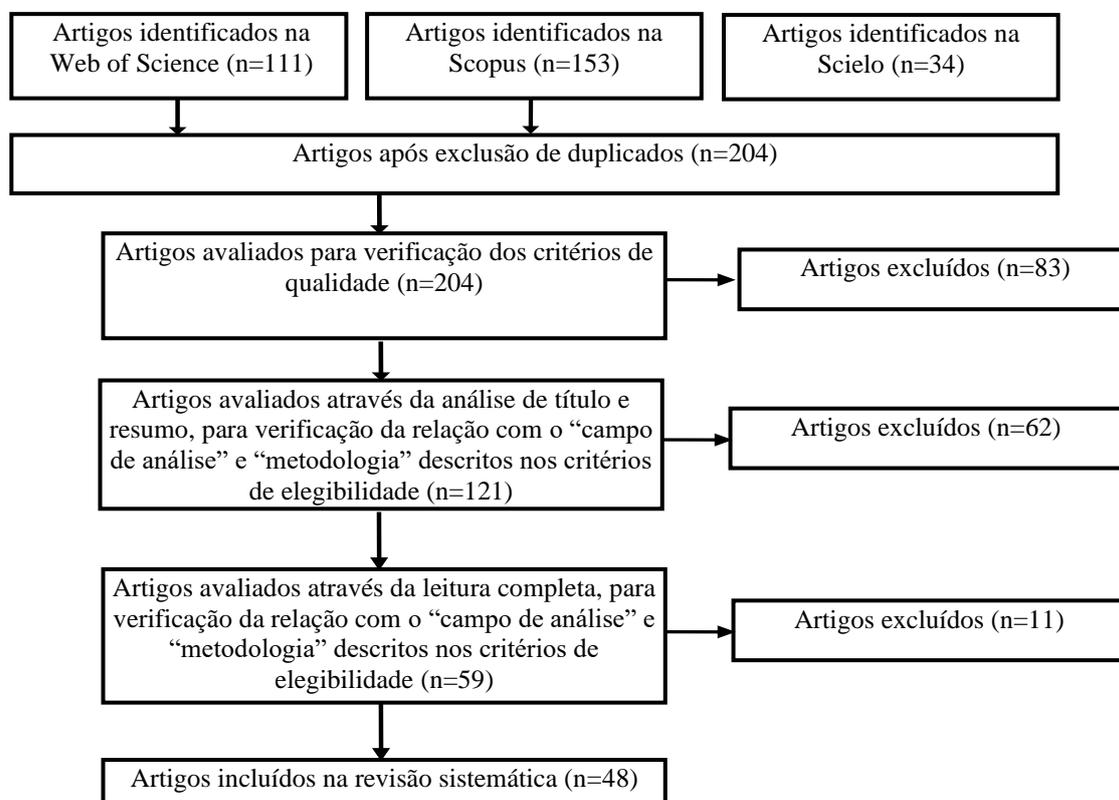
### **2.3.2. Fontes de informação e estratégia de busca**

As buscas foram realizadas em três bases científicas: Web of Science, Scopus e Scielo. A Web of Science e a Scopus são bases reconhecidas e com abrangência mundial no campo de estudo deste trabalho. A SciELO é uma base científica tradicional na América Latina, que inclui periódicos de diferentes regiões, mas, especialmente de países de língua portuguesa e espanhola.

Foram pesquisados, nos títulos, resumos e palavras-chave, os termos “public appointments”, “political appointments”, “presidential appointments”, “executive appointments”, “nomeações”, “cargos comissionados”, “cargos em comissão”, “nombramientos publicos”, “nombramientos politicos”, “nombramiento presidenciales”. Os termos pesquisados seguem as nomenclaturas comumente utilizadas para tratar do tema nomeações públicas, da forma descrita anteriormente nos critérios de elegibilidade, nos idiomas inglês, português e espanhol. Não foram incluídas fontes alternativas de buscas, como, por exemplo, a indicação por especialistas, de forma a evitar qualquer viés no conjunto de estudos analisados.

Assim como os critérios de qualidade adotados, a inclusão da base Scielo e o uso de expressões de busca também em português e espanhol, buscou contribuir com a identificação de estudos na América Latina, uma vez que a revisão realizada por Cocciasecca e colaboradores (2021) apontou uma escassez de trabalhos dessa região, o pode ter ocorrido em razão das estratégias de pesquisa utilizada pelos autores.

As pesquisas foram realizadas em janeiro de 2022, resultando inicialmente em 298 artigos. Após a exclusão dos artigos duplicados, e a aplicação dos critérios de inclusão e exclusão, foram identificados 48 artigos para a revisão, conforme detalhado na **Figura 1**.



**Figura 1.** Fluxograma PRISMA para o processo de revisão de literatura

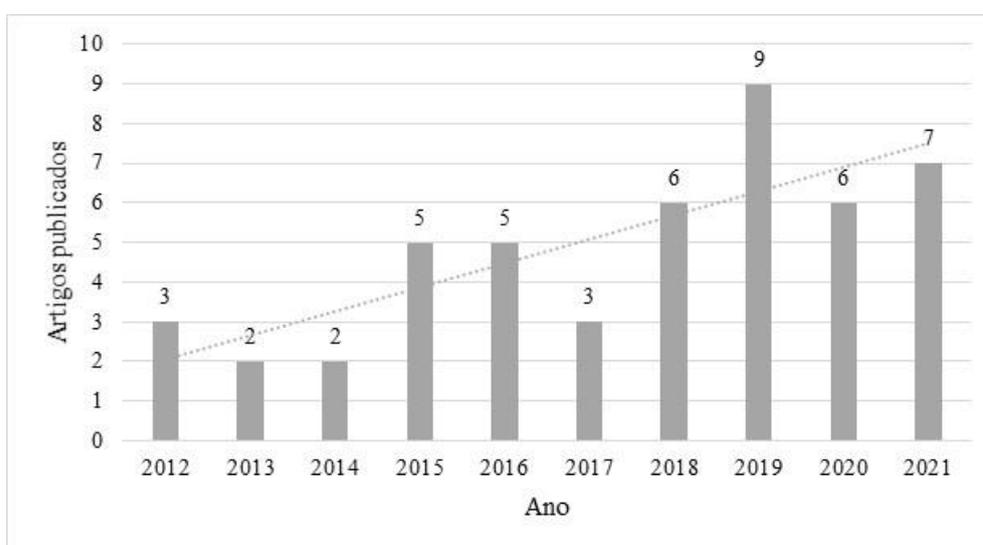
Fonte: Elaboração própria

## 2.4. Resultados e discussão

Os resultados foram organizados em duas partes. A primeira delas trata das características gerais dos estudos, incluindo a análise bibliométrica e a descrição do escopo das pesquisas incluídas nesta revisão. Na segunda parte são apresentadas e discutidas as características específicas dos estudos analisados, considerando as suas principais contribuições para a teoria sobre as nomeações públicas, de forma a sintetizar o panorama atual da produção científica e indicar possibilidades de pesquisas futuras.

### 2.4.1. Características gerais dos estudos

Os estudos que foram considerados nesta revisão foram publicados em 35 revistas diferentes, indicando que não há uma concentração das publicações em um determinado periódico. Apenas nove revistas publicaram mais de um trabalho sobre o tema, com destaque para a *Journal of Public Administration Research and Theory* e a *Presidential Studies Quarterly*, com quatro publicações cada uma. A **Figura 2** mostra a evolução das publicações ao longo do tempo, indicando uma tendência de crescimento das pesquisas nesse campo.



**Figura 2.** Artigos publicados por ano

**Fonte:** Elaboração própria

Os artigos envolveram 78 pesquisadores entre autores e coautores. Nove deles estiveram presentes em mais de um trabalho. Os autores mais recorrentes são Gary E. Hollibaugh, que participou de oito artigos, e Lawrence S. Rothenberg, com cinco trabalhos, sendo quatro deles em conjunto com Hollibaugh.

A maior parte das pesquisas utilizou uma abordagem metodológica quantitativa (65%). Um conjunto restrito de trabalhos utilizou métodos qualitativos de pesquisa (21%) e uma quantidade ainda menor utilizou métodos mistos (14%). A maioria dos estudos tratou de nomeações no governo federal ou central (85%), em apenas um país (92%), envolvendo diferentes setores de governo (73%), sem um aprofundamento nas características específicas de uma determinada área da burocracia estatal. As pesquisas se concentraram nas análises das nomeações para cargos de alto escalão no Poder Executivo

(62,5%), com destaque para os casos das nomeações presidenciais submetidas ao escrutínio parlamentar (27%).

A América do Norte foi a região que concentrou a maior parte dos países pesquisados (44%), seguida da América Latina (29%) e da Europa (25%). EUA (42%) e Brasil (21%) foram os países com maior número de estudos. Apenas quatro trabalhos realizaram estudos comparados, sendo dois deles entre países europeus, um entre países da América Latina e um envolvendo países de diferentes continentes.

Os estudos analisados cobriram diferentes etapas das nomeações públicas, variando o escopo e o tema principal da pesquisa realizada. A **Tabela 2** apresenta o quantitativo de artigos de acordo com as categorias citadas no “Campo de Análise” descrito na seção metodológica deste trabalho.

**Tabela 2.** Escopo/Tema principal dos artigos incluídos na revisão

Escopo/Tema principal	Artigos	%
Processo de nomeação	18	37,5%
Motivações, Objetivos e Critérios das nomeações	17	35,4%
Perfil dos nomeados	7	14,6%
Resultados/Impactos das nomeações	6	12,5%

**Fonte:** Elaboração própria

Ainda que os estudos abordem diferentes etapas e efeitos do processo de nomeação, as pesquisas analisadas tratam especialmente da relação entre a política e a burocracia. O dilema da escolha entre o patrocínio e a meritocracia, e a influência da ideologia ou da competência na indicação e confirmação das nomeações, esteve no centro das atenções da maior parte dos pesquisadores, independentemente do país estudado, embora seja possível notar uma diferença no foco dos estudos nos EUA, Europa e América Latina.

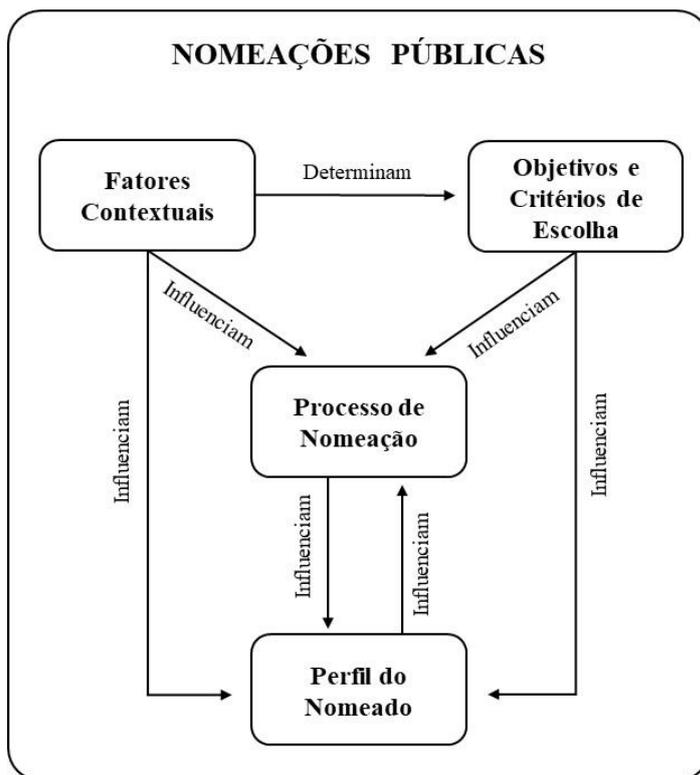
Nos EUA os trabalhos se concentram nas motivações, objetivos e critérios de escolha dos nomeados (e.g. Bartels & Johnston, 2012; Hollibaugh, 2015a; Krause & O’Connell, 2019; Waterman & Ouyang, 2020). Mesmo quando as pesquisas trataram do papel do Congresso na confirmação das indicações, os estudos norte-americanos se preocupam especialmente com a influência da ideologia do indicado e dos decisores nas

nomeações (e.g. Chiou & Rothenberg, 2014; Hollibaugh, 2015b; Hollibaugh & Rothenberg, 2018, 2020).

Na Europa, o principal foco está no processo de nomeação, especialmente sobre como o Senado se comporta durante o escrutínio parlamentar (R. Hazell, 2019; e.g. R. Hazell et al., 2012; Matthews & Flinders, 2015) e como as nomeações influenciam a politização da burocracia (e.g. Bach & Veit, 2018; Kristinsson, 2016; Mikkelsen, 2018). Já na América Latina, a maior parte dos trabalhos também se concentra na influência política das nomeações (e.g. Chudnovsky, 2017; Fonseca, 2019; Palotti & Cavalcante, 2018), porém com uma preocupação adicional sobre a influência ou a participação dos partidos políticos (e.g. Albrecht, 2021; Lopez & Silva, 2019; Scherlis, 2013).

#### **2.4.2. A dinâmica das nomeações públicas**

Escolher a pessoa certa para implementar as agendas de interesse do governo é uma decisão complexa (Waterman & Ouyang, 2020), determinada por múltiplos fatores (Palotti & Cavalcante, 2019). Ao mesmo tempo que os governantes desejam que as organizações públicas sejam responsivas, eles precisam que elas sejam administrativamente competentes (Hollibaugh, 2015b). As motivações que levam às nomeações irão determinar quais critérios serão utilizados nas escolhas dos indicados e os objetivos que serão perseguidos, como a preferência pelo patrocínio ou a meritocracia, o clientelismo ou o insulamento burocrático, e a confiança ou competência. Os fatores contextuais que motivam as nomeações, juntamente com os critérios usados nas nomeações, serão responsáveis por definir o processo de nomeação e, conseqüentemente, o perfil daquele que deverá ser indicado. Reunindo a literatura revisada, a dinâmica das nomeações públicas pode ser representada graficamente conforme a **Figura 3**.



**Figura 3.** Modelo Geral da dinâmica das nomeações públicas

**Fonte:** Elaboração própria

As nomeações são motivadas por diferentes fatores contextuais que envolvem as tradições históricas, e as características políticas e administrativas do país ou da própria organização; e escolhas estratégicas que podem ser pressionadas por interesses econômicos e sociais, respostas à opinião pública, necessidade de composição política ou recompensa a aliados, ou o próprio custo político para aprovação da indicação.

O histórico político-administrativo pode influenciar a existência de uma estrutura estatal burocrática menos profissionalizada, ou com raízes patrimonialistas que favorecem o clientelismo e o patrocínio (Bach et al., 2018). Ou seja, a tradição histórica da burocracia (Chudnovsky, 2017; Mikkelsen, 2018), a sua profissionalização (Abers & Oliveira, 2015), e as mudanças institucionais ao longo do tempo (Hollibaugh & Rothenberg, 2021), irão influenciar os critérios que serão utilizados para as nomeações.

Embora em muitos países o patrocínio ainda esteja relacionado à recompensa de apoiadores ou composições partidárias, o controle da burocracia é a principal motivação que move os responsáveis pelas nomeações (Kopecký et al., 2016). Pesquisas sobre diferentes regiões mostram que a influência dos partidos políticos, ou, pelo menos, a escolha dos nomeados com base apenas na sua filiação partidária não parece ser a

principal variável explicativa das nomeações políticas (Albrecht, 2021; Cooper et al., 2020; Lopez & Silva, 2019; Scherlis, 2013), apesar dessa característica certamente ser considerada em alguns casos, tanto na indicação quanto na sobrevivência no cargo (Enns-Jedenastik, 2014; P. Silva & Jalali, 2016).

Ao invés da filiação partidária, os Presidentes preferem nomear pessoas mais alinhadas com a sua ideologia e com as suas agendas prioritárias, procurando evitar que interesses conflitantes sejam priorizados pela burocracia estatal (Dahlström & Holmgren, 2019; Hollibaugh & Rothenberg, 2018). Apesar disso, a proximidade ideológica entre o nomeado e o Presidente não é suficiente para que as agendas de governo sejam implementadas (Ouyang et al., 2017) e a qualificação do indicado é necessária para que os resultados esperados sejam alcançados (Miller, 2015; Waterman & Ouyang, 2020).

As decisões sobre o perfil dos nomeados envolvem, portanto, constantes escolhas estratégicas que levam a uma troca entre lealdade e competência, a depender de diferentes fatores, como a área de atuação do órgão para o qual está sendo feita a nomeação (Bach, 2020; Batista & Lopez, 2021) e a sua proximidade com a agenda prioritária do Presidente (Hollibaugh & Rothenberg, 2020; Krause & O'Connell, 2019); as características próprias da organização, como o seu grau de independência por exemplo (Hollibaugh & Rothenberg, 2018), o nível do cargo (Waterman & Ouyang, 2020); e questões regionais e temporais relacionadas aos interesses das suas bases de apoio política e social (Palotti & Cavalcante, 2019).

Alguns estudos apontam que os nomeados com base em critérios políticos normalmente são alocados em órgãos com menor independência, em razão das restrições de demissão, o que impediria a substituição de nomeados incompetentes (Hollibaugh & Rothenberg, 2018). As nomeações políticas também estão relacionadas à percepção da sociedade sobre as prioridades dos governos: a população associa as nomeações baseadas na competência à políticas prioritárias e bem sucedidas do governo, o que reflete, também, no apoio popular às decisões do governo (Hollibaugh, 2016).

Em resumo, a literatura aponta que em ambos os caminhos adotados para as nomeações, seja baseado em patrocínio, seja na meritocracia, haverá vantagens e desvantagens, conforme apontado no **Tabela 3**. Nesse sentido, a busca pelo equilíbrio entre os dois caminhos é inevitável, sendo identificado em diferentes organizações (Gomes et al., 2020; Palotti & Cavalcante, 2019).

**Tabela 3.** Características das nomeações por patrocínio e por mérito

	Tipo de Nomeação	
	Patrocínio	Mérito
<b>Origem principal dos nomeados</b>	De fora do setor público	Das carreiras do setor público
<b>Crítérios de escolha</b>	Lealdade e Ideologia	Qualificação e Competência Técnica
<b>Vantagens</b>	Maior controle político e alinhamento das prioridades das organizações com as prioridades do governo; Possibilidade de aproximação da burocracia dos interesses da sociedade	Efeito positivo na continuidade das políticas públicas e melhoria no desempenho das organizações
<b>Desvantagens</b>	Dificuldade na implementação das políticas públicas devido a baixa expertise técnica e o foco no curto prazo	Menor apoio político e possibilidade de distanciamento das agendas do governo e dos interesses da sociedade
<b>Possíveis desvios</b>	Uso das nomeações para troca de favores e recompensa a aliados (clientelismo), independentemente dos resultados esperados para as organizações	Uso das nomeações para autoproteção da burocracia, visando a defesa de interesses corporativistas

**Fonte:** Elaboração própria

Sobre o processo de nomeação, os estudos tratam especialmente da participação do Congresso como uma instância de controle ou limitação dos poderes presidenciais, seja exercendo o poder de veto sobre as indicações, como em muitos casos nos EUA, ou seja apenas influenciando e sugerindo formalmente a decisão que deve ser tomada, como em boa parte dos países Europeus.

Em quaisquer dos modelos, os fatores contextuais que moldaram as nomeações influenciam a participação do Congresso na avaliação das nomeações. Por exemplo, a importância do cargo interfere no tempo para a decisão dos parlamentares: quanto mais importante e maior valor político, menor o prazo para a aprovação (Chiou & Rothenberg, 2014). Da mesma forma, a filiação partidária e a proximidade ideológica entre o candidato e o grupo político dominante no Senado também tornam as aprovações mais rápidas, sinalizando a influência do patrocínio na agilidade das avaliações das indicações (Hollibaugh, 2015b; Hollibaugh & Rothenberg, 2016).

O comportamento dos parlamentares também influencia e é influenciado pelo perfil de quem será indicado. Apesar dos Senadores considerarem a ideologia do candidato e do Presidente, a adequação do indicado ao cargo também é importante na sua

avaliação (R. Hazell, 2019). Assim, quando o Presidente precisa contar com a aprovação do Senado, ele tende indicar nomes mais qualificados, reduzindo o potencial alinhamento político do candidato (Hollibaugh, 2015b), como forma de minimizar o custo político para a aprovação da sua indicação. Ou seja, o Congresso exerce um papel antecipatório, favorecendo a qualificação dos nomeados (R. Hazell et al., 2012; Matthews & Flinders, 2015), e levando os Presidentes a fazerem uma escolha estratégica entre a proximidade ideológica que favorece o controle político, e a priorização da competência técnica, através de escolhas baseadas no mérito (Hollibaugh & Rothenberg, 2020).

Quando submetido à avaliação do Congresso, as nomeações também são influenciadas por um cálculo estratégico dos Presidentes em manter o cargo vago. Algumas vezes, eles preferem uma demora na aprovação para conseguir emplacar um candidato ideologicamente mais próximo, ou para poder nomear diretamente alguém temporariamente, sem a participação do Congresso (Chiou & Rothenberg, 2014; Kinane, 2021).

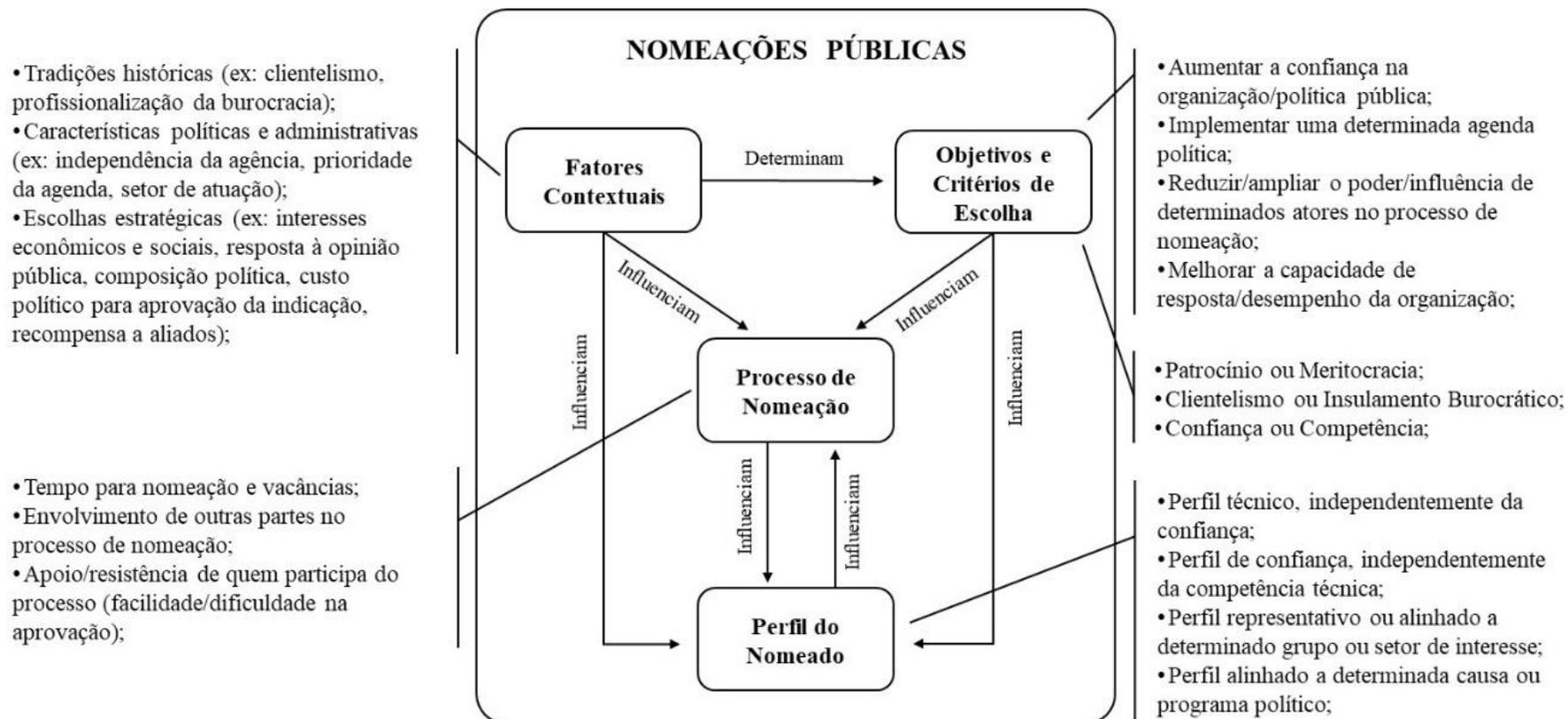
Toda essa dinâmica das nomeações públicas gera diferentes resultados na burocracia. Seguindo a dicotomia entre nomeações por patrocínio ou por mérito, as implicações das nomeações na politização da burocracia é uma preocupação relevante para boa parte dos pesquisadores nesse campo. Os estudos recentes sobre esse tema adotam critérios como a filiação partidária ou a afinidade ideológica entre o nomeado e os Presidentes para mostrar como diferentes governos politizaram as organizações públicas (Lopez & Silva, 2019), como diferentes setores foram politizados (Albrecht, 2021) ou como politização varia de acordo com o nível do cargo (Bach & Veit, 2018; Kristinsson, 2016).

Há indicações sobre os impactos das nomeações no desempenho das organizações, sugerindo que a nomeação de profissionais do próprio setor público implica em um melhor desempenho (Miller, 2015), e na boa governança pública, reforçando a importância da transparência do processo de nomeações e a inclusão de outros atores no durante a seleção (Sancino et al., 2017). O uso de critérios como afinidade ideológica, lealdade e confiança interfere na rotatividade dos nomeados, que são substituídos por decisão do governo ou por decisão do próprio nomeado, por não atenderem a esses critérios (Doherty et al., 2019). Esse comportamento gera efeitos negativos na continuidade das políticas públicas e no desempenho das organizações, uma vez que, em geral, falta conhecimento técnico aos nomeados escolhidos apenas com base na confiança

e lealdade, e eles são levados a abandonar projetos anteriores para substituí-los pelas agendas do novo governo (Miller, 2015; Sancino et al., 2017).

Porém, também há trabalhos que não identificaram esta relação de maneira clara (Cardoso & Marengo, 2020), e mostram que não há perdas na atuação das organizações em consequência de nomeações políticas (Fonseca, 2019). Isso reforça o fato do patrocínio não se restringir a intenções clientelistas ou de recompensa a aliados, mas também como uma busca legítima por maior governabilidade e controle das políticas públicas, e que permite que as agendas de interesse do governo sejam de fato priorizadas (Chudnovsky, 2017).

A partir da literatura revisada, é possível descrever o modelo resumido na **Figura 3**, como pode ser visto na figura a seguir **Figura 4**.



**Figura 4.** Modelo Detalhado da dinâmica das nomeações públicas

Fonte: Elaboração própria

Alguns componentes desse Modelo já foram objeto de diferentes pesquisas empíricas, que permitiram uma compreensão mais aprofundada sobre o seu papel na dinâmica das nomeações públicas, como por exemplo, a relação entre o custo político para a aprovação de uma nomeação, e a escolha de um perfil mais ou menos alinhado ideologicamente com o governo. Ou, ainda, a busca por um perfil técnico e mais qualificado como forma de aumentar o desempenho das organizações, mesmo que seja preciso abrir mão de uma afinidade mais clara.

No entanto, como será visto na próxima seção, ainda há importantes questões a serem melhor investigadas, para que seja possível uma compreensão mais ampla e integrada da dinâmica das nomeações públicas, tomando como base o Modelo proposto aqui.

## **2.5. Possibilidades para futuras pesquisas**

A partir da revisão que realizamos, foi possível identificar algumas lacunas a serem preenchidas por pesquisas futuras. A maior parte dos estudos adotaram uma abordagem metodológica quantitativa, utilizando dados de organizações diferentes e em diferentes períodos, o que permitiu a generalização de algumas conclusões, supondo, implicitamente, que as agências públicas são semelhantes (Bach, 2020).

Porém, as nomeações não são tão homogêneas (Cooper et al., 2020), e poucas pesquisas se dedicaram a explicar as razões que levam os governantes a decidirem por determinado tipo de nomeação. A maior parte dos estudos apenas adotou como pressuposto que as nomeações por patrocínio são realizadas quando há interesse por maior controle político e a qualificação é mais valorizada quando se deseja maior capacidade administrativa, sem avançar sobre outras possíveis causas dessas escolhas, com algumas raras exceções.

Por exemplo, Batista e Lopez (2021) mostraram que o perfil dos nomeados varia de acordo com a atividade da agência pública, e, dependendo da sua visibilidade e centralidade, os Presidentes decidem entre uma maior profissionalização ou maior politização. Hollibaugh (2018) realizou uma investigação semelhante, apontando que as nomeações por patrocínios são mais prováveis para posições menos influentes, e, nesse sentido, as agências com maior independência tendem a ser menos ocupadas com nomeações desse tipo. Abers e Oliveira (2015) indicaram que a profissionalização da

burocracia, com o aumento do número de servidores permanentes, contribui com a redução das nomeações de não burocratas, uma vez que os governantes passam a ter mais opções de escolhas dentro das próprias organizações públicas. Waterman e Ouyang (2020) mostram que o nível do cargo também terá influência no quanto as nomeações serão feitas baseadas apenas na lealdade, desconsiderando os critérios de competência, assinalando, ainda, assim como Matthews e Flinders (2015) fizeram, que a participação do congresso no processo de nomeação contribui com escolhas de profissionais mais qualificados.

Esses trabalhos têm como similaridade o uso das características da organização como possível explicação das variações nos tipos de nomeação. Surpreendentemente, mesmo nesses casos, as pesquisas não se aprofundaram sobre a influência do contexto no processo de nomeação e no perfil dos nomeados, principalmente quando as nomeações não seguem uma lógica clientelista, o que ajuda a manter a incerteza sobre o que impulsiona as nomeações não-partidárias e as decisões dos governantes sobre as indicações (Staronova & Rybář, 2021).

As nomeações públicas não acontecem no vazio, de maneira independente, e muitas vezes estão relacionadas a reformas administrativas mais amplas que modificam a governança pública (Cocciasecca et al., 2021). Como sugere Mikkelsen (2018), as tradições administrativas influenciam a politização da burocracia, mas é preciso considerar que as escolhas dos atores mudam ao longo do tempo e do lugar. Ou seja, a história não determina as decisões, mas ela molda as escolhas que determinam a forma e o grau de politização, de diferentes maneiras e em constante interação com as escolhas estratégicas (Mikkelsen, 2018). O que importa para determinado tipo de nomeação, dependerá do contexto em que ela ocorre, caracterizado não apenas como um ambiente, mas sim “um conjunto de fatores condicionantes que moldam o resultado sem realmente causá-lo” (Ancelovici, 2021, p. 128). Assim, um determinado mecanismo causal poderá ter um resultado diferente a depender do contexto em que ele ocorre (Falleti & Lynch, 2009).

Essa reflexão traz à tona algumas questões ainda em aberto. Há um amplo caminho para avançar sobre a influência do contexto nas nomeações públicas, considerando, também, outros possíveis objetivos e motivações além do controle político e da proteção da burocracia. Pesquisas futuras se beneficiariam ao utilizar as diferentes correntes do novo institucionalismo, ou, ainda, os diferentes modelos analíticos aplicados

à definição de agenda pública e à mudança institucional, para compreender de que maneira a história; as características administrativas, sociais e políticas; e as escolhas estratégicas, de maneira conjunta, interferem no processo de nomeação e no perfil dos nomeados escolhidos.

Estudos futuros poderiam procurar responder, por exemplo, de que maneira o contexto determina a dinâmica das nomeações públicas? Em outras palavras, de que maneira os fatores institucionais poderiam influenciar os governantes a escolher entre mais patrocínio ou maior competência e como isso se reflete no processo de nomeação e no perfil de quem é indicado? Ou, ainda, problemas econômicos e sociais momentâneos poderiam levá-los a não priorizar o controle político ou a melhoria da capacidade burocrática, para buscar nomeações que confirmam uma melhor resposta à opinião pública ou a determinados grupos de pressão, independentemente da competência técnica ou afinidade ideológica dos nomeados com as agendas de governo? Essas explicações provavelmente seriam mais bem captadas por meio de pesquisas qualitativas

Outra questão importante a ser explorada é sobre o comportamento real daqueles que são nomeados. Os estudos até aqui indicam um comportamento esperado para os nomeados por patrocínio ou por mérito. Os primeiros provavelmente atuarão de maneira mais alinhada às políticas do governo (ou aos interesses de quem patrocinou a sua nomeação), e os outros irão buscar a melhoria do desempenho das organizações, fortalecendo a burocracia interna e a sua capacidade de execução. Essa perspectiva segue a lógica de que os nomeados, naturalmente, não são neutros. Eles podem atuar como um importante recurso de poder de uma coalizão (Sabatier & Pelkey, 1987; Sabatier & Weible, 2007), e ter o seu comportamento constrangido por grupos de interesse e pelas características institucionais (Mahoney & Thelen, 2010).

Mas, certamente, os nomeados também terão as suas ações pautadas pelas suas próprias ideias, valores e interesses particulares (Abers & Keck, 2013), que podem não coincidir, em todo tempo, com as agendas do governo, e nem com os interesses corporativistas da burocracia ou de grupos de pressão. Os nomeados podem atuar, enquanto atores individuais ou coletivos, na busca de um objetivo estratégico ou um programa político próprio (Hornung & Bandelow, 2020). Essa discussão reforça a importância de avançar nas pesquisas sobre o impacto das nomeações nas políticas implementadas (Albrecht, 2021), mas não apenas considerando o poder, o papel ou os

interesses daqueles que nomeiam, mas também sob a perspectiva daqueles que foram nomeados.

Um caminho possível é ampliar o conhecimento sobre o perfil dos nomeados, e investigar as relações entre as suas trajetórias e o comportamento adotado depois de entrarem no cargo. Por exemplo, qual o perfil dos nomeados em termos de valores, preferências, e interesses próprios? De que maneira a biografia dos nomeados influencia a sua atuação após a nomeação? A depender do contexto e dos critérios utilizados, as nomeações poderiam resultar na formação de atores coletivos no interior do Estado, com agendas próprias e independentes do governo ou dos interesses corporativos da burocracia? Os nomeados por patrocínio ou por mérito mantêm as características que embasaram as suas escolhas mesmo após a entrada no cargo?

Avançar sobre essas questões ajudará a compreender melhor como as organizações são dirigidas, e quais as implicações das carreiras dos nomeados nas decisões administrativas e nas políticas priorizadas (Bach, 2020). Esse ponto parece ainda mais relevante no caso das nomeações para as agências independentes, onde as possibilidades de controle e demissão após a nomeação são reduzidos (Hollibaugh & Rothenberg, 2018).

## **2.6. Conclusão**

Esta revisão sistemática da literatura procurou sistematizar as explicações para a dinâmica das nomeações públicas exploradas nas pesquisas recentes. Inicialmente, apresentamos um panorama dos estudos, mostrando o quanto eles estão dispersos em relação aos autores e periódicos interessados no tema, e quanto estão restritos em relação ao foco dos trabalhos. Os artigos analisados cobrem diferentes etapas e aspectos das nomeações públicas. No entanto, há uma clara preocupação com a análise da dicotomia entre o mérito e o patrocínio como motivadores dos critérios, objetivos e resultados das nomeações. Embora isso seja absolutamente relevante, identificamos que há ainda grandes espaços para avançar, conforme apontamos nas possibilidades de agendas futuras.

Naturalmente, o nosso trabalho possui limitações, especialmente em razão das nossas escolhas metodológicas. O estudo das nomeações públicas é um campo multidisciplinar, e envolve diferentes possibilidades de abordagem. Optamos por

determinados termos de pesquisa que procuraram identificar as “nomeações” como tema central dos estudos que seriam analisados. No entanto, podem não ter sido captados nas nossas buscas, importantes trabalhos que tenham utilizado como foco central outras questões como o controle político, a relação entre o Congresso e o Poder Executivo, ou a politização, e que não tenham inserido nos títulos, resumos e palavras-chaves, os termos relacionados às “nomeações públicas”.

Também fizemos uma escolha de considerar apenas os periódicos qualificados nas áreas de administração pública e ciência política, principais campos relacionados aos nossos objetivos. Isso pode ter excluído periódicos com qualidade em outras áreas como a sociologia ou mesmo na administração de maneira geral. Apesar disso, entendemos que os resultados apresentados nesse trabalho são valiosos para consolidar a pesquisa recente sobre as nomeações públicas e indicar uma agenda de pesquisa promissora.

### **3. O tempo e o espaço das regras do jogo: a importância do contexto na dinâmica das nomeações públicas**

#### **Resumo**

Escolher a pessoa certa para nomear é determinante para os resultados dos governos, e em todo lugar as nomeações para os cargos do alto escalão da burocracia estatal representam um dilema entre a escolha pelos melhores profissionais ou por aqueles mais alinhados com as agendas de governo. Mas o que leva os governos a decidirem entre mais mérito e mais patrocínio ainda é incerto e a pesquisa até aqui oferece uma explicação limitada para a dinâmica das nomeações. Este artigo pretende ajudar nessas explicações, procurando analisar de que maneira o contexto influencia o estabelecimento das instituições que regulam as nomeações, e, conseqüentemente, os critérios de escolha que serão utilizados pelos governantes. Para isso, realizamos um estudo de caso qualitativo sobre as nomeações dos diretores de uma grande Agência independente brasileira, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa. Nós usamos as lentes do novo institucionalismo combinado com o Modelo de Múltiplos fluxos para oferecer um olhar pouco usual para as nomeações públicas. Os resultados nos mostram que os contextos temporal e organizacional são determinantes para a definição dos critérios que serão usados nas nomeações, confirmando a ideia de que a estratégia utilizada não pode ser analisada isoladamente do seu contexto específico e das janelas de oportunidade que surgem para promover ou restringir o avanço de um ou outro critério de escolha. Como resultado colateral, o nosso estudo também aponta o potencial do uso da análise institucional em conjunto com o Modelo de Múltiplos Fluxos na análise das decisões governamentais.

**Palavras-Chave:** Nomeações públicas, agências reguladoras, pesquisa qualitativa, Anvisa, estudo de caso.

#### **3.1. Introdução**

Em todo lugar as nomeações para os cargos do alto escalão da burocracia estatal representam um dilema entre a escolha pelos melhores profissionais ou por aqueles mais alinhados com as agendas de governo, tornando a discussão sobre mérito e patrocínio uma questão fundamental para o serviço público (Parrado & Salvador, 2011). Escolher a pessoa certa para nomear é determinante para os resultados dos governos (Waterman & Ouyang, 2020) e uma das principais decisões que os Presidentes precisam tomar (Batista & Lopez, 2021).

Tradicionalmente, o critério partidário é considerado uma das principais explicações das nomeações, especialmente para cargos de alto escalão (Ennsner-Jedenastik, 2016; Lopez & Silva, 2019). No entanto, estudos mais recentes têm identificado que o partidário não é suficiente para explicar a dinâmica das nomeações em diferentes países (Albrecht, 2021; Field, 2021; Lopez & Praça, 2018). Ao invés disso,

as nomeações são resultado de diferentes fatores, incluindo as características culturais, temporais e organizacionais (Batista & Lopez, 2021; Hollibaugh & Rothenberg, 2020; Palotti & Cavalcante, 2019).

Alguns trabalhos consideram como determinantes para as nomeações, por exemplo, as características históricas (Mikkelsen, 2018), as especificidades da agência estatal ou do cargo (Batista & Lopez, 2021; Hollibaugh, 2018), e as regras que limitam ou regulam o poder presidencial de escolha dos nomeados (R. Hazell, 2019; Matthews, 2020). Em geral, as pesquisas tratam desses fatores de maneira isolada, e procuraram mensurar o grau de politização e meritocracia em determinada organização ou em determinado governo, ou, ainda, de que maneira o processo de nomeação limita ou regula o poder de escolha dos governantes.

Assim, a pesquisa até aqui não avança na análise conjunta dos fatores contextuais que poderiam influenciar as decisões entre mais mérito ou mais patrocínio, oferecendo uma explicação limitada para a dinâmica das nomeações. Há, portanto, um caminho ainda a ser explorado sobre as motivações das nomeações não-partidárias (Staronova & Rybář, 2021), considerando que a estratégia utilizada nas nomeações não pode ser analisada isoladamente do seu contexto específico e das janelas de oportunidade que surgem para promover ou restringir o avanço de um ou outro critério de escolha (Chudnovsky, 2017).

Este artigo pretende contribuir com o preenchimento dessa lacuna, procurando explicar de que maneira o contexto influencia o estabelecimento das regras que regulam as nomeações, e, conseqüentemente, os critérios de escolha que serão utilizados pelos governantes. Para isso, realizamos um estudo de caso qualitativo a respeito das nomeações dos diretores de uma grande Agência independente brasileira, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa.

O uso do método qualitativo procurou ir além da identificação dos padrões das nomeações, resultado das pesquisas quantitativas que são maioria no tema (Peters, 2020), e oferecer possíveis explicações para a existência (ou mudança) de determinado padrão. O estudo de uma organização brasileira, contribui para preencher a lacuna identificada por Cocciasacca e colaboradores (2021), que apontou uma escassez de pesquisas sobre as nomeações públicas na América Latina.

A escolha da Anvisa como caso de estudo se deve especialmente a duas questões. Primeiro porque a sua criação se deu em decorrência da transformação de um órgão da

administração direta (Secretaria de Vigilância Sanitária, dentro da estrutura do Ministério da Saúde) e que contava com critérios livres de escolha dos seus dirigentes, para uma agência independente, que passou a contar com a participação do congresso no processo de nomeação dos seus diretores, com critérios mínimos de qualificação e experiência pré-estabelecidos, e impossibilidade de demissão. Essa mudança clara e considerável no processo de nomeação, permite definir de maneira mais adequada um período temporal para a análise do contexto e das causalidades das mudanças (Falleti & Lynch, 2009; Pierson, 2000).

A segunda questão é sobre o escopo e abrangência da atuação da Agência, como será mais bem detalhado nas seções seguintes. A Anvisa foi primeira Agência Reguladora brasileira criada para atuar tanto no campo econômico, como no campo social. Todo produto ou serviço, direta ou indiretamente relacionados à saúde humana, estão sujeitos à regulação dos órgãos do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, coordenado pela Anvisa (J. A. A. da Silva et al., 2018). Por essa razão, a atuação da Agência tem grandes impactos sociais e econômicos diretos, guardando relação com diferentes grupos de interesse, de diferentes ramos do setor empresarial, da academia, de organizações multilaterais internacionais, da sociedade civil organizada, e com outras organizações públicas federais, estaduais e municipais (Lucchese, 2001). Assim, diferentemente de outras Agências Reguladoras nacionais que atuam em apenas uma área (por exemplo, telecomunicações, energia, transporte terrestre, etc) a Anvisa envolve um vasto, diversificado e complexo conjunto de atores e interesses, o que resulta em um terreno fértil para a análise do contexto que se pretendeu fazer neste estudo.

A pesquisa utilizou a definição de contexto trazida por Falleti e Lynch, como

os aspectos relevantes de um cenário (analítico, temporal, espacial ou institucional) no qual um conjunto de condições iniciais leva (provavelmente) a um resultado de um escopo e significado, definidos por meio de um mecanismo causal especificado ou conjunto de mecanismos causais (Falleti & Lynch, 2009, p. 1152, tradução nossa).

Seguindo essa conceituação, analisamos cinco mecanismos causais: as tradições políticas e administrativas; o cenário (ambiente) de momento; as características organizacionais; a área de atuação (política, setor); e os interesses econômicos, sociais e políticos. Estes mecanismos foram agrupados em duas categorias de análise (contexto temporal e contexto organizacional), conforme detalhado na seção metodológica.

Diferentemente da maior parte das pesquisas sobre as nomeações públicas, que utilizam como base teórica a Teoria da Agência (Cocciasecca et al., 2021), as nossas análises utilizaram como racional teórico uma aproximação entre a análise institucional e as ideias que sustentam o Modelo de Múltiplos Fluxos (MMF) definido por Kingdon (2014). Resumidamente, o modelo de Kingdon ajuda a entender a construção da agenda governamental, no momento da sua formulação, indicando a necessidade de uma combinação entre o reconhecimento dos problemas, a existência de alternativas de solução viáveis e o ambiente político favorável para que uma determinada questão seja incluída na agenda decisória dos governos (Capella, 2020; Capella & Brasil, 2015).

Porém, a interpretação dos componentes desses múltiplos fluxos, depende dos interesses dos decisores, do ambiente político e institucional, e das tradições históricas relacionadas ao caso em questão (Brasil & Capella, 2019; Spohr, 2016), o que sugere uma oportunidade para o uso do MMF em conjunto com as teorias defendidas pelas diferentes correntes do novo institucionalismo.

O restante do trabalho segue organizado da seguinte forma. Na próxima seção, apresentamos em linhas gerais as três principais correntes do novo institucionalismo, de acordo com a organização proposta por Hall e Taylor (1996), e o Modelo de Múltiplos Fluxos (MMF) definido por Kingdon (2014). Em seguida, são apresentados os aspectos metodológicos da pesquisa. Por fim, os resultados são organizados nas duas partes. A primeira trata do contexto temporal e do contexto organizacional da criação da Anvisa, e a segunda, discute a relação entre o contexto e o estabelecimento de novas regras para a nomeação dos diretores da Agência, localizando os diferentes mecanismos causais no Modelo de Múltiplos Fluxos.

### **3.2. Instituições e novo institucionalismo**

As instituições são consequência dos hábitos estabelecidos pelo pensamento comum dos indivíduos (Veblen, 1909) que, ao serem compartilhados, proporcionam durabilidade, autoridade e poder, passando a se constituir como regras sociais (Hodgson, 2006). North (1994) identifica as instituições como regras de comportamento, formais ou informais, que estruturam a iteração entre os indivíduos e formam um conjunto de restrições e incentivos de uma sociedade. Para Hodgson (2006) as instituições representam a estrutura mais importante no campo social, podendo ser definidas como

“sistemas de regras sociais estabelecidas e incorporadas, que estruturam as interações sociais” (Hodgson, 2006, p. 18). Em sentido amplo, Scott (2014, p. 56) define as instituições como “estruturas sociais duradouras e multifacetadas, compostas de elementos simbólicos, atividades sociais e recursos materiais”, compreendidas por normas, regulamentos e elementos culturais e cognitivos, que proporcionam significado e estabilidade à vida social (Scott, 2014).

Instituições, portanto, representam uma convenção da sociedade, que se estabelecem como regras a serem seguidas, alinhadas a restrições ou incentivos formais, como normas e regulamentos, ou informais, definidas pelos costumes e tradições de uma sociedade (North, 1994). O processo de institucionalização decorre da disseminação do que é socialmente estabelecido como regra, adquirindo legitimidade perante à sociedade ou a um determinado grupo de indivíduos, e, quanto maior o grau de institucionalização, maior a uniformidade no entendimento cultural, e, conseqüentemente, maior resistência à mudança (Zucker, 1977).

Para Hall e Taylor (1996), a análise institucional tem como questão fundamental compreender como as instituições influenciam o comportamento dos indivíduos, e, portanto, compreender as instituições é fundamental para entender o comportamento dos atores nas definições das políticas públicas (E. Baldwin et al., 2019). O novo institucionalismo responde à essa questão com base em duas perspectivas: calculadora e cultural (Hall & Taylor, 1996). Na perspectiva calculadora, o comportamento individual é orientado de maneira estratégica, buscando fazer as escolhas que lhe tragam maior benefício, e as instituições atuam de forma a reduzir as incertezas ao incidir sobre o comportamento de um indivíduo em relação ao comportamento do outro (Hall & Taylor, 1996; Théret, 2003).

Por outro lado, na perspectiva cultural, embora o comportamento humano seja racional, os indivíduos se baseiam na sua visão própria do mundo, levando em consideração a sua interpretação relacionada a comportamentos passados (Hall & Taylor, 1996; Théret, 2003). Enquanto na perspectiva calculadora as instituições se comportam como resultados intencionais para maximizar o ganho de determinados indivíduos (Théret, 2003), na perspectiva cultural as instituições moldam os modelos morais e cognitivos, influenciando a interpretação e a ação dos indivíduos (Hall & Taylor, 1996).

Hall e Taylor (1996) organizam o novo institucionalismo em três vertentes: institucionalismo histórico, institucionalismo da escolha racional e institucionalismo sociológico, resumidos na **Tabela 4**.

**Tabela 4.** Especificidades das correntes do novo institucionalismo

	<b>Correntes do Novo Institucionalismo</b>		
	<b>Histórico</b>	<b>Escolha Racional</b>	<b>Sociológico</b>
<b>Instituições</b>	Conjunto de regras e normas relacionadas especialmente às organizações formais	São premeditadas, acordadas voluntariamente, estabelecidas como regras do jogo, sem preocupação com a justiça ou injustiça	Instituições não apenas como regras formais, mas também como um conjunto de práticas culturais decorrentes de hábitos, símbolos, convenções e modelos cognitivos
<b>Relação entre instituições e comportamento dos atores</b>	Perspectiva calculadora e cultural: os indivíduos agem com base em escolhas estratégicas para alcançar os seus interesses, mas ao mesmo tempo possuem diferentes visões de mundo relacionadas às suas posições sociais e políticas; comportamento influenciado pela dependência da trajetória	Perspectiva calculadora: As instituições fornecem incentivos e restrições que possibilitem o equilíbrio, a redução dos custos, e a maximização dos ganhos individuais, independentemente dos resultados coletivos serem ou não coerentes	Perspectiva cultural: As instituições se moldam para atender à um parâmetro cultural socialmente aceito; O comportamento dos indivíduos é motivado pela perspectiva de desempenho de papéis considerados legítimos
<b>Origem das instituições</b>	As instituições surgem como forma de regular conflitos decorrentes da assimetria de poder	As instituições surgem para alcançar objetivos estratégicos dos atores	As instituições surgem por uma conveniência social
<b>Estabilidade e mudança institucional</b>	Sujeitas a condicionantes históricos, e tendem se manter estáveis enquanto os resultados atenderem às expectativas dos que possuem poder decisório	As instituições tendem a permanecer estáveis enquanto garantir vantagens para os atores; a mudança decorre de interesses conflitantes	As instituições se mantêm estáveis ou mudam de acordo com a partir da interpretação de mundo dos atores, na busca pela legitimidade

**Fonte:** Elaboração própria, com base em Hall & Taylor (1996), Immergut (2006), Shepsle (2001) e Théret (2003).

No institucionalismo histórico as instituições são entendidas como um conjunto de regras e normas relacionadas especialmente às organizações formais, estabelecidas como forma de regular conflitos decorrentes da assimetria de poder (Théret, 2003). Para

essa corrente, a relação entre as instituições e o comportamento dos indivíduos ocorre segundo as perspectivas calculadora e cultural: os indivíduos agem com base em escolhas estratégicas para alcançar os seus interesses, mas ao mesmo tempo possuem diferentes visões de mundo relacionadas às suas posições sociais e construídas politicamente (Immergut, 2006). Para essa vertente, o comportamento histórico passado molda o comportamento futuro, refletindo na consolidação e estabilidade das instituições, característica essa chamada de dependência da trajetória (Gains et al., 2005; Peters et al., 2005). As experiências das gerações passadas se incorporam à cultura, e a cultura é o ponto chave da dependência da trajetória (North, 1994)

A segunda vertente, o institucionalismo da escolha racional, percebe as instituições como estruturas de incentivos nos quais os indivíduos se ajustam para maximizar os seus ganhos. Essa vertente se baseia essencialmente na perspectiva calculadora, e o comportamento individual é influenciado por um cálculo estratégico dos seus interesses em relação ao comportamento dos outros indivíduos, e não por contextos históricos (Hall & Taylor, 1996).

As instituições se prestam a reduzir as incertezas, por meio de incentivos positivos ou negativos acordados entre os indivíduos, ainda que alcancem resultados sub-ótimos (Immergut, 2006), e tentem a se manter estáveis e duradouras enquanto os resultados atenderem às expectativas dos que possuem poder decisório (Shepsle, 2001). No institucionalismo da escolha racional, as instituições são premeditadas, acordadas voluntariamente, estabelecidas como regras do jogo, sem preocupação com a justiça ou injustiça, ainda que tais regras não atendam plenamente as reais preferências dos indivíduos participantes, mas que possibilitem o equilíbrio, a redução dos custos, e, conseqüentemente a maximização dos ganhos individuais, independentemente dos resultados coletivos serem ou não coerentes (Immergut, 2006).

A terceira corrente do novo institucionalismo, o institucionalismo sociológico, entende as instituições não apenas como regras formais, mas também como um conjunto de práticas culturais decorrentes de hábitos, símbolos, convenções e modelos cognitivos (Hall & Taylor, 1996). As instituições, portanto, não se moldam para se tornar mais eficazes, mas sim para atender à um parâmetro cultural socialmente aceito. O comportamento dos indivíduos não é motivado por um princípio maximizador, mas sim pela perspectiva de desempenho de papéis considerados legítimos (Andrews, 2005; Hall & Taylor, 1996).

O institucionalismo sociológico considera as organizações formais e informais, e enfatiza a importância da interpretação da realidade no processo de escolha dos indivíduos. As instituições adotam determinados arranjos para se tornar legítimas dentro de uma lógica social e um ambiente cultural mais amplo, e não necessariamente mais eficientes (Hall & Taylor, 1996). Ainda que reconheça a existência da ação estratégica, o institucionalismo sociológico entende que o comportamento dos indivíduos não é apenas instrumental, mas sobretudo interpretativo, levando em consideração os padrões culturais considerados legítimos (Andrews, 2005).

As práticas para ocupação de cargos públicos seguem tanto aspectos normativos, que estabeleceram limites, concessões e restrições aos nomeadores e aos nomeados, como também aspectos culturais decorrentes da repetição de hábitos adotados ao longo do tempo e que foram internalizados na sociedade, adquirindo *status* de regra a ser seguida pelos governantes e governados. Por exemplo, processo de nomeação pode prever requisitos mínimos de formação e experiência dos indicados, e incluir a participação do parlamento ou de comissões independentes (Bilhim, 2012; Flinders et al., 2012; Krause et al., 2006), o que irá regular o poder dos Presidentes na escolha dos nomeados.

Além dessas regras formais, as nomeações podem seguir as tradições administrativas e políticas dos países, que podem favorecer uma maior ou menor politização (Lopes & Vieira, 2021; Mikkelsen, 2018; Peters, 2008), e um papel informal do parlamento como instância de controle do poder presidencial (Lopes & Vieira, 2022; Matthews, 2020). Assim, a dinâmica das nomeações públicas se comporta como uma instituição responsável por mediar a relação entre a política e a burocracia, estabelecida por meio de leis e costumes, decorrentes das tradições históricas, da percepção social e das escolhas estratégicas daqueles que detém o poder de influenciá-las.

### **3.2.1. Modelo de Múltiplos Fluxos sob a ótica institucional**

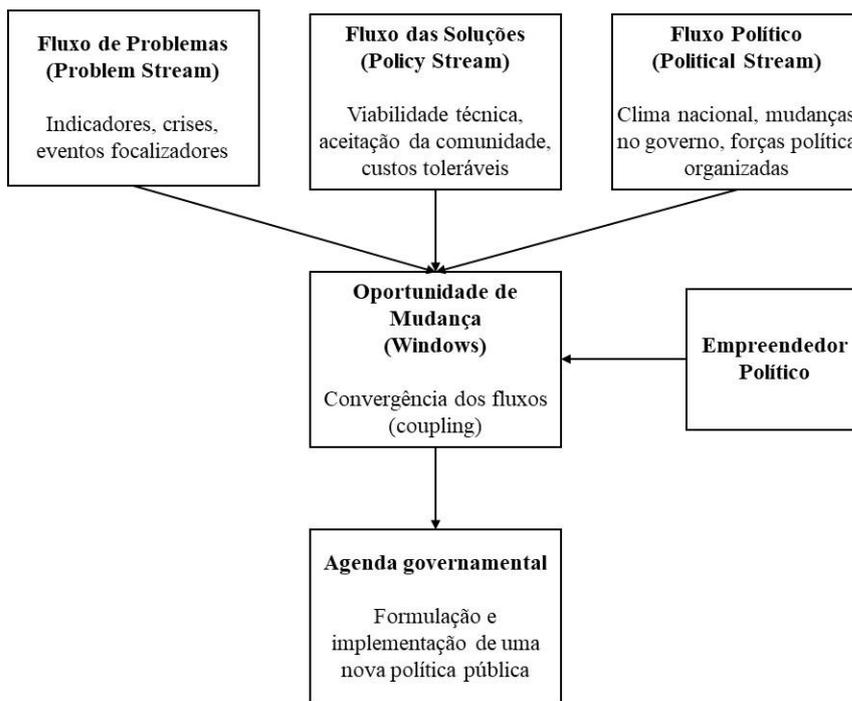
Para explicar como algumas questões entram na agenda pública, Kingdon (2014) propôs que as decisões sobre as políticas públicas surgem de três grandes fluxos: o fluxo dos problemas, o fluxo das soluções, e o fluxo da política. A partir desses fluxos, a agenda dos governos segue um processo que envolve o reconhecimento de um problema pela sociedade, a existência de ideias para superar esses problemas, e um contexto político e administrativo favorável à realização da solução.

O reconhecimento do problema surge a partir de crises ou eventos específicos, ou da interpretação de indicadores ou outras informações governamentais, econômicas e sociais. Ou seja, os problemas não são objetivos e apenas externos ao Estado. Os problemas são construções sociais, que dependem da interpretação dos formuladores de políticas (Capella, 2018).

As soluções se referem ao conjunto de alternativas disponíveis para enfrentar o problema reconhecido. Essas alternativas são geradas em comunidades de pesquisadores, políticos, burocratas, atores de grupos de interesse, entre outros – que se preocupam com uma determinada política pública ou uma determinada área de atuação do Estado (Kingdon, 2014). Algumas ideias debatidas nessas comunidades são levadas à frente e se tornam soluções a partir da sua confiabilidade, da viabilidade técnica e financeira, da aceitação da sociedade e dos tomadores de decisão.

O fluxo político é influenciado pelo clima e pelo humor da sociedade, ou seja, o quanto as pessoas estão compartilhando uma mesma questão, e se importando com um mesmo problema. O fluxo político também é determinado pelo ambiente político que pode criar uma situação propícia ou não para uma determinada proposta, a partir de mudanças no governo, por pressões de grupos de poder, mudanças de pessoas em posições estratégicas, o processo eleitoral, entre outros (Capella, 2007; Gottems et al., 2013; Kingdon, 2014).

O encontro desses três fluxos abre uma janela de oportunidade para a formulação e implementação das políticas públicas, especialmente a partir da atuação dos empreendedores de políticas públicas, que mobilizam as suas capacidades, como a comunicação, a articulação e a liderança, e mantém a sua persistência para possam incluir as suas propostas na agenda pública. (Capella, 2007; Gottems et al., 2013; Kingdon, 2014). Embora a mudança na agenda dependa da convergência dos três fluxos, a oportunidade da mudança é gerada pelo reconhecimento do problema e pelo fluxo político. A partir da convergência desses dois fluxos as soluções disponíveis serão buscadas (Capella, 2018). Esse Modelo de Múltiplos Fluxos definido por Kingdon (2014), está representado na **Figura 5**.



**Figura 5.** Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon

**Fonte:** Elaboração própria, baseado em Kingdon (2014)

O reconhecimento de um problema e a escolha de uma solução são decisões políticas, realizadas por grupos sociais, de acordo com as suas próprias interpretações, valores e interesses (Capella, 2018; Rochefort & Cobb, 1993, 1994). Ou seja, as políticas públicas, como resultados concretos da agenda pública, são formuladas em determinado contexto, influenciados pelo tempo e o lugar onde acontecem (Walt & Gilson, 1994). Embora atores individuais possam atuar de forma decisiva para que determinado tema entre na agenda e se transforme em uma política pública, como os empreendedores de políticas (Kingdon, 2014), as saídas dos Múltiplos Fluxos resultam de um conjunto de fatores institucionais internos e externos às organizações, que vão além das escolhas dos indivíduos (Zahariadis, 1998).

Nesse sentido, o desenvolvimento e a mudança nas políticas públicas não devem ser analisadas de maneira isolada das origens das instituições, que serão responsáveis por regular a escolhas que serão feitas em determinado momento e sob determinada condição (Jacobs, 2010). Em outras palavras, as regras estabelecidas, os interesses que estarão em jogo, e as pressões estabelecidas pela resistência à mudança de um comportamento enraizado, influenciarão a forma como os problemas serão identificados e as soluções serão escolhidas para que a agenda governamental se transforme em uma agenda decisória e de fato se torne realidade (Jacobs, 2010; Kingdon, 2014).

No caso das nomeações públicas, diferentes fatores contextuais serão determinantes para que uma mudança na forma de escolha dos nomeados passe a integrar a agenda decisória do governo, incluindo os próprios critérios que serão utilizados nessas escolhas, que serão adequados a um determinado contexto. Ou seja, os mesmos problemas, as mesmas possibilidades de solução e as mesmas forças políticas organizadas, podem ser interpretadas de maneiras diferentes a depender do contexto em que elas se enquadrem.

### 3.3. Método de pesquisa

A pesquisa teve uma abordagem qualitativa, utilizando análise bibliográfica, documental e entrevistas. A análise bibliográfica incluiu estudos anteriores sobre as nomeações públicas; a história política e administrativa brasileira; a criação das Agências Reguladoras no Brasil; a formação e institucionalização da Anvisa, o movimento sanitário, e a vigilância sanitária de forma geral. Na análise documental, foram incluídas legislações, notas taquigráficas e relatórios, conforme detalhado no **Apêndice A**.

As entrevistas foram realizadas entre os meses de março e julho de 2021, e contaram com ex-diretores da Anvisa; autoridades do Poder Executivo envolvidas em algum momento com o processo de nomeação dos diretores das Agências Reguladoras; dirigentes de organizações representativas das empresas privadas reguladas pela Anvisa; e dirigentes de organizações não governamentais ou atores da comunidade científica, que tenham relação direta com as atividades da Anvisa. Ao todo foram 25 entrevistados, distribuídos conforme a **Tabela 5**.

**Tabela 5.** Quantidade de entrevistados

<b>Grupo de Entrevistados</b>	<b>Quantidade</b>
Autoridades do Poder Executivo	6
Ex-Diretores da Anvisa	6
Dirigentes de organizações representativas de empresas reguladas	8
Dirigentes de organizações não governamentais ou atores da comunidade científica	5
<b>Total</b>	<b>25</b>

**Fonte:** Elaboração própria

Alguns entrevistados se moveram entre os grupos citados na **Tabela 5**, ao longo das suas carreiras. Nesses casos, os entrevistados foram considerados nos grupos onde a sua experiência em relação aos temas da pesquisa se mostraram mais evidentes, embora as suas mudanças de categoria possam ter influenciado as suas visões sobre as questões levantadas. Por exemplo, há ex-diretores entrevistados que atualmente se encontram em empresas reguladas pela Anvisa. Nessas situações, a entrevista focou nas suas experiências enquanto diretor da Agência, apesar de estar claro o possível viés das respostas por se encontrarem em uma outra posição atualmente. A relação nominal dos entrevistados encontra-se no **Apêndice B**, onde é possível conhecer essas movimentações.

As entrevistas partiram de um roteiro pré-estabelecido, incluído no **Apêndice D**, mas foram flexíveis para captar dos entrevistados as suas opiniões, impressões e experiências acerca das práticas das nomeações, da atividade regulatória e da atuação da Anvisa. Cada entrevistado se aprofundou no tema que tinha maior experiência, ficando livre para discorrer sobre outras questões que entendesse estarem relacionadas ao tema do estudo. Os entrevistados concordaram em participar das entrevistas e terem os seus nomes citados como participantes da pesquisa. No entanto, para permitir maior liberdade de fala, foi assumido o compromisso de anonimato opiniões expressadas, identificando as entrevistas de forma codificada, conforme **Apêndice C**.

Todas as entrevistas foram transcritas e, assim como os demais documentos, com o auxílio do software MAXQDA, seguiram o processo de análise de conteúdo definido por Bardin (2011), composto por três fases: pré-análise, exploração dos dados e tratamento e interpretação dos resultados. As análises foram guiadas por categorias definidas a partir das referências teóricas utilizadas neste trabalho, separadas em duas etapas. Inicialmente, foram consideradas as categorias relacionadas às características do contexto, descritas na **Tabela 6**.

**Tabela 6.** Categorias de análise relacionadas ao contexto

<b>Categorias de Análise</b>	<b>Subcategorias de análise</b>	<b>Descrição</b>	<b>Síntese das referências teóricas</b>
<b>Contexto Temporal</b>	Tradições políticas e administrativas	História administrativa e política geral do país, e relacionadas ao caso estudado	A história influencia e molda as ações e decisões presentes (Chudnovsky, 2017; Falletti & Lynch, 2009; Mikkelsen, 2018; Pierson, 2000)
	Cenário (ambiente) de momento	Problemas e oportunidades relacionadas à situação sanitária, social e econômica, em determinado momento de avaliação	A representação e interpretação dos problemas, em um determinado momento da história, influenciam as decisões dos governos (Falletti & Lynch, 2009; Kingdon, 2014; Rochefort & Cobb, 1993; Stone, 2012)
<b>Contexto Organizacional</b>	Características organizacionais	Características específicas relacionadas à forma de organização e atuação da agência estudada	As nomeações são influenciadas pelos fatores organizacionais como a profissionalização da burocracia, a restrição do poder de nomear ou demitir, e os objetivos mais amplos das reformas administrativas relacionadas à agência em estudo (Abers & Oliveira, 2015; Coccia et al., 2021; Hollibaugh & Rothenberg, 2018, 2020; Palotti & Cavalcante, 2019)
	Área de atuação (política, setor)	Características específicas do setor ou política pública que a agência atua, incluindo, ainda, as características culturais setor envolvido	A área de atuação e o grau de importância de determinada agência interfere nas nomeações, assim como as características culturais e socialmente aceitas pela comunidade interessada na agência (Andrews, 2005; Batista & Lopez, 2021; Hollibaugh, 2018; Swidler, 1986)
	Interesses econômicos, sociais e políticos	Interesses, valores e objetivos das partes interessadas na atuação da agência	As decisões são determinadas por cálculos estratégicos visando o máximo de retorno para as partes interessadas (Hollibaugh & Rothenberg, 2020; Palotti & Cavalcante, 2019; Shepsle, 2006; Walt & Gilson, 1994)

**Fonte:** Elaboração própria

Em seguida, as análises foram baseadas nas categorias relacionadas aos fluxos previstos no Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon (2006, 2014), conforme previsto na **Tabela 7**.

**Tabela 7.** Categorias de análise relacionadas aos Múltiplos Fluxos

<b>Categorias de Análise</b>	<b>Subcategorias de análise</b>	<b>Descrição</b>
<b>Fluxo dos Problemas</b>	Indicadores	Dados e informações sobre determinado problema ou situação, que indiquem grandes mudanças ou grande magnitude
	Eventos focalizadores	Crises e eventos representativos ou simbólicos que chamem a atenção para um problema mais do que os outros
	Feedback de programas existentes	Informações formais e informais sobre programas e políticas existentes ou passados
<b>Fluxo de Soluções</b>	Viabilidade	Viabilidade técnica, operacional e financeira da alternativa ser de fato implementada
	Aceitação da comunidade	Aceitação da sociedade e das demais partes interessadas como uma solução adequada
<b>Fluxo Político</b>	Humor nacional	Sentimento compartilhado da sociedade e das partes interessadas a respeito de uma mesma questão
	Forças políticas organizadas	Consenso, concordância ou baixas possibilidades de veto em torno de uma alternativa
	Mudanças no governo	Mudanças de governo (eleições) ou de atores com poder decisório no aparato estatal

**Fonte:** Elaboração própria, baseado em Kingdon (2014)

O trabalho não se propôs a aplicar o Modelo de Múltiplos Fluxos (MMF) de forma completa, identificando e descrevendo detalhadamente todos os fatores que permitiram um determinado tema entrar na agenda decisória do governo e se transformar em uma política pública. Ao invés disso, procuramos usar as ideias gerais trazidas pelo Modelo para sustentar o nosso argumento de que um conjunto de fatores contextuais, organizados segundo a lógica dos fluxos do MMF, permitem a abertura de uma janela de oportunidade para a criação ou mudança das instituições que regulam as nomeações públicas, e, paralelamente, a definição dos critérios de escolha e do perfil de quem será nomeado. Assim, não nos preocupamos, por exemplo, em identificar quais seriam os atores visíveis e invisíveis que participam dos fluxos, bem como explorar de maneira mais aprofundada o papel do empreendedor político na construção da viabilidade da solução.

### **3.4. Resultados e discussão**

#### **3.4.1. Contexto temporal e organizacional da criação da Anvisa**

O clientelismo está presente na história da administração pública de diversos países, se configurando como uma importante instituição nas relações políticas desde os regimes mais antigos até os Estados modernos (Jiang, 2018). O clientelismo é um tipo de relação social, caracterizada como um sistema de trocas pessoais entre alguém que detenha algum poder e o seu dependente ou interessado, combinando benefícios mútuos e assimetria de poder, e o favorecimento por amizade, parentesco ou aproximação ideológica (Bearfield, 2009; E. Nunes, 2003).

No Brasil, as organizações públicas se estruturaram como um prolongamento da unidade familiar, especialmente no que diz respeito à nomeação de funcionários públicos, tendo o clientelismo como uma das suas características mais marcante (Barbosa, 2014; Faoro, 2001). Desde os tempos de colônia, a confusão entre o público e o privado se reflete na ocupação dos cargos públicos, nas estruturas administrativas e nas políticas brasileiras (Da Matta, 1997; Faoro, 2001), marcando a burocracia estatal como uma ferramenta para a distribuição de empregos em troca de apoio político e social (Abrucio et al., 2010).

A tradição administrativa brasileira deriva de uma mescla entre a tradição napoleônica, caracterizada por menores restrições na relação entre a política e a administração, onde é comum políticos assumirem posições na estrutura burocrática e funcionários de carreira seguirem para a esfera política (Parrado & Salvador, 2011; Peters, 2008); e a cultura do Estado imperialista português atuante no período colonial, caracterizado pela configuração do setor público como uma expansão do patrimônio da Coroa, formado conforme os seus próprios interesses, com a participação de setores empresariais, grandes proprietários de terras, famílias nobres e amigos da realeza (Faoro, 2001; Vianna, 1999).

As nomeações públicas no Brasil, em muitos casos, ainda seguem um comportamento semelhante ao adotado ao longo da sua história, ainda que em determinados momentos tenham ocorrido reformas que tentaram superar essa lógica com a implementação de uma burocracia tipicamente weberiana (Parrado & Salvador, 2011; Pinho, 1998; Wahrlich, 1970). Em diferentes governos, o Estado brasileiro procurou criar

espécies de ilhas de excelência, isolando determinadas organizações consideradas estratégicas, das interferências do sistema político e do mercado, oferecendo-lhes autonomia e burocracia profissionalizada (Evans, 1993; Geddes, 1994).

A mais recente tentativa nesse caminho foi a criação das Agências Reguladoras independentes a partir da década de 1990, como parte da ampla reforma administrativa realizada ao longo do governo Fernando Henrique Cardoso. As Agências independentes têm como premissas o distanciamento da intervenção política, a transparências nas decisões, e a especialização do conhecimento e das suas funções (Pollitt et al., 2001). A independência permitiria que as Agências tomassem decisões com base em critérios técnicos, imparciais, isonômicos e justos, e representaria um reforço à credibilidade dos órgãos reguladores (Coroado, 2020; R. Nunes et al., 2015).

Com essas características, as Agências teriam condições de assumir compromissos dotados de respaldo técnico e estabilidade de longo prazo, assegurando a construção de marcos normativos que não fossem facilmente modificados pelas mudanças de governo, naturais em regimes democráticos. Assim, ao isolar essas organizações do jogo político, seria possível criar um ambiente mais favorável para investimentos de longo prazo e atrair a confiança do mercado privado, representando uma estratégia central para o sucesso das reformas administrativas e de estabilização econômica (Melo, 2001).

Com esse conjunto de argumentos, as Agências Reguladoras brasileiras incorporaram a perspectiva comum das agências estrangeiras de maior profissionalização na escolha dos seus dirigentes e do seu processo decisório, apoiada, especialmente na (1) estabilidade dos diretores nomeados, com mandatos fixos e impossibilidade de demissão de forma discricionária; (2) no poder de nomeação compartilhado entre o Executivo e o Legislativo, o que exerceria um controle sobre as escolhas e favoreceria a nomeação de diretores mais capacitados; e (3) no caráter colegiado das diretorias, o que permitiria um maior debate técnico sobre as questões a serem decididas, a partir de diferentes visões e experiências, além de reduzir os riscos ou os efeitos da captura (Oliva, 2006).

O modelo de nomeações dos dirigentes das Agências representou uma mudança na forma e nos critérios de escolha dos funcionários responsáveis pelas decisões regulatórias, incluindo a necessidade de experiência e conhecimento no campo de atuação, e reputação ilibada. Posteriormente, foram acrescentados outros requisitos, como

a impossibilidade de participação em direção partidária ou sindical, critérios mais específicos de experiência e formação, e a restrição de nomeação de ministros e secretários de governo (Lei nº 13.848, 2019).

A Anvisa surgiu em 1999, em uma segunda onda de criação das Agências brasileiras, voltadas para atuar em mercados já estabelecidos e operados pela iniciativa privada, com o objetivo de resguardar o interesse do cidadão e garantir maior eficiência na atuação estatal, com atuação regulatória tanto no campo econômico como social (Pó & Abrucio, 2006). Naquela época, já haviam Agências independentes voltadas para a regulação de mercados recentemente privatizados, como telecomunicações, energia e petróleo, criadas com o objetivo de garantir a estabilidade das regras e a credibilidade dos contratos para viabilizar o investimento de longo prazo nas áreas que anteriormente eram monopólio do Estado (Pó & Abrucio, 2006).

A vigilância sanitária, objeto de atuação da Anvisa, é definida na Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, chamada Lei Orgânica da Saúde, como um conjunto de ações capaz de eliminar, diminuir, ou prevenir riscos à saúde e de intervir nos problemas sanitários decorrentes do meio ambiente, da produção e circulação de bens e da prestação de serviços de interesse da saúde. A vigilância sanitária faz parte das ações do Sistema Único de Saúde – SUS e integra o campo da Saúde Coletiva, representando as ações mais antigas da saúde pública, e, na atualidade, as mais complexas (Costa & Rozenfeld, 2000).

As atividades da Vigilância Sanitária são eminentemente preventivas e se caracterizam pela multidisciplinaridade e a intersetorialidade, passando por todas as etapas do cuidado com a saúde – promoção, proteção, recuperação e reabilitação (Costa & Rozenfeld, 2000). Essas atividades se constituem como um campo singular das políticas públicas de saúde, que envolve a articulação entre os conhecimentos e práticas econômicas, políticas, jurídicas, médicas e sociais, e que interfere nas relações entre a produção e o consumo, e no desenvolvimento científico e tecnológico de produtos e serviços que se implicam a saúde humana, envolvendo um conjunto de processos que permeiam o Estado, o mercado e a sociedade. (Costa, 2009).

Até o final da década de 1990, as ações de vigilância sanitária no âmbito federal eram realizadas por unidades integrantes da estrutura do Ministério da Saúde, sendo a última delas chamada de Secretaria de Vigilância Sanitária – SVS. Em janeiro de 1999 foi criada a Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa, como uma autarquia

especial vinculada ao Ministério da Saúde, e não mais subordinada a ele, dotada de autonomia administrativa e financeira, e independência decisória. Conforme a sua Lei de criação, a Lei nº 9.782 de 26 de janeiro de 1999, a Anvisa tem como finalidade institucional promover a proteção da saúde da população, por intermédio do controle sanitário da produção e da comercialização de produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária, inclusive dos ambientes, dos processos, dos insumos e das tecnologias a eles relacionados, bem como o controle de portos, aeroportos e de fronteiras.

Diferentemente de outras Agências internacionais semelhantes, como, por exemplo a *Food and Drug Administration* (FDA), dos Estados Unidos e a *European Medicines Agency* (EMA) da União Europeia, que se concentram em alguns segmentos específicos da regulação sanitária, como produtos médicos, medicamentos e alimentos, o escopo de atuação definido para a Anvisa é mais amplo, e envolve, além da regulação desses produtos, a coordenação de um Sistema Nacional de Vigilância Sanitária – SNVS, composto por órgãos dos governos locais (estados e municípios); o controle sanitário de mercadorias e pessoas em portos, aeroportos e fronteiras; e a regulação de outros produtos e serviços de interesse da saúde, como, saneantes, produtos derivados do tabaco, agrotóxicos, produtos de higiene, perfumes e cosméticos, e serviços de saúde, como hospitais e clínicas públicas ou privadas (Lei nº 9.782, 1999). Ou seja, no âmbito da regulação sanitária brasileira, qualquer produto, processo ou serviço que seja direta ou indiretamente relacionado à saúde humana pode ser objeto de regulação da Anvisa, ou dos órgãos correspondentes nos estados e municípios (J. A. A. da Silva et al., 2018).

Ao longo do tempo, a Vigilância Sanitária sofreu diversas transformações, tanto no seu aspecto normativo, quanto em relação aos conhecimentos utilizados nas suas práticas, conforme resumido na

**Tabela 8.** No entanto, até o final dos anos 1990, tais aperfeiçoamentos não foram acompanhados por mudanças substanciais nas estruturas e nas formas de organização desses serviços nos governos federal, estaduais e municipais (Costa & Rozenfeld, 2000).

**Tabela 8.** Resumo dos fatos político-institucionais mais relevantes na evolução da Vigilância Sanitária federal no Brasil (Séculos XIX e XX)

Período	Fases de Governo	Fatos institucionais
1808-1889	Império	<p><b>Controle sanitário dos portos:</b> principal preocupação.</p> <p><b>1810 Regimento da Provedoria:</b> modelo da polícia médica.</p> <p><b>1820</b> Inspetoria de Saúde Pública do Porto do Rio de Janeiro. Demais serviços de saúde pública: municipais até 1849.</p> <p><b>1885 Reforma dos Serviços Sanitários do Império:</b> serviço sanitário terrestre e serviço sanitário marítimo. Conselho Superior de Saúde Pública: funções normativas.</p>
1889-1930	Primeira República	<p><b>Constituição de 1891. Ministério da Justiça e Negócios Interiores.</b> Saúde Pública: criadas unidades com funções normativas, consultivas e executivas.</p> <p><b>Notificação compulsória de moléstias transmissíveis:</b> febre amarela, cólera, peste, difteria, escarlatina, sarampo.</p> <p><b>1890 Conselho de Saúde Pública</b> e Inspetoria Geral de Higiene.</p> <p><b>1892 Laboratórios de Saúde Pública</b> (São Paulo).</p> <p><b>1893</b> Serviço Sanitário dos Portos da República. Inspetoria Geral de Saúde dos Portos.</p> <p><b>1894 Instituto Sanitário Federal</b> (Rio de Janeiro).</p> <p><b>1897 Diretoria Geral de Saúde Pública.</b> Organização dos serviços estaduais de higiene.</p> <p><b>1902 Notificação compulsória de doenças contagiosas sob o rigor do Código Penal.</b></p> <p><b>1903-1908 Oswaldo Cruz:</b> Diretoria Geral de Saúde Pública. Missão: eliminar a febre amarela e a peste. Saneamento do centro da cidade do Rio de Janeiro.</p> <p><b>1904</b> Vacinação obrigatória contra a varíola. Reorganização dos Serviços de Higiene.</p> <p><b>1920 Departamento Nacional de Saúde Pública.</b></p> <p><b>1920-1926 Reforma Carlos Chagas</b></p> <p><b>1923 Regulamento Sanitário Federal incorpora a expressão Vigilância Sanitária:</b> controle sanitário de pessoas doentes ou suspeitas de doenças transmissíveis e de estabelecimentos e locais públicos.</p>
1930-1945	Período Vargas	<p><b>1937 Ministério da Educação e Saúde. Definição dos campos de ação da Vigilância Sanitária.</b> Controle sanitário unificado no Serviço de Saúde dos Portos. Incorporação das recomendações dos acordos sanitários internacionais.</p>
1946-1963	República Democrática	<p><b>1953 Ministério da Saúde (MS)</b></p> <p><b>1954</b> Laboratório Central de Controle de Drogas e Medicamentos (LCCDM).</p> <p><b>1961 Código Nacional de Saúde</b></p> <p>Criação do Laboratório Central de Controle de Drogas, Medicamentos e Alimentos (LCCDMA).</p>
1964-1982	Regime Militar e Transição à Democracia	<p><b>Decreto nº 200/67 atribui ao Ministério da Saúde a formulação e coordenação da Política Nacional de Saúde.</b></p> <p><b>Vigilância Sanitária:</b> controle sanitário de portos e fronteiras, estendido na década de 70 a produtos e serviços.</p>

		<p><b>1975 Cisão no campo da Vigilância:</b> Lei nº 6.259, de 30 de outubro de 1975 estabelece a organização das ações de Vigilância Epidemiológica.</p> <p><b>1976-1977 Secretaria Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS).</b> LCCDMA transferido para a Fundação Oswaldo Cruz. Em 1981, transformado em Instituto Nacional de Controle de Qualidade em Saúde (INCQS).</p> <p><b>Promulgadas importantes leis de controle sanitário vigentes até hoje</b> (Leis nº 5.991/73, 6.360/76, 6.437/77 e Decreto-lei nº 986/69).</p>
1985-1994	Nova República Governos Sarney, Collor e Itamar Franco	<p>1986 <b>Conferência Nacional de Saúde do Consumidor</b></p> <p>Constituição Federal de 1988 estabelece o direito universal à saúde 1990 Sistema Único de Saúde - SUS (<b>Leis nº 8.080/90 e 8.142/90</b>)</p> <p><b>Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90)</b></p> <p><b>1992</b> SNVS passa a se denominar <b>Secretaria de Vigilância Sanitária – SVS</b></p> <p><b>1993 Incorporação do INAMPS ao MS.</b></p> <p>Portaria MS/GM nº 1.565/94 estabelece as diretrizes do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS).</p>
1995-1999	Governo Fernando Henrique Cardoso	<p><b>1999 Agência Nacional de Vigilância Sanitária</b> (Lei nº 9.782/99).</p>

**Fonte:** Piovesan (2009)

Historicamente, a vigilância sanitária ocupou uma posição de pouca atenção nas políticas públicas de saúde, especialmente em relação aos recursos financeiros, humanos e materiais disponíveis (Costa, 2009; Rozenfeld, 2000; J. A. A. da Silva et al., 2018). Havia pouco reconhecimento político e institucional da sua relevância, o que refletia em uma estrutura frágil, na falta de uma identidade própria, de uma especialização do conhecimento e de continuidade administrativa.

[A vigilância sanitária] era uma área muito desrespeitada, (...) uma área sem prestígio, (...) uma área muito despreparada, que eu coloco assim, embora houvesse profissionais de grande importância, profissionais bastante competentes com muito conhecimento na área, ela era uma área que não tinha nenhum tipo de importância do ponto de vista político institucional (Entrevistado E16-DIR)

Durante a década de 1990 o Brasil enfrentou uma série de casos negativos envolvendo as atividades de vigilância sanitária, que ganharam destaque na mídia nacional e internacional, especialmente relacionados à falsificação de medicamentos e denúncias de corrupção, que comprometiam a percepção da população a respeito da qualidade e da segurança dos produtos que consumiam (Piovesan & Labra, 2007; J. A. A. da Silva et al., 2018).

A secretaria [de vigilância sanitária] passava por um momento altamente crítico, falta de qualidade, principalmente na área de medicamentos, o medicamento sempre foi a grande caixa de ressonância da área de vigilância de produtos, então passava por falta de qualidade, falsificação, eram vários elementos que mostrava a precariedade da situação sanitária. (Entrevistado E9-SR)

Em 1998 os casos de falsificação e falhas de qualidade de medicamentos ganharam ainda mais destaque, especialmente com os casos do anticoncepcional Microvlar, do Laboratório Schering, que causou a gravidez indesejada de dezenas de mulheres, e a confirmação da falsificação de lotes do medicamento Androcur, usado para o tratamento de câncer de próstata (Piovesan, 2002). Entre os anos de 1997 e 1998 foram registrados pelo Ministério da Saúde, 172 casos de falsificação de medicamentos (Nogueira & Neto, 2011). Como comparação, após a criação da Anvisa, entre 1999 e 2003, houve apenas sete casos confirmados (Nogueira & Neto, 2011).

A vigilância sanitária também recebia críticas pela fragilidade na articulação entre as ações municipais, estaduais e federal, pela pouca transparência do seu processo decisório, e por privilegiar determinados grupos de interesse, especialmente do setor produtivo privado, em detrimento de outros setores da sociedade, caracterizando a então SVS pela desvalorização institucional, e pelas práticas clientelistas e de apropriação do Estado por grupos privados (Piovesan & Labra, 2007).

A estrutura responsável pela vigilância sanitária no nível federal, pelo menos até o final da década de 1990, representava a tradição estatal brasileira, onde, comumente, as decisões são tomadas de maneira pouco transparente, sem regras claras, e com base na pressão de determinados grupos de interesse sobre a burocracia estatal (Abranches, 1999). Essa forma de resolução de conflitos “além de não democrática, incentiva uma série de vícios no relacionamento da burocracia com grupos de pressão e das próprias autoridades governamentais com núcleos específicos de interesses.” (Abranches, 1999, p. 29), com impactos também na qualidade e na continuidade das políticas públicas.

O Brasil infelizmente é um lugar onde as políticas públicas duram meses e por isso provavelmente quase todas elas não têm o resultado esperado. (Entrevistado E12-SR)

Nós tínhamos a Secretaria Nacional de Vigilância Sanitária, que tinha uma atuação muito pífia nesse processo, era absolutamente quase que cartorial, você mandava um papel, ganhava um carimbo e estava resolvida a situação. (Entrevistado E10-SR)

A falta de uma regulação séria, transparente, estável e pautada no conhecimento técnico, prejudicava o desenvolvimento do setor privado, principalmente no processo de internacionalização das empresas. Havia ainda uma pressão decorrente de acordos firmados no Mercosul para harmonização da legislação sanitária e do processo de fiscalização, que levava à necessidade de aprimoramento das ações de vigilância sanitária (Piovesan, 2002, 2009). A ausência de políticas de longo prazo e a captura por alguns segmentos do setor privado, prejudicavam tanto a qualidade e a segurança dos produtos e serviços disponibilizados para a população, quanto o desenvolvimento do setor produtivo.

Desde o começo, quando foi criada a Anvisa, nós tivemos um trabalho nas entidades para conseguir mostrar para as empresas a importância de ter uma agência reguladora forte, porque isso nos ajuda a trabalhar no mercado internacional e também te dá não um selo, mas te dá uma referência de que você segue normas mínimas de segurança para atender aquele mercado. Então a gente sempre viu com muito bons olhos ter uma agência forte. (Entrevistado E13-SR)

As deficiências da vigilância sanitária, portanto, que já impactavam diretamente o cidadão, que estava submetido a um alto risco relacionado à qualidade duvidosa de diferentes produtos e serviços de interesse da saúde, em decorrência da falta de fiscalização do poder público, da aplicação de normas defasadas e da desarticulação das ações federais, estaduais e municipais, passaram também a incomodar, de maneira mais incisiva, o próprio setor produtivo.

Soma-se a esses diversos problemas o fato de 1998 ser um ano de eleições, que leva a oposição a explorar ainda mais as fragilidades do governo, e, por outro lado, uma busca por soluções mais rápidas que pudessem melhorar a imagem dos governantes. Ou seja, as fragilidades da vigilância sanitária que já preocupavam o cidadão comum, que interferiam no desenvolvimento de diferentes setores empresariais e que chamavam a atenção dos organismos internacionais, passaram a incomodar também os políticos.

Para superar a crise sanitária, e oferecer uma resposta técnica e política às crises vivenciadas especialmente na produção e comercialização de medicamentos, o setor produtivo e o governo identificaram como solução a criação de uma agência pública dotada de autonomia decisória, administrativa e financeira, e, sobretudo, estabilidade dos seus dirigentes, para que fosse possível desenvolver políticas de regulação e vigilância

sanitária de caráter mais amplo, permanente e protegida das interferências e instabilidades políticas (Piovesan & Labra, 2007).

Em dezembro de 1998 o governo do então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso publicou a Medida Provisória nº 1.791, que definiu o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária – SNVS e criou a Anvisa. De acordo com a Exposição de Motivos encaminhada ao Congresso Nacional, a criação da Agência era fundamental para melhorar a eficiência, o desempenho e a qualidade dos serviços de vigilância sanitária; assegurar autonomia de gestão administrativa, financeira, operacional e de recursos humanos; e eliminar fatores restritivos à atuação da vigilância sanitária no nível federal, uma vez que os órgãos estatais federais não ofereciam condições ideais para a implementação e execução das atividades de saúde pública, bem como do controle e coordenação das ações de vigilância sanitária executados por estados e municípios (Ministério da Saúde, Brasil, 1998). O documento deixava clara a intenção de oferecer uma resposta política à crise sanitária que impactava na opinião pública:

Acresce ainda que a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, nos termos, propostos, é também essencial por outros fundamentos. Trata-se de um setor de relevante interesse nacional, por interferir diretamente na saúde da população. Vale ressaltar que sua área de atuação tem sido palco de diversas irregularidades, com destaque para a falsificação de medicamentos e problemas em clínicas e hospitais, como, por exemplo, falhas em aparelhos de hemodiálise, gerando uma crescente inquietação na população. (Ministério da Saúde, Brasil, 1998)

A Medida Provisória foi aprovada em votação simbólica em 14 de janeiro de 1999, após um amplo acordo entre governo e oposição, e, posteriormente convertida na Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, dando origem definitiva à Anvisa.

#### **3.4.2. A janela de oportunidade para a mudança no modelo de nomeação dos dirigentes da vigilância sanitária**

A transformação da Secretaria de Vigilância Sanitária em uma Agência Reguladora não teve como objetivo principal alterar a forma como os seus dirigentes eram nomeados, mas, ao buscar conferir maior autonomia e independência à regulação sanitária, a mudança no modelo organizacional também tinha como consequência natural uma profissionalização no processo de nomeação.

Em audiência pública no Senado Federal pouco depois da criação da Anvisa, Gonzalo Vecina Neto, o primeiro diretor-presidente da Agência, destacou essa questão, ao tratar da fragilidade administrativa da vigilância sanitária até então e da necessidade de separação da atividade técnica e de gestão, dos interesses políticos.

A segunda questão importante é a descontinuidade administrativa. Não existe nenhuma organização moderna que resista à falta de gerência. A vigilância sanitária, nesta década [década de 1990], teve doze secretários, uma média de um secretário a cada oito meses. Não existe empresa que resista a esta mudança de gerência. (...) Ou conseguimos gerenciar a coisa pública de maneira adequada ou nunca conseguiremos cumprir com os objetivos aos quais se propõe a coisa pública. E temos que aprender a tratar a coisa pública de maneira adequada. Isto não diz respeito exclusivamente à vigilância sanitária e, sim, a toda função pública. Temos que entender o que é político e deve mudar na medida em que muda o político, a orientação política, e aquilo que é gerenciamento. Temos que conseguir dar continuidade gerencial às ações que o setor público desencadeia, em particular àquelas que são estratégicas para o desenvolvimento da sociedade, como, em particular, é o caso das ações de regulação na área da Saúde e, aqui, em particular, da vigilância sanitária. (Gonzalo Vecina Neto, audiência pública na Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal, 05 de maio de 1999)

A discussão sobre a transformação do órgão de vigilância sanitária em uma autarquia já havia ocorrido em outras oportunidades antes da decisão tomada em 1998. Entre os anos de 1995 e 1996, o então Ministro da Saúde, Adib Jatene se empenhou em transformar a Secretaria de Vigilância Sanitária em uma autarquia, de forma a garantir especialmente a autonomia administrativa e maior capacidade financeira (Piovesan, 2002). Apesar do momento propício, em razão da reforma administrativa em curso à época, os esforços não tiveram sucesso, mesmo com o contínuo agravamento das falhas da vigilância sanitária (Baird, 2011).

A lei que criou a ANVISA foi uma lei feita com muito cuidado. Ela foi feita num tempo relativamente curto, mas ela tinha um acúmulo. O Carlini [Elisaldo Carlini, Secretário de Vigilância Sanitária entre janeiro de 1995 e março de 1997], quando passou pela Secretaria, tentou transformar a Vigilância Sanitária em uma agência executiva. (Entrevistado E18-DIR)

Então esse assunto já foi sendo, já vinha sido debatido a muito tempo e o próprio setor regulado, as indústrias, especialmente as farmacêuticas propunha ao executivo a criação de uma outra estrutura governamental para fazer o encaminhamento desse controle [sanitário]. (Entrevistado E9-SR)

A crise financeira em meados da década de 1990 causou conflitos entre as áreas da Fazenda e da Saúde. Por um lado, a Fazenda pressionava por cortes orçamentários na área da saúde, e, por outro, o Ministério da Saúde buscava proteger a suas receitas mínimas. Esse conflito gerou desgaste ao Ministro Jatene, esvaziando a sua capacidade política e deixando a transformação da vigilância sanitária em uma Agência, fora da agenda (Piovesan & Labra, 2007).

O cenário mudou com a nomeação de José Serra como Ministro da Saúde. Com grande capital político e proximidade com o Presidente da República, Serra colocou a transformação da vigilância sanitária em uma Agência autônoma de volta na agenda (Baird, 2011). Como apontado por um dos entrevistados, “se não fosse ele [Serra], não teria acontecido a Agência. Ele foi o responsável por criar a Agência” (Entrevistado E18-DIR).

No entanto, a criação da Anvisa como uma Agência Reguladora ainda sofria grande resistência da equipe econômica e do então Ministério de Administração e Reforma do Estado – MARE. Para o MARE, a vigilância sanitária deveria ser criada como uma Agência Executiva, por não atender ao escopo de uma Agência Reguladora, como, por exemplo, a Anatel ou a Aneel, que foram criadas para regular as atividades econômicas que haviam sido privatizadas.

A Agência Executiva gozava de autonomia administrativa, poderia utilizar os seus recursos próprios para as suas atividades, e teria maior flexibilidade para contratação de funcionários (Brasil, 1998; Santana, 2002). Isso revolvía uma parte do problema, que era a falta de estrutura da vigilância sanitária. Mas ainda restava uma questão importante, que era a independência decisória, e a proteção contra interferências políticas e os riscos de captura. E essa questão passava fundamentalmente pela forma de escolha e composição da diretoria da Agência que seria criada:

A diferença [entre Agência Reguladora e Agência Executiva] é que a diretoria é estável. A diretoria tem um processo de nomeação (...) e não pode ser demitida. A diretoria de agências executivas é posta e tirada do jeito que querem, está diretamente subordinada ao Executivo e à administração direta. Essa briga foi a briga mais importante.” (Entrevistado E18-DIR).

O entendimento do MARE à época foi resumido pelo seu então Ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, em artigo publicado posteriormente no jornal Folha de São Paulo em 2007:

não é nem razoável nem democrático estabelecer mandatos para as chamadas "agências reguladoras", exceto a Aneel e a Anatel. As demais, ainda que chamadas reguladoras, são agências executivas que devem ter uma autonomia administrativa maior do que departamentos ou secretarias, mas não podem ter autonomia política; devem estar subordinadas diretamente ao respectivo ministro. (...) Está-se confundindo autonomia administrativa, ou seja, maior liberdade na administração de pessoal e de recursos financeiros, com autonomia política, com a existência de mandatos para a diretoria e seu poder de definir políticas. (...) No Brasil, já existem dez "agências reguladoras", mas apenas duas merecem esse nome - a Anatel e a Aneel -, porque devem estabelecer os preços em mercados não competitivos. (...) Como ministro da Administração Pública e Reforma do Estado na época, lutei firmemente nessa direção. Já naquele momento, porém, não fazia sentido dar autonomia política à agência que regula o petróleo, como também não faz sentido dotar de autonomia política diretores de agências para regular e fiscalizar medicamentos, provedores de sistema de saúde privados, cinema, águas, transportes e, naturalmente, o tráfego aéreo. Dar autonomia política a essas agências, além de ser antidemocrático, é perigoso. (Bresser-Pereira, 2007).

Mas, àquela altura, o setor privado já sentia os efeitos negativos das interferências no processo decisório da vigilância sanitária e das influências indevidas nas escolhas dos dirigentes, e era preciso estabelecer critérios e garantias para que a diretoria pudesse atuar de forma independente.

Então, tinha esse clima de "queremos uma vigilância sanitária melhor e uma vigilância sanitária que seja menos capturável", porque a vigilância sanitária era vista como um lugar onde você pagava e saía. (Entrevistado E18-DIR)

Para o mercado, mais valia estabelecer critérios para escolha de um bom profissional do que uma abertura demasiada para indicações inadequadas: "eu vejo o setor privado brigando por bons nomes e não necessariamente por nomes da sua associação" (Entrevistado E2-APE). Também era necessário que o dirigente nomeado pudesse tomar as decisões técnicas protegido de eventuais riscos de demissão em razão de acordos políticos momentâneos. E isso passava por transformar a vigilância sanitária em uma agência reguladora, e não uma agência executiva: "A ideia da agência [reguladora], em

primeiro lugar significa a ideia da permanência, da continuidade, do longo prazo, da coerência, e em segundo lugar do carácter técnico” (Entrevistado E12-SR).

Com o processo de abertura do mercado brasileiro iniciado no final da década de 1980 e início da década de 1990, e a estabilização econômica também em curso no país naqueles tempos, era preciso atrair investimentos estrangeiros e qualificar a indústria nacional. E para isso, especialmente no setor de medicamentos, era preciso um modelo de regulação que oferecesse credibilidade, com políticas de longo prazo e aproximação das melhores práticas internacionais.

Havia, portanto, uma escolha estratégica de parte dos políticos e do setor industrial em apoiar o estabelecimento de regras que limitasse a livre escolha dos dirigentes, e que indicasse uma regulação independente. A vinculação de um nome diretamente ao setor privado também poderia colocar em dúvida a própria credibilidade da regulação, e poderia privilegiar determinados grupos com maior influência: “Eles [o setor privado] acham que isso iria prejudicar os negócios, porque se você colocar alguém de alguma facção, o cara vai dirigir isso para o lado de lá”. (Entrevistado E18-DIR).

Em resumo, ao melhorar a regulação sanitária, o Estado estaria contribuindo com a melhoria do setor industrial, o que era interessante para todas as partes interessadas: “Se a régua estava muito baixa, ela começa a subir puxando todo o setor industrial. Isso foi uma coisa interessantíssima” (Entrevistado E10-SR). E isso passava por escolher pessoas adequadas para tomar as decisões de maneira técnica:

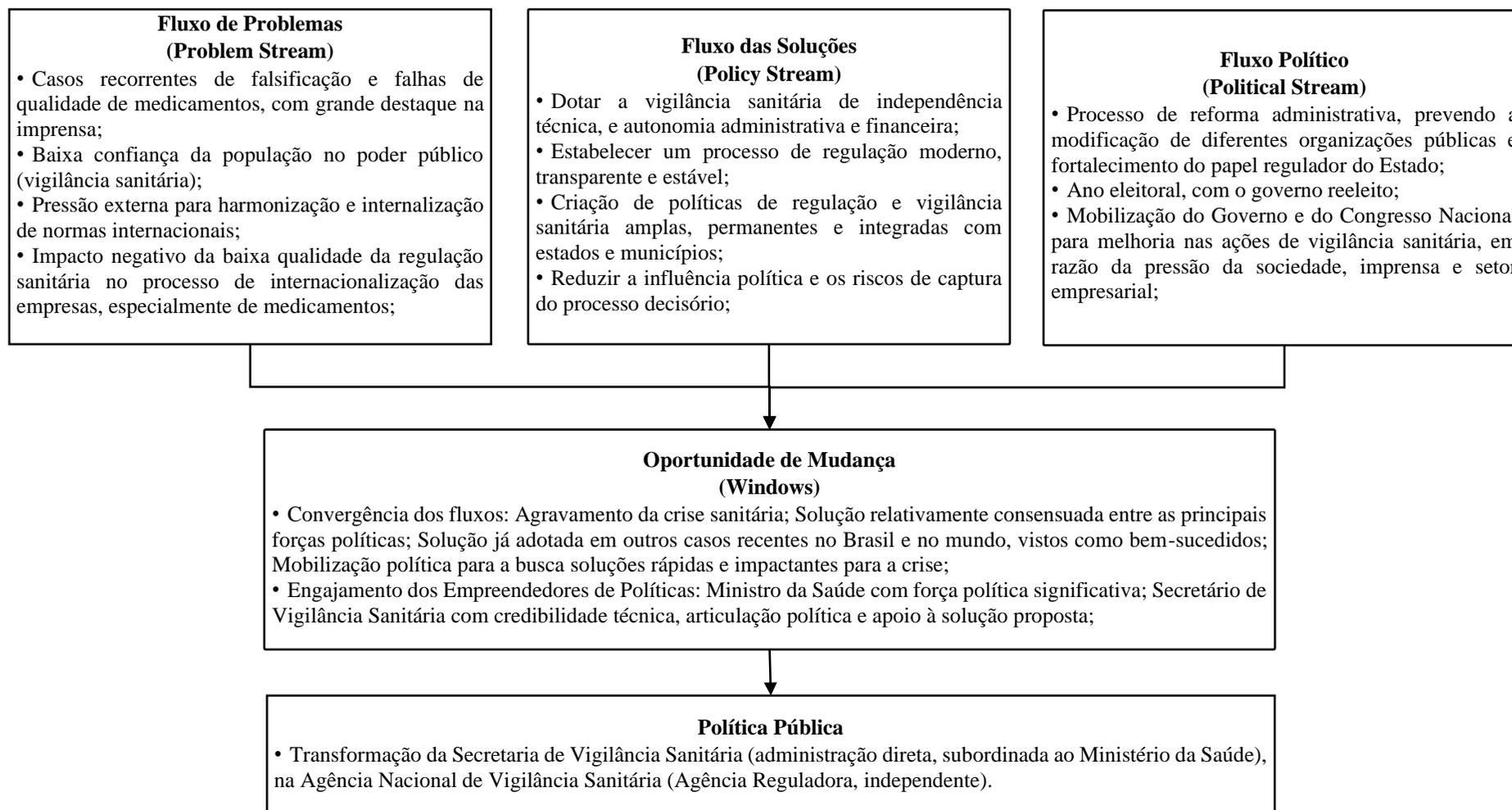
acho que tem uma compreensão de que acima de tudo é importante que seja um nome bom, um nome que tenha conhecimento, que tenha independência e que tenha capacidade de ajudar a agência a funcionar direito. (Entrevistado E12-SR)

Naturalmente, a posição do setor empresarial não era altruísta. Ao estabelecer a forma de nomeação dos dirigentes da futura Agência como um processo compartilhado entre o Poder Executivo e o Legislativo, também se ampliavam as possibilidades de negociações e pressões sobre os nomes escolhidos. Ainda que houvesse uma preocupação com a escolha de “bons nomes”, o que de fato seria um bom nome para a indústria não necessariamente era o mesmo para a saúde pública.

No entanto, o contexto da transformação da Secretaria de Vigilância Sanitária, embora tenha sido impulsionada por interesses econômico e eleitorais, se mostrou como

uma oportunidade para que o processo de nomeação dos seus dirigentes, privilegiassem critérios mais técnicos e transparentes. Apesar de muitos pontos da proposta de criação da Anvisa terem sofrido resistências e levado a algumas disputas, como a incorporação do Instituto Nacional de Controle de Qualidade em Saúde – INCQS, a responsabilidade pela saúde do trabalhador, e as taxas que seriam cobradas pela Agência, a forma de nomeação dos dirigentes já estava pacificada.

Seguindo o modelo proposto por Kingdon (2014), a criação da Anvisa, e, conseqüentemente a mudança na forma de nomeação dos dirigentes da regulação sanitária surgiu, portanto, da aproximação entre um conjunto de problemas que reverberaram nas principais partes interessadas; a identificação de uma solução viável e consensuada; e um ambiente propício para a mudança. A **Figura 6** representa graficamente essa janela de oportunidade.



**Figura 6.** Modelo de Múltiplos Fluxos aplicado à criação da Anvisa

**Fonte:** Elaboração própria, baseada em Capella (2007) e Zahariadis (2007).

A vigilância sanitária então, após a sua transformação em Agência Reguladora, passou a ser dirigida por um colegiado formado por cinco diretores, sendo um deles o Diretor-Presidente, indicados pelo Presidente da República e aprovados pelo Senado Federal. Até setembro de 2019, os diretores tinham mandato de três anos, com a possibilidade de uma recondução para um novo mandato. Após essa data, os mandatos passaram a ser de cinco anos, sendo vedada a recondução.

O contexto da criação da Anvisa, além de determinar o modelo de nomeação, influenciou a escolha dos primeiros dirigentes da Agência:

O primeiro ciclo foi diferente de todos os outros porque naquele período, claro tinha a questão política envolvida, isso estava subliminar lá, mas o critério técnico ele foi muito, ele pesou muito naquela primeira diretoria da Anvisa particularmente. (Entrevistado E19-DIR)

Tanto a cobrança social e econômica, que impunha ao governo a necessidade de oferecer uma resposta às falhas na qualidade e segurança dos produtos e serviços sujeitos à vigilância sanitária, quanto a força política do Ministro da Saúde à época, permitiram que toda a primeira diretoria da Agência fosse escolhida pelo então Secretário de Vigilância Sanitária, que se tornou o primeiro Diretor-Presidente da Agência, Gonzalo Vecina Neto. Influenciado pelo contexto, a escolha dos nomes foi feita com uma certa independência, baseada especialmente na experiência e conhecimento da vigilância sanitária e da saúde pública, e com ampla credibilidade no setor.

### **3.5. Conclusão**

Este artigo procurou explicar de que maneira o contexto influencia o estabelecimento das instituições que regulam as nomeações, e, conseqüentemente, os critérios de escolha que serão utilizados pelos governantes, a partir de um estudo de caso a respeito das nomeações dos diretores da Anvisa.

Mostramos que tanto as características específicas das Agências Reguladoras, como as características próprias da vigilância sanitária e o contexto da criação da Anvisa, incluindo os objetivos previstos inicialmente e o comportamento da sociedade e do mercado regulado, impactaram na mudança no processo de nomeação, e, conseqüentemente, no perfil dos diretores nomeados.

A tradição de desorganização e apropriação do Estado por grupos de interesse foi determinante para a demora na mudança do *status quo* da vigilância sanitária. As nomeações para os cargos de direção na vigilância sanitária seguiam o comportamento comum da administração pública brasileira, com forte tendência clientelista, voltado para recompensar aliados, formar apoio político e atender interesses privados (D'Araújo & Lameirão, 2011; Olivieri, 2007).

A mudança no cenário econômico e social ao longo da década de 1990 fez emergir a pressão por novos comportamentos. O padrão adotado por outras organizações recentemente criada no Brasil, como a Anatel e a Aneel, foram reconhecidos como um avanço na estrutura administrativa do Estado. As pressões internacionais por uma regulação sanitária alinhada a padrões mais altos de qualidade, e as cobranças mais intensas da sociedade, externalizadas por organizações sociais, acadêmicos e pela imprensa, levaram os políticos a uma nova interpretação sobre a forma de organização da vigilância sanitária, incluindo a maneira como os seus dirigentes eram escolhidos e mantidos.

Soma-se a esse contexto, uma perspectiva calculada dos atores com maior poder de influência e decisão: o mercado privado e os próprios políticos. O privado percebeu que a manutenção da situação anterior lhe traria prejuízos econômicos, e os políticos teriam prejuízos eleitorais. Ao estabelecer o modelo de nomeação com poder compartilhado entre o Executivo e o Legislativo, e incluir alguns critérios mínimos de qualificação e estabilidade, os políticos sinalizaram à sociedade que estavam profissionalizando a vigilância sanitária. Para o mercado, esse modelo permitiria uma regulação mais técnica e com políticas de longo prazo.

No entanto ambos os grupos continuavam com maior poder de influência no processo. Os políticos passaram a ter formalmente a palavra final sobre as nomeações, e o mercado teria um ambiente mais amplo de negociação e pressão por nomes e critérios de escolha dos dirigentes, que é Congresso Nacional. Esse conjunto de fatores que moldaram o contexto da criação da Anvisa, analisados a partir das lentes do novo institucionalismo, conforme resumido na **Tabela 9**, foram determinantes para o estabelecimento das instituições que regulam as nomeações dos seus dirigentes, e influenciaram os rumos futuros da regulação sanitária brasileira.

**Tabela 9.** A dinâmica das nomeações dos diretores da Anvisa a partir do novo institucionalismo

	Perspectiva institucional		
	Histórica	Escolha Racional	Sociológica
<b>Características das nomeações</b>	Ampliação do poder decisório do Congresso sobre as nomeações e o estabelecimento de critérios de escolha pouco precisos	Divisão do poder decisório sobre as nomeações (deixando de ser exclusivo do Presidente), e estabelecimento de mecanismos que favoreçam a independência decisória	Aplicação de modelo de nomeação que permitisse maior transparência e controle social, atendendo à pressão social por maior credibilidade da organização e profissionalização da gestão, seguindo modelos em ascensão em outros setores nacionais e internacionais
<b>Estabilidade e Mudança institucional (modelo de nomeação e estruturação do alto escalão)</b>	As nomeações se mantiveram baseadas na captura e no clientelismo, influenciadas pela dependência da trajetória característica da história administrativa brasileira, enquanto produziram efeitos para os grupos com maior influência (políticos e mercado)	A mudança na concorrência (abertura do mercado nacional) e nas expectativas das empresas (internacionalização), levou esse grupo a pressionar por melhoria na regulação sanitária, o que passava por uma gestão mais estável, mais técnica e com maior independência; o agravamento da crise sanitária em um período eleitoral, levou os políticos a apresentar respostas à sociedade	Ascensão do papel regulador do Estado, reforma administrativa em curso no Brasil, e pressão por melhoria nos serviços públicos, atrelada à perspectiva gerencialista da Nova Gestão Pública, influenciaram a transformação da vigilância sanitária em uma Agência Reguladora, com novos critérios e prerrogativas para ocupação dos cargos de alto escalão
<b>Relação entre instituições e comportamento dos atores</b>	O novo modelo de nomeação permitiu a manutenção (ou até ampliação) do poder dos grupos de interesse com maior influência (políticos e mercado), permitindo a manutenção das tradições administrativas nacionais	O novo modelo de nomeação permitiu maior estabilidade das regras, melhoria da governança regulatória, e harmonização com as práticas internacionais, o que favoreceu o desenvolvimento das empresas, e a construção de uma imagem de maior profissionalização e preocupação dos políticos com a vigilância sanitária	O novo modelo de nomeação se alinhou às práticas já adotadas em outras organizações e outros países, vistas como bem-sucedidas e mais “modernas”, permitindo (pelo menos em tese) uma menor interferência política e menos riscos de captura do processo decisório

Fonte: Elaboração própria

Assim, a janela de oportunidade prevista no Modelo de Múltiplos Fluxos, que permitiu a mudança nas nomeações dos diretores da Anvisa, foi consequência de problemas, soluções e condições políticas que podem ser interpretadores de diferentes maneiras a partir das perspectivas do novo institucionalismo. Sob a ótica do institucionalismo histórico, os problemas e as soluções podem ser relacionados à tradição administrativa brasileira calcada no clientelismo, e na discussão sobre os problemas da politização da burocracia. A questão central era a alta influência política nas nomeações e a captura das políticas públicas por interesses privados oportunistas. A solução, portanto, passava por proteger a burocracia e reduzir as interferências dos políticos e do mercado.

Sob a ótica do institucionalismo sociológico, o problema estava relacionado à um descompasso entre a ocupação dos cargos de alto escalão da vigilância sanitária e os emergentes anseios por maior profissionalização e melhoria da gestão pública, impulsionados pelas reformas administrativas em curso no Brasil e em outros países, e colocados em evidência, no caso de estudo, em razão da crise sanitária e pela perda de credibilidade por parte da população. As soluções seriam, então, introduzir novas ferramentas de governança, que permitissem a construção de um “Estado gerencial”, a partir de “melhores” gestores públicos, mais eficientes e comprometidos com resultados.

Partindo da perspectiva da escolha racional, o problema era essencialmente econômico e eleitoral: a desorganização da vigilância sanitária interferia nas expectativas de ganhos e crescimento do mercado privado, e gerava um risco de perda de apoio popular para o governo. A solução, portanto, era garantir maior estabilidade da política regulatória, internalizar as melhores práticas internacionais, e garantir maior eficiência administrativa. Isso, além de melhorar a regulação sanitária, passaria uma imagem de profissionalização da vigilância sanitária, em decorrência da aparente preocupação dos políticos com os riscos que estavam impostos à população.

Ao analisar o contexto a partir das lentes do novo institucionalismo, como forma de identificar os múltiplos fluxos que permitem a formação da agenda governamental, seguindo o modelo proposto por Kingdon (2014), este trabalho mostrou uma nova perspectiva para a análise das nomeações públicas, indicando que as explicações para a dinâmica das nomeações deve levar em conta o ambiente onde elas acontecem, e as decisões sobre os critérios de escolha não são estáticos, variando de acordo com a história, os interesses e os cálculos estratégicos em um determinado momento.

#### 4. Um jogo de cartas marcadas? o escrutínio parlamentar das nomeações dos chefes das Agências Reguladoras brasileiras<sup>1</sup>

##### Resumo

Este artigo analisa o escrutínio parlamentar das nomeações dos diretores das Agências Reguladoras independentes brasileiras, a partir de um estudo de caso aprofundado sobre as nomeações dos chefes da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa, entre 1999 e 2021. No caso brasileiro, o Senado tem a palavra final sobre essas nomeações, exercendo uma dupla função: o controle parlamentar sobre o patrocínio presidencial, e a seleção de fato dos futuros chefes das Agências. O objetivo deste trabalho foi explicar de que maneira o parlamento exerce essas funções e interfere no processo de nomeação. Os resultados indicam que, embora o processo formal do escrutínio parlamentar pareça um jogo de cartas marcadas, onde antecipadamente já se sabe que o resultado será a aprovação, o Parlamento exerce um papel antecipatório das decisões presidenciais, interferindo nos tempos das nomeações e na possibilidade de influência sobre a escolha dos indicados.

**Palavras-Chave:** Nomeações públicas, agências reguladoras, escrutínio parlamentar, nomeações presidenciais, Anvisa.

##### 4.1. Introdução

Em todo mundo os Presidentes e outros membros do Poder Executivo possuem o poder de nomear uma quantidade significativa de pessoas para posições chave na administração pública, o que representa uma importante ferramenta de controle político e de alinhamento das estruturas administrativas às políticas de governo (Wood & Waterman, 1991). Essas nomeações também podem ser usadas para uma política clientelista, recompensando apoiadores ou em troca de favores pessoais (Kopecký et al., 2016), ou como forma de ampliar o apoio político e melhorar as relações do Presidente com o Parlamento, com partidos políticos ou outros grupos de interesse (Lewis, 2011).

As nomeações públicas são, portanto, um componente determinante na autonomia e no fortalecimento das organizações estatais, com diferentes implicações na governança pública (Flinders & Matthews, 2010). Elas impactam, por exemplo, a qualidade e o desempenho dos governos (Andersen, 2018; Fuenzalida & Riccucci, 2018), e o controle da corrupção (e.g. Bersch et al., 2017; Oliveros & Schuster, 2018), interferindo tanto na gestão da máquina pública, quanto na formulação e implementação das políticas de interesse da sociedade (Ketelaar & Turkisch, 2007). Nesse contexto, é importante que

---

<sup>1</sup> Uma versão em inglês deste artigo foi publicada na revista *Parliamentary Affairs*, em 09 de abril de 2022 (Early View), com o título “*The Fix is in? Parliamentary Scrutiny of Appointments of the Heads of Brazilian Regulatory Agencies*” (<https://doi.org/10.1093/pa/gsac006>).

existam salvaguardas para as nomeações das autoridades públicas, de forma a conciliar o controle e a delegação das atividades do Estado, e o balanceamento entre a capacidade de resposta e a astúcia política desses atores (Dorp & Hart, 2019).

Em diferentes países essa salvaguarda é exercida pelo Parlamento através da avaliação prévia das nomeações executivas para cargos superiores na administração pública (Matthews, 2020). O escrutínio parlamentar das nomeações presidenciais tende a contribuir com a indicação de profissionais mais bem preparados (Shin, 2016), com benefícios para a democracia, transparência e responsabilidade (R. J. D. Hazell, 2019), o que reforça a importância de avançar em uma agenda de pesquisa nesse campo (Matthews, 2020).

Muitos estudos já trataram do controle legislativo das nomeações públicas, especialmente nos Estados Unidos, onde a participação parlamentar no controle das nomeações presidenciais já está bem consolidada na sua Constituição (e.g. Hollibaugh & Rothenberg, 2018; Moore, 2018). No Reino Unido, algumas pesquisas recentes têm avançado ainda mais sobre a forma e o conteúdo do escrutínio parlamentar das nomeações executivas, indo além da avaliação política sobre as relações entre Executivo e Legislativo, e tratando também dos aspectos institucionais desse processo (e.g. R. J. D. Hazell, 2019; Matthews, 2018, 2020; Matthews & Flinders, 2015). No entanto, embora haja pesquisas significativas a respeito das relações entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo em diferentes países, são raros os trabalhos que não sejam sobre os casos dos Estados Unidos e do Reino Unido que abordaram especificamente e de forma mais aprofundada o papel do Parlamento na avaliação das nomeações executivas.

Este artigo pretende contribuir com o preenchimento dessa lacuna, a partir do estudo aprofundado das nomeações dos diretores da maior Agência Reguladora independente brasileira, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa, procurando respostas para as seguintes questões: De que maneira o Parlamento se comporta em relação às nomeações dos diretores das Agências Reguladoras independentes, e como o escrutínio parlamentar interfere nessas nomeações presidenciais? Combinando análises quantitativas e qualitativas, a pesquisa procura desvendar como é o comportamento dos Senadores na avaliação dos indicados e quais os resultados desse processo de avaliação.

O estudo envolve todas as 44 indicações de diretores feitas pelo Presidente ao Senado, realizadas desde a criação da Agência em 1999 até julho de 2021. As análises se

basearam nos documentos oficiais encaminhados pelo Poder Executivo ao Senado quando da indicação de um novo diretor; nas transcrições das audiências públicas de pré-nomeação, chamadas no Brasil de *sabatinas*; nas votações para aprovação dos diretores indicados; e em entrevistas com ex-diretores e outros atores que influenciam e são influenciados pelo processo nomeação da Agência.

Além de contribuir com novas evidências sobre o papel dos Senadores e os efeitos do escrutínio parlamentar sobre as nomeações presidenciais, em um contexto político-administrativo diferente dos Estados Unidos e do Reino Unido, este trabalho inaugura os estudos sobre o processo de avaliação parlamentar das nomeações para as Agências Reguladoras independentes do Brasil. No caso brasileiro, há estudos sobre outros aspectos envolvidos nas nomeações de dirigentes dessas Agências, como a trajetória profissional dos indicados (e.g. Peci et al., 2020) e as redes e as relações políticas nas nomeações dos diretores (e.g. Baird, 2019). No entanto, foram poucos os trabalhos que analisaram o escrutínio parlamentar, se limitando a alguns relatórios técnicos ainda não publicados em periódicos científicos (Peci, 2010; Salama et al., 2017), artigos que tratam das nomeações de outras autoridades públicas, como os diretores do Banco Central brasileiro (e.g. Albuquerque et al., 2019; Olivieri, 2007), ou de uma visão panorâmica e descritiva das aprovações das nomeações pelo Senado (Lemos & Llanos, 2007).

O trabalho segue estruturado da seguinte forma. Inicialmente são apresentadas as questões gerais da literatura sobre as nomeações públicas e os dilemas entre a delegação e controle das Agências Reguladoras Independentes. Em seguida são descritos os métodos e as questões de pesquisa. A apresentação e discussão dos resultados começa com uma explicação geral sobre como se dá o processo de nomeação dos diretores da Agência estudada, para em seguida apontar os dados que ajudam a responder aos objetivos deste trabalho. Na conclusão foram incluídas também as limitações do estudo e possibilidades de pesquisas futuras.

#### **4.2. Delegação, controle e as nomeações dos chefes das Agências Reguladoras**

As transformações trazidas com a Nova Gestão Pública a partir do início da década de 1980, que levaram a uma onda de redução das estruturas públicas, privatizações e concessões de diferentes serviços, fizeram emergir o papel regulador do Estado em substituição à atuação intervencionista dominante anteriormente (Majone, 1997). As

mudanças no setor público também foram acompanhadas pela descentralização e delegação da atividade regulatória para as chamadas Agências Reguladoras Independentes – IRAs, que embora já existissem há bastante tempo, especialmente no setor financeiro dos Estados Unidos, foi a partir desse período que elas se proliferaram e passaram a atuar em outras áreas, como telecomunicações, energia, saúde, entre outras (Gilardi, 2005; Levi-Faur, 2005).

Enquanto a formulação das políticas econômicas e sociais exigem um maior grau de centralização e aproximação com as agendas de governo, as atividades regulatórias são melhor executadas por organizações flexíveis, especializadas e autônomas, o que permite estabelecer compromissos de longo prazo e aumentar a confiança nas suas decisões (Majone, 1997). As Agências Independentes se enquadram nesse modelo de organização, tendo como premissas o distanciamento da intervenção política, a transparências nas decisões, e a especialização do conhecimento e das suas funções (Pollitt et al., 2001). Portanto, uma questão central sobre a governança regulatória ou a boa regulação, diz respeito à independência e autonomia dos órgãos reguladores. A independência permite que as Agências tomem decisões com base em critérios técnicos, imparciais, isonômicos e justos, e representa um mecanismo que confere credibilidade aos órgãos reguladores (Coroado, 2020).

Apesar da importância de outros fatores organizacionais e formais como o desenho institucional, a autonomia financeira, e o suporte legal e jurídico, as nomeações dos chefes dos órgãos reguladores são preponderantes no estabelecimento da independência e autonomia das Agências Reguladoras (Jordana et al., 2018). Não por acaso, o processo de nomeação e o histórico profissional desses atores integram os principais modelos de avaliação da governança regulatória (e.g. Correa et al., 2006; OECD, 2014), envolvendo questões sobre a interferência política nas nomeações, os requisitos e critérios para ocupação desses cargos, a estabilidade no cargo, o sistema de portas-giratórias, e a transparência do processo de nomeação.

Se por um lado a independência é vista como fundamental para a boa regulação, por outro ela pode acentuar um típico problema de agência que geralmente já decorre dos processos de delegação, quando os objetivos do principal não seguidos pelos agentes. Diferentes mecanismos de controle ex-ante e ex-post são utilizados pelos governos para controlar a burocracia, como o estabelecimento de regras normativas superiores, o controle do orçamento, a obrigatoriedade de prestação de contas, entre outros. No caso

das Agências Reguladoras, no entanto, os controles ex-post tendem a ter um efeito reduzido justamente em razão da premissa de preservação de uma organização independente, onde as interferências políticas deveriam ser afastadas. Essa característica reforça então a importância dos mecanismos de controle ex-ante, especialmente a seleção e a nomeação daqueles que serão responsáveis pela direção dessas organizações.

Muitos estudos são críticos às nomeações políticas, sugerindo que estas, em geral, recaem sobre profissionais com menos tempo de experiência no setor público, acarretando uma maior assimetria de informações entre os nomeados e os seus subordinados, que acabam por impactar negativamente a capacidade de monitoramento e implantação das políticas públicas (Gallo & Lewis, 2012; Gilmour & Lewis, 2006), prejudicando a qualidade dos governos (Kenny, 2015). Por outro lado, há também argumentos que sugerem que as nomeações políticas permitem um maior controle da burocracia (Mikkelsen, 2018), e as suas articulações políticas podem permitir maior apoio e recursos às ações da organização (Gallo & Lewis, 2012). Este tipo de nomeação também possibilita a formação de redes de cooperação, a aproximação entre o Estado e a sociedade, e a implantação das políticas defendidas pelos governos, o que no fim também pode resultar em um melhor desempenho das organizações públicas (Flinders & Matthews, 2010; Jiang, 2018; Peters & Bianchi, 2020).

Agregando as diferentes opiniões sobre os efeitos das nomeações, o desafio, portanto, é encontrar um meio termo, que concilie competência suficiente à burocracia e alinhamento político (Peters, 2013), reduzindo ou controlando o poder de livre escolha por parte do Presidente, estabelecendo regras e critérios mínimos, e incluindo outros atores no processo de aprovação. Esse caminho é seguido por diferentes países ao incluir o Parlamento na avaliação das nomeações presidenciais, seja no papel de aconselhamento, como ocorre no Reino Unido, seja no papel decisório, como no caso brasileiro.

Além de exercer um controle sobre o poder do Presidente e buscar reduzir os riscos de captura, a participação do Parlamento na aprovação das nomeações permite a valorização da competência técnica dos indicados (Shin, 2016), pois mesmo que os Senadores considerem o posicionamento ideológico do indicado e as suas relações com o chefe do Poder Executivo, a adequação do candidato ao cargo também é considerada (R. J. D. Hazell, 2019). Nesses casos, os Presidentes também tendem a valorizar mais a

competência do indicado, como forma de reduzir o custo político necessário para a sua aprovação (Shin, 2016).

Sobre as nomeações dos chefes das Agências Reguladoras brasileiras, Peci (2010) identificou fragilidades no processo de seleção. Segundo o estudo, os diretores e ex-diretores desses órgãos percebem escrutínio parlamentar como um procedimento formal, onde, apenas em raros casos, o indicado realmente tem o seu perfil avaliado pelos parlamentares (Peci, 2010). A alta aprovação dos indicados pelo Presidente não é exclusividade do caso das Agências Reguladoras, e reflete um comportamento comum em outros órgãos brasileiros, e também em outros países como Argentina, Estados Unidos e Reino Unido (R. J. D. Hazell, 2019; Lemos & Llanos, 2007; Matthews, 2020).

Embora isso sugira uma submissão do Senado às vontades presidenciais, reforçando as indicações de outros estudos que apontam uma certa incapacidade do Parlamento em fiscalizar o Poder Executivo (Lemos & Llanos, 2007), ao aprofundar as observações sobre as nomeações essa premissa não é completamente verdadeira. O Parlamento exerce uma importante função antecipatória, levando a uma necessidade de negociação sobre os nomes que serão nomeados antes mesmo da sua indicação ou avaliação. Os Senadores também interferem consistentemente nos tempos para a aprovação das indicações, impedindo que o Presidente exerça a sua vontade no tempo que ele deseje. Ou seja, o processo de nomeação é integrado por regras formais e informais, cada uma delas com um resultado específico que restringe ou delimita os poderes dos Presidentes e dos demais atores envolvidos.

#### **4.3. Método de pesquisa**

Para analisar o escrutínio parlamentar das Agências Reguladoras brasileiras, seguimos critérios semelhantes aos adotados por Hazell (2019) e Matthews (2020) em trabalhos recentes sobre as audiências de pré-nomeação no Reino Unido. Mesmo não sendo nosso objetivo realizar uma análise comparada entre os casos, e apesar das diferenças no papel do parlamento e na forma de governo, as questões levantadas por esses autores, em grande parte ajudam a desvendar como o parlamento brasileiro atua na avaliação das nomeações presidenciais.

Para alcançar o objetivo de explicar de que maneira o Parlamento se comporta em relação às nomeações dos diretores das Agências Reguladoras independentes, e como o

escrutínio parlamentar interfere nessas nomeações presidenciais brasileiras, foram estabelecidas três questões iniciais que representam as categorias de análise que orientaram a pesquisa, descritas na **Tabela 10**:

**Tabela 10.** Categorias de Análise

<b>Categoria de Análise</b>	<b>Questão</b>
Comportamento dos Senadores	Como é o comportamento dos Senadores em relação a presença, a participação (perguntas e manifestações) e as votações nas audiências de pré-nomeação?
Resultados formais do escrutínio parlamentar	Quais os resultados (aprovações e rejeições) do escrutínio parlamentar das nomeações?
Implicações (impactos) do escrutínio parlamentar	Quais as implicações das nomeações passarem pelo escrutínio parlamentar?

**Fonte:** Elaboração própria

Embora se utilize de análises quantitativas, a pesquisa realizada teve abordagem predominantemente qualitativa, com caráter descritivo e explicativo (Vergara, 2016), a partir de um estudo de caso instrumental (Alves-Mazzotti, 2006; Stake, 2006), descritivo e interpretativo (Godoy, 2006), utilizando dados longitudinais envolvendo a nomeação de todos os diretores da Anvisa desde a sua criação em abril de 1999 até a última nomeação realizada antes da conclusão deste trabalho, que ocorreu em 20 de julho de 2021.

Os métodos de pesquisa utilizados envolveram análise documental e entrevistas. Na análise documental foram verificadas as transcrições das audiências públicas, relatórios e outros documentos oficiais relacionados à indicação pelo Presidente à avaliação do Senado. Ao longo desse período, foram feitas 44 indicações de diretores da Anvisa ao parlamento. Destas, 35 foram de fato avaliadas pelo Senado e as outras nove o Presidente desistiu da indicação. Estes números serão mais bem detalhados na seção seguinte, e a relação completa das Audiências analisadas estão no Apêndice F.

Foram realizadas 25 entrevistas entre os meses de março e julho de 2021, envolvendo ex-diretores da Anvisa; autoridades do Poder Executivo envolvidas em algum momento com o processo de nomeação dos diretores das Agências Reguladoras ou com a coordenação das políticas de melhoria regulatória no governo federal; dirigentes de organizações representativas das empresas privadas reguladas pela Anvisa; e dirigentes

ou atores de organizações não governamentais que tenham relação direta com as atividades da Anvisa, conforme distribuição indicada na **Tabela 11**. A relação completa dos entrevistados está no **Apêndice B**.

**Tabela 11.** Quantidade de entrevistados

<b>Grupo de Entrevistados</b>	<b>Quantidade</b>
Autoridades do Poder Executivo	6
Ex-Diretores da Anvisa	6
Dirigentes de organizações representativas de empresas reguladas	8
Dirigentes de organizações não governamentais ou atores da comunidade científica	5
<b>Total</b>	<b>25</b>

**Fonte:** Elaboração própria

Esta seleção de entrevistados teve como objetivo colher as impressões de quem foi avaliado no escrutínio parlamentar (ex-diretores); de quem atuou junto ao Governo em políticas que tiveram relação com o processo de nomeação dos diretores das Agências Reguladoras (autoridades do Poder Executivo), ou aqueles que de alguma forma influenciam ou são afetados pelas nomeações dos diretores da Anvisa (empresas reguladas e organizações não governamentais). Ou seja, o objetivo foi conhecer as percepções dos “clientes” do escrutínio parlamentar e não dos seus executores que seriam os próprios Senadores, uma vez que o comportamento desses atores pôde ser captado de alguma forma na análise documental.

As entrevistas foram baseadas em um roteiro pré-estabelecido, incluído no **Apêndice D**, mas foram flexíveis para captar dos entrevistados suas opiniões, impressões e experiências sobre as práticas de nomeações para Órgãos Reguladores em geral, ou para a Anvisa de forma específica. Todas as entrevistas foram transcritas e, como os demais documentos, seguiram o processo de análise de conteúdo definido por Bardin (2011), constituído de três fases: pré-análise, exploração dos dados e tratamento e interpretação dos resultados. Para auxiliar na análise, foi utilizado o software MAXQDA.

Cada entrevistado se aprofundou no tema que mais vivenciava, ficando à vontade para discutir outras questões que considerassem relacionadas ao tema geral da pesquisa. Para permitir maior liberdade de expressão, assumiu-se o compromisso de tratar as falas

das entrevistas de forma anônima, de forma a evitar qualquer possibilidade de identificação do responsável por determinada expressão. Os códigos dos entrevistados utilizados para identificar os registros das entrevistas encontram-se no **Apêndice C**.

Esse compromisso foi importante porque o tema de pesquisa é, de certa forma, uma questão que envolve as relações da Agência com seus stakeholders. Enquanto alguns entrevistados se sentiam bastante à vontade em expor casos relacionados às implicações das nomeações dos diretores da Agência, outros se sentiam seguros em tratar abertamente o assunto somente depois de se assegurarem de que suas declarações não seriam identificadas de forma alguma. No entanto, todos concordaram em ter seus nomes identificados como participantes da pesquisa.

#### **4.4. Resultados e discussão**

##### **4.4.1. Panorama do caso estudado**

A Anvisa foi a primeira Agência Reguladora brasileira criada para atuação tanto no campo econômico quanto no campo social. Criada em 1999, a Anvisa hoje é a maior Agência Reguladora do Brasil em abrangência de atuação, e impacto econômico e social das suas atividades. Apesar do Brasil ter se espelhado em exemplos de outros países para a criação das suas Agências, no caso da Anvisa, a área de atuação foi bastante ampliada quando comparada à outras Agências internacionais semelhantes, como, por exemplo o *Food and Drug Administration* (FDA), dos Estados Unidos e a *European Medicines Agency* (EMA) da União Europeia. No caso brasileiro, qualquer produto, processo ou serviço que seja direta ou indiretamente relacionado à saúde humana pode ser objeto de regulação da Anvisa (J. A. A. da Silva et al., 2018).

A Anvisa é dirigida por um colegiado formado por cinco diretores, sendo um deles o Diretor-Presidente. Até setembro de 2019, os diretores tinham mandato de três anos, com a possibilidade de uma recondução para um novo mandato. Após essa data, os mandatados passaram a ser de cinco anos, sendo vedada a recondução. Cada diretor é designado para supervisionar um conjunto de áreas da Agência (alimentos, medicamentos, dispositivos médicos, e outros). No entanto, as decisões regulatórias são tomadas no âmbito dessa Diretoria Colegiada formada por todos os cinco diretores, por meio de votações em reuniões públicas.

O Presidente brasileiro pode nomear livremente os chefes da maior parte dos órgãos do Poder Executivo, como ministérios, fundações e empresas públicas. Para alguns poucos cargos, as nomeações precisam ser submetidas à aprovação prévia do parlamento, como no caso dos diretores das Agências Reguladoras independentes. Sem a aprovação do parlamento, o Presidente não pode nomear ninguém para estes cargos.

O rito formal das nomeações de todos os diretores se inicia com a indicação formal pelo Presidente. O nome indicado é então encaminhado para a aprovação do Senado, que fará a avaliação em duas etapas. A primeira delas ocorre em uma Comissão permanente que tenha como atribuição tratar de temas relacionados às competências da Agência<sup>2</sup>. Esta Comissão deve avaliar a reputação do indicado, e a sua qualificação para a diretoria da Agência, por meio da análise da sua biografia e da realização de uma audiência pública para arguição desses indicados, chamada no Brasil de *sabatina*. Após esta avaliação, a Comissão vota pela aprovação ou não do indicado.

O resultado da votação na Comissão é apenas uma espécie de recomendação, que seguirá para uma votação final no plenário do Senado, com a participação de todos os 81 Senadores, onde será tomada a decisão final sobre a aprovação do indicado. Ou seja, neste caso, o papel das Comissões do Senado brasileiro se assemelham, por exemplo, aos *House of Commons Select Committee* nas suas audiências de pré-nomeação. No entanto, no caso brasileiro, o escrutínio parlamentar tem ainda mais uma etapa, que é a votação por todos os senadores, com base no relatório da avaliação da Comissão. É nesta votação no plenário que é decidido se o Presidente poderá ou não nomear o nome que ele indicou.

Desde a sua criação até julho de 2021, o presidente indicou 44 diretores para a Anvisa. Destas indicações, 35 de fato seguiram em frente e foram avaliadas pelo Senado, e as outras nove o próprio Presidente cancelou a indicação antes mesmo da sua avaliação. Até setembro de 2019, os diretores podiam ser reconduzidos a um novo mandato. Para isso, eles deveriam ser novamente indicados pelo Presidente e novamente avaliados pelo Senado, seguindo o mesmo rito de nomeação de um novo diretor. As 35 indicações que foram avaliadas pelo Senado contemplaram 25 pessoas diferentes, já que 10 deles foram

---

<sup>2</sup> O Senado brasileiro conta com diversas Comissões permanentes, formadas por uma quantidade fixa de participantes que varia entre 17 e 27 senadores. Cada Comissão trata de um conjunto de políticas públicas, como, por exemplo, meio ambiente, assuntos sociais, direitos humanos, entre outras. Estas Comissões têm como atribuições, acompanhar e fiscalizar as políticas do Poder Executivo, podendo convocar autoridades públicas para prestar informações, além de promover audiências públicas para arguição de indicados às diretorias das Agências Reguladoras e de outros órgãos relacionados à sua temática.

indicados duas vezes (mandato inicial e uma recondução). As audiências públicas para arguição dos indicados no Senado não são exclusivas, e podem ocorrer com a participação de mais de um diretor indicado. No caso das indicações para a Anvisa, foram realizadas 27 audiências públicas para avaliar os 35 nomes indicados: 21 audiências com um diretor; cinco audiências com dois diretores; e uma audiência com quatro diretores.

#### **4.4.2. Como é o comportamento dos Senadores nas audiências de pré-nomeação (sabatinas)?**

De forma geral, as audiências públicas de avaliação dos indicados para ocupar os cargos de diretoria nas Agências Reguladoras brasileiras seguem um rito comum: (1) leitura da Mensagem Presidencial, que contém a indicação do diretor feita pelo Presidente; (2) leitura do parecer do senador designado como relator; (3) discurso do diretor; (4) perguntas e manifestações dos senadores, seguidas das respostas e considerações dos diretores; e (5) votação na comissão.

No caso da Anvisa, as audiências são realizadas pela Comissão de Assuntos Sociais – CAS, que tem 21 senadores como membros titulares. Em todas as audiências, os pareceres dos senadores relatores indicados para fazer a avaliação inicial das indicações, seguiram um mesmo padrão, apenas descrevendo as informações que constam do currículo do indicado. Em nenhum dos casos, o parecer formal apresentou um posicionamento do relator, sugerindo a aprovação ou não do candidato. Apesar disso, durante as audiências, quando da leitura do seu relatório, em 37% das indicações o relator se manifestou favoravelmente à aprovação, e no restante dos casos apenas informou que a matéria se encontrava pronta para deliberação pela Comissão.

No geral, houve uma presença significativa dos senadores nas audiências, mantendo um quórum médio de 83%, e em cinco audiências houve a presença de todos os senadores. Já no plenário, o interesse dos senadores pareceu ser menor, registrando um quórum médio de 66% nas votações das indicações. Apesar da alta presença dos senadores nas audiências, a participação efetiva deles é baixa. Em todas as audiências a votação sobre a aprovação ou não do diretor foi iniciada antes da realização das perguntas, e, em algumas delas, antes mesmo de qualquer manifestação dos indicados. Somente 41% dos senadores usaram a palavra durante as audiências. 63% dos senadores que usaram a palavra fizeram elogios e manifestações de apoio ao indicado. Apenas 19% dos senadores

que estiveram presentes fizeram alguma pergunta ao indicado. Isso reflete uma média de três senadores por audiência fazendo perguntas, de um total de 21 membros da Comissão responsável pela avaliação dos indicados.

Ao todo, foram feitas 228 perguntas aos indicados, uma média de oito perguntas em cada audiência, lembrando que em uma mesma audiência, mais de um diretor pode ter sido avaliado. Ou seja, se for considerar a quantidade de indicações, a média de perguntas por diretor seria próximo de seis. Todas as perguntas mantiveram um tom adequado, respeitoso e cordial. Como apontou um dos entrevistados, “as perguntas são [sempre] as mesmas” (Entrevistado E20-DIR). A maior parte delas (57%) trataram de questões pontuais, específicas, sobre decisões concretas da Agência, como, por exemplo, porque a Anvisa aprovou ou não aprovou determinado medicamento, ou porque determinado regulamento da Agência não alcançou determinado tema. Em todas as audiências, foram realizadas apenas três perguntas a respeito da formação e experiência do indicado. Todas essas perguntas foram feitas por um mesmo Senador e direcionadas a um mesmo indicado. Em quatro audiências não houve qualquer pergunta aos indicados.

Estes dados indicam um baixo aproveitamento das audiências de pré-nomeação para de fato avaliar os diretores indicados, ou pelo menos conhecer quais são os seus planos para o cargo que irá ocupar. Algumas falas dos entrevistados deixam clara essa percepção: “O debate de médio e longo prazo, o debate mais estratégico, o debate mais aprofundado ele é, na maior parte das vezes deixado de lado” (Entrevistado E15-DIR); “(...) qual é o seu plano para esta agência (...)? O que você quer? Qual é o seu objetivo pessoal, profissional para esta agência? (...) nunca me perguntaram isso e nunca perguntaram isso para nenhum diretor.” (Entrevistado E20-DIR).

Apesar dos entrevistados perceberem a participação do Senado no processo de nomeação como uma etapa importante, que permite um controle das indicações e oferece um certo grau de exposição para quem indica e para quem está sendo indicado, as audiências são vistas como um momento meramente formal, repetitivo, onde não são feitos os questionamentos que deveriam e que pouco contribuem para a avaliação do diretor que será nomeado:

a sabatina não contribui, porque você não vai nas questões técnicas, nas questões da política da área, você não entra na repercussão que possa ter para o setor regulado, a repercussão que possa ter para as políticas públicas, a repercussão que

possa ter para a sociedade que vai ser beneficiada por uma decisão do colegiado da Anvisa. (Entrevistado E16-DIR)

O pouco aproveitamento das audiências é atribuído especialmente a dois fatores. Primeiramente a própria composição da Comissão que realiza as sabatinas, composta apenas por Senadores, sem conhecimento aprofundado sobre a atuação da Agência, impede que o debate seja mais bem qualificado. Apesar das audiências permitirem que qualquer pessoa sugira perguntas a serem feitas aos indicados, isso só ocorreu em duas audiências, quando foram formuladas três perguntas encaminhadas por um cidadão por meio eletrônico. Ainda assim, quem participa do debate são apenas os Senadores. Um dos entrevistados resume bem a percepção geral sobre essa questão:

[o Senador] não faz ideia do que está perguntando, ele só faz a pergunta porque quem prepara a pergunta é o assessor dele. Se você responde com propriedade, o cara [Senador] não consegue sair, porque ele não sabe rebater o seu argumento (Entrevistado E2-APE)

O segundo fator está relacionado aos próprios resultados práticos da audiência e do escrutínio parlamentar como um todo. Como será discutido na seção seguinte, ao chegarem na audiência, os indicados praticamente têm a certeza de que serão aprovados, pois já há um acordo prévio para isso. Caso exista um risco de não ser aprovado, o próprio Presidente desistiria da indicação antes da realização da audiência de avaliação. Esta questão também foi tratada de forma harmônica entre os entrevistados, que pode ser simbolizada por uma das falas das entrevistas: “a sabatina conforme ela é hoje, é apenas um referendo, quem vai para a sabatina, vai na maior tranquilidade” (Entrevistado E16-DIR).

#### **4.4.3. Quais os resultados do escrutínio parlamentar?**

A partir do comportamento dos Senadores, relatado anteriormente, já seria possível prever o resultado do escrutínio parlamentar. Todas as 35 indicações que passaram pelas audiências de pré-nomeação foram aprovadas tanto pela Comissão como pelo plenário do Senado. Apesar das votações serem secretas, a aprovação expressiva especialmente na Comissão mostra que nem mesmo a questão partidária de governo ou oposição parece afetar o caminho tranquilo das indicações. Em média, os indicados

receberam 93% de votos favoráveis na Comissão que realiza a audiência de pré-nomeação. Mais da metade dos indicados (18 dos 35) não receberam nenhum voto contrário. Mesmo no plenário, onde há a participação de todos os Senadores, o que permite uma maior presença de parlamentares da oposição, os indicados receberam em média 82% de votos favoráveis.

As opiniões dos entrevistados seguem a mesma percepção sobre os resultados da avaliação do parlamento: “quando vai para ali [para o Senado], já está tudo organizado, já está tudo negociado, eu não vejo risco” (Entrevistado E16-DIR). Um outro entrevistado foi ainda mais direto: “Isso é um jogo de cartas marcadas, então vai lá só por formalidade” (Entrevistado E8-SR).

Apesar do Presidente aparentemente ter uma grande força para nomear os seus preferidos, o tempo para conseguir a aprovação dessas nomeações nem sempre é o que ele espera. Em média, esse tempo é de aproximadamente 60 dias. Mas houve casos de chegar ao dobro disso, alcançando o máximo de 285 dias entre a indicação do Presidente e a aprovação do Senado. Como apontado em outros estudos, quanto maior o tempo entre a indicação e a nomeação, provavelmente maior foi o custo político para a sua aprovação, com tempo gasto com barganhas e convencimento de aliados e opositores (Lemos & Llanos, 2007).

Há uma variação muito grande nos prazos de aprovação, e, pelo menos dois fatores parecem influenciar nesses resultados. Um deles é o perfil dos diretores. Os indicados que tinham a sua biografia ligada à construção e defesa das políticas públicas de saúde de maneira geral, ou especificamente da vigilância sanitária, tiveram um tempo para aprovação, em média, 32% mais rápido do que os demais. Os 11 indicados com esse perfil levaram em média 45 dias para a aprovação, enquanto os demais levaram em média 66 dias. Ou seja, apesar dos Senadores não questionarem a experiência e qualificação dos indicados durante as audiências de pré-nomeação, uma maior proximidade do perfil do indicado com a missão institucional da Agência parece ter um efeito positivo na celeridade da aprovação, embora isso não tenha interferido nas taxas de aprovação.

Um segundo fator que influencia no tempo de aprovação das indicações é a relação do Presidente com o Parlamento, tanto com um acordo pontual sobre a nomeação específica, como com a organização da sua base de apoio parlamentar. As nomeações são atos políticos, e, como tal, exigem uma articulação prévia para que sejam concretizadas,

especialmente quando há mais de um Poder envolvido na decisão e quando o cargo é de grande relevância. Como apontado nas entrevistas, “quando o senado não foi atendido politicamente, o senado põe a indicação na gaveta” (Entrevistado E12-SR), e quando o governo possui uma base forte no Parlamento, as nomeações passam com maior facilidade.

Os Presidentes que tiveram uma relação notadamente mais conflituosa com os parlamentares, levaram mais tempo para a aprovação dos seus indicados: a Presidente Dilma Rousseff, que no seu segundo mandato sofreu um processo de impeachment (média de 65 dias nas indicações realizadas no seu segundo mandato), e o atual Presidente Jair Bolsonaro, que desde o início do seu mandato vive em constante conflito com o Parlamento (média de 107 dias). O ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, que gozava de uma base de apoio consistente no parlamento, assim como o ex-presidente Lula em seu segundo mandato, precisaram de menos da metade do tempo que o atual Presidente Bolsonaro para conseguir a aprovação das suas indicações (média de 42 e 44 dias respectivamente).

#### **4.4.4. Quais as implicações das nomeações passarem pelo escrutínio parlamentar?**

As qualidades e os problemas do escrutínio parlamentar no caso brasileiro guardam uma relação entre qual deveria ser o papel do parlamento e o que ele é de fato. Na visão da maior parte dos entrevistados, as regras formais que estão estabelecidas são adequadas, e a participação do Senado na avaliação das nomeações presidenciais é importante no caso das Agências Reguladoras, como uma forma de melhorar a qualidade dos indicados e permitir uma maior independência dessas organizações. Nas palavras de um dos entrevistados, “ter que passar pelo Senado, por mais que seja um ato burocrático, implica um risco e você vai tomar cuidado com esse risco” (Entrevistado E18-DIR). Ou seja, mesmo que os dados sobre o processo formal de avaliação do parlamento apontem para um baixo envolvimento dos senadores, apenas a previsão das nomeações presidenciais terem que ser submetidas ao escrutínio parlamentar já causa uma maior atenção em relação ao nome a ser indicado, como aponta um outro entrevistado: “a existência de uma sabatina ela já é extremamente relevante para o processo. (...) Só de saber que existe uma sabatina já se faz um crivo de quem eu vou indicar” (Entrevistado E1-APE).

Além desse cuidado prévio que o Poder Executivo tem com a indicação, a publicização do nome indicado, com um tempo e uma instância de avaliação antes de efetivar a nomeação, também permitem um certo controle social sobre o nome escolhido. A partir da indicação, a sociedade, especialmente por meio das organizações não governamentais e das empresas reguladas pela Agência, pode pressionar para que um nome não adequado não seja aprovado, e essa pressão pode influenciar a decisão dos Senadores, fazendo com que o Poder Executivo recue na indicação.

Essa questão fica evidente quando observado o perfil das indicações que foram de fato avaliadas pelo Senado, e aquelas em que o Presidente desistiu antes que o Parlamento fizesse a sua avaliação formal. Apesar de uma certa variação na formação acadêmica e experiência profissional dos indicados, todos preenchem os requisitos mínimos para a nomeação. A grande maioria deles<sup>3</sup> tinha experiência em cargos de alta gestão (88%), em saúde pública (88%), e em vigilância sanitária (60%). Quase todos atuavam no setor público no momento da indicação (96%), e em órgãos ligados à saúde (80%).

No caso das Agências Reguladoras, a Lei brasileira procura impedir a nomeação de políticos. Apesar de não ser uma regra formal estabelecida, especificamente na regulação sanitária, há também uma certa preocupação com a nomeação de profissionais que tenham atuado no setor privado regulado pela Agência, como forma de minimizar o risco de captura pelo mercado. Independentemente dessas duas questões serem adequadas ou não, o processo de nomeação da forma que é, com avaliação prévia pelo Senado, também contribuiu que o perfil dos indicados atendessem a esses requisitos. A maioria dos indicados não era filiado a partidos políticos (68%) e nunca exerceram mandatos eletivos (92%). Somente um dos indicados veio diretamente do setor privado, e a grande maioria não atuou anteriormente em empresas reguladas pela Agência (80%).

Com relação às indicações que não prosperaram, a maior parte delas se tratava de indicações com perfil contrário aos que foram de fato avaliados pelo Senado. Ao todo nove indicações foram canceladas pelo Presidente antes da avaliação formal do Senado. Destes, sete não tinham experiência e formação acadêmica adequadas à Anvisa. Antes de serem canceladas, essas indicações foram criticadas por diferentes atores políticos, empresariais, acadêmicos e de organizações não governamentais, o que apontou para um

---

<sup>3</sup> Estes dados se referem ao perfil dos diretores diferentes indicados na sua primeira avaliação pelo Senado, e desconsidera as reconduções. Conforme descrito na seção 4.1, foram 25 diretores diferentes indicados.

risco de reação dos senadores para atender às pressões da sociedade. Ou seja, somente a necessidade de ter que submeter as suas indicações ao escrutínio parlamentar levou os Presidentes a desistir de 25% das indicações realizadas, como forma de se antecipar as posições do parlamento (R. J. D. Hazell, 2019; Lemos & Llanos, 2007).

Se por um lado esse papel antecipatório permite um maior controle sobre os nomes indicados, por outro ele exige mais negociação sobre as escolhas, o que geralmente demanda um tempo maior para que as nomeações se confirmem. Com isso, uma das premissas institucionais das Agências Reguladoras brasileiras, de serem lideradas por um colegiado de diretores, com mandatos não coincidentes, como forma de ampliar a pluralidade de opiniões sobre uma mesma decisão, diminuir a concentração de poder em um único ator, e permitir uma certa estabilidade das atividades da Agência mesmo com as trocas na sua direção, muitas vezes foi prejudicada.

Com a saída de um diretor, em média, o cargo ficou vago por oito meses. A Anvisa chegou a ficar 38 meses seguidos com uma das suas diretorias vaga. Desde a sua criação até julho de 2021, a Agência teve a sua diretoria colegiada desfalcada de pelo menos um diretor titular em 55% desse tempo. Como apontado nas entrevistas, a demora nas nomeações tem um impacto também na diversidade do colegiado: “quando a gente tem mandatos que por lei deveriam ser não coincidentes e a gente segura as nomeações e nomeia todo mundo junto, a diversidade se perde (...) porque elas são nomeadas com uma mesma mentalidade” (Entrevistado E25-ONG), em um mesmo momento político, envolta de uma mesma agenda momentânea de governo.

Uma outra questão apontada nas entrevistas sobre o processo de nomeação com a participação do Parlamento é que esse modelo leva a decisão real sobre o nome escolhido para um ambiente mais disperso e suscetível a pressões, especialmente das empresas reguladas pela Agência. De forma comum, os entrevistados das organizações não governamentais apontam que o setor empresarial tem mais recursos (humanos, financeiros e relacionais) para acompanhar de perto as nomeações, e fazer lobby sobre aquelas que mais lhe agradam:

como o setor regulado e empresariado geralmente tem mais acesso e mais força dentro do congresso do que no executivo, esse modo de funcionamento de indicação das agências pode dar mais força ao setor regulado. Claro que o setor regulado também vai influenciar em outros órgãos também, mas o fato deles terem essa atuação mais francamente aberta no congresso, acho que pode favorecê-los nas indicações também. (Entrevistado E24-ONG)

Ou seja, apesar da participação do Parlamento nas nomeações ser uma forma para equilibrar as forças e diminuir os riscos de captura, na visão das representações da sociedade civil, esse modelo

talvez reforce a captura no fato de que o setor regulado pode ter mais influência nas indicações já que eles têm um poder maior dentro do congresso (...). Esse modelo que supostamente poderia gerar um equilíbrio, evitar captura, pode ser até mais danoso do ponto de vista do equilíbrio do jogo político. (Entrevistado E24-ONG).

Os outros setores da sociedade, como acadêmicos e organizações não governamentais, podem até conseguir influenciar o cancelamento de uma indicação notoriamente inadequada, mas dificilmente terão papel preponderante na escolha inicial da indicação.

Uma outra implicação identificada diz respeito à própria institucionalização das regras das nomeações. Como a avaliação formal do Senado é quase simbólica, a decisão sobre as nomeações acaba sendo levada por um campo informal, onde é difícil captar as verdadeiras influências e compromissos assumidos. Como apontado por um dos entrevistados, é difícil conhecer até mesmo de onde surgem as indicações: “onde começa esse processo de nomeação? Eu não sei, porque às vezes eu acho que ele vem de um lugar, às vezes eu acho que ele vem do outro, eu não sei dizer” (Entrevistado E21-ONG).

Essa articulação informal, inclusive, é um dos fatores que contribuem com o esvaziamento da participação dos Senadores nas audiências de pré-nomeação. Em todas as audiências, reiteradas vezes os Senadores alegaram que não fariam perguntas pois já haviam conversado com os indicados dias antes. Um dos entrevistados resume bem essa questão:

é muito comum que um candidato tão logo seja apontado, que ele já comece a fazer o lobby, que ele já comece a percorrer os gabinetes dos senadores, pedindo reuniões, audiências, e aí não se sabe o que essas pessoas vão lá dizer em particular para esses senadores. Isso realmente é preocupante, não deveria haver. (...) Ou seja, o momento de se fazer o debate sobre essas candidaturas deveria ser o momento da sabatina. (Entrevistado E3-APE)

Com todos esses aspectos positivos e negativos do processo, um ponto aparece como central nas entrevistas. Embora o desenho institucional seja relevante, o fator decisivo para a escolha dos diretores das Agências está na qualidade do Parlamento e do Poder Executivo, como resumido por um dos entrevistados: “é óbvio que um Presidente inadequado [com pouca qualidade] vai gerar indicações inadequadas [com pouca qualidade] e um Senado inadequado [com pouca qualidade] vai gerar aprovações inadequadas [com pouca qualidade]” (Entrevistado E15-DIR).

De forma geral, há uma concordância entre os entrevistados que o Parlamento não parece reconhecer exatamente o papel das Agências Reguladoras e a sua relevância para o desenvolvimento econômico e social do país, e as nomeações dos seus diretores são uma parte desse processo aparentemente ainda não concluído de institucionalização das Agências Reguladoras no país. Como resumido por um dos entrevistados,

as nomeações são exemplos do problema, o problema não é a nomeação, o problema é o fato de que as agências não têm o seu papel ainda digerido corretamente pelo poder executivo e pelo poder legislativo. (...) a nomeação só explicita a incompreensão e a insatisfação dos diversos poderes em relação ao papel das agências. (Entrevistado E12-SR)

Apesar desses problemas, no caso brasileiro o escrutínio parlamentar contribui com o processo de nomeação dos diretores das Agências, ao filtrar a maior parte das indicações inadequadas, assim ocorre em outros países (R. J. D. Hazell, 2019). Semelhante ao que foi identificado por Matthews (2020) sobre o caso do Reino Unido, no Brasil não parece que o escrutínio parlamentar seja usado como um instrumento de disputas partidárias, mas sim como um contrapeso às decisões dos Presidentes, ainda que isso possa ter ocorrido como uma forma de barganha política.

O contraste entre a atuação formal dos parlamentares durante as audiências públicas, onde o comportamento dominante foi cordial e de apoio aos indicados, e o papel que eles exercem no campo informal, de negociação nos bastidores, é fundamental para as nomeações realizadas. Tradicionalmente no Brasil, esse papel informal do Poder Legislativo no controle do Poder Executivo se sobrepõe às suas ações formais, exercendo especialmente o monitoramento seletivo chamado por McCubbins & Schwartz (1984) de alarme de incêndio (Amorim Neto & Tafner, 2002).

Seguindo nessa linha, o escrutínio parlamentar das nomeações também se presta para o monitoramento por parte da sociedade, permitindo um maior controle social das indicações presidenciais. Ainda que possam existir acordos entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo sobre uma nomeação, ao tornar pública a indicação pelo Presidente, a sociedade pode “soar o alarme”, e levar os parlamentares a refletir melhor sobre essa indicação antes mesmo da sua avaliação formal.

Esse monitoramento parlamentar das nomeações presidenciais também é importante para equilibrar o trade off entre delegação e controle das Agências independentes. Ao mesmo tempo que o Parlamento cria uma Lei que confere independência decisória para as Agências, ele quer participar ativamente da escolha de quem tomará essas decisões. Embora alguns estudos apontem que o Parlamento brasileiro tem a sua agenda fortemente definida pelo Presidente (Figueiredo & Limongi Neto, 1999), e que as rejeições das indicações presidenciais sejam extremamente raras (Correa et al., 2019; Lemos & Llanos, 2007), o papel antecipatório exercido pelo Parlamento e as definições sobre os prazos de aprovação das indicações, deixam claro que os parlamentares não são tão subservientes assim. As audiências públicas de pré nomeação (sabatinas) podem até ser um jogo de cartas marcadas, mas para chegar até lá, certamente houve um longo processo informal de negociação, avaliação e barganha.

#### **4.5. Conclusão**

Este artigo procurou lançar luz sobre o escrutínio parlamentar das nomeações presidenciais brasileiras, a partir das nomeações dos diretores da maior Agência Reguladora independente do país. Do ponto de vista formal, os dados apontam o papel do Parlamento como protocolar, com pouco relevância na avaliação e aprovação dos indicados. Apesar da maioria dos senadores marcarem presença nas audiências de avaliação, o envolvimento dos parlamentares na avaliação dos diretores é decepcionante.

Uma quantidade insignificante de perguntas foi feita aos candidatos, normalmente tratando de maneira superficial as questões relacionadas ao trabalho da Agência, e em raros casos abordando grandes propostas ou estratégias para a melhoria da regulação sanitária. Também não houve qualquer preocupação dos senadores em relação à adequação do indicado ao cargo pretendido. Em todas as audiências, a votação dos senadores sobre a aprovação ou não do diretor foi realizada antes mesmo de se encerrarem

perguntas. Juntando tudo isso, o resultado aponta para um processo formal de avaliação como um jogo de cartas marcadas, com a aprovação de todos os diretores avaliados.

Por outro lado, o papel informal do Senado se mostrou importante para permitir uma maior exposição dos nomes indicados e, conseqüentemente um controle social sobre as indicações, e maior cuidado do Presidente ao escolher um diretor. A participação do Parlamento nesse processo também aponta outros efeitos, como o tempo das nomeações, resultando em longos períodos de vacância dos cargos, e a ampliação das possibilidades de influência de setores com maior penetração no Senado, como as empresas reguladas pela Agência.

A pesquisa possui algumas limitações. Apesar de ter contado com a participação de atores relevantes nas entrevistas, os Senadores que participam diretamente do processo de avaliação das indicações não foram ouvidos. Apesar desta ter sido uma escolha metodológica, a opinião dos parlamentares poderia oferecer outras visões a respeito do tema. Uma segunda limitação está relacionada ao próprio modelo da pesquisa baseada em um estudo de caso. Apesar dos dados serem consistentes, de se tratar de uma grande Agência brasileira, é preciso novos estudos sobre outras organizações para que seja possível traçar um retrato mais representativo do escrutínio parlamentar das nomeações presidenciais brasileiras, embora seja relevante considerar o contexto analisado. Apesar dessas limitações, é possível vislumbrar alguns caminhos para estudos futuros.

Os resultados aqui apontados, especialmente sobre as diferenças entre o papel formal e informal do Parlamento, sinalizam para uma agenda de pesquisa que permita responder, entre outras, as seguintes questões: Por que as regras de nomeações das Agências independentes são da forma que são? Ou seja, quem ou a qual motivação exatamente elas favorecem? Se as regras tratam de nomeações que não podem ser desfeitas por um longo período, de fato esse controle *ex-ante* tem um efeito significativo no controle político da burocracia? Em outras palavras, após a nomeação, os diretores continuam a seguir as agendas que eles prometeram, ou, por terem um mandato estável, eles passam a seguir uma agenda que atenda aos seus interesses próprios? Se há risco dessa segunda hipótese ser verdadeira, as preocupações principais dos senadores durante o escrutínio parlamentar deveriam ser outras?

Há ainda um campo a avançar sobre o papel dos Presidentes nesse processo de nomeação. A pesquisa tratou especialmente do papel do Parlamento, mas não se

aprofundou na influência e nas perspectivas do Presidente sobre as nomeações. As mesmas questões colocadas no parágrafo anterior, podem ser direcionadas ao Poder Executivo, procurando explorar como os Presidentes atuam para moldar as regras das nomeações dos diretores das Agências independentes, por exemplo, como forma de manter o controle político, formar coalizões políticas ou agradar o Parlamento.

Enfim, a avaliação do escrutínio parlamentar sobre as nomeações presidenciais na América Latina é um campo pouco explorado na literatura, apesar de ser um tema recorrente em outros países, especialmente na Europa e nos Estados Unidos. Compreender melhor o papel e a atuação dos senadores no processo de escolha dos dirigentes públicos se mostram importante para a compreensão dos critérios utilizados nas indicações pelo Poder Executivo, das relações de poder entre o Presidente e o Parlamento, além de contribuir com a identificação de pontos a serem aprimorados na seleção dos nomeados do alto escalão.

## 5. Além do mérito e do patrocínio: as nomeações públicas como representatividade, ativismo e ação programática

### Resumo

As nomeações públicas moldam a burocracia do alto escalão, ao servir como uma porta de entrada para profissionais com perfis variados, escolhidos com base em diferentes critérios. Em geral, a literatura tem se interessado mais em analisar as nomeações por mérito ou patrocínio, a partir da verificação da lealdade ao governante ou a competência técnica. No entanto, as nomeações podem servir também como uma oportunidade para ampliar a representatividade de grupos de interesse, introduzir ativistas burocráticos ou formar grupos de atores programáticos, a depender dos valores e objetivos daqueles que são nomeados. Nesse sentido, o estudo sobre o perfil e a trajetória dos dirigentes públicos é um campo relevante nas pesquisas sobre as nomeações públicas, mas ainda pouco explorado. Este trabalho contribui com as pesquisas nesse campo, procurando explicar de que maneira as nomeações públicas moldam o perfil do alto escalão da burocracia pública, a partir da análise da biografia e das propostas dos diretores de uma grande agência independente brasileira, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa. Utilizando as ideias da literatura sobre a burocracia representativa, o ativismo burocrático e o Quadro de Ações Programáticas, os resultados mostram que a biografia é importante para definir se os nomeados seguirão em busca de uma causa ou de um programa político, indicando que o olhar para a trajetória de quem será nomeado talvez seja mais importante que exatamente a sua vinculação política, partidária ou com grupos de interesse.

**Palavras-Chave:** nomeações públicas; trajetória; burocracia representativa; ativismo burocrático; atores programáticos.

### 5.1. Introdução

Os funcionários públicos do alto escalão, que ocupam os cargos localizados entre os políticos eleitos e a burocracia responsável pela execução das políticas públicas, exercem um papel fundamental para o desempenho dos governos e para efetividade estatal (Ketelaar & Turkisch, 2007; OECD, 2019), ao serem responsáveis por tomar decisões administrativas, alterar as estruturas organizacionais, alocar recursos e definir prioridades no interior das agências públicas (Ouyang et al., 2017).

A definição do perfil do dirigente público, em geral, é atribuída a um dilema de escolha dos Presidentes entre lealdade e competência (Ouyang et al., 2017), e, em poucos casos é possível encontrar profissionais que tenham ao mesmo tempo um alto nível de lealdade ao governo e uma grande competência burocrática (Waterman & Ouyang, 2020). Os nomeados com base no critério da lealdade, geralmente, possuem menor expertise para a implementação das políticas públicas, principalmente por serem em grande parte

de fora das organizações públicas (Lewis, 2011). Quando o critério da competência é preponderante, há uma tendência de escolha por profissionais com experiência no setor público, que acabam por ter maior capacidade de execução, em razão do seu conhecimento especializado e do acesso privilegiado às informações e recursos do Estado (Meier & O'Toole, 2006).

Ou seja, se por um lado a lealdade e o alinhamento ideológico aumentam a probabilidade de priorização das políticas de interesse dos governantes, por outro, desconsiderar a competência técnica e administrativa, poderá diminuir a capacidade de execução das políticas públicas, impactando nos resultados e, por consequência, na própria efetividade do controle político esperado (Lopes & Vieira, 2020). Assim, a escolha do perfil de quem será nomeado para os cargos estratégicos da administração pública está entre as principais decisões presidenciais, e pode ser determinante para o controle sobre as agendas do governo, e para conferir capacidade de formulação e implementação das políticas públicas (Batista & Lopez, 2021), representando uma importante ferramenta de ligação entre a política e a burocracia (Flinders & Matthews, 2010).

Os dirigentes nomeados também podem representar determinados grupos sociais, levando a política para dentro da burocracia (Olivieri, 2011, p. 1409). Ou, ainda, defender determinados grupos sociais que entendam que devam ser priorizados. Nesse caso, a atuação desses atores não seria pautada necessariamente pela agenda governamental, mas sim pelas agendas de interesse dos grupos sociais que eles pertencem e pelas suas próprias interpretações sobre a realidade (Theobald & Haider-Markel, 2009). A defesa dos interesses de determinados grupos sociais, ou a proximidade entre os dirigentes e esses grupos de interesse podem ser reflexos de uma forte influência ou captura do meio externo (E. Nunes, 2003). Mas pode, também, ser resultado de ações alinhadas com um compromisso de valor pessoal (Abers, 2019; Olsson & Hysing, 2012).

Nesse caso, as nomeações públicas poderiam servir para moldar a burocracia agregando os diferentes perfis sociais e demográficos dos interessados em determinada política pública, seguindo a teoria da burocracia representativa (Bishu & Kennedy, 2020; Miller & Keiser, 2021), ou permitindo a formação de determinados grupos sociais dentro do Estado, que criam uma identidade própria em torno de um programa político do seu interesse (Bandelow et al., 2021).

Seguindo esses argumentos, tanto a forma como as nomeações são feitas (por patrocínio ou por mérito), como a biografia e as carreiras daqueles que são nomeados, interferem na organização da burocracia pública, e são relevantes para o desempenho das agências estatais e para formulação das políticas de interesse dos governos, ou, em última instância, de interesse da sociedade (Bach, 2020). Nesse caminho, o estudo sobre o perfil e a trajetória dos dirigentes públicos é um campo relevante nas pesquisas sobre as nomeações públicas, e que ainda é explorado de maneira limitada (Albrecht, 2021; Bach, 2020).

Este trabalho pretende contribuir com as pesquisas nesse campo, procurando explicar de que maneira as nomeações públicas moldam o perfil do alto escalão da burocracia pública, a partir da análise da biografia e das propostas dos diretores de uma grande agência independente brasileira, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa.

A escolha do caso de estudo se deve especialmente por duas razões. A primeira delas é por se tratar de uma agência reguladora, cuja característica formal principal é a sua independência decisória. No entanto, naturalmente a regulação não é neutra (E. Nunes, Ribeiro, et al., 2007), e os reguladores atuam como intermediários entre interesses conflitantes (Jamison & Castaneda, 2014), fazendo escolhas constantes entre as prioridades do governo, dos cidadãos, do setor regulado e da própria burocracia (E. Nunes, Nogueira, et al., 2007). Assim, as decisões das Agências Reguladoras são influenciadas pelas experiências anteriores e as concepções individuais dos seus dirigentes sobre os problemas que precisam ser enfrentados, de forma consciente ou inconsciente (Murdoch et al., 2016). Por isso, é relevante conhecer as trajetórias desses dirigentes e o que eles pensam sobre o papel da Agência, para procurar compreender quais grupos ou interesses eles tenderão a representar.

Essa questão certamente é relevante em qualquer organização pública. Mas no caso das Agências Reguladoras independentes se torna ainda mais instigante em razão dos reduzidos mecanismos de controle *ex-post*, o que dificulta a alteração, em qualquer tempo, do perfil do dirigente nomeado o que, conseqüentemente, permitiria uma maior exposição dos interesses e valores dos próprios desses atores, sem receio de serem demitidos. Além disso, com o fortalecimento do papel regulador do Estado, os reguladores passaram a ocupar um papel preponderante na atividade estatal (Majone, 1997).

A segunda razão da escolha da Anvisa como caso de estudo está relacionada à abrangência da sua atuação. Por atuar na regulação de todos os produtos e serviços relacionados à saúde humana, a Agência se relaciona com interesses de diversos atores políticos, diferentes ramos empresariais, órgãos públicos de diferentes esferas e níveis de poder, e uma variedade de grupos científicos e organizações internacionais. Essa característica indica um terreno fértil para estudo das possíveis representatividades no interior da burocracia.

Utilizando a literatura sobre a burocracia representativa, o ativismo burocrático e a ação programática, a nossa pesquisa contribui com as teorias sobre as nomeações públicas e sobre a formação da burocracia estatal em dois aspectos. A primeira contribuição é a proposta de ampliar a aplicação da teoria da burocracia representativa para além da dicotomia raça e gênero, incluindo a representação de grupos de interesse ou de identidades sociais, que irão refletir no conjunto de conhecimentos e experiências que dominarão a lógica de atuação das organizações públicas. A segunda contribuição é a indicação que as nomeações públicas podem exercer um papel de formação de elites programáticas no interior do Estado e favorecer o ativismo burocrático, podendo resultar em um fator endógeno de mudança nas políticas públicas.

O trabalho segue estruturado da seguinte forma. A próxima seção apresenta as principais ideias que sustentam as teorias da burocracia representativa, do ativismo burocrático e do Quadro de Ações Programáticas, que serão importantes para as nossas análises. Em seguida são apresentados os aspectos metodológicos da pesquisa. Por fim, os resultados descrevem o perfil dos diretores nomeados para a Agência estudada e o tipo de representação encontrado.

## **5.2. Burocracia representativa, ativismo burocrático e ação programática**

Como forma de aproximar a burocracia dos interesses da sociedade a teoria da burocracia representativa defende que as organizações públicas devam refletir as características da população que elas atendem (Bishu & Kennedy, 2020; Meier, 2019). A representação passiva indica a representatividade demográfica nas organizações públicas em relação à demografia que elas atendem, como, por exemplo, a quantidade de negros ou mulheres em determinada agência pública e a proporção dessas pessoas na comunidade abrangida pela mesma agência (Ricucci et al., 2018). A representação ativa

vai além da origem do burocrata, e reflete a sua posição em defesa dos interesses daquele que ele representa (Bishu & Kennedy, 2020; Meier, 2019).

A teoria sugere, portanto, que a representatividade de determinado grupo social no interior da burocracia poderá favorecer a implantação de políticas de interesse desses mesmos grupos. Além disso, essa representatividade também se refletirá na percepção que as partes interessadas têm dos serviços públicos. Ao serem atendidos por uma burocracia que os representa, haverá maior aceitação e apoio às políticas implantadas (Riccucci et al., 2018). Ou seja, a representatividade seria um meio pelo qual a burocracia se moveria da sua neutralidade. Em geral, as pesquisas nesse campo se concentram na representatividade de raça e gênero, abordando especialmente os burocratas no nível de rua (Bishu & Kennedy, 2020). Porém, a lógica que sustenta a burocracia representativa pode ser aplicada também aos cargos de alto escalão, e à representatividade de diferentes grupos de interesse na política pública empreendida, aproveitando também as ideias trazidas pela literatura sobre o ativismo burocrático e o Quadro de Ação Programática.

O Quadro de Ação Programática (Programmatic Action Framework – PAF) se concentra no papel dos atores no processo político (Bandelow et al., 2021). O PAF assume o entendimento de que a ação individual segue uma lógica estratégica e normativa, que é atender aos objetivos estratégicos de um programa político (Hornung & Bandelow, 2020). A partir de uma análise semelhante de um problema que orienta um programa político, os indivíduos adquirem uma identidade coletiva e se comportam como um ator coletivo (Hassenteufel & Genieys, 2021). Somam-se aos objetivos do programa político, a vontade compartilhada de assegurar o sucesso e a carreira de longo prazo de cada membro da elite programática (Genieys & Smyrl, 2008). Ou seja, essa ação programática ocorre na busca para aumentar a influência dos atores na política, e, ao fazer isso, eles se esforçam para ter um programa bem-sucedido (Hornung & Bandelow, 2020).

O PAF introduz o conceito de atores programáticos, definidos como “grupos sociais de indivíduos dentro do Estado que se formam com base em experiências biográficas compartilhadas e criam uma identidade de grupo social ao se comprometerem com um programa político” (Bandelow & Hornung, 2020, p. 1). Essa elite programática representa um fator endógeno de mudança das estruturas institucionais, movidos pela busca de poder e de autoridade legítima sobre os programas políticos (Bandelow et al., 2021; Genieys & Smyrl, 2008).

Os atores programáticos não necessariamente compartilham das mesmas crenças, e não fazem parte de um mesmo grupo social, como postula a teoria da burocracia representativa, mas combinam o seu poder e as suas capacidades na busca por um objetivo comum ou semelhante, como forma de ampliar a sua influência e a sua autoridade no subsistema político (Hornung & Bandelow, 2020). Assim, ainda que as bases para a organização de um grupo programático sejam diferentes da lógica da representatividade na burocracia, um grupo de atores programáticos pode se organizar em torno de um programa político de interesse de um determinado grupo social, econômico ou político. Ou seja, a formação de um grupo programático pode oferecer uma representação ativa no interior da burocracia.

Ao aplicar esse modelo às políticas públicas de saúde brasileiras, Davidian (2021) demonstrou como os sanitaristas formaram um grupo de profissionais que tinham uma percepção comum sobre as mudanças necessárias no sistema público de saúde. Para a autora, os objetivos semelhantes e a biografia interligada permitiram que os sanitaristas ocupassem posições-chave no Estado, se comportando como atores programáticos e sendo decisivos para a construção do Sistema Único de Saúde. Conclusão semelhante foi oferecida por Falletti (2010), também sobre a participação dos sanitaristas na mudança gradual do sistema público de saúde brasileiro. Embora a autora não tenha aplicado o PAF, os achados do trabalho indicam a atuação de um grupo de atores com biografias semelhantes, em torno de um programa político comum, e que acabaram por representar um determinado grupo social no interior do Estado.

A lógica trazida por esses argumentos anteriores também permite aproximar a literatura sobre o ativismo burocrático. Os autores desse campo defendem que os atores no interior do Estado podem ser movidos por valores, ideologias e projetos políticos próprios e não apenas em decorrência de incentivos e regras estabelecidas (Abers, 2019). Nessa linha, os ativistas burocráticos são os atores do Estado que de alguma forma estão conectados com uma rede ou com organizações de interesse do cidadão, e tendem a atuar de maneira estratégica para mudar, adaptar ou manter determinada política pública a partir de um compromisso pessoal, atrelado aos seus valores próprios (Olsson & Hysing, 2012)

Para Abers (2019), alguns servidores públicos adotam uma ação programática, em torno de uma causa, propondo uma transformação social, política ou cultural, que entendem ser fundamental para a sociedade. Esses atores, certamente são influenciados

pelas instituições, mas as suas ações não são determinadas apenas por isso, mas também pela defesa de uma causa que eles acreditam como importante (Abers, 2021).

Aproximando as três teorias (burocracia representativa, PAF e ativismo burocrático), há algumas questões centrais sobre o papel e as motivações das ações dos atores, e, que, conseqüentemente, exercem uma força motriz da mudança nas políticas públicas. A primeira delas é a organização coletiva de atores na busca por objetivos semelhantes (programas políticos, defendidos pelo PAF, ou causas, citadas pelo ativismo burocrático, ou representação de interesses como na burocracia representativa). A segunda questão é que esses atores atuam de forma a aumentar a sua autoridade e, assim, ampliar a sua influência sobre as mudanças políticas. A fonte das escolhas políticas, portanto, está nos valores intrínsecos dos atores e na busca por autoridade (Hassenteufel et al., 2010), entendido como um tipo de poder que os atores adquirem ou desenvolvem, e que lhes permitem influenciar o comportamento de outros atores, especialmente em razão da sua credibilidade e confiança, combinando o seu interesse próprio com a identidade de grupo (Abers & Keck, 2013).

As três linhas teóricas citadas brevemente nesta seção permitem supor que as nomeações públicas podem se prestar a ampliar a representatividade da burocracia, introduzir atores que atuarão como ativistas, ou formar grupos e identidades sociais que resultarão em grupos programáticos. Essas possibilidades se somam às nomeações públicas que envolvem a busca pelo controle político, a recompensa a aliados, o favorecimento de grupos de interesse, ou a proteção da burocracia. Assim, os padrões de nomeação da burocracia estatal são determinantes para a consolidação da autonomia das organizações, e impactam nos seus resultados e formas de atuação (Schneider, 1994).

Em estudo sobre o caso brasileiro, Schneider (1994) classificou as nomeações em três tipos ideais: representativa, de confiança e técnica. Cada tipo estabelece diferentes efeitos na burocracia, conforme demonstrado na **Tabela 12**. As formas representativas se prestam a aumentar o apoio de quem tem o poder de nomear, permitindo que partidos, setores e grupos de interesse, ou indivíduos específicos influenciem nas indicações. Neste caso, a tendência é que os nomeados estejam mais sujeitos ao controle de quem o indicou do que de quem o nomeou. As nomeações de confiança atendem apenas aos interesses de quem nomeia, e permitem controlar as incertezas e garantir um alinhamento direto entre o nomeado e quem o nomeou. Os nomeados técnicos estão mais preocupados com as suas responsabilidades relacionadas à sua área de atuação, com pouca atenção aos interesses

externos. Assim, este tipo de nomeação também diminui o poder de controle do responsável pela nomeação. (Schneider, 1994).

**Tabela 12.** Efeitos característicos das nomeações representativas, de confiança e técnicas

<b>Efeito usual da nomeação sobre:</b>	<b>Representativa</b>	<b>De confiança</b>	<b>Técnica</b>
<b>Pluralismo</b>	Expande	Limita	Limita
<b>Insulação</b>	Perfura	Confirma	Confirma
<b>Alianças</b>	Facilita	Impede	Depende
<b>Incerteza</b>	Aumenta	Reduz	Reduz
<b>Trocas</b>	Despersonaliza	Personaliza	Despersonaliza
<b>Eficácia administrativa</b>	Prejudica	Depende	Melhora

**Fonte:** Schneider (1994, p. 128).

As nomeações públicas acabam por criar uma hierarquia informal dentro das organizações (Schneider, 1994), estabelecendo uma vinculação tácita entre os nomeados e aqueles que detêm o poder de nomeá-los, ou, ainda, com quem ou o que eles representam. Os nomeados para o alto escalão formam interesses e laços pessoais próprios, o que acaba por minar as organizações formais, e permitir a formulação e coordenação de políticas públicas do seu interesse (Schneider, 1994). Esses atores não são motivados apenas por interesses materiais imediatos, objetivos organizacionais, ou ideologia: “a sua posição com relação a uma determinada política depende menos de onde se sentam no momento do que de onde vieram e para onde vão” (Schneider, 1994, p. 29).

Embora o contexto político e as características das instituições interfiram no comportamento dos atores e nas mudanças nas políticas (Mahoney & Thelen, 2010), esses mesmos atores estão no centro da dinâmica institucional (Battilana et al., 2009), e podem atuar de forma intencional para criar, manter ou desorganizar as instituições (Lawrence & Suddaby, 2006). Ou seja, estrutura e agência estão interligados, mas as estruturas se movem através das ações das pessoas (Giddens, 2003), e a trajetória profissional e as suas perspectivas de carreira também irão dizer muito sobre o papel que os burocratas de alto escalão irão exercer.

### **5.3. A Agência Nacional de Vigilância Sanitária: breve panorama sobre o caso de estudo**

A Agência Nacional de Vigilância Sanitária foi criada em 1999 a partir da transformação da antiga Secretaria de Vigilância Sanitária, pertencente à estrutura do Ministério da Saúde. A criação da nova Agência, como um órgão independente e não mais subordinado ao Ministério da Saúde foi consequência dos inúmeros problemas sanitários enfrentados ao longo da década de 1990, especialmente relacionados à falsificação de medicamentos e denúncias de corrupção, que comprometeram a confiança da população a respeito da qualidade e da segurança dos produtos que consumiam (Piovesan & Labra, 2007; J. A. A. da Silva et al., 2018). A antiga Secretaria de Vigilância Sanitária também tinha problemas na coordenação e articulação das ações vigilância sanitária com os governos locais (estados e municípios), e fragilidades no seu processo decisório, como a instabilidade dos seus dirigentes, a falta de transparência nas decisões e o acesso privilegiado de determinados grupos de interesse principalmente do setor privado (Lucchese, 2001; Piovesan, 2009).

A criação da nova Agência foi uma novidade para o setor de saúde brasileiro<sup>4</sup>. A Anvisa foi a primeira agência independente criada para atuar nessa área no Brasil, agregando diferentes características institucionais que permitiriam uma melhor estruturação organizacional e uma regulação mais técnica, imparcial e isonômica, como, por exemplo, orçamento próprio; independência decisória autonomia administrativa e financeira; e, sobretudo, estabilidade dos seus dirigentes, para que fosse possível desenvolver políticas de regulação e vigilância sanitária de caráter mais amplo, permanente e protegida das interferências e instabilidades políticas (Lucchese, 2001; Piovesan & Labra, 2007; Pó & Abrucio, 2006; Ramalho, 2009a).

A Lei de criação da Anvisa define como sua finalidade:

promover a proteção da saúde da população, por intermédio do controle sanitário da produção e da comercialização de produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária, inclusive dos ambientes, dos processos, dos insumos e das tecnologias a eles relacionados, bem como o controle de portos, aeroportos e de fronteiras. (Lei nº 9.782, 1999)

---

<sup>4</sup> para um aprofundamento sobre a criação da Anvisa e a organização da vigilância sanitária no Brasil, consultar Lucchese (2001), Piovesan (2002) e Rozenfeld (2000).

A Agência também é responsável por coordenar o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária – SNVS, que integra as ações de vigilância sanitária dos governos locais. De forma mais concreta, a Anvisa é responsável, direta ou indiretamente, pela regulação de todo produto ou serviço relacionado à saúde humana (J. A. A. da Silva et al., 2018), como, por exemplo, alimentos; medicamentos; produtos médico-hospitalares; saneantes; produtos derivados do tabaco; agrotóxicos; cosméticos; serviços de saúde; e o controle sanitário de mercadorias e pessoas em portos, aeroportos e fronteiras (Lei nº 9.782, 1999).

As Agências Reguladoras brasileiras incorporaram funções dos três Poderes da República (E. Nunes, Nogueira, et al., 2007; E. Nunes, Ribeiro, et al., 2007): o poder legislativo, para editar normas e regulamentos próprios que devem ser cumpridos pelas empresas reguladas e pelos cidadãos comuns; o poder executivo, para formular, implementar, monitorar e fiscalizar a política regulatória; e o poder judiciário, para julgar recursos contra as decisões regulatórias. No caso da Anvisa, também pode ser usado o poder de polícia para interditar estabelecimentos, restringir a circulação de pessoas e direitos individuais, e impedir a fabricação, importação e a comercialização de produtos e serviços que impliquem em risco à saúde (Lei nº 9.782, 1999). Com esse poder e escopo de atuação, a Agência interfere direta e indiretamente na atividade econômica de diferentes setores e na vida social da população de maneira geral, o que gera um conjunto diverso e complexo de interesses e grupos de pressão, com olhares atentos às decisões da Agência.

#### **5.4. Método de pesquisa**

A pesquisa teve uma abordagem predominantemente qualitativa, a partir de dados qualitativos e quantitativos, obtidos por meio de análise documental e entrevistas. Na parte documental, foram analisadas as notas taquigráficas das sabatinas dos diretores da Anvisa, realizadas na Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal, conforme relação incluída no **Apêndice F**; currículos dos diretores que constam da documentação enviada pelo Poder Executivo ao Senado federal quando da sua indicação pelo Presidente da República; informações do Tribunal Superior Eleitoral – TSE, a respeito da filiação partidária dos diretores no momento da sua indicação; informações do Sistema de Administração de Pessoal Civil – SIAPE a respeito do gênero, idade e autodeclaração de raça, dos diretores.

Foram realizadas 25 entrevistas, entre os meses de março e julho de 2021, com ex-diretores da Anvisa; autoridades do Poder Executivo envolvidas em algum momento com o processo de nomeação dos diretores das Agências Reguladoras; dirigentes de organizações representativas das empresas privadas reguladas pela Anvisa; e dirigentes de organizações não governamentais ou atores da comunidade científica, conforme relação que consta do **Apêndice B**.

As entrevistas partiram de um roteiro pré-estabelecido, incluído no **Apêndice D**, mas foram flexíveis para captar de forma mais ampla as opiniões dos entrevistados sobre as questões colocadas, ficando livre para que discorressem sobre outras questões que entendesse estarem relacionadas ao tema do estudo. Os entrevistados concordaram em participar das entrevistas e terem os seus nomes citados como participantes da pesquisa, mantendo, no entanto, o compromisso de anonimato opiniões expressadas, identificando as entrevistas de forma codificada, conforme **Apêndice C**.

Todas as entrevistas foram transcritas e, assim como os demais documentos, foram analisadas com o auxílio do software MAXQDA, seguindo o processo de análise de conteúdo definido por Bardin (2011), composto por três fases: pré-análise, exploração dos dados e tratamento e interpretação dos resultados. As análises foram guiadas de acordo com as categorias descritas na **Tabela 13**.

**Tabela 13.** Categorias de análise

<b>Categorias de Análise</b>	<b>Subcategorias de análise</b>	<b>Descrição</b>	<b>Principais referências</b>
<b>Características da nomeação</b>	Nomeação por confiança	Nomeações voltadas para reforçar o controle político de quem tem o poder de nomear ou de aprovar a nomeação	(Schneider, 1994)
	Nomeação Técnica	Nomeações voltadas para reforçar a qualidade da burocracia, preocupadas com a missão da organização	(Schneider, 1994)
	Nomeação Representativa	Nomeação voltada para incluir a representação de grupos de interesse sociais, econômicos ou políticos	(Meier, 2019; Schneider, 1994)
<b>Características do nomeado</b>	Defesa de programa político	Defesa de um programa com um conjunto de objetivos que busque resolver um problema comum identificado	(Bandelow et al., 2021)
	Defesa de uma causa	Defesa de um conjunto de ideias que propõem algum tipo de transformação social, política ou cultural	(Abers, 2019)

**Fonte:** Elaboração própria

## **5.5. Resultados e discussão**

Desde a criação da Anvisa em janeiro de 1999 até julho de 2021, houve 38 nomeações para a sua diretoria. A relação completa dos diretores encontra-se no **Apêndice E**. Deste total, três nomeações foram feitas diretamente pelo Presidente da República logo na instalação da Agência, sem a participação do Senado, conforme previa a Lei de criação da Agência (Lei nº 9.782, 1999). As outras 35 nomeações passaram por sabatina no Senado. Até setembro de 2019, os diretores podiam ser reconduzidos a um novo mandato, passando por uma nova sabatina. Assim, as 35 indicações que foram avaliadas pelo Senado contemplaram 25 pessoas diferentes, já que 10 deles foram indicados duas vezes (mandato inicial e uma recondução).

Para que fosse possível manter uma mesma fonte de dados sobre as informações curriculares, as análises que serão apresentadas a seguir se concentram nas indicações que foram submetidas ao Senado. Assim, essas informações puderam ser obtidas na documentação oficial encaminhada pelo Poder Executivo ao Congresso, quando da indicação do diretor.

### **5.5.1. Sanitaristas e reguladores: as mudanças no perfil da diretoria da Anvisa**

Uma das principais questões consideradas na transformação da então Secretaria de Vigilância Sanitária em uma Agência Reguladora, estava relacionada à sua direção. A grande rotatividade dos dirigentes da Secretaria gerava uma instabilidade no setor e a descontinuidade das políticas, especialmente nas de longo prazo (Baird, 2011; Piovesan, 2002; Piovesan & Labra, 2007).

A criação da Agência teve também como alguns dos seus objetivos a proteção contra interferências políticas-partidárias próprias do clientelismo e contra o privilégio de determinados grupos de interesse sobre o processo decisório sanitário. Conforme a Exposição de Motivos da Medida Provisória de criação da Anvisa, a transformação proposta se inseria na concepção do Estado gerencial, ponto central da reforma administrativa promovida à época, que tinha como um dos seus principais objetivos resgatar a confiança da população na capacidade reguladora do Estado (Ministério da Saúde, Brasil, 1998).

Com o objetivo garantir a estabilidade regulatória, minimizar os riscos de captura ou interferência política, e atribuir um perfil técnico das decisões da Agência, a Anvisa

seria dirigida por um colegiado composto por cinco diretores, sendo um deles o diretor-presidente, todos com mandato fixo, indicados pelo Presidente da República e sabatinados pelo Senado Federal antes da sua nomeação (Lei nº 9.782, 1999; Ramalho, 2009b). Os indicados a diretores devem possuir notório conhecimento no campo de atuação da Anvisa, reputação ilibada e não podem ser demitidos de maneira imotivada (Lei nº 9.986, 2000; Lei nº 13.848, 2019).

Apesar desses objetivos e pressupostos, a legislação não especificava objetivamente os critérios que devem ser observados para comprovar o notório saber no campo de atuação da Agência, bem como os requisitos concretos para comprovação da experiência profissional e passado ilibado. Somente em junho de 2019 foi publicada a Lei nº 13.848, que dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, onde foram mais bem especificados alguns requisitos de experiência profissional, porém permanecendo de maneira ainda vaga os critérios relacionados à formação acadêmica.

O Poder Executivo, ao indicar um nome para ocupar uma diretoria da Agência, publica uma mensagem presidencial no Diário Oficial da União, e encaminha ao Senado informações relacionadas ao indicado, como cópia dos documentos pessoais e o currículo, sem seguir um de organização e conteúdo dessas informações. Essa documentação é pública, e fica disponível na página na internet da Comissão de Assuntos Sociais – CAS, do Senado, Comissão responsável por realizar as sabinas.

A pouca especificação da legislação sobre a qualificação e requisitos de carreira dos indicados, e a falta de padronização das informações curriculares, torna a avaliação da experiência profissional e conhecimento sobre o campo de atuação bastante precária. Os currículos formalmente encaminhados para avaliação dos senadores em geral são vagos, incompletos ou superficiais, seguindo o que cada indicado entende como importante de ser ressaltado. Em alguns casos, são incluídas preferências pessoais que nada se relacionam ao cargo pretendido, como música preferida, lazer e viagens pessoais realizadas. Em outros casos, há referências inclusive às formações primárias dos indicados e longos textos narrativos sobre a vida pregressa do candidato. Em raras ocasiões são citados os eventuais trabalhos científicos desenvolvidos pelo indicado, conforme prevê o Regimento Interno do Senado Federal para este tipo de avaliação.

Ainda assim, é possível identificar um perfil típico do diretor da Anvisa quando da sua sabatina, considerando cada um individualmente, excluindo as reconduções, e com base apenas nas informações curriculares enviadas ao Senado: Branco (84%), do gênero masculino (84%), com idade média de 50 anos, graduado em área da saúde (72%), sobretudo em medicina (40%) ou farmácia (28%), com especialização (60%) também em área da saúde (76%). As **Tabelas 14, 15 e 16** detalham as formações dos diretores sabatinados.

**Tabela 14.** Graduação dos diretores sabatinados

<b>Graduação</b>	<b>Quantidade</b>	<b>%</b>
<b>Medicina</b>	10	40,00%
<b>Farmácia</b>	7	28,00%
<b>Economia</b>	4	16,00%
<b>Direito</b>	3	12,00%
<b>Odontologia</b>	1	4,00%
<b>Total</b>	<b>25</b>	<b>100,00%</b>

**Fonte:** Elaboração própria. Dados da pesquisa.

**Tabela 15.** Maior formação acadêmica dos diretores sabatinados

<b>Maior Formação Acadêmica</b>	<b>Quantidade</b>	<b>%</b>
<b>Graduação</b>	3	12,00%
<b>Especialização</b>	15	60,00%
<b>Mestrado</b>	5	20,00%
<b>Doutorado</b>	2	8,00%
<b>Total</b>	<b>25</b>	<b>100,00%</b>

**Fonte:** Elaboração própria. Dados da pesquisa.

**Tabela 16.** Área da maior formação acadêmica dos diretores sabatinados que possuíam pós-graduação

Área da Maior Formação Acadêmica	Quantidade	%
Saúde Pública/Saúde Coletiva	5	20,00%
Farmácia	3	12,00%
Administração Pública/Políticas Públicas	2	8,00%
Medicina	2	8,00%
Vigilância Sanitária	2	8,00%
Bioética	1	4,00%
Epidemiologia	1	4,00%
Gestão em Saúde	1	4,00%
Nutrição	1	4,00%
Regulação em Biotecnologia	1	4,00%
Teoria Econômica	1	4,00%
Gestão de Projetos	1	4,00%
Ciência Política	1	4,00%
<b>Total</b>	<b>22</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaboração própria. Dados da pesquisa.

Apesar de alguns estudos apontarem que os nomeados para cargos de direção que são de fora do setor público, em geral, possuem uma escolaridade maior do que os servidores públicos nomeados para estas posições (Gallo & Lewis, 2012), no caso da Anvisa os dados mostram o contrário. Dos sete diretores que possuíam mestrado ou doutorado, seis eram servidores públicos efetivos. Já os três que eram apenas graduados, eram todos de fora do setor público.

Com relação à experiência profissional, o perfil típico indica que o diretor sabatinado é servidor público permanente (68%), especialmente da esfera federal (48%), já ocupou algum cargo em comissão no Poder Executivo federal (80%), e antes da sabatina atuava no setor público (96%), sobretudo em algum órgão de saúde (80%). Os dados da pesquisa indicam ainda um perfil típico sem filiação partidária (68%), que nunca exerceu mandato eletivo (92%), com experiência prévia na saúde pública (88%) e no Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (60%), embora 40% destes (24% do total) tenha essa experiência em vigilância sanitária apenas na Anvisa.

A maior parte dos diretores não possuía experiência prévia no setor regulado pela Agência (80%) e apenas um deles atuou em organizações de defesa do consumidor ou organizações do terceiro setor. As **Tabelas 17, 18 e 19** destacam o vínculo dos sabatinados com o setor público, o seu último local de atuação antes da sabatina e a filiação partidária no momento da sabatina<sup>5</sup>.

**Tabela 17.** Vínculo do diretor sabatinado com o serviço público

Vínculo com o serviço público	Quantidade	%
Servidor Público Federal	12	48,00%
Sem Vínculo Permanente	8	32,00%
Servidor Público Estadual	4	16,00%
Servidor Público Municipal	1	4,00%
<b>Total</b>	<b>25</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaboração própria. Dados da pesquisa.

**Tabela 18.** Último local de atuação antes da sabatina

Atuação antes da sabatina	Quantidade	%
Anvisa	10	40,00%
Órgão de Saúde, exceto do SNVS	8	32,00%
Órgão Público, exceto da saúde ou do SNVS	4	16,00%
Setor Privado (regulado pela Anvisa)	1	4,00%
Órgão do SNVS, exceto Anvisa	2	8,00%
<b>Total</b>	<b>25</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaboração própria. Dados da pesquisa.

<sup>5</sup> A informação sobre a filiação partidária não consta dos currículos dos indicados. Alguns diretores que constam como filiados a partidos políticos na base de informações do Tribunal Superior Eleitoral - TSE, declararam nunca terem tido filiação partidária. Porém, para esta pesquisa foram considerados os dados oficiais do TSE, consultados a partir do CPF e Número do Título de Eleitor dos indicados.

**Tabela 19.** Filiação partidária dos diretores no momento da sabatina

Atuação antes da sabatina	Quantidade	%
PcdoB	1	4,00%
PMDB (atual MDB)	2	8,00%
PPS (atual Cidadania)	1	4,00%
PSDB	2	8,00%
PT	2	8,00%
Sem filiação partidária	17	68,00%
<b>Total</b>	<b>25</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaboração própria. Dados da pesquisa.

Analisando o perfil dos diretores sabatinados, considerando a experiência profissional e a formação acadêmica, é possível organizá-los em cinco grupos:

- **Sanitaristas:** diretores com história de militância na área da saúde pública, com formação e histórico profissional ligados diretamente à saúde pública, tendo participado da construção e evolução das políticas públicas de saúde, de alguns dos marcos da vigilância Sanitária ou do Sistema Único de Saúde, e geralmente com proximidade com a academia e associações científicas;
- **Profissionais de Saúde:** diretores com formação ou atuação na área da saúde, porém, na maior parte do tempo, não relacionada diretamente à vigilância sanitária ou à saúde pública, ou ainda que tenham atuado nessas áreas, não possuem um histórico de envolvimento na construção e formulação de marcos relevantes das políticas públicas de saúde;
- **Políticos:** diretores com histórico profissional marcado por mandatos eletivos ou atuação partidária;
- **Profissionais do Setor Regulado:** diretores com histórico profissional com atuação na maior parte do tempo nas empresas reguladas pela Anvisa, ainda que tenham atuado em outras áreas em algum momento;
- **Outsider:** diretores com formação e atuação em áreas de fora da saúde ou, ainda que tenham formação em áreas da saúde, não possuem experiência expressiva em atividades finalísticas do campo da saúde pública ou privada. Ainda que tenham atuado na vigilância sanitária ou na saúde pública, a sua experiência é marcada por

atividades em áreas de gestão, planejamento ou assessoramento em atividades “meio”;

Os grupos sugeridos indicam a característica mais marcante da trajetória profissional e acadêmica do diretor, e servem para identificar uma mudança significativa no perfil dos indicados ao longo do tempo. A **Tabela 20** mostra a distribuição dos diretores nos diferentes grupos, considerando cada diretor individualmente e considerando o total dos diretores indicados, ainda que se trate de uma recondução de um mesmo diretor já sabatinado anteriormente. A **Tabela 21** indica a quantidade de diretores indicados por cada Presidente da República, e a **Figura 7** demonstra graficamente a mudança no perfil dos diretores nos diferentes governos.

**Tabela 20.** Agrupamento dos diretores conforme formação e experiência profissional

<b>Grupo</b>	<b>Quantidade de diretores diferentes<sup>1</sup></b>	<b>%</b>	<b>Quantidade de diretores sabatinados<sup>2</sup></b>	<b>%</b>
<b>Saúde</b>	11	31,43%	8	32,00%
<b>Sanitarista</b>	11	31,43%	7	28,00%
<b>Outsider</b>	10	28,57%	7	28,00%
<b>Político</b>	2	5,71%	2	8,00%
<b>Setor Regulado</b>	1	2,86%	1	4,00%
<b>Total</b>	<b>35</b>	<b>100,00%</b>	<b>25</b>	<b>100,00%</b>

**Fonte:** Elaboração própria. Dados da pesquisa.

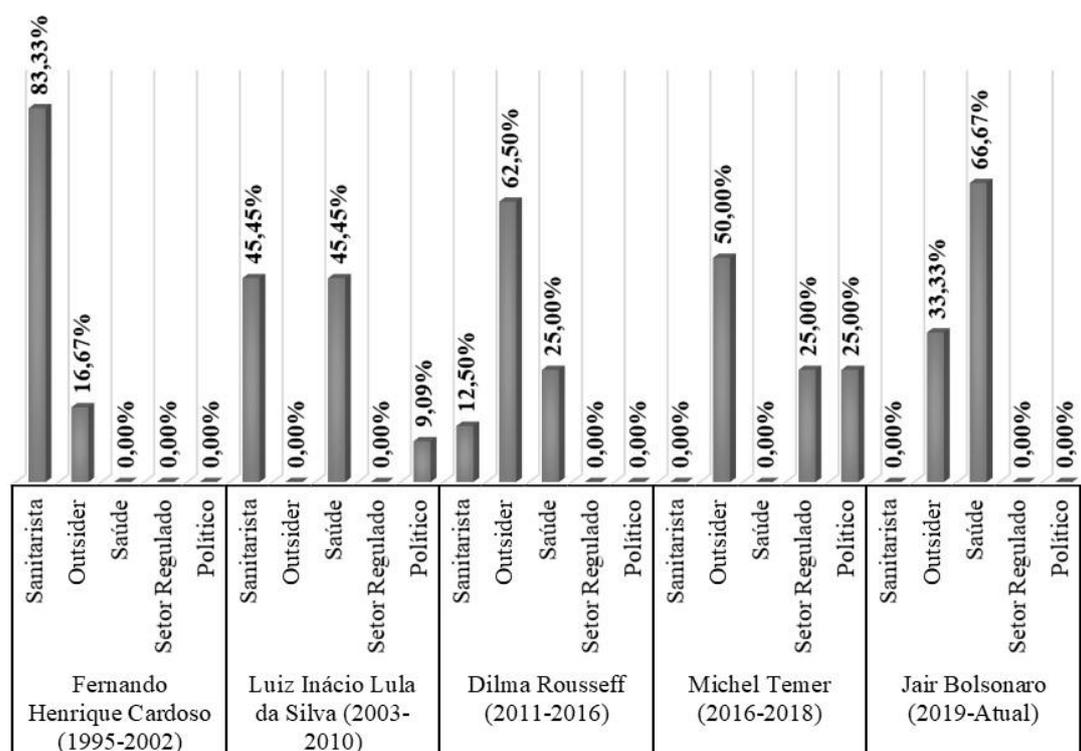
**Nota:** <sup>1</sup> Quantidade de diretores diferentes indicados, sem considerar possíveis reconduções; <sup>2</sup> Quantidade de diretores que passaram por sabatina, ainda que alguns deles tenham se repetido em razão de recondução ao cargo.

**Tabela 21.** Quantidade de diretores indicados por Presidente da República

Presidente	Quantidade de diretores diferentes <sup>1</sup>	%	Quantidade de diretores sabatinados <sup>2</sup>	%
<b>Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)</b>	5	20,00%	6	17,14%
<b>Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)</b>	7	28,00%	11	31,43%
<b>Dilma Rousseff (2011-2016)</b>	6	24,00%	8	22,86%
<b>Michel Temer (2016-2018)</b>	2	8,00%	4	11,43%
<b>Jair Bolsonaro (2019-Atual)</b>	5	20,00%	6	17,14%
<b>Total</b>	<b>25</b>	<b>100%</b>	<b>35</b>	<b>100%</b>

**Fonte:** Elaboração própria. Dados da pesquisa.

**Nota:** <sup>1</sup> Quantidade de diretores diferentes indicados, sem considerar possíveis reconduções; <sup>2</sup> Quantidade de diretores que passaram por sabatina, ainda que alguns deles tenham se repetido em razão de recondução ao cargo.

**Figura 7.** Perfil dos diretores nos diferentes governos

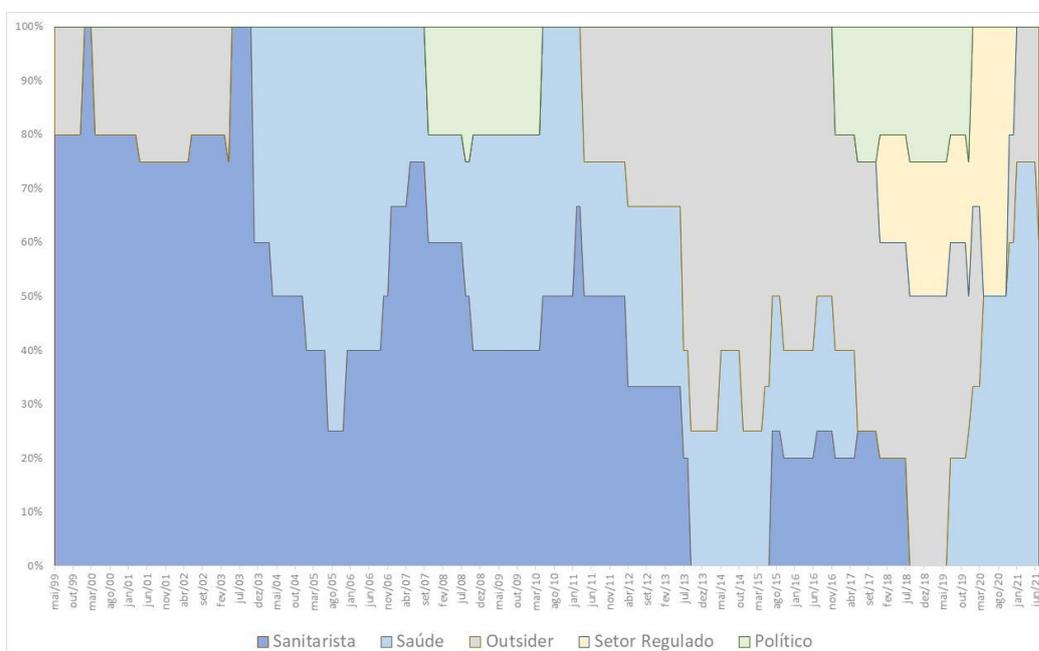
**Fonte:** Elaboração própria. Dados da pesquisa.

**Nota:** Considerando todos os diretores indicados, incluindo possíveis reconduções (N=35).

Ao longo do tempo, o perfil dominante na diretoria da Anvisa foi se alterando. Os primeiros diretores eram majoritariamente do grupo chamado aqui de sanitaristas. A primeira diretoria da Anvisa foi composta por quatro diretores com longo histórico

relacionado à saúde pública e à vigilância sanitária. Até março de 2004, a maioria da diretoria colegiada era composta por diretores desse mesmo grupo. Dessa época até março de 2012, os sanitaristas deixaram de ser maioria, no entanto, o restante da diretoria foi composta principalmente por profissionais da área da saúde. Ou seja, embora em um ou outro momento houvesse diretores com outros perfis, desde a criação da Anvisa até março de 2012, os diretores com formação e experiência na área de saúde e vigilância sanitária eram dominantes na diretoria colegiada.

A partir desse período, a diretoria colegiada da Agência passou a ter a sua maioria composta por profissionais classificados nos outros grupos (outsider, políticos e profissionais do setor regulado). Em alguns momentos, quando a diretoria não esteve completa, chegou a existir um equilíbrio entre esses grupos, mas, aqueles classificados como sanitaristas não voltaram a ser maioria. Em novembro de 2020 a maioria da diretoria passou a ser composta por profissionais de saúde, permanecendo assim até a conclusão desta pesquisa. Até agosto de 2013, pelo menos uma das vagas da diretoria foi ocupada por um diretor classificado como sanitarista. Houve uma interrupção dessa prática até julho de 2015, e, desde setembro de agosto de 2018 a diretoria da agência não conta com um sanitarista na sua composição. Essas variações estão representadas na **Figura 8**.



**Figura 8.** Composição da diretoria colegiada da Anvisa, considerando apenas os cargos ocupados

**Fonte:** Elaboração própria. Dados da pesquisa.

**Nota:** Estão incluídas todas as nomeações para a diretoria da Anvisa (N=38). No caso dos diretores nomeados que não passaram por sabatina no Senado, as informações sobre a biografia utilizadas para identificação do perfil, foram coletadas durante as entrevistas.

### 5.5.2. Quem proteger e o que promover: as prioridades e preocupações presentes nas manifestações dos diretores nas sabatinas

Os diferentes perfis de diretores refletem uma mudança nas manifestações dos indicados durante as sabatinas, e sobre o que defendiam como prioritário para a Agência no momento da sua indicação. O conteúdo das manifestações dos diretores pode representar interesses, crenças e ideologias, mas não necessariamente refletem resultados objetivos das decisões tomadas, uma vez que a linguagem reflete somente uma parte da realidade e não toda ela (Vilela & Neiva, 2011). No entanto, conforme apontado por Phillips et al. (2004) “é principalmente por meio de textos que as informações sobre as ações são amplamente distribuídas e passam a influenciar as ações dos outros (Phillips et al., 2004, p. 635). Ou seja, o discurso é um recurso estratégico (Hardy et al., 2000) utilizado por organizações e indivíduos para moldar as políticas do seu interesse (S. Clegg et al., 2006) e legitimar uma identidade organizacional (Motion & Leitch, 2009).

Assim, ao relacionar as mudanças nas manifestações dos diretores durante as sabatinas com o perfil dos indicados, é possível notar uma proximidade das falas entre aqueles que possuem uma trajetória semelhante, especialmente em relação aos sanitaristas, e, principalmente, uma mudança que acompanhou as próprias prioridades levantadas durante o escrutínio parlamentar.

Na análise das sabatinas foi possível notar basicamente três conjuntos de manifestações. O primeiro deles é mais fortemente ligado aos diretores do grupo dos sanitaristas, e trataram a Anvisa como uma Agência de **Vigilância Sanitária**, integrante do SUS, coordenadora de um **Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, dependente, parceira e apoiadora** das ações de **estados e municípios**, com ações voltadas para a **redução do risco ao cidadão**.

Esse discurso é alinhado ao que foi manifestado pelo primeiro presidente da Anvisa, Gonzalo Vecina Neto, em audiência realizada no Senado logo que a agência foi criada e antes mesmo das sabatinas dos primeiros diretores.

A vigilância sanitária tem como paradigma o risco à vida; todos os produtos e serviços que apresentem riscos ao viver são produtos e serviços de interesse da vigilância sanitária. A vigilância sanitária não trabalha com qualidade; trabalha com risco. Este é um conceito importante: não trabalhamos com defesa do consumidor; trabalhamos com o risco à saúde do cidadão. (Gonzalo Vecina Neto

- Audiência Pública na Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal -  
05/05/1999)

Notadamente esse conjunto de indicados se concentrou em reforçar a importância da integração da vigilância sanitária com as outras políticas de saúde, qual uma preocupação muito forte em ampliar as condições da Anvisa em garantir a qualidade e a segurança dos produtos e serviços disponibilizados à sociedade. O fortalecimento da vigilância sanitária em estados e municípios, a descentralização das atividades e proximidade da Anvisa com o SUS representavam as principais marcas das manifestações dos diretores do grupo dos sanitaristas, como alguns exemplos a seguir.

Todo esse trabalho só é possível quando se pensa na vigilância sanitária na ótica de um sistema cujos primeiros realizadores e executores são os municípios, que são, na organização do nosso Sistema Único de Saúde, a base e a parte necessariamente mais atuante do sistema de saúde. Na vigilância sanitária, isso existe da mesma forma. (Cláudio Maierovitch Pessanha Henriques – Sabatina em 09/04/2002)

É impossível falarmos da Anvisa sem falarmos do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária. A Anvisa não representa isoladamente a vigilância sanitária do País, porque a complexidade e a variedade das ações obrigam que seja sistematizado um conjunto de ações feitas pelos Estados e Municípios para que, efetivamente, se tenha um sistema de vigilância sanitária no País. (Ricardo Oliva – Sabatina em 09/04/2002)

O Estado brasileiro conferiu à vigilância sanitária, e, por consequência, à Anvisa, o status de instância de promoção e proteção da saúde responsável pela segurança sanitária de produtos e serviços ao alcance da população. (...) Ao falarmos da intervenção da Anvisa estamos falando de defesa da saúde, (...) das discussões e realizações últimas que irão mais à frente influenciar direta e dramaticamente as condições de trabalho, saúde e vida da população, objeto da responsabilidade desse setor. (Luis Carlos Wanderley Lima – Sabatina em 22/05/2002);

A Vigilância Sanitária é parte indissolúvel do SUS e como tal é uma ação de relevância pública. (...) Neste contexto, a descentralização das ações de Vigilância Sanitária é além de um princípio norteador uma estratégia de fortalecimento desse setor nas três esferas de Governo (José Agenor Álvares da Silva – Sabatina em 18/04/2007);

Pelo que foi retratado nas sabatinas, a visão desse conjunto de diretores, apesar de algumas diferenças, reforçava a vigilância sanitária como prática da saúde coletiva, como política pública de saúde, ainda um pouco distante do uso dos termos aplicados à regulação, mais próximos da atividade econômica, como apontado pelo segundo presidente da Anvisa, Cláudio Maierovitch:

Destaco a necessidade e a busca permanente que tem havido da integração da vigilância sanitária às demais partes do sistema de saúde, em especial àquelas do campo específico da saúde coletiva: a vigilância epidemiológica, o controle de zoonoses, a saúde do trabalhador, como também a ação programática em saúde, os diversos programas assistenciais e mesmo a assistência individual. (Cláudio Maierovitch Pessanha Henriques – Sabatina em 09/04/2002);

Devo dizer que esta é uma terminologia que assim como nós não gostamos muito de sermos chamados de reguladores, os setores regulados, também, não se identificam muito com a condição de regulado. (Cláudio Maierovitch Pessanha Henriques – Sabatina em 02/06/2005);

Os discursos dos diretores incluídos nos demais grupos (profissionais de saúde, políticos, profissionais do setor regulado e outsiders) se aproximam basicamente em dois conjuntos distintos. Um deles caracteriza a Anvisa como uma Agência de **Regulação Sanitária**, indutora do **desenvolvimento econômico**, que busca a **eficiência e a melhoria regulatória**, por meio da **simplificação** de processos, **cooperação** com as **empresas reguladas**, aprimoramento do **processo decisório**, atuando como **mediadora** entre os interesses do **mercado** e do **consumidor**. Alguns exemplos desse discurso estão relacionados a seguir.

É importante que nós tenhamos a dimensão de que, hoje, vigilância sanitária no Brasil ou em qualquer outro país importante do mundo, não é só uma questão de cuidado com a saúde. Vigilância sanitária também implica melhorar a situação do país nas disputas econômicas, na busca de ocupação de mercado, na elevação do patamar da competitividade em nível global de suas indústrias. (Dirceu Brás Aparecido Barbano – Sabatina em 23/03/2011);

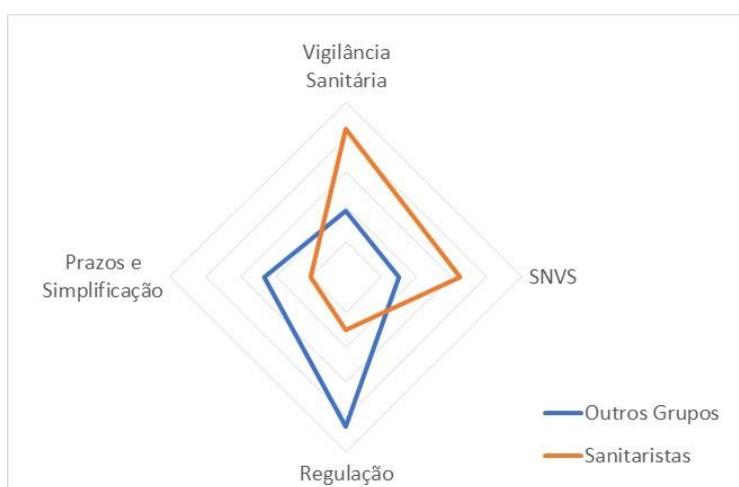
(...) algumas ações importantes têm que continuar a merecer atenção especial da diretoria colegiada. Entre essas ações eu gostaria de destacar a consolidação e o aperfeiçoamento da estrutura criada pela Anvisa para gestão e regulação, especialmente para avaliação do impacto regulatório das ações normativas da Anvisa que possam ser avaliados previamente: os impactos econômicos, os

impactos sociais e os impactos comerciais da atuação da Agência. (Jaime César de Moura Oliveira – Sabatina em 23/03/2011);

A regulação sanitária também contribui para a criação de um ambiente concorrencial isonômico entre empresas, na medida em que cria requisitos sanitários gerais e uniformes para os vários segmentos empresariais. A qualidade de seus produtos reflete diretamente na imagem e na capacidade concorrencial do País no cenário global. Nesse sentido, a regulação sanitária é responsável por boa parte da indução ao contínuo aprimoramento da qualidade de produtos e serviços e por consequência ao acesso do Brasil a mercados estrangeiros. (Jaime César de Moura Oliveira – Sabatina em 19/03/2014)

A importância da atuação da Anvisa se traduz na grandeza da regulação na economia brasileira. (José Carlos Magalhães da Silva Moutinho – Sabatina em 23/04/2014);

Assim como houve uma mudança nas cobranças dos senadores ao longo das sabinas, como apontado no Capítulo anterior, as manifestações dos diretores também seguiram essa mesma linha, referenciando as empresas reguladas de uma outra maneira, cada vez mais entendidas como parceiras do processo regulatório, priorizando as ações relacionadas à eficiência e simplificação de processos, reforçando o papel regulador da agência, e deixando em segundo plano a vigilância sanitária em estados e municípios e integração da Anvisa com as demais políticas de saúde. A **Figura 9** ilustra a diferença entre os discursos de conjunto de diretores e os sanitaristas, considerando a frequência com que cada tema foi tratado nas sabinas.



**Figura 9.** Frequência das manifestações dos diretores nas sabinas em relação aos temas selecionados

**Fonte:** Elaboração própria. Dados da pesquisa.

Essa mudança no discurso tem ficado cada vez mais clara ao longo do tempo. Dos dez últimos diretores sabatinados, nenhum deles citou o SUS nos seus discursos, e somente dois falaram do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, ainda que superficialmente. Por outro lado, todos eles trataram de simplificação de processos, redução de prazos, eficiência administrativa e iniciativas para a melhoria da governança regulatória, como a realização de Análise de Impacto Regulatório, divulgação de Agenda Regulatória e revisão do estoque regulatório. Esses temas importam ao cidadão comum, e são de interesse das associações da sociedade civil. No entanto, eles falam muito mais claramente às expectativas das empresas reguladas, que desejam ver os seus processos analisados em um menor tempo, que haja previsibilidade nas decisões, e que as normas regulatórias sejam mais simples e com menor impacto no setor.

Também é possível notar um segundo conjunto de discursos dos diretores que não estão incluídos no grupo dos sanitaristas, que são os discursos vazios, focados na exposição e valorização da experiência e formação do diretor, e na descrição das atividades regimentais da Anvisa ou relato frio das ações da Agência, indicando apenas superficialmente quais seriam as suas opiniões ou propostas para o futuro da Agência. Os 15 dos últimos 17 diretores sabatinados adotaram esse discurso.

Recentemente, também chamaram a atenção algumas falas dos diretores que marcaram de maneira mais emblemática os seus valores e crenças, como os exemplos a seguir.

Pretendo passar os senhores na nossa audiência alguns breves valores em que eu acredito e que cultuo. (...) A saúde livre de ameaças é a utopia a ser perseguida incansavelmente por mulheres e homens de capacitação compatível e de solidez moral (...). Respeito e urbanidade são pilares capitais nas relações interpessoais. A cordialidade é fundamental. (...) Acredito em honestidade, em lealdade, em verdade. Segurança e firmeza é muito bom, mas coragem moral não tem preço. (Antônio Barra Torres – Sabatina em 10/07/2019).

Quanto ao futuro, prefiro abster-me de promessas outras que não a primeira que fiz: dedicar-me inteiramente ao cargo, pelo bem do Brasil. Para concretizar essa missão, valer-me-ei de sacrifício e firme vontade, valores comuns a qualquer egresso do serviço das armas, acolhimento e atenção para com o semelhante, juramento que fiz em minha profissão médica, indispensáveis a todo profissional de saúde, e, por fim, verdade e transparência aos olhos dos homens e aos olhos de Deus, que há de conceder-me força e descortino no trilhar desta e de outras estradas, se assim o for, no cumprimento de sua vontade. (Antônio Barra Torres – Sabatina em 19/10/2020)

Com minha consciência tranquila e minhas convicções religiosas, gostaria de louvar a Deus, que é e sempre será o senhor do meu destino, e tenho certeza de que, com Ele, a luz divina estará sempre me iluminando e me ajudando a cumprir esta missão a mim confiada. (...) Acredito que as afinidades intelectual e moral vão além dos valores que meus pais me ensinaram: a família, o respeito, a valorização da educação, os valores cristãos do amor ao próximo – que a vida e a Medicina reforçaram e que cultivo todos os meus dias. A afinidade moral vai ao encontro do reconhecimento do sentimento de honra que a indicação me faz sentir. (Cristiane Rose Jourdan Gomes – Sabatina em 19/10/2020);

Oriundo da área jurídica e com experiência administrativa, o viés com o qual intento desempenhar as funções para as quais fui indicado, evidentemente, é o da moral, o da ética, o da correção normativa, em suma, o da justiça. (Alex Machado Campos – Sabatina em 27/04/2020)

Por serem poucos casos e recentes, não foi possível observar se essa é uma tendência que confirmará a ascensão de um novo grupo de diretores, com ideias e discursos semelhantes, ou é uma situação isolada.

### **5.5.3. Os diretores como ativistas e atores programáticos**

Diferentes trabalhos trataram do papel dos sanitaristas na reforma das políticas públicas de saúde que culminaram com a criação do Sistema Único de Saúde brasileiro. Em muitas dessas abordagens, foi destacado como uma das estratégias adotadas pelo chamado Movimento Sanitário a ocupação de posições de poder no interior do Estado como forma de ampliar a influência sobre os rumos das políticas de saúde (Davidian, 2021; Dowbor, 2009, 2012; Falleti, 2010).

No caso da Anvisa, as primeiras diretorias foram majoritariamente formadas por diretores ligados de alguma forma a esse movimento ou ao perfil dos sanitaristas. Os primeiros diretores foram todos escolhidos pelo Ministro da Saúde à época, José Serra, a partir da indicação do então Secretário de Vigilância Sanitária, Gonzalo Vecina, que se tornou o primeiro diretor-presidente da agência. Vecina indicou também o seu sucessor, Cláudio Maierovitch, que manteve o perfil sanitarista como dominante na diretoria da agência<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Essas indicações foram relatadas por diferentes entrevistados. Porém, a forma como essas questões foram citadas nas entrevistas permitem a identificação dos autores, mesmo que os trechos fossem incluídos com a identificação codificada. Por essa razão, optamos por não incluir as transcrições sobre esse tema.

Como visto anteriormente, os diretores desse grupo tinham um objetivo comum, semelhante a uma causa. Parte desses diretores participou ativamente da construção da Anvisa, com um objetivo claro de melhorar a vigilância sanitária do país, apesar de todas as dificuldades enfrentadas ao longo do tempo. Como apontado nas entrevistas: “Quando você olha isso de perto, você fala: isso aqui está fadado ao desastre, não vai dar certo. Mas deu. Por que deu? Porque tinha uma missão” (Entrevistado E18-DIR). A própria forma de decisão da diretoria colegiada sinalizava para um objetivo comum:

nós tínhamos um acordo (...) que era a gente sempre deliberar para um consenso. Quando não tinha um consenso, a gente buscava construir esse consenso. A gente procurava construir o consenso, por quê? [os diretores] tinham divergência política? Tinham. Mas do ponto de vista do objetivo técnico da Anvisa, a gente tinha consenso. (Entrevistado E16-DIR)

Para seguir na busca dessa causa comum da busca pela melhoria na saúde pública, especificamente por meio da estruturação da vigilância sanitária, a representatividade desse grupo de diretores era importante

Se a gente quer olhar para a Vigilância Sanitária como parte do SUS que ela é, e como um órgão de saúde coletiva, acho que isso tinha que ser valorizado [o diretor ter a sua trajetória ligada à saúde pública] não só como critério, mas como fonte de nomes, (...) para que a gente pudesse ter o peso dessa grande comunidade da saúde pública no Brasil expressada, (...) porque é gente que conhece saúde pública, que participou dessa construção e porque conversa com todos os campos da saúde pública. (Entrevistado E19-DIR)

Enquanto havia possibilidade de influência, os sanitaristas procuravam agregar pessoas à agência que pudessem formar um grupo social dedicado ao fortalecimento da vigilância sanitária e à proteção da saúde do cidadão. José Agenor, também sanitarista, por exemplo, que veio a se tornar diretor da agência e Ministro da Saúde, foi trazido na criação da Anvisa, também por indicação do diretor Vecina, para coordenar a área responsável pela descentralização e fortalecimento do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária.

Todos estes atores do chamado grupo de sanitaristas tinham em comum uma aproximação maior com os movimentos sociais, com a academia e com as organizações que atuam no campo da saúde coletiva. Integrados à essa rede, eles buscaram introduzir

na cultura interna da agência os princípios norteadores do SUS, com forte apelo para a proteção da saúde do cidadão, a descentralização e a integração das políticas de saúde.

A reconfiguração do perfil da diretoria da Agência, que se iniciou em 2005, também mostrou a construção de um grupo coletivo de atores, que priorizou as respostas às pressões vindas do setor regulado. Entre as principais reclamações à época estavam a falta de previsibilidade, a falta de padronização dos processos de trabalho, a burocracia excessiva e a, principalmente, a demora nas concessões de registros e autorizações (AMCHAM, 2009, 2010). Assim, a Anvisa passou a contar com um conjunto de diretores predominantemente preocupados com o ganho de eficiência e a governança regulatória.

Entre 2006 e 2015 a diretoria colegiada foi formada predominantemente por diretores sem um histórico próximo da construção da vigilância sanitária. Esses diretores detinham as suas próprias redes, com um relacionamento mais próximo com os conselhos de classe e a outras instâncias de governo, especialmente ligadas à melhoria regulatória e ao desenvolvimento industrial.

Embora as ações desses conjuntos de atores, naturalmente, privilegiavam o atendimento aos interesses de determinados grupos, notadamente as agendas empreendidas por eles eram guiadas por aquilo que eles entendiam ser o objetivo necessário da agência. Havia uma preocupação procedimental por parte daqueles com formação em direito; econômico, por aqueles dessa área; e de simplificação normativa das práticas produtivas, por aqueles ligados ao ramo farmacêutico.

Apesar de pequenas diferenças, a agenda, no entanto, era voltada claramente para um programa político de apoio da Agência ao desenvolvimento do setor regulado, ainda que houvesse o entendimento de que este era o caminho necessário para a proteção e promoção da saúde da população.

Cada vez mais a Agência percebia a sua atuação enquanto promotora do desenvolvimento econômico do país, e, com isso, havia a necessidade de melhorar o ambiente regulatório para que fosse possível contribuir com o desenvolvimento das empresas. Para um entrevistado do setor regulado, a Anvisa deveria “ajudar o setor a crescer com qualidade e com segurança” (Entrevistado E13-SR). O entrevistado segue tratando da importância de a agência contribuir com o desenvolvimento das empresas:

Eu acho que isso é um papel que a Anvisa devia participar muito. (...) Eu acho que isso faz com que a própria indústria instalada no Brasil crescesse, seja para o

Brasil, seja para o exterior, porque isso é uma área que tem muito crescimento, muita inovação (Entrevistado E13-SR).

Aos poucos, as preocupações da agência passaram a ser voltadas para essa finalidade, ainda que permanecesse a preocupação com a qualidade dos produtos e serviços disponibilizados à população

a Anvisa entendeu que ela não poderia estar fora do desenvolvimento econômico do país, ela deveria, ela tem a função primordial da segurança sanitária, mas ela também, ela entendeu que as decisões dela poderiam influenciar no desenvolvimento econômico do país. (Entrevistado E9-SR)

Esse foi o caminho seguido pela agência especialmente quando os sanitaristas deixaram de ser maioria na diretoria colegiada. Naturalmente, essa mudança de prioridade era reflexo do momento que o país vivia, das macropolíticas governamentais e das pressões dos grupos de interesse mais fortes. Mas era também reflexo de um programa político semelhante dos diretores que passaram a atuar na agência.

#### **5.5.4. As nomeações como representação ativa: as percepções das partes interessadas sobre a mudança no perfil da diretoria**

As mudanças no perfil dos diretores refletiram nas percepções das diferentes partes interessadas. Em diferentes oportunidades os entrevistados reforçaram a importância da biografia atuação dos diretores

porque por mais que ele não queria, ele vai trazer a experiência dele para influenciar aquilo que ele defendia no segmento que ele representa, essa diferença, eu acho que é uma diferença que a gente tem que prestar bastante atenção. (Entrevistado E16-DIR)

não dá para você analisar uma pessoa hoje se você não conhecer a história dele. Não dá para você conhecer uma pessoa hoje se você não entender quais foram os compromissos que ele foi assumindo ao longo da trajetória pessoal dele ou profissional dele. (Entrevistado E22-ONG)

nós não podemos imaginar que qualquer pessoa, qualquer cidadão investido em cargo público ou não, abra mão das suas convicções políticas, da sua visão de mundo, das suas ideias e princípios pessoais pelo fato de estar ocupando aquele cargo. Então a pessoa carrega toda a sua história de vida, a sua visão de mundo para o cargo que ela vai exercer. (Entrevistado E3-APE)

Enquanto o grupo de sanitaristas falava mais aos representantes da sociedade civil organizada, os demais diretores foram mais bem avaliados pelos setores empresariais. Como apontado por um dos entrevistados do setor regulado, comparando as diferentes diretorias da Agência

dentro da Anvisa, nada funcionava, a Anvisa era uma desgraça. Hoje, você não ouve mais ninguém falando isso. (...) Tem coisas que precisam melhorar? Sem dúvida nenhuma. (...) Mas hoje, nós temos uma Anvisa muito mais efetiva e muito mais prestativa àquilo que a sociedade precisa e do que a indústria precisa. (Entrevistado E8-SR)

Ao se referir diretamente a um diretor do grupo de sanitaristas, o entrevistado reforça essa percepção

quando você teve uma liderança menos forte ou, vamos dizer, mais democrática, que foi a do Cláudio [Claudio Maierovitch Pessanha Henriques, sanitarista, diretor-presidente entre março/2003 e junho de 2005], aí virou uma bagunça, porque ninguém se entendia e aí as coisas não andavam, a agência não andou (Entrevistado E8-SR)

Para esse grupo de entrevistados, quando o diretor não tem um perfil mais próximo do setor regulado, a indicação é vista como política:

nós sempre falamos, queremos uma escolha técnica, não quer dizer e eu vou citar exemplos para você, que uma escolha política não seja boa, o melhor exemplo que eu tenho disso é do Jarbas Barbosa [Jarbas Barbosa da Silva Junior, sanitarista, diretor-presidente entre julho de 2015 a julho de 2018]. (Entrevistado E11-SR)

Já para os entrevistados que integram organizações não governamentais, a visão é contrária. Nesse caso, há uma percepção de que um perfil “técnico”, é aquele que tem uma maior proximidade com a vigilância sanitária e na defesa dos interesses do cidadão. Ao ser perguntado sobre se o perfil dos diretores influencia na relação com a entidade que o entrevistado atua, a resposta de todos desse grupo foram semelhantes

Totalmente. A gente tem, claro que historicamente falando, diretores em que foi muito mais fácil, porque se você pega um diretor que tem um histórico de sanitarista, que tem um histórico de compromisso sólido com o interesse público e com a saúde pública, ele vai ser diferente. (Entrevistado E21-ONG)

Os entrevistados das organizações de defesa do cidadão também percebem uma maior abertura dos diretores com histórico sanitarista para as causas sociais. Na visão desses entrevistados, os sanitaristas em geral oferecem mais acesso a esses grupos, em relação aos demais diretores, que oferecem maior dificuldade para recebê-los

E é muito claro que, se a gente tem um diretor que não tem esse histórico de experiência - não vem da saúde pública ou não tem essa carreira, mas trabalhando em instituições públicas, seja na academia, seja nos Ministérios - há um pouco mais de dificuldade. (Entrevistado E23-ONG)

Para o setor regulado, no entanto, não há problemas em ser recebido pelos diretores, apesar de apontarem uma mudança recente especialmente na postura do atual diretor presidente, Barra Torres:

Eu estava na agência e subia pra tomar um café com o Dib [William Dib, ex-diretor-presidente da Anvisa]. Com o Barbano [Dirceu Brás Aparecido Barbano, ex-diretor-presidente da Anvisa] era a mesma coisa. Com os outros diretores também era assim. O Barra [Antônio Barra Torres, Diretor-Presidente da Anvisa] é mais reservado, ele segue mais a regra geral: reunião com aquela pauta pré-definida. (Entrevistado E8-SR)

A representatividade dos diretores também pode ser percebida pelo fenômeno conhecido como porta giratória, que indica a transição entre os profissionais do setor público e o setor privado, em áreas de atuação semelhantes, e que é vista como um risco à independência dos órgãos reguladores por um potencial favorecimento de determinadas empresas privadas (Peci et al., 2020; Scheffer et al., 2020). Esse fenômeno é notado apenas naqueles que não integram o grupo de sanitaristas, como apontado na **Tabela 22**, que considera os diretores que deixaram a Agência até julho de 2021.

**Tabela 22.** Destino dos diretores após a saída do cargo

Emprego depois do cargo	Perfil do Diretor		
	Sanitarista	Outros	Total
Setor Público – Saúde	6	3	9
Setor Regulado		8	8
Organismo Internacional – Saúde	1		1
Mandato eletivo		1	1
Não identificado		1	1
<b>Total</b>	<b>7</b>	<b>13</b>	<b>20</b>

Fonte: Elaboração própria. Dados de pesquisa.

Ou seja, trajetória dos diretores também importa para quais escolhas que serão feitas após a sua saída da Agência, o que, de certa maneira, sugere a qual grupo eles pertencem ou representam

Aí você olha para a carreira da pessoa, para onde a pessoa vai, ela não vai trabalhar na Bayer, ele foi trabalhar na OPAS [Organização Pan-Americana de Saúde]. Eu acho que isso dá um pouco, mostra qual é o percurso da carreira daquela pessoa e diz onde ela está. Então acho que isso dá para ver muito pelo perfil da pessoa. (Entrevistado E21-ONG)

## 5.6. Conclusão

As nomeações dos diretores da Anvisa refletiram em uma mudança no perfil da diretoria colegiada e nas agendas defendidas pelos diretores ao longo do tempo. Foi possível notar uma alteração na concepção a respeito do papel e da atuação da Agência que coincidiu com a mudança no perfil escolhido para a sua direção.

Em um primeiro momento, a Anvisa foi dirigida majoritariamente por diretores com uma trajetória mais próxima da vigilância sanitária e da saúde pública. Esse perfil marcou uma defesa constante da relação da Agência com as demais políticas de saúde, e da inserção da vigilância sanitária nas práticas da saúde coletiva. Embora houvesse o entendimento de que se tratava de uma nova estrutura que buscava a realização das suas atividades de uma maneira diferente, havia uma disposição dos diretores em manter e ampliar as características da então nova Agência de Vigilância Sanitária como um ente integrante do Sistema Único de Saúde, suportado pelos princípios da participação social,

aproximação com os demais entes federativos, e articulação intensa com a academia, na busca pela proteção da saúde da população.

As nomeações permitiram então o ingresso de diretores que atuaram a favor de uma causa, em busca da estruturação de uma nova organização estatal que pudesse melhorar a vigilância sanitária do país, principalmente sob a ótica da redução do risco à vida. Ainda que muitas das ações tivessem como foco a melhoria da eficiência, a simplificação administrativa e o desenvolvimento do setor regulado, essas ações tinham como objetivo final a ampliação do acesso da população a produtos e serviços sujeitos à vigilância sanitária, com segurança e qualidade, e, conseqüentemente, uma transformação no cenário sanitário do país.

Aos poucos o perfil da diretoria foi se alterando, e com isso as agendas defendidas também se modificaram. Naturalmente algumas das necessidades que existiam na criação da Agência já podiam ser atualizadas. Porém, claramente, a Agência passou a internalizar uma concepção diferente sobre quais eram os seus principais objetivos e como seria possível alcançá-los. Ainda que a proteção da saúde da população sempre tenha se mantido presente, aos poucos os conceitos de eficiência, simplificação, desburocratização e governança regulatória, passaram a fazer parte das principais preocupações dos diretores.

Os diretores passaram a defender um programa político específico, para superar um problema comum representado pela percepção de uma burocracia excessiva, demora nas decisões, e pouco apoio ao setor regulado. As nomeações, portanto, serviram para fazer emergir um novo grupo dominante no interior da Agência, representando os interesses mais próximos do setor privado, ainda que as carreiras dos diretores nomeados não fossem diretamente relacionadas a esses setores.

Retornando ao objetivo inicial deste trabalho, os resultados que encontramos apontam que as nomeações ajudaram a moldar o alto escalão da burocracia da Anvisa através de uma mudança no critério de escolha dos diretores nomeados, que refletiu em uma diferença nas trajetórias dos diretores escolhidos. Embora o critério da confiança estivesse presente em todo momento, há uma sobreposição dos critérios técnicos nas nomeações dos diretores chamados aqui de sanitaristas, que resultou em uma maior representatividade dos interesses sociais mais próximos da missão institucional da Agência.

Os resultados mostram também que a biografia representa um fator mais relevante no papel que o nomeado irá desempenhar do que a sua vinculação direta com algum grupo de interesse ou uma eventual filiação partidária. De forma geral, os diretores defenderam agendas e interesses mais próximos do que a sua trajetória passada indicava, e os seus objetivos futuros apontavam, independentemente de quem tenha patrocinado o seu ingresso no cargo. No entanto, esse argumento é mais claro nos casos em que os nomeados atuam em volta de uma causa e não de um programa político.

Assim, a aproximação da literatura sobre o ativismo burocrático, a burocracia representativa e a ação programática pareceram úteis para o estudo das nomeações públicas, especialmente do alto escalão. Estudos futuros poderiam seguir esse caminho, ampliando os casos analisados, e indo além das ideias defendidas pelos nomeados, investigando se a prática da atuação desses atores reflete de fato os seus discursos.

## 6. Considerações finais

*A nomeação de um diretor reflete na eficiência da agência, ela reflete na imagem da agência, ela reflete na credibilidade da agência, ela reflete na quantidade de erros e acertos que a agência comete, das decisões que toma. Ela reflete na satisfação profissional dos servidores da agência, ela reflete no ambiente de trabalho, ela reflete na saúde pública do país, ela reflete em absolutamente tudo. Uma nomeação errada é um preço pago para o país, para o contribuinte, para a instituição, para a saúde pública durante anos. Os resultados são muito concretos.*

*(Fala de um dos entrevistados desta Tese)*

Esta Tese teve como objetivo principal explicar de que maneira a dinâmica das nomeações molda a burocracia do alto escalão. Para alcançar esse objetivo, a pesquisa foi estruturada em quatro estudos independentes e complementares, que procuraram responder às seguintes questões: De que maneira a **dinâmica** das nomeações públicas é retratada nas pesquisas recentes? De que forma o **contexto** influencia no estabelecimento das regras e critérios que integrarão a dinâmica das nomeações? Como o **processo** sob responsabilidade do Congresso Nacional interfere nas nomeações? De que maneira as nomeações públicas moldam o **perfil** da burocracia do alto escalão?

O primeiro estudo foi baseado em uma revisão sistemática da literatura recente, e permitiu identificar que as nomeações públicas são explicadas de maneira compartimentada, o que oferece explicações limitadas sobre a dinâmica que envolve o estabelecimento das regras que serão utilizadas, os critérios que serão priorizados e o perfil de quem será nomeado. A partir dessa revisão da literatura, foi proposto um modelo explicativo para a dinâmica das nomeações públicas (**Figuras Figura 3 e Figura 4**), que envolve os aspectos já abordados por outros estudos empíricos nesse campo, assim como aqueles que ainda careciam de maior aprofundamento. Embora exista uma literatura robusta sobre os impactos das nomeações no desempenho das organizações e sobre a politização da burocracia sob a ótica da política partidária, os trabalhos até aqui deixaram de analisar o papel do contexto em que as nomeações acontecem e a trajetória dos nomeados como fatores importantes para entender, de forma mais ampla, a dinâmica das nomeações públicas e a sua relação com a formação da burocracia do alto escalão.

Os três estudos seguintes procuraram contribuir com o preenchimento dessas lacunas, a partir de uma pesquisa empírica sobre as nomeações dos diretores da Agência

Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa, desde a sua criação em janeiro de 1999 até julho de 2021.

O primeiro desses três estudos focou no papel do contexto na determinação das regras que regulam as nomeações dos diretores da Agência. Os resultados mostraram que o ambiente que envolveu a transformação da antiga Secretaria de Vigilância Sanitária em uma Agência Reguladora permitiu uma mudança nos procedimentos para nomeação dos dirigentes da regulação sanitária federal, agregando, ainda, mecanismos para promoção da independência decisória e tentativa de redução dos riscos de captura política e econômica, como a estabilidade de mandatos, a direção por meio de uma instância colegiada e autonomia administrativa e financeira.

Essas mudanças já haviam sido tentadas anteriormente, mas só puderam ser colocadas em prática a partir de uma janela de oportunidade que decorreu de um relativo consenso em torno dos problemas, em um determinado momento, e envolvendo diferentes partes interessadas; a identificação de uma solução viável, que já havia sido testada em outros setores públicos e que fazia parte de uma reforma mais ampla da administração pública federal; e uma pressão social e política por melhorias na qualidade da vigilância sanitária do país. A interpretação desses três fatores levou os políticos a fazerem uma escolha estratégica pela criação da nova Agência, que trouxe como parte fundamental a mudança no processo e nos critérios das nomeações do alto escalão. O contexto que levou a essas mudanças também gerou como consequência a nomeação de um conjunto de diretores diretamente ligados com a construção da vigilância sanitária brasileira, embora o critério político não tenha sido totalmente descartado nas indicações.

O segundo estudo empírico tratou do papel do Senado nas nomeações dos diretores da Anvisa. Esse trabalho mostrou que ao inserir um novo ator no processo de nomeação, as indicações passaram a observar outras questões que antes não pareciam ser priorizadas. Embora o comportamento formal dos senadores no processo de avaliação dos nomes indicados seja protocolar, há um papel informal de bastidores que leva o Presidente a ter uma preocupação maior com a qualidade dessas indicações. Ao conferir uma maior transparência nas nomeações, e expor os indicados a um escrutínio público, o processo permitiu que houvesse uma pressão mais clara das partes interessadas sobre o perfil e os nomes de quem deveria ocupar a direção da Agência. Isso serviu para que muitas indicações fossem canceladas antes mesmo da avaliação dos senadores, a grande maioria por não terem um perfil adequado à vigilância sanitária. Ao atuar como uma caixa de

ressonância dos interesses sociais, econômicos e políticos, o Senado exerceu um papel antecipatório, levando os presidentes a priorizar a indicação de diretores, pelo menos aparentemente, mais qualificados, que não tivessem restrições éticas, e sem uma vinculação explícita com o setor regulado ou determinado grupo político.

Por outro lado, ao dividir o poder de nomeação entre o Executivo e o Legislativo, o processo ampliou a necessidade de acordos sobre as indicações, o que teve como consequência, em alguns momentos, a concentração das escolhas em um mesmo lapso temporal, influenciadas por uma mesma prioridade momentânea, subvertendo a lógica dos mandatos não coincidentes como forma de permitir a continuidade administrativa e a diversidade de perfis na composição da Diretoria Colegiada.

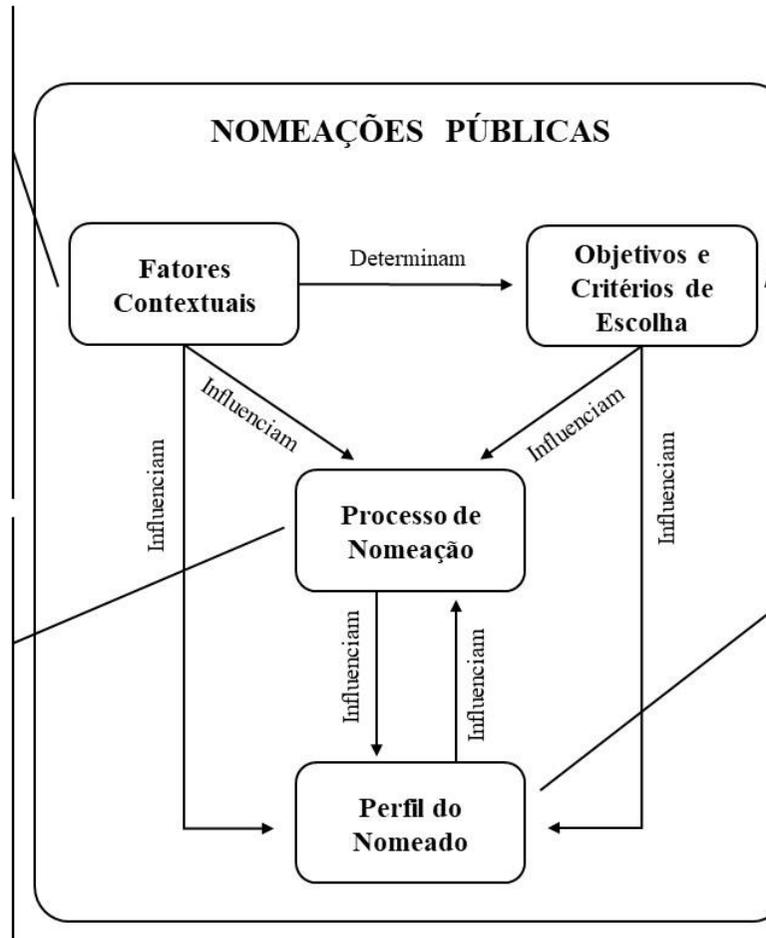
O último estudo analisou o perfil diretoria da Anvisa e mostrou uma mudança no tipo dos diretores nomeados. Foi possível notar que dois grupos dominaram a Agência ao longo do tempo. O primeiro deles, que foi predominante no início da construção da Anvisa, era composto por pessoas historicamente ligadas com a vigilância sanitária, e representaram o espírito do movimento sanitarista que surgiu na década de 1970 e defendia a saúde pública como uma política universal, descentralizada e com os seus subsistemas integrados. Esses diretores tinham um perfil ativista, e defendiam uma causa clara: a vigilância sanitária como instrumento de melhoria da saúde da população.

O segundo grupo era mais disperso, sem uma trajetória muito próxima uns dos outros, e envolveu diretores com perfil ligado a outros setores da administração pública, à política partidária, e ao setor regulado. Ainda que alguns deles tivessem formação na área da saúde, a sua experiência não era ligada diretamente à construção da vigilância sanitária. Esses diretores formaram uma diretoria que defendia um programa político, de melhoria da eficiência, desburocratização e aprimoramento da governança regulatória. Embora a vigilância sanitária mantivesse a preocupação com a proteção e promoção da saúde da população, a regulação sanitária passou a ser defendida mais claramente como um instrumento para o desenvolvimento nacional, preocupada com os impactos da atuação da Anvisa no processo produtivo das empresas privadas.

A análise conjunta dos três estudos empíricos, a partir do modelo proposto no **Capítulo 2**, permite explicar que a dinâmica das nomeações públicas forma a burocracia do alto escalão ao estabelecer uma identidade social dominante nessa camada das organizações públicas. O contexto em que as nomeações acontecem, organiza as regras

que as regulam. Essas regras, traduzidas no processo de nomeação, permite a entrada de pessoas com diferentes perfis, que irão gerar uma conformação técnica, política, representativa, ativista ou programática da burocracia dos cargos superiores da burocracia estatal. A **Figura 10** resume a aplicação do modelo teórico proposto, ao caso de estudo desta Tese.

- Pressão Social/Opinião pública (baixa qualidade dos produtos e serviços sujeito à vigilância sanitária);
- Interesses Econômicos (internacionalização das empresas, abertura dos mercados, harmonização de legislação internacional, busca pela eficiência e melhoria regulatória);
- Conjuntura Política e administrativa (reforma administrativa – agencificação, eleições);
- Tradição política e administrativa (clientelismo, captura do processo decisório);
- Distribuição do poder decisório sobre as nomeações (inclusão do Senado);
- Estabelecimento de requisitos mínimos para nomeação;
- Maior resistência/apoio aos nomes indicados, a depender da conjuntura do momento;
- Transmissão de uma imagem de profissionalização do processo de nomeação (formal) e ampliação dos espaços de influência de grupos de interesse, barganha política e controle social (informal);



- Aumentar a confiança na atuação da vigilância sanitária;
- Reduzir as fragilidades da vigilância sanitária em todos os níveis (federal, estadual e municipal);
- Melhorar o ambiente regulatório;
- Transmitir uma imagem de credibilidade e estabilidade da regulação sanitária;
- Melhorar a eficiência e a governança regulatória;
- Perfil que atende às necessidades/pressões da conjuntura do momento (resposta à opinião pública, atendimento às prioridades de grupos de interesse)
- Nomeação de diretores com formação e experiência minimamente adequadas ao cargo;
- Formação de grupos com trajetórias e/ou objetivos semelhantes dentro da Diretoria – inicialmente “sanitaristas voltados para a “vigilância sanitária”, posteriormente “gestores” voltados para a regulação e a eficiência”

**Figura 10.** Dinâmica das nomeações dos dirigentes da Anvisa

**Fonte:** Elaboração própria. Dados de pesquisa.

Apesar das contribuições que esta Tese traz para o estudo das nomeações públicas, certamente há limitações na pesquisa realizada, e que indicam um caminho para estudos futuros, além daqueles apontados separadamente nas conclusões dos capítulos. Primeiro, o trabalho se concentrou em apenas uma organização. Portanto, mesmo em se tratando de uma grande agência pública, as conclusões deste trabalho são limitadas a um determinado caso, e não foram incluídas análises comparativas com outras agências semelhantes. Porém, os estudos realizados apresentam resultados promissores, que poderiam ser analisados em outras organizações, incluindo, também, análises quantitativas mais aprofundadas, uma vez que a abordagem adotada aqui foi qualitativa.

A segunda limitação importante é que a pesquisa analisou o perfil dos diretores a partir das suas informações curriculares oficiais, e não considerou outras informações mais detalhadas sobre a biografia desses atores, que poderiam ser identificadas, por exemplo, nas suas redes de relacionamento e com base na descrição de outras pessoas que as conhecessem. Essa limitação sugere que outros estudos poderiam avançar sobre o detalhamento da trajetória dos funcionários do alto escalão, para traçar um perfil mais fidedigno da burocracia estatal. Nesse caminho, poderia ser utilizado como método de pesquisa a história de vida, que permite obter informações subjetivas sobre a experiência, a trajetória e as redes de relacionamento de determinado ator, a partir da sua própria perspectiva e de outros informantes (Godoy, 2018; Santos & Santos, 2008).

Uma terceira limitação é que a pesquisa se concentrou em analisar as ideias defendidas pelos diretores, como forma de sistematizar os diferentes grupos da diretoria colegiada. Novos trabalhos precisariam ser feitos para avaliar se essas ideias refletiram em ações concretas, e se os compromissos defendidos antes do ingresso no cargo, permaneceram após a nomeação. Isso poderia ser feito, por exemplo, a partir da comparação dos votos e relatórios dos diretores em decisões sobre casos reais, e as suas opiniões externadas antes do ingresso no cargo.

Do ponto de vista teórico, a Tese mostrou que o uso combinado da teoria institucional com o Modelo de Múltiplos fluxos é uma proposta interessante para o estudo das nomeações públicas. O novo institucionalismo permitiu uma melhor compreensão da formação dos fluxos dos problemas, soluções e político, ao lançar luz sobre a perspectiva histórica, sociológica e racional na interpretação desses fatores. Novas pesquisas poderiam ser feitas para confirmar a validade da interlocução entre as duas teorias,

avanzando, também, sobre outros componentes do Modelo dos Múltiplos Fluxos, como os empreendedores políticos, aspecto que não foi abordado neste trabalho, e a inclusão do Novo Institucionalismo Discursivo (Schmidt, 2008) na identificação dos fluxos propostos pelo Modelo.

Ainda no campo metodológico, o diálogo entre os estudos da burocracia representativa, do ativismo burocrático e o Quadro de Ação Programática também se mostraram promissores para a pesquisa da formação da burocracia estatal. No caso das nomeações públicas, o uso dessa literatura possibilita avançar para além da dicotomia mérito e patrocínio, e coloca em evidência a importância dos valores e interesses pessoais daqueles que são nomeados. Outros trabalhos poderiam avançar nesse sentido, considerando especialmente o comportamento real dos funcionários do alto escalão, para além dos seus discursos.

## 7. Referências

- Aberbach, J. D., & Rockman, B. A. (1988). Mandates or Mandarins? Control and Discretion in the Modern Administrative State. *Public Administration Review*, 48(2), 606. <https://doi.org/10.2307/975761>
- Abers, R. N. (2019). Bureaucratic Activism: Pursuing Environmentalism Inside the Brazilian State. *Latin American Politics and Society*, 61(2), 21–44. <https://doi.org/10.1017/lap.2018.75>
- Abers, R. N. (2021). Institutions, Networks and Activism Inside the State: Women's Health and Environmental Policy in Brazil. *Critical Policy Studies*, 15(3), 330–349. <https://doi.org/10.1080/19460171.2020.1860782>
- Abers, R. N., & Keck, M. E. (2013). *Practical Authority: Agency and Institutional Change in Brazilian Water Politics*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199985265.001.0001>
- Abers, R. N., & Oliveira, M. S. de. (2015). Nomeações políticas no Ministério do Meio Ambiente (2003-2013): Interconexões entre ONGs, partidos e governos. *Opiniao Publica*, 21(2), 336–364. <https://doi.org/10.1590/1807-01912015212336>
- Abers, R. N., Silva, M. K., & Tatagiba, L. (2018). Movimentos sociais e políticas públicas: Repensando atores e oportunidades políticas. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 105, 15–46. <https://doi.org/10.1590/0102-015046/105>
- Abranches, S. H. H. de. (1999). Reforma regulatória: Conceitos, experiências e recomendações. *Revista do Serviço Público*, 50(2), 19–50. <https://doi.org/10.21874/rsp.v50i2.345>
- Abrucio, F. L., Pedroti, P., & Pó, M. V. (2010). A formação da burocracia brasileira: A trajetória e o significado das reformas administrativas. Em M. R. Loureiro, F. L. Abrucio, & R. S. Pacheco (Orgs.), *Burocracia e política no Brasil: Desafios para o Estado democrático no século XXI* (p. 27–71). Fundação Getúlio Vargas - FGV.
- Adolph, C. (2015). *Bankers, bureaucrats, and central bank politics: The myth of neutrality*. Cambridge University Press.
- Albrecht, N. F. M. de M. (2021). Reflexões sobre nomeações a cargos públicos no Brasil: A experiência de três secretarias entre 2011 e 2018. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 36, e246012. <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.36.246012>
- Albuquerque, M. C. M. de, Belieiro Junior, J. C. M., Albuquerque, M. C. M. de, & Belieiro Junior, J. C. M. (2019). Economia, política e democracia: As sabinas no Senado Federal dos indicados ao Banco Central nos governos FHC e Lula. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 30, 7–46. <https://doi.org/10.1590/0103-335220193001>
- Alves-Mazzotti, A. J. (2006). Usos e abusos dos estudos de caso. *Cadernos de Pesquisa*, 36(129), 637–651. <https://doi.org/10.1590/S0100-15742006000300007>
- AMCHAM. (2009). *Relatório sobre a Agência Nacional de Vigilância Sanitária—Anvisa*. Câmara Americana de Comércio - AMCHAM Brasil.
- AMCHAM. (2010). *Relatório sobre a Agência Nacional de Vigilância Sanitária—Anvisa*. Câmara Americana de Comércio - AMCHAM Brasil.

- Amorim Neto, O., & Tafner, P. (2002). Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias. *Dados*, 45(1), 5–38. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582002000100001>
- Ancelovici, M. (2021). Conceptualizing the context of collective action: An introduction. *Social Movement Studies*, 20(2), 125–138. <https://doi.org/10.1080/14742837.2021.1886503>
- Andersen, D. D. E. (2018). Does Meritocracy Lead to Bureaucratic Quality? Revisiting the Experience of Prussia and Imperial and Weimar Germany. *Social Science History*, 42(2), 245–268. <https://doi.org/10.1017/ssh.2017.48>
- Andrews, C. W. (2005). Implicações teóricas do novo institucionalismo: Uma abordagem Habermasiana. *Dados*, 48(2), 271–299. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582005000200002>
- Bach, T. (2020). Top Officials' Careers and the Relationship Between Politics and Administration. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 13(2), 35–48. <https://doi.org/10.2478/nispa-2020-0013>
- Bach, T., Hammerschmid, G., & Löffler, L. (2018). More delegation, more political control? Politicization of senior-level appointments in 18 European countries. *Public Policy and Administration*, 0(0), 1–21. <https://doi.org/10.1177/0952076718776356>
- Bach, T., & Veit, S. (2018). The determinants of promotion to high public office in Germany: Partisan loyalty, political craft, or managerial competencies? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(2), 254–269. <https://doi.org/10.1093/jopart/mux041>
- Baird, M. F. (2011). *Gênese e Constituição da Anvisa: O Jogo Político da Política Regulatória no Setor de Vigilância Sanitária*. XXXV EnANPAD, Rio de Janeiro, Brasil.
- Baird, M. F. (2019). From Sanitary Hegemony to Liberal Dominance: Investigating the Factors that Prevented a Liberal Inflection at the National Health Agency—ANS (2004-2014). *Dados*, 62(4). <https://doi.org/10.1590/001152582019191>
- Baldwin, E., Chen, T., & Cole, D. (2019). Institutional analysis for new public governance scholars. *Public Management Review*, 21(6), 890–917. <https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1538427>
- Baldwin, R., Cave, M., & Lodge, M. (2012). *Understanding regulation: Theory, strategy, and practice* (2nd ed). Oxford University Press.
- Bandelow, N. C., & Hornung, J. (2020). Policy programme cycles through old and new programmatic groups. *Journal of Public Policy*, 1–20. <https://doi.org/10.1017/S0143814X20000185>
- Bandelow, N. C., Hornung, J., & Smyrl, M. (2021). Theoretical foundations of the Programmatic Action Framework (PAF). *European Policy Analysis*, 7(S1), 14–27. <https://doi.org/10.1002/epa2.1083>
- Barbosa, L. (2014). Meritocracia e sociedade brasileira. *RAE Revista de Administração de Empresas*, 54(1), 80–85. <https://doi.org/10.1590/S0034-759020140108>
- Bardin, L. (2011). *Análise de conteúdo* (L. A. Reto & A. Pinheiro, Trans.). Edições 70.

- Bartels, B. L., & Johnston, C. D. (2012). Political justice? Perceptions of politicization and public preferences toward the supreme court appointment process. *Public Opinion Quarterly*, 76(1), 105–116. <https://doi.org/10.1093/poq/nfr032>
- Batista, M., & Lopez, F. (2021). Ministerial Typology and Political Appointments: Where and How Do Presidents Politicize the Bureaucracy? *Brazilian Political Science Review*, 15(1), e0004. <https://doi.org/10.1590/1981-3821202100010004>
- Battilana, J., Leca, B., & Boxenbaum, E. (2009). How Actors Change Institutions: Towards a Theory of Institutional Entrepreneurship. *Academy of Management Annals*, 3(1), 65–107. <https://doi.org/10.5465/19416520903053598>
- Bearfield, D. A. (2009). What Is Patronage? A Critical Reexamination. *Public Administration Review*, 69(1), 64–76. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2008.01941.x>
- Berg, S. V. (2016). Seven elements affecting governance and performance in the water sector. *Utilities Policy*, 43, 4–13. <https://doi.org/10.1016/j.jup.2016.04.013>
- Bersch, K., Praça, S., & Taylor, M. M. (2017). State Capacity, Bureaucratic Politicization, and Corruption in the Brazilian State. *Governance*, 30(1), 105–124. <https://doi.org/10.1111/gove.12196>
- Bilhim, J. A. de F. (2012). O Mérito nos Processos de Seleção da Alta Direção da Administração Pública Portuguesa: Mito ou realidade? *Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos*, 33(65), 57–78. <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2012v33n65p57>
- Bilhim, J. A. de F. (2013). Papel Dos Gestores Na Mudança Cultural Da Administração Central Do Estado: O Caso Da Meritocracia. *Passagens: Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica*, 5(2), 205–227. <https://doi.org/10.5533/1984-2503-20135202>
- Bilhim, J. A. de F. (2017). New public governance and meritocracy. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 2017(84), 9–25. <https://doi.org/10.7458/SPP2017849462>
- Bishu, S. G., & Kennedy, A. R. (2020). Trends and Gaps: A Meta-Review of Representative Bureaucracy. *Review of Public Personnel Administration*, 40(4), 559–588. <https://doi.org/10.1177/0734371X19830154>
- Constituição, (1988).
- Brasil. (1998). *Cadernos MARE da reforma do estado nº 9—Agências Executivas*. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.
- Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, Define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências (1999).
- Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, Dispõe sobre a gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras e dá outras providências (2000).
- Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras (2019).
- Brasil, F., & Capella, A. C. (2019). A dinâmica da atenção governamental sobre as políticas de saúde no Brasil: Equilíbrio e pontuações nas primeiras décadas pós-redemocratização (1986-2003). *Saúde e Sociedade*, 28(3), 80–96. <https://doi.org/10.1590/s0104-12902019180570>

- Bresler-Gonen, R., & Dowding, K. (2009). Shifting and Shirking: Political Appointments for Contracting Out Services in Israeli Local Government. *Urban Affairs Review*, 44(6), 807–831. <https://doi.org/10.1177/1078087408328050>
- Bresser-Pereira, L. C. (2007, agosto 13). Agências e agências. *Folha de São Paulo*. [https://www.bresserpereira.org.br/articles/2007/07.08.13.Agencias\\_e\\_agencias.pdf](https://www.bresserpereira.org.br/articles/2007/07.08.13.Agencias_e_agencias.pdf)
- Brown, A. C., Stern, J., & Tenenbaum, B. W. (2006). *Handbook for evaluating infrastructure regulatory systems*. World Bank.
- Capella, A. C. N. (2007). Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. Em G. Hochman, M. T. S. Arretche, & E. C. Marques (Orgs.), *Políticas públicas no Brasil* (p. 87–124). Editora Fiocruz.
- Capella, A. C. N. (2018). *Formulação de Políticas Públicas*. Escola Nacional de Administração Pública - Enap. <http://repositorio.enap.gov.br/jspui/handle/1/3332>
- Capella, A. C. N. (2020). Estudos sobre formação da agenda de políticas públicas: Um panorama das pesquisas no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 54(6), 1498–1512. <https://doi.org/10.1590/0034-761220200689>
- Capella, A. C. N., & Brasil, F. G. (2015). Análise de políticas públicas: Uma revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes. *Novos Estudos - CEBRAP*, 101, 57–76. <https://doi.org/10.1590/S0101-33002015000100003>
- Cardoso, A. L. R., & Marengo, A. (2020). Nomeações políticas nos governos municipais e performance burocrática: Avaliando o desempenho. *Revista de Administração Pública*, 54(3), 360–380. <https://doi.org/10.1590/0034-761220190020>
- Chiou, F. Y., & Rothenberg, L. S. (2014). Executive appointments: Duration, ideology, and hierarchy. *Journal of Theoretical Politics*, 26(3), 496–517. <https://doi.org/10.1177/0951629813505724>
- Chudnovsky, M. (2017). La tensión entre mérito y confianza en la Alta Dirección Pública de América Latina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 69, 5–40.
- Clegg, S., Courpasson, D., & Phillips, N. (2006). *Power and organizations*. SAGE.
- Cocciasecca, S., Grossi, G., & Sancino, A. (2021). Public appointments as a tool for public governance: A systematic literature review. *International Journal of Public Sector Management, ahead-of-print*(ahead-of-print). <https://doi.org/10.1108/IJPSM-04-2020-0096>
- Cooper, C. A., Marier, P., & Halawi, A. (2020). The politics of senior bureaucratic turnover in the Westminster tradition: Trust and the choice between internal and external appointments. *Public Policy and Administration*, 095207672092973. <https://doi.org/10.1177/0952076720929738>
- Coroado, S. (2020). Does formal independence of regulators change? Evidence from Portuguese agencies. *Governance*, 33(1), 61–77. <https://doi.org/10.1111/gove.12413>
- Correa, P., Melo, M., Mueller, B., & Pereira, C. (2019). Political interference and regulatory resilience in Brazil. *Regulation & Governance*, 13(4), 540–560. <https://doi.org/10.1111/regg.12274>

- Correa, P., Pereira, C., Mueller, B., & Melo, M. (2006). *Regulatory Governance in Infrastructure Industries: Assessment and Measurement of Brazilian Regulators*. World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-6609-7>
- Costa, E. A. (2009). Fundamentos da vigilância sanitária. Em E. A. Costa (Org.), *Vigilância sanitária: Temas para debate* (p. 11–36). EDUFBA.
- Costa, E. A., & Rozenfeld, S. (2000). Constituição da Vigilância Sanitária no Brasil. Em S. Rozenfeld (Org.), *Fundamentos da vigilância sanitária* (p. 15–40). Editora FIOCRUZ.
- Crespi, T. B., Preusler, T. S., Luna, N. A., & Ferreira, M. P. (2017). Novo Qualis: Impacto na Avaliação da Produção Intelectual dos Pesquisadores em Administração. *Revista de Ciências da Administração*, 1(1), 131. <https://doi.org/10.5007/2175-8077.2017v19n47p131>
- Da Matta, R. (1997). *Carnavais, malandros e heróis: Para uma sociologia do dilema brasileiro* (6ª ed.). Rocco.
- Dahlström, C., & Holmgren, M. (2019). The Political Dynamics of Bureaucratic Turnover. *British Journal of Political Science*, 49(3), 823–836. <https://doi.org/10.1017/S0007123417000230>
- Dahlström, C., Lapuente, V., & Teorell, J. (2012). The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption. *Political Research Quarterly*, 65(3), 656–668. <https://doi.org/10.1177/1065912911408109>
- D'Araújo, M. C., & Lameirão, C. (2011). Dirigentes públicos federais de alto escalão no governo Lula. Em J. C. Cardoso Jr. (Org.), *Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro* (p. 91–131). Ipea.
- Davidian, A. (2021). Health reform in Brazil: The sanitaristas as programmatic actors. *European Policy Analysis*, 7(S1), 64–95. <https://doi.org/10.1002/epa2.1107>
- Doherty, K. M., Lewis, D. E., & Limbocker, S. (2019). Executive Control and Turnover in the Senior Executive Service. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 29(2), 159–174. <https://doi.org/10.1093/jopart/muy069>
- Dorp, E.-J. van, & Hart, P. 't. (2019). Navigating the dichotomy: The top public servant's craft. *Public Administration*, 97(4), 877–891. <https://doi.org/10.1111/padm.12600>
- Dowbor, M. (2009). Da inflexão pré-constitucional ao SUS municipalizado. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 78, 158–222. <https://doi.org/10.1590/S0102-64452009000300010>
- Dowbor, M. (2012). *A arte da institucionalização: Estratégias de mobilização dos sanitaristas (1974-2006)* [Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo]. <https://doi.org/10.11606/T.8.2012.tde-06032013-111003>
- Ennsner-Jedenastik, L. (2014). Party politics and the survival of central bank governors: Party politics and the survival of central bank governors. *European Journal of Political Research*, 53(3), 500–519. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12045>
- Ennsner-Jedenastik, L. (2016). The Politicization of Regulatory Agencies: Between Partisan Influence and Formal Independence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26(3), 507–518. <https://doi.org/10.1093/jopart/muv022>

- Evans, P. (1993). O Estado como problema e solução. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 28–29, 107–157. <https://doi.org/10.1590/S0102-64451993000100006>
- Falleti, T. G. (2010). Infiltrating the State: The Evolution of Health Care Reforms in Brazil, 1964–1988. Em J. Mahoney & K. Thelen (Orgs.), *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power* (p. 38–62). Cambridge University Press.
- Falleti, T. G., & Lynch, J. F. (2009). Context and Causal Mechanisms in Political Analysis. *Comparative Political Studies*, 42(9), 1143–1166. <https://doi.org/10.1177/0010414009331724>
- Faoro, R. (2001). *Os donos do poder: Formação do patronato político brasileiro* (3ª ed.). Globo. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Field, B. N. (2021). Ministers, Gender and Political Appointments. *Government and Opposition*, 56(4), 722–743. <https://doi.org/10.1017/gov.2020.10>
- Figueiredo, A. M. C., & Limongi Neto, F. P. (1999). *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional* (1a. ed.). Editora FGV ; FAPESP.
- Flinders, M., & Matthews, F. (2010). Think again: Patronage, governance and the smarter state. *Policy & Politics*, 38(4), 639–656. <https://doi.org/10.1332/030557310X539315>
- Flinders, M., Matthews, F., & Eason, C. (2012). Political recruitment beyond elections: An exploration of the linkage between patronage, democracy, and diversity in the united kingdom. *Public Administration*, 90(2), 511–528. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01969.x>
- Fonseca, T. do N. (2019). Nem Indicação Política, Nem Cooperação: A Importância da Autonomia do TCU no Controle de Recursos Públicos Federais Transferidos aos Municípios. *Dados*, 62(3), e20170150. <https://doi.org/10.1590/001152582019184>
- Fuenzalida, J., & Riccucci, N. M. (2018). The Effects of Politicization on Performance: The Mediating Role of HRM Practices. *Review of Public Personnel Administration*. <https://doi.org/10.1177/0734371X18758378>
- Gains, F., John, P. C., & Stoker, G. (2005). Path dependency and the reform of English local government. *Public Administration*, 83(1), 25–45. <https://doi.org/10.1111/j.0033-3298.2005.00436.x>
- Gallo, N., & Lewis, D. E. (2012). The Consequences of Presidential Patronage for Federal Agency Performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(2), 219–243. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur010>
- Geddes, B. (1994). *Politician's dilemma: Building state capacity in Latin America*. University of California Press.
- Genieys, W., & Smyrl, M. (2008). Inside the Autonomous State: Programmatic Elites in the Reform of French Health Policy. *Governance*, 21(1), 75–93. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00386.x>
- Giddens, A. (2003). *A constituição da sociedade* (Á. Cabral, Trad.). Martins Fontes.
- Gilardi, F. (2005). The Institutional Foundations of Regulatory Capitalism: The Diffusion of Independent Regulatory Agencies in Western Europe. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 598(1), 84–101. <https://doi.org/10.1177/0002716204271833>

- Gilmour, J. B., & Lewis, D. E. (2006). Political Appointees and the Competence of Federal Program Management. *American Politics Research*, 34(1), 22–50. <https://doi.org/10.1177/1532673X04271905>
- Godoy, A. S. (2006). Estudo de caso qualitativo. Em C. K. Godoi, R. Bandeira-de-Mello, & A. B. da Silva (Orgs.), *Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: Paradigmas, estratégias e métodos* (p. 115–146). Saraiva.
- Godoy, A. S. (2018). Reflexão a respeito das contribuições e limites da história de vida na pesquisa em Administração. *Administração: Ensino e Pesquisa*, 19(1), 161–175. <https://doi.org/10.13058/raep.2018.v19n1.954>
- Gomes, S., Lacerda, A. D. F. de, & Silva, A. L. N. da. (2020). Critérios técnicos, políticos e dinâmica regional na nomeação de secretários estaduais: Um estudo de caso do Rio Grande do Norte. *Revista de Sociologia e Política*, 28(76), e005. <https://doi.org/10.1590/1678-987320287605>
- Gottens, L. B. D., Pires, M. R. G. M., Calmon, P. C. D. P., & Alves, E. D. (2013). O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon na análise de políticas de saúde: Aplicabilidades, contribuições e limites. *Saúde e Sociedade*, 22, 511–520. <https://doi.org/10.1590/S0104-12902013000200020>
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936–957. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>
- Hardy, C., Palmer, I., & Phillips, N. (2000). Discourse as a Strategic Resource. *Human Relations*, 53(9), 1227–1248. <https://doi.org/10.1177/0018726700539006>
- Hassenteufel, P., & Genieys, W. (2021). The Programmatic Action Framework: An empirical assessment. *European Policy Analysis*, 7(S1), 28–47. <https://doi.org/10.1002/epa2.1088>
- Hassenteufel, P., Smyrl, M., Genieys, W., & Moreno-Fuentes, F. J. (2010). Programmatic Actors and the Transformation of European Health Care States. *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 35(4), 517–538. <https://doi.org/10.1215/03616878-2010-015>
- Hazell, R. (2019). Improving Parliamentary Scrutiny of Public Appointments. *Parliamentary Affairs*, 72(2), 223–244. <https://doi.org/10.1093/pa/gsy017>
- Hazell, R., Chalmers, M., & Russell, M. (2012). Pre-Appointment Scrutiny Hearings in the British House of Commons: All Bark, or Some Bite? *The Journal of Legislative Studies*, 18(2), 222–241. <https://doi.org/10.1080/13572334.2012.673066>
- Hazell, R. J. D. (2019). Improving Parliamentary Scrutiny of Public Appointments. *Parliamentary Affairs*, 72(2), 223–244. <https://doi.org/10.1093/pa/gsy017>
- Hodgson, G. M. (2006). What are institutions? *Journal of Economic Issues*, 40(1), 1–25. <https://doi.org/10.1080/00213624.2006.11506879>
- Hollibaugh, G. E. (2015a). The Political Determinants of Ambassadorial Appointments. *Presidential Studies Quarterly*, 45(3), 445–466. <https://doi.org/10.1111/psq.12205>
- Hollibaugh, G. E. (2015b). Naive Cronyism and Neutral Competence: Patronage, Performance, and Policy Agreement in Executive Appointments. *Journal of*

- Public Administration Research and Theory*, 25(2), 341–372. <https://doi.org/10.1093/jopart/muu016>
- Hollibaugh, G. E. (2016). Presidential Appointments and Public Trust. *Presidential Studies Quarterly*, 46(3), 618–639. <https://doi.org/10.1111/psq.12298>
- Hollibaugh, G. E. (2018). Patronage Appointments and Agency Independence. *The Journal of Politics*, 80(4), 1411–1416. <https://doi.org/10.1086/698715>
- Hollibaugh, G. E., & Rothenberg, L. S. (2016). The When and Why of Nominations: Determinants of Presidential Appointments. *American Politics Research*, 45(2), 280–303. <https://doi.org/10.1177/1532673X16628266>
- Hollibaugh, G. E., & Rothenberg, L. S. (2018). The Who, When, and Where of Executive Nominations: Integrating Agency Independence and Appointee Ideology. *American Journal of Political Science*, 62(2), 296–311. <https://doi.org/10.1111/ajps.12345>
- Hollibaugh, G. E., & Rothenberg, L. S. (2020). Appointments and attrition: Time and executive disadvantage in the appointments process. *Journal of Public Policy*, 40(3), 473–491. <https://doi.org/10.1017/S0143814X18000442>
- Hollibaugh, G. E., & Rothenberg, L. S. (2021). The Structure of Appointment Politics: Consistency or Change? *Legislative Studies Quarterly*, 46(2), 391–426. <https://doi.org/10.1111/lsq.12282>
- Hornung, J., & Bandelow, N. C. (2020). The programmatic elite in German health policy: Collective action and sectoral history. *Public Policy and Administration*, 35(3), 247–265. <https://doi.org/10.1177/0952076718798887>
- Immergut, E. M. (2006). O núcleo teórico do novo institucionalismo. Em E. Saravia & E. Ferrarezi (Orgs.), *Políticas públicas: Coletânea—Volume 1* (p. 155–195). Enap.
- Jacobs, A. (2010). Policymaking as Political Constraint. Em J. Mahoney & K. Thelen (Orgs.), *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power* (p. 94–131). Cambridge University Press.
- Jamison, M. A., & Castaneda, A. (2014). Execution and Leadership: Fulfilling Conflicting Responsibilities in Utility Regulation. *The Electricity Journal*, 27(3), 67–76. <https://doi.org/10.1016/j.tej.2014.03.006>
- Jiang, J. (2018). Making Bureaucracy Work: Patronage Networks, Performance Incentives, and Economic Development in China. *American Journal of Political Science*, 62(4), 982–999. <https://doi.org/10.1111/ajps.12394>
- Jordana, J., Fernández-i-Marín, X., & Bianculli, A. C. (2018). Agency proliferation and the globalization of the regulatory state: Introducing a data set on the institutional features of regulatory agencies. *Regulation & Governance*, 12(4), 524–540. <https://doi.org/10.1111/rego.12189>
- Kenny, P. D. (2015). The Origins of Patronage Politics: State Building, Centrifugalism, and Decolonization. *British Journal of Political Science*, 45(1), 141–171. <https://doi.org/10.1017/S000712341300015X>
- Ketelaar, a., & Turkisch, E. (2007). Performance-based Arrangements for Senior Civil Servants OECD and other Country Experiences. Em *OECD Working Papers on Public Governance* (Vol. 2007/5). <https://doi.org/10.1787/160726630750>

- Kinane, C. M. (2021). Control without Confirmation: The Politics of Vacancies in Presidential Appointments. *American Political Science Review*, 115(2), 599–614. <https://doi.org/10.1017/S000305542000115X>
- Kingdon, J. W. (2006). Juntando as coisas. Em E. Saravia & E. Ferrarezi (Orgs.), *Políticas Públicas—Coletânea* (Vol. 1, p. 225–245). ENAP.
- Kingdon, J. W. (2014). *Agendas, alternatives, and public policies* (2 ed.). Pearson.
- Kopecký, P., Meyer Sahling, J. H., Panizza, F., Scherlis, G., Schuster, C., & Spirova, M. (2016). Party patronage in contemporary democracies: Results from an expert survey in 22 countries from five regions. *European Journal of Political Research*, 55(2), 416–431. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12135>
- Koske, I., Naru, F., Beiter, P., & Wanner, I. (2016). *Regulatory management practices in OECD countries*. <https://www.oecd-ilibrary.org/content/paper/5jm0qwm7825hen>
- Krause, G. A., Lewis, D. E., & Douglas, J. W. (2006). Political Appointments, Civil Service Systems, and Bureaucratic Competence: Organizational Balancing and Executive Branch Revenue Forecasts in the American States. *American Journal of Political Science*, 50(3), 770–787. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2006.00215.x>
- Krause, G. A., & O’Connell, A. J. (2019). Loyalty–Competence Trade-offs for Top U.S. Federal Bureaucratic Leaders in the Administrative Presidency Era. *Presidential Studies Quarterly*, 1–24. <https://doi.org/10.1111/psq.12525>
- Kristinsson, G. (2016). Specialists, spinners and networkers: Political appointees in Iceland. *Acta Politica*, 51(4), 413–432. <https://doi.org/10.1057/s41269-016-0001-5>
- Lapuate, V., Suzuki, K., & Van de Walle, S. (2020). Goats or wolves? Private sector managers in the public sector. *Governance*, 33(3), 599–619. <https://doi.org/10.1111/gove.12462>
- Lawrence, T. B., & Suddaby, R. (2006). Institutions and Institutional Work. Em S. R. Clegg, C. Hardy, T. B. Lawrence, & W. R. Nord (Orgs.), *The SAGE Handbook of Organization Studies* (p. 215–254). SAGE Publications Ltd. <https://doi.org/10.4135/9781848608030.n7>
- Lee, D. S. (2018). Executive control of bureaucracy and presidential cabinet appointments in East Asian democracies. *Regulation & Governance*, January, 1–20. <https://doi.org/10.1111/rego.12190>
- Lemos, L. B., & Llanos, M. (2007). O senado e as aprovações de autoridades: Um estudo comparativo entre Argentina e Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 22, 115–138. <https://doi.org/10.1590/S0102-69092007000200009>
- Levi-Faur, D. (2005). The Global Diffusion of Regulatory Capitalism. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 598(1), 12–32. <https://doi.org/10.1177/0002716204272371>
- Lewis, D. E. (2008). *The politics of presidential appointments*. Princeton University Press.

- Lewis, D. E. (2011). Presidential Appointments and Personnel. *Annual Review of Political Science*, 14(1), 47–66. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-042009-121225>
- Lopes, A. V., & Vieira, D. M. (2020). Appointments for commissioned posts and interest groups: Uses, motivations, and challenges presented in recent research. *REAd. Revista Eletrônica de Administração (Porto Alegre)*, 26(2), 439–462. <https://doi.org/10.1590/1413-2311.290.97872>
- Lopes, A. V., & Vieira, D. M. (2021). *A institucionalização da ocupação dos cargos públicos no Brasil: Uma história de poder, status e controle*. VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública. <https://sbap.org.br/ebap/index.php/home/article/view/21>
- Lopes, A. V., & Vieira, D. M. (2022). The Fix is in? Parliamentary Scrutiny of Appointments of the Heads of Brazilian Regulatory Agencies. *Parliamentary Affairs*, 00, 1–25. <https://doi.org/10.1093/pa/gsac006>
- Lopez, F., & Praça, S. (2018). Cargos de confiança e políticas públicas no executivo federal. Em R. Pires, G. Lotta, & V. E. de Oliveira (Orgs.), *Burocracia e políticas públicas no Brasil: Interseções analíticas* (p. 141–160). Ipea; Enap.
- Lopez, F., & Silva, T. M. da. (2019). Party filiation and appointment for positions in the Brazilian federal bureaucracy (1999-2018). *Revista de Administração Pública*, 53(4), 711–731. <https://doi.org/10.1590/0034-761220180387x>
- Loureiro, M. R., Olivieri, C., & Martes, A. C. B. (2010). Burocracia, partidos e grupos de interesse: O debate sobre política e burocracia no Brasil. Em M. R. Loureiro, F. L. Abrucio, & R. S. Pacheco (Orgs.), *Burocracia e Política no Brasil: Desafio da Ordem Democrática no Século XXI* (p. 73–108). Fundação Getúlio Vargas - FGV.
- Lucchese, G. (2001). *Globalização e regulação sanitária: Os rumos da vigilância sanitária no Brasil* [Tese de Doutorado, Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz]. <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/4551>
- Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). A theory of gradual institutional change. Em J. Mahoney & K. Thelen (Orgs.), *Explaining institutional change: Ambiguity, agency and power* (p. 1–37). Cambridge University Press.
- Majone, G. (1997). From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance. *Journal of Public Policy*, 17(2), 139–167.
- Makita, J. (2022). A study of the functions of political appointees from a comparative perspective. *Asian Journal of Comparative Politics*, 7(1), 146–161. <https://doi.org/10.1177/20578911211036943>
- Matthews, F. (2018). Majoritarianism Reinterpreted: Effective Representation and the Quality of Westminster Democracy. *Parliamentary Affairs*, 71(1), 50–72. <https://doi.org/10.1093/pa/gsx011>
- Matthews, F. (2020). Parliamentary scrutiny of executive patronage: The relationship between institutional norms, reputation and accountability. *Public Administration*, 98(3), 625–642. <https://doi.org/10.1111/padm.12637>
- Matthews, F., & Flinders, M. (2015). The watchdogs of ‘Washminster’ – parliamentary scrutiny of executive patronage in the UK. *Commonwealth and Comparative Politics*, 53(2), 153–176. <https://doi.org/10.1080/14662043.2015.1013295>

- McCubbins, M. D., & Schwartz, T. (1984). Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms. *American Journal of Political Science*, 28(1), 165. <https://doi.org/10.2307/2110792>
- McDonald, B. D., Hall, J. L., O'Flynn, J., & Thiel, S. (2022). The future of public administration research: An editor's perspective. *Public Administration*, 100(1), 59–71. <https://doi.org/10.1111/padm.12829>
- Meier, K. J. (2019). Theoretical Frontiers in Representative Bureaucracy: New Directions for Research. *Perspectives on Public Management and Governance*, 2(1), 39–56. <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvy004>
- Meier, K. J., & O'Toole, L. J. (2006). Political control versus bureaucratic values: Reframing the debate. *Public Administration Review*, 66(2), 177–192. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00571.x>
- Melo, M. A. (2001). A política da ação regulatória: Responsabilização, credibilidade e delegação. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 16(46). <https://doi.org/10.1590/S0102-69092001000200003>
- Mikkelsen, K. S. (2018). Old habits die hard, sometimes: History and civil service politicization in Europe. *International Review of Administrative Sciences*, 84(4), 803–819. <https://doi.org/10.1177/0020852316652487>
- Miller, S. M. (2015). The Relationship between Short-Term Political Appointments and Bureaucratic Performance: The Case of Recess Appointments in the United States. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(3), 777–796. <https://doi.org/10.1093/jopart/muu037>
- Miller, S. M., & Keiser, L. R. (2021). Representative Bureaucracy and Attitudes Toward Automated Decision Making. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 31(1), 150–165. <https://doi.org/10.1093/jopart/muaa019>
- Ministério da Saúde, Brasil. (1998). *Exposição de Motivos nº 110/GM, de 12 de dezembro de 1998*. Coleção de Anais da Câmara dos Deputados. Diário do Congresso Nacional.
- Moher, D., Liberati, A., Tetzlaff, J., & Altman, D. G. (2009). Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses: The PRISMA Statement. *PLoS Medicine*, 6(7), e1000097. <https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1000097>
- Moore, E. H. (2018). Polarization, Excepted Appointments, and the Administrative Presidency: Presidential Use of Excepted Appointments. *Presidential Studies Quarterly*, 48(1), 72–92. <https://doi.org/10.1111/psq.12417>
- Motion, J., & Leitch, S. (2009). The Transformational Potential of Public Policy Discourse. *Organization Studies*, 30(10), 1045–1061. <https://doi.org/10.1177/0170840609337940>
- Moynihan, D. P., & Roberts, A. S. (2010). The Triumph of Loyalty Over Competence: The Bush Administration and the Exhaustion of the Politicized Presidency. *Public Administration Review*, 70(4), 572–581. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2010.02178.x>
- Murdoch, Z., Trondal, J., & Geys, B. (2016). Representative bureaucracy and seconded national government officials in the European Commission. *Regulation & Governance*, 10(4), 335–349. <https://doi.org/10.1111/regg.12089>

- Nistotskaya, M., & Cingolani, L. (2016). Bureaucratic Structure, Regulatory Quality, and Entrepreneurship in a Comparative Perspective: Cross-Sectional and Panel Data Evidence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26(3), 519–534. <https://doi.org/10.1093/jopart/muv026>
- Nogueira, E., & Neto, G. V. (2011). Falsificação de medicamentos e a Lei nº 11.903/09: Aspectos legais e principais implicações. *Revista de Direito Sanitário*, 12(2), 112–139.
- North, D. C. (1994). Economic performance through time. *American Economic Review*, 84(3), 359–368.
- Nunes, E. (2003). *A gramática política do Brasil: Clientelismo e insulamento burocrático* (3ª ed.). Jorge Zahar Ed.
- Nunes, E., Nogueira, A., Molhano, L., Andrade, H., & Couto, C. C. (2007). *Agências Reguladoras e Reforma do Estado no Brasil: Inovação e Continuidade no Sistema Político-Institucional*. Garamond.
- Nunes, E., Ribeiro, L. M., & Peixoto, V. (2007). *Agências Reguladoras no Brasil* (Documento de Trabalho nº 65, p. 44). Observatório Universitário.
- Nunes, R., Nunes, S. B., & Rego, G. (2015). A New Governance Model for Independent Regulatory Agencies. *Theoretical Economics Letters*, 05(01), 4–13. <https://doi.org/10.4236/tel.2015.51002>
- OECD. (2014). *The Governance of Regulators*. OECD. <https://doi.org/10.1787/9789264209015-en>
- OECD. (2016). *Being an Independent Regulator*. OECD. <https://doi.org/10.1787/9789264255401-en>
- OECD. (2019). Use of separate human resources management practices for senior civil servants. Em *Government at a Glance Southeast Asia 2019* (p. 80–81). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/a250686c-en>
- Oliva, R. (2006). *Accountability parlamentar no presidencialismo brasileiro: Decifrando o caso das agências reguladoras* [Tese de Doutorado, Fundação Getúlio Vargas - FGV]. <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/2497>
- Oliveros, V., & Schuster, C. (2018). Merit, Tenure, and Bureaucratic Behavior: Evidence From a Conjoint Experiment in the Dominican Republic. *Comparative Political Studies*, 51(6), 759–792. <https://doi.org/10.1177/0010414017710268>
- Olivieri, C. (2007). Politics, bureaucracy and social networks: The case of nominees for high level positions within the Brazilian Central Bank. *Revista de Sociologia e Política*, 29, 147–168. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782007000200011>
- Olivieri, C. (2011). Os controles políticos sobre a burocracia. *Revista de Administração Pública*, 45(5), 1395–1424. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122011000500007>
- Olsson, J., & Hysing, E. (2012). Theorizing Inside Activism: Understanding Policymaking and Policy Change from Below. *Planning Theory & Practice*, 13(2), 257–273. <https://doi.org/10.1080/14649357.2012.677123>
- Ouyang, Y., Haglund, E. T., & Waterman, R. W. (2017). The Missing Element: Examining the Loyalty-Competence Nexus in Presidential Appointments. *Presidential Studies Quarterly*, 47(1), 62–91. <https://doi.org/10.1111/psq.12346>

- Palotti, P. L. de M., & Cavalcante, P. L. C. (2018). Does one size fit all? An analysis of portfolio allocation in the Brazilian multiparty presidential system. *Opinião Pública*, 24(2), 427–455. <https://doi.org/10.1590/1807-01912018242427>
- Palotti, P. L. de M., & Cavalcante, P. L. C. (2019). Estratégias de Nomeações Ministeriais: Entre a política e as políticas públicas. *Revista de Sociologia e Política*, 27(70), e001. <https://doi.org/10.1590/1678987319277001>
- Panizza, F., Peters, B. G., & Ramos Larraburu, C. R. (2019). Roles, trust and skills: A typology of patronage appointments. *Public Administration*, 97(1), 147–161. <https://doi.org/10.1111/padm.12560>
- Parrado, S., & Salvador, M. (2011). The institutionalization of meritocracy in Latin American regulatory agencies. *International Review of Administrative Sciences*, 77(4), 687–712. <https://doi.org/10.1177/0020852311419386>
- Pavón Mediano, A. (2020). Agencies' formal independence and credible commitment in the Latin American regulatory state: A comparative analysis of 8 countries and 13 sectors. *Regulation & Governance*, 14(1), 102–120. <https://doi.org/10.1111/rego.12187>
- Peci, A. (2010). Sistema de seleção de diretores e do pessoal de gerência superior das agências reguladoras. Em J. D. Proença (Org.), *Contribuições para melhoria da qualidade da regulação no Brasil* (Vol. 2, p. 133–200). Semear.
- Peci, A., Santos, A. de M., & Araújo, B. C. P. O. de. (2020). Quo Vadis? Career paths of Brazilian regulators. *Regulation & Governance*. <https://doi.org/10.1111/rego.12348>
- Peters, B. G. (2008). The napoleonic tradition. *International Journal of Public Sector Management*, 21(2), 118–132. <https://doi.org/10.1108/09513550810855627>
- Peters, B. G. (2013). Politicization of the civil service: What is it and why do we care. Em *Civil servants and politics: The delicate balance*. Macmillan.
- Peters, B. G. (2020). The Politics of Bureaucracy: A Continuing Saga. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 13(2), 213–220. <https://doi.org/10.2478/nispa-2020-0021>
- Peters, B. G., & Bianchi, C. (2020). Patronage and the Public Service: A Dynamic Performance Governance Perspective. Em C. Bianchi, L. F. Luna-Reyes, & E. Rich (Orgs.), *Enabling Collaborative Governance through Systems Modeling Methods* (Vol. 4, p. 215–236). Springer International Publishing. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-42970-6\\_10](https://doi.org/10.1007/978-3-030-42970-6_10)
- Peters, B. G., & Pierre, J. (2004). Politicization of the civil service: Concepts, causes, consequences. Em *The Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*. Routledge.
- Peters, B. G., Pierre, J., & King, D. S. (2005). The Politics of Path Dependency: Political Conflict in Historical Institutionalism. *The Journal of Politics*, 67(4), 1275–1300. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2508.2005.00360.x>
- Phillips, N., Lawrence, T. B., & Hardy, C. (2004). Discourse and Institutions. *Academy of Management Review*, 29(4), 635–652. <https://doi.org/10.5465/amr.2004.14497617>

- Pierson, P. (2000). Not Just What, but When: Timing and Sequence in Political Processes. *Studies in American Political Development*, 14(1), 72–92. <https://doi.org/10.1017/S0898588X00003011>
- Pinho, J. A. G. de. (1998). Reforma do aparelho do estado: Limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo. *Organizações & Sociedade*, 5(12), 59–79. <https://doi.org/10.1590/S1984-92301998000200003>
- Piovesan, M. F. (2002). *A Construção política da Agência Nacional de Vigilância Sanitária—ANVISA* [Dissertação de Mestrado, Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz]. <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/5097>
- Piovesan, M. F. (2009). *A trajetória da implementação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (1999-2008)* [Tese de Doutorado, Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz]. <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/2595>
- Piovesan, M. F., & Labra, M. E. (2007). Institutional change and political decision-making in the creation of the Brazilian National Health Surveillance Agency. *Cadernos de Saúde Pública*, 23(6), 1373–1382. <https://doi.org/10.1590/S0102-311X2007000600012>
- Pó, M. V., & Abrucio, F. L. (2006). Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: Semelhanças e diferenças. *Revista de Administração Pública*, 40(4), 679–698. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122006000400009>
- Pollitt, C., Bathgate, K., Caulfield, J., Smullen, A., & Talbot, C. (2001). Agency Fever? Analysis of an International Policy Fashion. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 3(3), 271–290. <https://doi.org/10.1023/A:1012301400791>
- Ramalho, P. I. S. (2009a). Insulamento burocrático, accountability e transparência: Dez anos de regulação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária. *Revista do Serviço Público (RSP)*, 60(4), 337–364.
- Ramalho, P. I. S. (2009b). Regulação e agências reguladoras: Reforma regulatória da década de 1990 e desenho institucional das agências no Brasil. Em P. I. S. Ramalho (Org.), *Regulação e agências reguladoras: Governança e análise de impacto regulatório* (1a ed, p. 125–159). ANVISA-Agência Nacional de Vigilância Sanitária : Casa Civil da Presidência da República.
- Riccucci, N. M., Van Ryzin, G. G., & Jackson, K. (2018). Representative Bureaucracy, Race, and Policing: A Survey Experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(4), 506–518. <https://doi.org/10.1093/jopart/muy023>
- Rocheftort, D. A., & Cobb, R. W. (1993). Problem Definition, Agenda Access, and Policy Choice. *Policy Studies Journal*, 21(1), 56–71. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1993.tb01453.x>
- Rocheftort, D. A., & Cobb, R. W. (Orgs.). (1994). *The politics of problem definition: Shaping the policy agenda*. University Press of Kansas.
- Rozenfeld, S. (Org.). (2000). *Fundamentos da vigilância sanitária*. Editora FIOCRUZ.
- Sabatier, P. A., & Pelkey, N. (1987). Incorporating Multiple Actors and Guidance Instruments into Models of Regulatory Policymaking. *Administration & Society*, 19(2), 236–263. <https://doi.org/10.1177/009539978701900205>

- Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (2007). The Advocacy Coalition Framework: Innovations and clarifications. Em P. A. Sabatier (Org.), *Theories of the policy process* (p. 189–220). Westview Press.
- Salama, B. M., Barrionuevo, A., Palma, J. B. de, Dutra, P., Massaro, A. B., Tristão, C. V., Cunha, D. S., Maffei, V., Luciano, M., Renzetti, B. P., & Mian, I. G. (2017). *Processo de Nomeação de Dirigentes de Agências Reguladoras: Uma análise descritiva* [Relatório de Pesquisa]. Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas (FGV).
- Sancino, A., Sicilia, M., & Grossi, G. (2017). Between patronage and good governance: Organizational arrangements in (local) public appointment processes. *International Review of Administrative Sciences*, 84(4), 785–802. <https://doi.org/10.1177/0020852316675944>
- Santana, A. (2002). Agências Executivas e Agências Reguladoras – O processo de agencificação: Pressupostos do modelo brasileiro e balanço da experiência. Em *Balanço da Reforma do Estado no Brasil* (Vol. 2, p. 75–84). ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.
- Santos, I. M. M. dos, & Santos, R. da S. (2008). A etapa de análise no método história de vida: Uma experiência de pesquisadores de enfermagem. *Texto & Contexto - Enfermagem*, 17, 714–719. <https://doi.org/10.1590/S0104-07072008000400012>
- Scheffer, M. C., Pastor-Valero, M., Russo, G., & Hernández-Aguado, I. (2020). Revolving doors and conflicts of interest in health regulatory agencies in Brazil. *BMJ Global Health*, 5(4), e002325. <https://doi.org/10.1136/bmjgh-2020-002325>
- Scherlis, G. (2013). The contours of party patronage in Argentina. *Latin American Research Review*, 48(3), 63–84. <https://doi.org/10.1353/lar.2013.0037>
- Schmidt, V. A. (2008). Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science*, 11(1), 303–326. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342>
- Schneider, B. R. (1994). *Burocracia pública e política industrial no Brasil*. Editora Sumaré.
- Scott, W. R. (2014). *Institutions and Organizations: Ideas, interests and identities* (4th Ed). Sage.
- Shepsle, K. A. (2001). A comment on institutional change. *Journal of Theoretical Politics*, 13(3), 321–325. <https://doi.org/10.1177/095169280101300305>
- Shepsle, K. A. (2006). Rational Choice Institutionalism. Em R. A. W. Rhodes, S. A. Binder, & B. A. Rockman (Orgs.), *The Oxford handbook of political institutions* (p. 23–38). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199548460.003.0002>
- Shin, H. (2016). Institutional characteristics and effects of confirmation hearing in Korea. *International Review of Public Administration*, 21(4), 320–341. <https://doi.org/10.1080/12294659.2016.1266835>
- Silva, J. A. A. da, Costa, E. A., & Lucchese, G. (2018). Unified Health System 30th birthday: Health Surveillance. *Ciência & Saúde Coletiva*, 23, 1953–1961. <https://doi.org/10.1590/1413-81232018236.04972018>

- Silva, P., & Jalali, C. (2016). Serviço ao poder ou o poder ao serviço? Patrocinato e governos partidários em Portugal. *Análise Social*, 51(220), 630–656.
- Spohr, F. (2016). Explaining Path Dependency and Deviation by Combining Multiple Streams Framework and Historical Institutionalism: A Comparative Analysis of German and Swedish Labor Market Policies. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 18(3), 257–272. <https://doi.org/10.1080/13876988.2015.1122210>
- Stake, R. E. (2006). *Multiple case study analysis*. The Guilford Press.
- Staronova, K., & Rybář, M. (2021). Personal or Party Roots of Civil Service Patronage? Ministerial Change Effects on the Appointments of Top Civil Servants. *Administration & Society*, 53(5), 651–679. <https://doi.org/10.1177/0095399720956996>
- Stern, J. (1997). What Makes an Independent Regulator Independent? *Business Strategy Review*, 8(2), 67–74. <https://doi.org/10.1111/1467-8616.00027>
- Stone, D. (2012). *Policy paradox: The art of political decision making* (3rd ed). W.W. Norton & Co.
- Swidler, A. (1986). Culture in Action: Symbols and Strategies. *American Sociological Review*, 51(2), 273. <https://doi.org/10.2307/2095521>
- Theobald, N. A., & Haider-Markel, D. P. (2009). Race, Bureaucracy, and Symbolic Representation: Interactions between Citizens and Police. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(2), 409–426. <https://doi.org/10.1093/jopart/mun006>
- Théret, B. (2003). As instituições entre as estruturas e as ações. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 58, 225–254.
- Tilly, C., & Goodin, R. E. (2006). It Depends. Em R. E. Goodin & C. Tilly (Orgs.), *The Oxford handbook of contextual political analysis* (p. 3–32). Oxford University Press.
- Veblen, T. (1909). The Limitations of Marginal Utility. *Journal of Political Economy*, 17(9), 620–636.
- Vergara, S. C. (2016). *Projetos e relatórios de pesquisa em administração* (16ª Ed.). Atlas.
- Vianna, O. (1999). *Instituições políticas brasileiras. Primeiro Volume: Fundamentos Sociais do Estado*. Senado Federal.
- Vilela, E., & Neiva, P. (2011). Temas e regiões nas políticas externas de Lula e Fernando Henrique: Comparação do discurso dos dois presidentes. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 54(2), 70–96. <https://doi.org/10.1590/S0034-73292011000200004>
- Wahrlich, B. M. de S. (1970). Uma Reforma da Administração de Pessoal Vinculada ao Processo de Desenvolvimento Nacional. *Revista de Administração Pública*, 4(1), 7–31.
- Walt, G., & Gilson, L. (1994). Reforming the health sector in developing countries: The central role of policy analysis. *Health Policy and Planning*, 9(4), 353–370. <https://doi.org/10.1093/heapol/9.4.353>

- Waterman, R. W., & Ouyang, Y. (2020). Rethinking Loyalty and Competence in Presidential Appointments. *Public Administration Review*, 80(5), 717–732. <https://doi.org/10.1111/puar.13212>
- Weber, M. (1999). *Economia e sociedade: Fundamentos da sociologia compreensiva—Volume 2*. Editora Universidade de Brasília - UNB; Imprensa Oficial do Estado de São Paulo.
- Wood, B. D., & Waterman, R. W. (1991). The Dynamics of Political Control of the Bureaucracy. *American Political Science Review*, 85(3), 801–828. <https://doi.org/10.2307/1963851>
- Yin, R. K. (2001). *Estudo de caso: Planejamento e métodos* (D. Grassi, Trad.; 2ª Ed.). Bookman.
- Yin, R. K. (2016). *Pesquisa qualitativa do início ao fim* (D. Bueno, Trad.). Penso.
- Zahariadis, N. (1998). Comparing Three Lenses of Policy Choice. *Policy Studies Journal*, 26(3), 434–448. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1998.tb01911.x>
- Zahariadis, N. (2007). The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects. Em P. A. Sabatier (Org.), *Theories of the policy process* (2nd ed, p. 65–92). Westview Press.
- Zucker, L. G. (1977). The Role of Institutionalization in Cultural Persistence. *American Sociological Review*, 42(5), 726. <https://doi.org/10.2307/2094862>

## Apêndice A – Relação de documentos e outros materiais analisados

### Legislações

Legislação	Objeto
Lei nº 6.360, de 23 de setembro de 1963	Dispõe sobre a Vigilância Sanitária a que ficam sujeitos os Medicamentos, as Drogas, os Insumos Farmacêuticos e Correlatos, Cosméticos, Saneantes e Outros Produtos, e dá outras Providências.
Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990	Define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências
Medida Provisória nº 1.791, de 30 de dezembro de 1998	Define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências
Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999	Define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências
Decreto nº 3.029, de 16 de abril de 1999	Aprova o Regulamento da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências
Lei nº 9986, de 18 de julho de 2000	Dispõe sobre a gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras e dá outras providências
Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019	Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001

### Outros Documentos

Documento	Objeto
Exposição de Motivos nº 110/GM, de 12 de dezembro de 1998.	Exposição de Motivos do Poder Executivo referente à publicação da Medida Provisória nº 1.791/1998, que criou a Agência Nacional de Vigilância Sanitária
Mensagem nº 266, de 25 de junho de 2019	Mensagem de Veto Presidencial referente ao o Projeto de Lei nº 52, de 2013 (convertido na Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019), que dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras
Ata da sétima reunião da Comissão de Assuntos Sociais (CAS) do Senado Federal, realizada em 05 de maio de 1999	Audiência pública com o Senhor Gonzalo Vecina Neto, Diretor-Presidente da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa

Ata da décima segunda reunião (extraordinária) da Comissão de Assuntos Sociais (CAS) do Senado Federal, realizada em 21 de maio de 2002	Audiência pública com os Senhores Gonzalo Vecina Neto e Luiz Felipe Moreira Lima, Diretor-Presidente e Diretor de Medicamentos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, respectivamente.
Relatório final da CPI de medicamentos, instalada na Câmara dos Deputados em 1999	Relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar os reajustes de preços e a falsificação de medicamentos, materiais hospitalares e insumos de laboratórios. Relator: Deputado Ney Lopes; Data do Relatório: 30 de maio de 2000.
Relatório final da I Conferência Nacional de Vigilância Sanitária, realizada em 2001	Relatório final da I Conferência Nacional de Vigilância Sanitária, realizada em Brasília entre os dias 26 e 30 de maio de 2001, editado pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa

### Outros Materiais

<b>Material</b>	<b>Objeto</b>
Vídeo da 3ª Sessão Conjunta da 7ª Sessão Legislativa Extraordinária da 50ª Legislatura do Congresso Nacional, realizada em 13 de janeiro de 1999	Reunião conjunta do Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal) onde foi discutida e aprovada a Medida Provisória nº 1.791, de 30 de dezembro de 1998, convertida na Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, que criou a Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa

### Apêndice B – Relação nominal dos entrevistados

Entrevistado	Cargo ou ocupação no momento da entrevista	Outros cargos ou ocupações anteriores, relacionados à pesquisa	Data da entrevista (duração)	Grupo Considerado para pesquisa
Alessandra Bastos Soares	Em quarentena	Diretora da Anvisa	25/06/2021 (1h 19m)	Ex-Diretores da Anvisa
Antônio Britto Filho	Diretor-Executivo da Associação Nacional de Hospitais Privados - ANAHP	Presidente da Associação da Indústria Farmacêutica de Pesquisa - Interfarma	11/05/2021 (32m)	Dirigentes de organizações representativas de empresas reguladas
Antônio Carlos da Costa Bezerra	Presidente Executivo da Associação Brasileira das Indústrias de Química Fina, Biotecnologia e suas Especialidades – Abifina	Servidor efetivo da Anvisa; Diretor-Adjunto da Anvisa;	08/04/2021 (40m)	Dirigentes de organizações representativas de empresas reguladas
Carlos Alberto Pereira Goulart	Assessor de Relações Institucionais do Sindicato dos Hospitais, Clínicas, Laboratórios e Demais Estabelecimentos de Saúde do Estado de São Paulo – SINDHOSP	Presidente Executivo da Associação Brasileira da Indústria de Alta Tecnologia de Produtos para Saúde - Abimed	04/05/2021 (40m)	Dirigentes de organizações representativas de empresas reguladas
Claudio Maierovitch Pessanha Henriques	Pesquisador da Fiocruz	Diretor-Presidente da Anvisa	22/06/2021 (47m)	Ex-Diretores da Anvisa
Dirceu Brás Aparecido Barbano	Consultor privado	Diretor-Presidente da Anvisa	24/03/2021 (44m)	Ex-Diretores da Anvisa
Eliane Aparecida da Cruz	Pesquisadora da Fiocruz	Chefe de Gabinete do Ministro da Saúde	01/07/2021 (1h 07m)	Autoridades do Poder Executivo
Franco Pallamolla	Presidente da Associação Brasileira da Indústria de Dispositivos Médicos – Abimo		20/04/2021 (1h)	Dirigentes de organizações representativas de empresas reguladas

Gonzalo Vecina Neto	Professor da USP	Diretor-Presidente da Anvisa	25/03/2021 (1h 01m)	Ex-Diretores da Anvisa
Jadir Dias Proença	Servidor Público Federal (aposentado)	Assessor na Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil da Presidência da República	21/06/2021 (45m)	Autoridades do Poder Executivo
Jaime César de Oliveira	Diretor de Assuntos Públicos e Sustentabilidade da Bayer	Diretor da Anvisa	12/03/2021 (55m)	Ex-Diretores da Anvisa
José Agenor Álvares da Silva	Pesquisador da Fiocruz	Servidor efetivo da Anvisa; Secretário-Executivo do Ministério da Saúde; Ministro da Saúde; Diretor da Anvisa	23/03/2021 (1h 07m)	Ex-Diretores da Anvisa
Kélvia Frota de Albuquerque	Diretora de Programa da Secretaria-Executiva do Ministério da Economia	Assessora na Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil da Presidência da República	23/06/2021 (1h 23m)	Autoridades do Poder Executivo
Luiz Alberto dos Santos	Consultor Legislativo do Senado Federal	Subchefe de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil da Presidência da República	17/06/2021 (45m)	Autoridades do Poder Executivo
Marcello Fragano Baird	Coordenador de advocacy na ACT Promoção da Saúde		24/06/2021 (55m)	Dirigentes de organizações não governamentais ou atores da comunidade científica
Marcelo Pacheco dos Guarans	Secretário-Executivo do Ministério da Economia	Subchefe de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil da Presidência da República	14/05/2021 (40m)	Autoridades do Poder Executivo
Marcos Paulo Dias Rodrigues	Assessor do Gabinete do Ministro da Economia	Servidor efetivo da Anvisa; Chefe da Assessoria Parlamentar da Anvisa	05/03/2021 (51m)	Autoridades do Poder Executivo

Maria Cecília Cury Chaddad	Coordenadora do movimento "Põe no Rótulo"		24/06/2021 (49m)	Dirigentes de organizações não governamentais ou atores da comunidade científica
Neilton Araújo de Oliveira	Conselheiro do Conselho Nacional de Saúde e Membro do GTVISA da Associação Brasileira de Saúde Coletiva – Abrasco	Diretor-Adjunto da Anvisa; Membro do GTVISA da Associação Brasileira de Saúde Coletiva – Abrasco	29/04/2021 (1h 09m)	Dirigentes de organizações não governamentais ou atores da comunidade científica
Nelson Mussolini	Presidente Executivo do Sindicato da Indústria de Produtos Farmacêuticos no Estado de São Paulo - Sindusfarma		05/04/2021 (46m)	Dirigentes de organizações representativas de empresas reguladas
Paula Johns	Diretora-Geral da ACT Promoção da Saúde		29/03/2021 (35m)	Dirigentes de organizações não governamentais ou atores da comunidade científica
Reginaldo Braga Arcuri	Presidente Executivo do Grupo FarmaBrasil		16/03/2021 (52m)	Dirigentes de organizações representativas de empresas reguladas
Ruy Salvari Baumer	Diretor do Comitê da Cadeia Produtiva da Saúde e Biotecnologia - ComSaude/Fiesp	Presidente do Sindicato da Indústria de Artigos e Equipamentos Odontológicos, Médicos e Hospitalares do Estado de São Paulo – SINAEMO	21/05/2021 (28m)	Dirigentes de organizações representativas de empresas reguladas
Telma Salles	Presidente-Executiva da Associação Brasileira das Indústrias de Medicamentos Genéricos - PróGenéricos		27/05/2021 (35m)	Dirigentes de organizações representativas de empresas reguladas
Teresa Liporace	Diretora Executiva do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor		11/05/2021 (53m)	Dirigentes de organizações não governamentais ou atores da comunidade científica

### Apêndice C – Relação codificada dos entrevistados

Código	Grupo considerado para pesquisa
E1-APE	Autoridades do Poder Executivo
E2-APE	Autoridades do Poder Executivo
E3-APE	Autoridades do Poder Executivo
E4-APE	Autoridades do Poder Executivo
E5-APE	Autoridades do Poder Executivo
E6-APE	Autoridades do Poder Executivo
E7-SR	Dirigentes de organizações representativas de empresas reguladas
E8-SR	Dirigentes de organizações representativas de empresas reguladas
E9-SR	Dirigentes de organizações representativas de empresas reguladas
E10-SR	Dirigentes de organizações representativas de empresas reguladas
E11-SR	Dirigentes de organizações representativas de empresas reguladas
E12-SR	Dirigentes de organizações representativas de empresas reguladas
E13-SR	Dirigentes de organizações representativas de empresas reguladas
E14-SR	Dirigentes de organizações representativas de empresas reguladas
E15-DIR	Ex-Diretores da Anvisa
E16-DIR	Ex-Diretores da Anvisa
E17-DIR	Ex-Diretores da Anvisa
E18-DIR	Ex-Diretores da Anvisa
E19-DIR	Ex-Diretores da Anvisa
E20-DIR	Ex-Diretores da Anvisa
E21-ONG	Dirigentes de organizações não governamentais ou atores da comunidade científica
E22-ONG	Dirigentes de organizações não governamentais ou atores da comunidade científica
E23-ONG	Dirigentes de organizações não governamentais ou atores da comunidade científica
E24-ONG	Dirigentes de organizações não governamentais ou atores da comunidade científica
E25-ONG	Dirigentes de organizações não governamentais ou atores da comunidade científica

**Nota:** A codificação utilizada nesta lista **não** tem relação com a ordem nominal dos entrevistados incluída no Apêndice B

## Apêndice D – Roteiro de Entrevista

1. Na sua opinião houve melhorias na regulação sanitária com a criação da Anvisa?
  - a. O que levou a essas melhorias?
  - b. O que há de diferente entre a Anvisa e a antiga Secretaria Nacional de Vigilância Sanitária, que pode ter contribuído com essas melhorias?
2. Qual é a sua avaliação geral sobre o processo de nomeação dos diretores das Agências?
  - a. Faz sentido ser um processo diferente do adotado na administração direta?
  - b. E a respeito das sabatinas, qual a sua opinião? Qual é a sua importância e quais os seus aspectos negativos?
3. Na sua opinião, quais os reflexos (positivos ou negativos) que a escolha dos diretores pode ter na Anvisa?
  - a. Você entende que a escolha dos diretores pode influenciar na credibilidade da Anvisa? De que maneira?
  - b. Você entende que a escolha dos diretores pode influenciar na relação da Anvisa com as partes interessadas? De que maneira?
4. Na sua opinião quais são os critérios usados na indicação de um diretor? O que leva um profissional a ser indicado como diretor?
  - a. Na sua avaliação, os critérios utilizados para a escolha mudaram significativamente após a criação da Anvisa? E ao longo da trajetória da Anvisa?
5. Na sua opinião quais características pessoais e profissionais deveriam ser as mais relevantes a serem consideradas nas indicações?
  - a. De maneira geral, você entende que é possível identificar essas características mais relevantes nos dirigentes e ex-dirigentes da Anvisa?
  - b. Na sua avaliação, o perfil dos diretores mudou significativamente após a criação da Anvisa? E ao longo da trajetória da Anvisa?
6. Na sua opinião, a origem do diretor é importante para a sua indicação e/ou atuação na Agência?
  - a. Alguma origem específica ou o apoio de alguma parte interessada específica é mais relevante?
  - b. Na sua opinião, a representatividade das partes interessadas e a diversidade na composição da Dicol é relevante? Por quais razões?
7. Na sua visão, de que maneira as partes interessadas procuram influenciar o processo de nomeação dos diretores?
  - a. Na sua visão, existe algum ator que possui maior grau de influência no processo de escolha dos diretores da Anvisa? (parlamento, ministro da saúde, presidente da república, setor regulado, SNVS, etc)
8. Na sua visão, quais os desafios para o aperfeiçoamento do processo de indicações e nomeação de dirigentes para agências reguladoras?
9. Você gostaria de acrescentar algo sobre as nomeações dos diretores da Anvisa e/ou das Agências de maneira geral?
10. Você teria alguma sugestão de nomes ou instituições a serem entrevistados, que poderiam contribuir com a nossa pesquisa?

### Apêndice E – Relação dos Diretores da Anvisa (janeiro de 1999 a julho de 2021)

Diretor	Mandato	
	Início	Fim
Gonzalo Vecina Neto <sup>1</sup>	26/04/1999	07/03/2003
Januário Montone <sup>1</sup>	26/04/1999	23/12/1999
Luis Carlos Wanderley Lima <sup>1</sup>	26/04/1999	28/05/2001
Luiz Felipe Moreira Lima	25/05/1999	30/03/2001
Ricardo Oliva	25/05/1999	21/05/2002
Luiz Milton Veloso Costa	26/04/2000	26/04/2003
Luis Carlos Wanderley Lima	29/05/2001	21/06/2004
Cláudio Maierovitch Pessanha Henriques	13/06/2002	13/06/2005
Ricardo Oliva	22/05/2002	16/06/2005
Franklin Rubinstein	12/11/2003	20/09/2006
Victor Hugo Costa Travassos da Rosa	12/11/2003	12/11/2006
Dirceu Raposo de Mello	06/01/2005	06/01/2008
Cláudio Maierovitch Pessanha Henriques	07/07/2005	07/07/2008
Maria Cecília Martins Brito	29/12/2005	29/12/2008
José Agenor Álvares da Silva	30/05/2007	30/05/2010
Agnelo Santos Queiroz Filho	25/10/2007	01/04/2010
Dirceu Raposo de Mello	07/01/2008	06/01/2011
Dirceu Brás Aparecido Barbano	13/10/2008	12/10/2011
Maria Cecília Martins Brito	26/03/2009	26/03/2012
José Agenor Álvares da Silva	27/08/2010	27/08/2013
Jaime César de Moura Oliveira	01/04/2011	01/04/2014
Dirceu Brás Aparecido Barbano	13/10/2011	13/10/2014
Ivo Bucaresky	30/07/2013	30/06/2016
Renato Alencar Porto	29/07/2013	29/07/2016
José Carlos Magalhães da Silva Moutinho	12/05/2014	12/05/2017
Jaime César de Moura Oliveira	12/05/2014	27/04/2015
Fernando Mendes Garcia Neto	16/10/2015	30/03/2017
Jarbas Barbosa da Silva Júnior	20/07/2015	21/07/2018
Renato Alencar Porto	13/12/2016	29/11/2019
William Dib	22/12/2016	22/12/2019
Fernando Mendes Garcia Neto	31/03/2017	31/03/2020
Alessandra Bastos Soares	20/12/2017	19/12/2020
Antonio Barra Torres <sup>2, 3</sup>	25/07/2019	
Meiruze Sousa Freitas <sup>3</sup>	04/11/2020	
Alex Machado Campos <sup>3</sup>	05/11/2020	
Cristiane Rose Jourdan Gomes <sup>3</sup>	05/11/2020	
Romison Rodrigues Mota <sup>3</sup>	20/07/2021	

**Notas:** <sup>1</sup> Diretores nomeados sem sabatina, conforme previsto na Lei de criação da Anvisa (Lei nº 9.782/99); <sup>2</sup> Diretor sabatinado duas vezes. A primeira para o mandato de diretor e a segunda para o mandato de Diretor-Presidente. A data refere-se ao início do mandato como diretor, marco que será utilizado para o tempo total de mandato; <sup>3</sup> Diretores em exercício.

**Apêndice F – Sabatinas dos indicados para a diretoria da Anvisa (janeiro de 1999 a julho de 2021)**

Indicado	Sabatina	Comissão de Assuntos Sociais - CAS					Plenário do Senado Federal				
		Data da votação	Quórum	Votos Sim	Votos Não	Abstenções	Data da votação	Quórum	Votos Sim	Votos Não	Abstenções
Luiz Felipe Moreira Lima	Primeira	13/05/1999	100,00%	18	0	3	19/05/1999	82,72%	63	2	2
Ricardo Oliva	Primeira	13/05/1999	100,00%	18	0	3	19/05/1999	80,25%	60	3	2
Luiz Milton Veloso Costa	Primeira	29/03/2000	100,00%	24	0	1	18/04/2000	61,73%	45	2	3
Luis Carlos Wanderley Lima	Primeira	29/05/2001	95,24%	18	0	2	06/06/2001	75,31%	47	12	2
Cláudio Maierovitch Pessanha Henriques	Primeira	22/05/2002	71,43%	13	0	2	05/06/2002	67,90%	49	4	2
Ricardo Oliva	Segunda	22/05/2002	71,43%	13	0	2	05/06/2002	67,90%	49	4	2
Franklin Rubinstein	Primeira	18/09/2003	100,00%	17	1	3	21/10/2003	74,07%	41	19	0
Victor Hugo Costa Travassos da Rosa	Primeira	18/09/2003	100,00%	18	0	3	21/10/2003	76,54%	43	18	1
Dirceu Raposo de Mello	Primeira	08/12/2004	80,95%	17	0	0	21/12/2004	60,49%	30	17	2
Cláudio Maierovitch Pessanha Henriques	Segunda	02/06/2005	71,43%	15	0	0	28/06/2005	72,84%	40	19	0
Maria Cecília Martins Brito	Primeira	10/11/2005	52,38%	11	0	0	23/11/2005	69,14%	40	16	0
José Agenor Álvares da Silva	Primeira	18/04/2007	90,48%	19	0	0	24/04/2007	70,37%	46	11	0
Agnelo Santos Queiroz Filho	Primeira	19/09/2007	100,00%	20	1	0	16/10/2007	69,14%	45	10	1
Dirceu Raposo de Mello	Segunda	19/12/2007	76,19%	14	1	1	19/12/2007	72,84%	49	9	1
Dirceu Brás Aparecido Barbano	Primeira	10/09/2008	71,43%	15	0	0	08/10/2008	50,62%	30	11	0
Maria Cecília Martins Brito	Segunda	11/03/2009	100,00%	21	0	0	11/03/2009	79,01%	56	8	0
José Agenor Álvares da Silva	Segunda	25/05/2010	76,19%	15	1	0	04/08/2010	60,49%	41	8	0
Jaime César de Moura Oliveira	Primeira	23/03/2011	90,48%	18	1	0	23/03/2011	76,54%	53	9	0
Dirceu Brás Aparecido Barbano	Segunda	14/09/2011	80,95%	17	0	0	14/09/2011	69,14%	46	9	1
Ivo Bucaresky	Primeira	12/06/2013	71,43%	14	1	0	11/07/2013	58,02%	32	15	0
Renato Alencar Porto	Primeira	11/07/2013	90,48%	18	1	0	11/07/2013	61,73%	40	10	0
José Carlos Magalhães da Silva Moutinho	Primeira	23/04/2014	85,71%	17	1	0	29/04/2014	71,60%	46	12	0

Indicado	Sabatina	Comissão de Assuntos Sociais – CAS					Plenário do Senado Federal				
		Data da votação	Quórum	Votos Sim	Votos Não	Abstenções	Data da votação	Quórum	Votos Sim	Votos Não	Abstenções
Jaime César de Moura Oliveira	Segunda	30/04/2014	90,48%	18	1	0	06/05/2014	61,73%	41	9	0
Fernando Mendes Garcia Neto	Primeira	17/06/2015	95,24%	19	1	0	01/07/2015	66,67%	45	9	0
Jarbas Barbosa da Silva Júnior	Primeira	17/06/2015	95,24%	19	1	0	01/07/2015	65,43%	45	7	1
Renato Alencar Porto	Segunda	30/11/2016	66,67%	14	0	0	30/11/2016	64,20%	46	4	2
William Dib	Primeira	30/11/2016	66,67%	14	0	0	13/12/2016	65,43%	47	4	2
Fernando Mendes Garcia Neto	Segunda	29/03/2017	76,19%	16	0	0	29/03/2017	82,72%	59	6	2
Alessandra Bastos Soares	Primeira	29/11/2017	71,43%	13	2	0	05/12/2017	55,56%	31	11	3
Antonio Barra Torres	Primeira	10/07/2019	90,48%	19	0	0	10/07/2019	81,48%	61	2	3
Antonio Barra Torres	Segunda	19/10/2020	80,95%	14	3	0	20/10/2020	50,62%	34	7	0
Meiruze Sousa Freitas	Primeira	19/10/2020	80,95%	16	1	0	20/10/2020	50,62%	37	4	0
Alex Machado Campos	Primeira	19/10/2020	80,95%	16	1	0	20/10/2020	50,62%	37	3	1
Cristiane Rose Jourdan Gomes	Primeira	19/10/2020	80,95%	15	2	0	20/10/2020	50,62%	33	8	0
Romison Rodrigues Mota	Primeira	07/07/2021	66,67%	12	2	0	08/07/2021	51,85%	36	4	2