

**SUÉLEM VIANA MACEDO**

**“DESBRAVANDO A MINA”:  
REGULAÇÃO E CAPACIDADES ESTATAIS NA IMPLEMENTAÇÃO DA  
POLÍTICA MINERAL BRASILEIRA**

Tese apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Doctor Scientiae*.

Orientador: Josiel Lopes Valadares

**VIÇOSA - MINAS GERAIS  
2023**

**Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade  
Federal de Viçosa - Campus Viçosa**

T

M141d  
2023      Macedo, Suélem Viana, 1992-  
            “Desbravando a mina”: regulação e capacidades estatais na  
implementação da política mineral brasileira / Suélem Viana  
Macedo. – Viçosa, MG, 2023.  
            1 tese eletrônica (140 f.): il.

Inclui apêndice.

Orientador: Josiel Lopes Valadares.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Viçosa,  
Departamento de Administração e Contabilidade, 2023.

Inclui bibliografia.

DOI: <https://doi.org/10.47328/ufvbbt.2023.528>

Modo de acesso: World Wide Web.

1. Minas e recursos minerais - Brasil - Regulação.
2. Agências reguladoras de atividades privadas. 3. Burocracia.
4. Agência Nacional de Mineração (Brasil). I. Valadares, Josiel  
Lopes, 1986-. II. Universidade Federal de Viçosa. Departamento  
de Administração e Contabilidade. Programa de Pós-Graduação  
em Administração. III. Título.

CDD 22. ed. 354.39

Bibliotecário(a) responsável: Euzébio Luiz Pinto CRB-6/3317

**SUÉLEM VIANA MACEDO**

**“DESBRAVANDO A MINA”:  
REGULAÇÃO E CAPACIDADES ESTATAIS NA IMPLEMENTAÇÃO DA  
POLÍTICA MINERAL BRASILEIRA**

Tese apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Doctor Scientiae*.

APROVADA: 30 de maio de 2023.

Assentimento:

Documento assinado digitalmente  
 **SUELEM VIANA MACEDO**  
Data: 30/08/2023 15:00:57-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

**Suélem Viana Macedo**  
Autora

Documento assinado digitalmente  
 **JOSIEL LOPES VALADARES**  
Data: 30/08/2023 16:11:00-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

**Josiel Lopes Valadares**  
Orientador

## O Carro e a Faculdade

*(Trio Parada Dura)*

*Eu tenho em meu escritório  
Em cima da minha mesa  
A miniatura de um carro  
Que a todos causam surpresa  
Muitos já me perguntaram  
O motivo porque foi  
Que eu sendo um doutor formado  
Gosto de um carro de boi  
Respondi foi com o carro  
Nas estradas a rodar  
Que meu pai ganhou dinheiro  
Pra mim poder estudar  
Enquanto ele carreava  
Passando dificuldade  
As lições eu decorava  
Lá nos bancos da faculdade  
Aoh, meus amigos  
Essa é a história de um filho  
Que reconheceu o trabalho de seu pai  
Entre nossas duas vidas  
Existe comparação  
Hoje eu seguro a caneta  
Como se fosse um ferrão  
Nos riscos de minha escrita  
Sobre as folhas rabiscada'  
Eu vejo os rastros que os bois  
Deixavam pelas estradas  
Fechando os olhos parece  
Que vejo estrada sem fim  
E um velho carro de boi  
Cantando dentro de mim  
Em meus ouvidos ficaram  
Os gemidos de um cocão  
E o grito de um carreiro  
Ecoando no grotão  
Se tenho as mãos macias  
Eu devo tudo a meu pai  
Que teve as mãos calejadas  
No tempo que longe vai  
Cada viagem que fazia  
Naquelas manhãs de inverno  
Era um pingo do meu pranto  
Nas folhas do meu caderno  
Meu pai deixou esta terra  
Mais cumpriu sua missão  
Carreando ele colocou  
Um diploma em minhas mãos  
Por isso guardo esse carro  
Com carinho e muito amor  
É a lembrança do carreiro  
Que de mim fez um doutor*

*Ao meu amado Pai!  
Dedico essa conquista.*

## AGRADECIMENTOS

E finalmente chego ao momento dos agradecimentos!!!! Pela lógica, essas deveriam ser as últimas linhas da tese escritas por mim, mas não são. Ainda preciso terminar de escrevê-la. Desde o final de 2021 minha vida se tornou tão corrida, que agora mesmo estou aproveitando o tempo enquanto aplico prova aos meus alunos para escrever um pouquinho. Vendo meus alunos ainda na graduação do curso de direito, relembro meus tempos de faculdade e o quanto a minha vida mudou desde que me formei.

Meu sonho, desde quando estudava na escola na zona rural de Araponga, era me formar na Universidade Federal de Viçosa (UFV). Na graduação, infelizmente, não consegui. Mas como nada nunca veio de forma fácil e como não sou de desistir dos meus objetivos, o sonho se realizou em 2017, quando consegui passar no Mestrado no Departamento de Administração. Em 2019, no mês seguinte à defesa da minha dissertação, estava eu dando continuidade à minha carreira acadêmica na UFV, agora no Doutorado.

Foram seis anos muito bem aproveitados. Tive a grande oportunidade de ganhar de presente um jovem orientador que se tornou um grande amigo. Josiel, tenho muito o que lhe agradecer. Te admiro e me espelho em você como pessoa e como profissional. Você foi compreensivo, incentivador, confidente, direcionador, exigente e um grande parceiro de pesquisas. Tenho muito orgulho de ter sido sua orientanda no mestrado e no doutorado. Espero que a finalização dessa etapa não seja o encerramento da nossa parceria de sucesso.

Ao escrever este agradecimento, quero dedicar um espaço especial a uma pessoa que nunca poderá ler estas palavras e que me deixou sem eu poder agradecer tudo que sempre fez por mim e todo apoio que sempre me deu, mesmo sem saber direito porque eu estava estudando cada vez mais. Creio que você se foi achando que eu estava estudando para ser juíza. Não é o caso, mas a piada de que doutor é quem tem doutorado não valerá mais para mim!

Além do conhecimento sem igual que a pós-graduação me forneceu, ela permitiu que eu lhe acompanhasse em todos os momentos do seu tratamento. A sua confiança e força sempre me acompanharão e sei que de onde está sente muito orgulho da pessoa e profissional que me tornei. Te amo muito, **PAI**, e gostaria que estivesse ao meu lado fisicamente para comemarmos essa conquista. A defesa dessa tese sem a sua presença será muito dolorosa, assim como é escrever essas palavras neste momento. Não há como não me emocionar.

Minha querida **MÃE**, aproveito a oportunidade para lhe agradecer por toda a compreensão durante o período em que me mantive afastada, em razão da dedicação aos

estudos e ao trabalho. Sei o quanto estou em falta, mas agora espero que isso mude um pouco. Muito obrigada por estar ao meu lado me incentivando e, também, chamando-me atenção para os limites que devo ter para não ficar mergulhada em tarefas e esquecer que há uma vida para se viver. A senhora é o meu exemplo! A minha dedicação aos estudos foi herdada da senhora, que não conseguiu concluir os seus, mas que não mediu esforços para que eu sempre continuasse os meus. Muito obrigada, mãe!!

Agradeço também a quem mais esteve comigo em todas as horas: **MEU GRANDE AMOR**, Rômulo. Você é companheiro, amigo, cúmplice, apoiador e muito compreensivo, principalmente, com relação às minhas ausências, ansiedade, desespero e estresse – que, diga-se de passagem, tem sido grande. Crescemos e lutamos juntos e hoje somos uma família, sem você ao meu lado nada disso seria possível.

Agradeço também aos seus pais, que hoje também são meus e que sempre nos apoiaram em nossas escolhas. Ao meu irmão Eder e ao meu sobrinho amado Ítalo, que se orgulha muito de ter uma madrinha professora. Frida, minha gatinha, obrigada por ser minha “companheirinha” nos momentos de estudo. Você alegra as nossas vidas.

Este também deveria ser momento para listar as várias pessoas que estiveram presentes em minha vida ao longo da pós-graduação. Mas acredito que a pandemia tenha contribuído para que essa lista ficasse bem reduzida. A grande carga de trabalho e a necessidade de me dedicar à tese durante as minhas poucas horas livres, fizeram com que o meu círculo de amizade se reduzisse ainda mais. Agradeço aos meus amigos Wanderson, Wesley e Marconi, que compartilharam comigo essa vivência acadêmica na UFV e, também, as aflições da pós-graduação. Às minhas demais amigas e amigos queridos, agradeço por me divertirem, nos poucos momentos de lazer que tive, e por me fazerem lembrar que “há vida lá fora”. Aproveito para me desculpar por ter sido tão ausente nos últimos tempos.

Aos professores do DAD, agradeço por todo conhecimento compartilhado ao longo desses anos, especialmente, à Professora Suely. A Senhora é um exemplo de mulher forte e uma profissional inigualável.

UFV, muito obrigada por ter mantido as suas portas abertas e por ter me dado a oportunidade de realizar meu grande sonho! A educação é a base de tudo. À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG) e à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pela concessão das bolsas de mestrado e doutorado, sem o auxílio eu não poderia ter me dedicado tanto à pós-graduação.

Aos servidores da Agência Nacional de Mineração (ANM), por terem aceitado participar desta pesquisa, pelo tempo disponibilizado, pela confiança em prestarem seus depoimentos e pela generosidade em compartilhar comigo um pouco da sua rotina.

Por fim, agradeço a quem quer que se proponha a ler este trabalho e lhe dar algum sentido para além destas páginas.

Por último, mas não menos importante, muito obrigada **MEU DEUS**, por ter colocado pessoas tão especiais em minha vida e por ter me dado tanta força, sem me deixar cair, mesmo nos momentos difíceis e mesmo quando duvidei que estava ao meu lado.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

## RESUMO

MACEDO, Suélem Viana, D.Sc., Universidade Federal de Viçosa, maio de 2023. **“Desbravando a mina”: regulação e capacidades estatais na implementação da política mineral brasileira.** Orientador: Josiel Lopes Valadares.

Este estudo buscou analisar a qualidade da burocracia que integra as agências reguladoras brasileiras, bem como identificar as capacidades do governo federal para centralizar o papel de regular as atividades minerárias, bem como coordenar e implementar as políticas minerais, por meio da Agência Nacional de Mineração (ANM). Assim, dois estudos independentes, porém, complementares, foram desenvolvidos. No primeiro, analisou-se as características da regulocracia federal brasileira, criando-se um índice para medir a sua qualidade. Os resultados indicaram que a qualidade da regulocracia é alta, no geral, porém, quando o índice é desagregado em suas dimensões, algumas agências apresentam melhores indicadores que outras. A agência reguladora que mais se afasta das demais, em termos de menor qualidade, é a ANM. No segundo estudo, ao analisar os fatores que contribuíram para o processo de transformação do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) na ANM, verificou-se que a despeito de ela ter sido baseada na proposta de possibilitar a construção de novas capacidades, a ANM assumiu as velhas heranças do DNPM. Ao sintetizar as capacidades analíticas, gerenciais e políticas da ANM, associadas aos recursos e processos, em seus níveis individuais, operacionais e sistêmicos, os resultados indicaram que o déficit de recursos humanos e orçamentário pelo qual passava o DNPM também é a realidade da agência. No geral, os resultados da pesquisa sugerem que a especialização na produção mineral parece enfraquecer o poder do Estado brasileiro em regular a atividade, pois as rendas geradas pela atividade contribuem para que os governantes as utilizem com o objetivo de se perpetuar no poder, aplicando-os em áreas que lhe dão maior retorno político. Por outro lado, o órgão regulador permanece sem a atenção devida, o que incapacita os seus líderes de formularem e implementarem políticas adequadas e a agência de entregar serviços de qualidade, favorecendo a falta de apoio público e político. Em termos de avanços teóricos, esta pesquisa demonstra que a análise das capacidades regulatórias do governo federal brasileiro, sob a ótica do modelo teórico desenvolvido por Wu, Ramesh e Howlett (2015) e incrementado por Chenboonthai e Watanabe (2018), pode ser aplicada na compreensão da regulação do setor mineral.

Palavras-chave: Agências reguladoras. Capacidades Estatais. Mineração. Burocracia.

## ABSTRACT

MACEDO, Suélem Viana, D.Sc., Universidade Federal de Viçosa, May, 2023. **“Breakthrough the mine”: regulation and state capacities in the implementation of the Brazilian mineral policy.** Adviser: Josiel Lopes Valadares.

This study sought to analyze the quality of the bureaucracy that integrates the Brazilian regulatory agencies, as well as to identify the capabilities of the federal government to centralize the role of regulating mining activities, as well as to coordinate and implement mineral policies, through the National Mining Agency (Agência Nacional de Mineração). ANM). Thus, two independent but complementary studies were developed. In the first, the characteristics of the Brazilian federal regulation were analyzed, creating an index to measure its quality. The results indicated that the quality of the regulation is high in general, however, when the index is disaggregated into its dimensions, some agencies present better indicators than others. The regulatory agency that most differs from the others, in terms of lower quality, is the ANM. In the second study, when analyzing the factors that contributed to the process of transforming the National Department of Mineral Production (DNPM) into the ANM, it was found that, despite the fact that it was based on the proposal to enable the construction of new capacities, the ANM assumed the old legacies of the DNPM. By synthesizing ANM's analytical, managerial and political capabilities, associated with resources and processes, at their individual, operational and systemic levels, the results indicated that the deficit in human and budgetary resources experienced by the DNPM is also the agency's reality. In general, the results of the research suggest that specialization in mineral production seems to weaken the power of the Brazilian State to regulate the activity, since the income generated by the activity contributes for the rulers to use it with the objective of perpetuating itself in power, applying it those in areas that give you greater political return. On the other hand, the regulatory body remains without due attention, which incapacitates its leaders to formulate and implement adequate policies and the agency to deliver quality services, favoring the lack of public and political support. In terms of theoretical advances, this study demonstrates that the analysis of the regulatory capacities of the Brazilian federal government, from the perspective of the theoretical model developed by Wu, Ramesh and Howlett (2015) and enhanced by Chenboonthai and Watanabe (2018), can be applied in the understanding of the regulation of the mineral sector.

Keywords: Regulatory agencies. State Capabilities. Mining. Bureaucracy.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### ARTIGO I - QUALIDADE BUROCRÁTICA NAS AGÊNCIAS REGULADORAS BRASILEIRAS

|                                                                       |    |
|-----------------------------------------------------------------------|----|
| Quadro 1. Agências reguladoras federais brasileiras.....              | 36 |
| Figura 1. Níveis utilizados para construção do IQR.....               | 43 |
| Quadro 2. Dimensões e indicadores de qualidade burocrática.....       | 44 |
| Quadro 3. Características gerais dos regulocratas .....               | 47 |
| Quadro 4. Características gerais dos regulocratas (continuação) ..... | 47 |
| Tabela 1. Índice de Qualidade da Regulocracia (IQR).....              | 52 |
| Tabela 2. IQR por dimensão.....                                       | 53 |

### ARTIGO II - CAPACIDADES ESTATAIS NA AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO: UMA ANÁLISE A PARTIR DAS PERCEPÇÕES DA BUROCRACIA PÚBLICA

|                                                                            |     |
|----------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tabela 1. Modelo teórico: dimensões da capacidade estatal .....            | 78  |
| Tabela 2. Codificação dos entrevistados .....                              | 79  |
| Tabela 3. Lista de documentos analisados na pesquisa .....                 | 80  |
| Tabela 3. Lista de documentos analisados na pesquisa (continuação) .....   | 81  |
| Figura 1. Deficiências existentes na ANM apontadas pela TCU. ....          | 90  |
| Tabela 4. Problemas gerais identificados pela OCDE na ANM.....             | 92  |
| Figura 2. Organograma da ANM.....                                          | 95  |
| Tabela 5. As dimensões das capacidades estatais da ANM (continuação) ..... | 113 |
| Tabela 5. As dimensões das capacidades estatais da ANM (continuação) ..... | 114 |
| Tabela 5. As dimensões das capacidades estatais da ANM (continuação) ..... | 115 |

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

ADIs - Ações Diretas de Inconstitucionalidade  
ANA - Agência Nacional de Águas  
ANAC - Agência Nacional de Aviação Civil  
ANATEL - Agência Nacional de Telecomunicações  
ANCINE - Agência Nacional do Cinema  
ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica  
ANM - Agência Nacional de Mineração  
ANP - Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis  
ANS - Agência Nacional de Saúde Suplementar  
ANTAQ - Agência Nacional de Transportes Aquaviários  
ANTT - Agência Nacional de Transportes Terrestres  
ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária  
CADE - Conselho Administrativo de Defesa Econômica  
CF/88 - Constituição Federal do Brasil de 1988  
CFEM - Compensação Financeira pela Exploração Mineral  
CPRM - Geológico do Brasil  
CGU - Controladoria Geral da União  
DAS - Direção e Assessoramento Superior  
DNAEE - Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica  
DNC - Departamento Nacional de Combustíveis  
DNPM - Departamento Nacional de Produção Mineral  
EPPGG - Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental  
IBRAM - Instituto Brasileiro de Mineração  
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
IQR - Índice de Qualidade da Regulocrazia  
MME - Ministério das Minas e Energia  
MP - Medidas Provisória  
NMRM - Novo Marco Regulatório para a Mineração  
NPM - New Public Management  
OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
PIB - Produto Interno Bruto  
PMD - Programa Mineração e Desenvolvimento

PNM – 2030 - Plano Nacional de Mineração 2030

SGM - Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral

SIGBM - Sistema de Gestão de Barragens de Mineração

TCU - Tribunal de Contas da União

TI - Tecnologia da Informação

## SUMÁRIO

|                                                                                                                                                 |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. INTRODUÇÃO GERAL .....                                                                                                                       | 13  |
| 1.1. <i>Locus</i> de Análise.....                                                                                                               | 20  |
| 1.2. Estrutura da Tese .....                                                                                                                    | 23  |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....                                                                                                                | 23  |
| ARTIGO I.....                                                                                                                                   | 29  |
| QUALIDADE BUROCRÁTICA NAS AGÊNCIAS REGULADORAS BRASILEIRAS .....                                                                                | 30  |
| 1. INTRODUÇÃO.....                                                                                                                              | 30  |
| 2. O ESTADO REGULADOR NO BRASIL.....                                                                                                            | 33  |
| 3. REGULOCRACIA E A QUALIDADE BUROCRÁTICA .....                                                                                                 | 37  |
| 4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....                                                                                                            | 42  |
| 5. RESULTADOS E DISCUSSÕES.....                                                                                                                 | 46  |
| 5.1. O perfil dos regulocratas.....                                                                                                             | 46  |
| 5.2. Índice de Qualidade da Regulocracia (IQR).....                                                                                             | 52  |
| 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....                                                                                                                   | 57  |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....                                                                                                                | 60  |
| ARTIGO II.....                                                                                                                                  | 67  |
| “UMA CASA PEQUENA EM UM BAIRRO BOM”: ANÁLISE DAS CAPACIDADES DA<br>AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO A PARTIR DAS PERCEPÇÕES DOS<br>SERVIDORES..... | 67  |
| 1. INTRODUÇÃO.....                                                                                                                              | 67  |
| 2. CAPACIDADES ESTATAIS: CONCEITOS E DIMENSÕES CONSTITUTIVAS .....                                                                              | 71  |
| 3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....                                                                                                            | 76  |
| 5. RESULTADOS E DISCUSSÕES.....                                                                                                                 | 82  |
| 5.1. Marco legal da Mineração no país e a criação da ANM: construindo capacidades e<br>assumindo velhas heranças .....                          | 82  |
| 5.2. Capacidades estatais da ANM: uma análise da capacidade analítica, gerencial e<br>política.....                                             | 93  |
| 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....                                                                                                                   | 118 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....                                                                                                                | 120 |
| 2. CONSIDERAÇÕES E CONCLUSÕES FINAIS: O ALERTA DE DESABAMENTO DA<br>MINA ESTÁ CONSTANTEMENTE ACESO, MAS SEM PERSPECTIVAS DE SE<br>APAGAR.....   | 129 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....                                                                                                                | 137 |
| APÊNDICE A .....                                                                                                                                | 139 |

## 1. INTRODUÇÃO GERAL

Historicamente o setor mineral ocupa posição de destaque no cenário econômico nacional. Desde o ciclo do ouro, entre os séculos XVII e XVIII, até a mais recente exploração por mineradoras multinacionais, a atividade tem fornecido matérias-primas para o parque industrial nacional e internacional. Entretanto, apesar de existir há muitos anos, foi principalmente a partir do século XXI que o setor mineral brasileiro experimentou significativas alterações normativas, institucionais e econômicas, decorrentes da intensificação da exploração de diferentes tipos de minerais. Desde então, em razão da forte variação dos preços dos minérios, o mercado global tem passado por ciclos de *boom* e *pós-boom* das *commodities* minerais (MILANEZ, 2017; MILANEZ; SANTOS; MANSUR, 2016; WANDERLEY, 2017). Tais ciclos de aumento e diminuição são característicos da economia mineral e tendem a alterar o comportamento das empresas, dos governos, da sociedade e de políticas ambientais e minerais de países nos quais ocorrem atividades extrativistas em grande escala (MILANEZ, 2017).

Vale destacar, que os recursos minerais e do subsolo são bens ambientais considerados propriedades distintas do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, conforme disciplina o art. 20, IX, da Constituição Federal (BRASIL, 1988). É garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra (art. 176, §§1, 2, 3 e 4 da CF/88), desde que obtida autorização ou concessão da União, a quem compete fiscalizar estas atividades. Mesmo sendo bem da União, os Estados, Municípios e órgãos da administração direta federal participam do resultado da exploração dos minérios localizados em seus territórios, por meio do recebimento da Compensação Financeira pela Exploração Mineral (CFEM), que é distribuída a eles em diferentes percentuais, considerando que o recurso mineral é exaurível.

Principalmente a partir de 2002, com o crescimento da China e da sua demanda por minério e o aumento dos preços dos produtos minerais no mercado internacional, houve uma alavancagem da extração mineral no Brasil. Caracterizado como *boom* mineral, a ampliação da arrecadação em relação à exploração de minérios estimulou o governo a fomentar o setor, para o qual destinou prioridades de financiamento, subsídios e infraestrutura logística (GUDYNAS, 2015; LOPES; OLIVEIRA, 2018; MAGNO, 2017; WANDERLEY, 2017). Aliado a isso, as empresas privadas nacionais e transnacionais fortaleceram sua posição no território brasileiro, intensificando a extração de recursos minerais, que são destinados em

estado bruto, especialmente, para o mercado internacional (MALERBA; MILANEZ; WANDERLEY, 2012).

Entre 2001 e 2011, por exemplo, a produção mineral brasileira cresceu 550% (MILANEZ; LOSEKANN, 2016). Nessa mesma década, a participação da indústria extrativa mineral no Produto Interno Bruto (PIB) aumentou 156%, passando de 1,6% para 4,1% (BITTENCOURT, 2013). Apesar dos ganhos econômicos, a ampliação da quantidade de minério extraída intensificou, por conseguinte, as externalidades causadas ao meio físico, biótico, antrópico e socioeconômico dos territórios minerados ou próximos aos empreendimentos minerários (FONTOURA *et al.*, 2019; GIFFORD; KESTLER; ANAND, 2010). Os rompimentos das barragens de rejeitos de mineração nas cidades de Mariana (2015) e Brumadinho (2019), ambas localizadas no Estado de Minas Gerais, levaram a público como a atividade pode causar danos irreversíveis ao meio ambiente e às pessoas atingidas direta e indiretamente.

A partir de 2012, com o alastramento da crise econômica global e desaceleração do crescimento da economia da China, principal compradora do minério produzido no Brasil, os preços das *commodities* minerais entraram em decréscimo, caracterizando o período *pós-boom* (MILANEZ, 2017; MILANEZ; SANTOS; MANSUR, 2016; WANDERLEY, 2017). Como resposta à queda da demanda e dos preços, as grandes mineradoras seguiram ampliando o volume extraído e a produtividade, a fim de ganhar mais mercado frente à concorrência (WANDERLEY, 2017).

Esses períodos de *boom* e *pós-boom* das *commodities* minerais também contribuíram para que a regulação das atividades pela União e Estados-membros passasse por alterações normativas significativas, tais como: publicação do Plano Nacional de Mineração 2030 (PNM, 2030), em 2011; discussão e elaboração de um “Novo Marco Regulatório da Mineração” (NMRM), apresentado ao Congresso Nacional em 2013; edição e conversão em Lei das Medidas Provisórias nº. 789 e 791 de 2017, que mudaram as regras da CFEM e criaram a Agência Nacional de Mineração (ANM), extinguindo o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM); a publicação do Decreto nº. 9.406/2018, que regulamentou o Código da Mineração criado em 1967, ainda vigente; o lançamento do Programa Mineração e Desenvolvimento (PMD), em 2020; e, mais recentemente, a proposição do Projeto de Lei nº. 191/20, perante a Câmara dos Deputados, que regulamenta a exploração de recursos minerais, hídricos e orgânicos em reservas indígenas.

Como os minérios são recursos pertencentes à União, o setor mineral brasileiro envolve, ainda, uma estrutura diversificada, na qual os entes governamentais possuem papéis

relevantes na regulação, fomento, produção e desenvolvimento da atividade. Shafer (1994) destaca, no entanto, que o setor e os seus componentes podem moldar a capacidade institucional do Estado de monitorar, regular e dirigir a atividade econômica, incapacitando os líderes de formular e implementar políticas adequadas. Conforme o autor, setores como o da mineração geram diferentes arranjos institucionais, que regulam a distribuição dos ativos fixos, as instituições financeiras, as agências regulatórias e que definem a identidade política dos grupos de interesses aos quais estão relacionados (SHAFER, 1994).

Snider (1996) e Karl (1997), no mesmo sentido, reforçam que a especialização na produção mineral pode enfraquecer o poder do Estado, pois a abundância de suas rendas gera uma elite que usa estes recursos com o objetivo de se perpetuar no poder, favorecendo o investimento público em programas sociais e de infraestrutura, o que pode resultar em um Estado com fortes tendências de atuar como protetor ou provedor de favores. No que se refere ao contexto brasileiro, Milanez *et al.* (2019) argumentam que quando grandes corporações extrativas obtêm um grau de poder desproporcional sobre outros agentes, tais como, Estado, trabalhadores e comunidades, as instituições de controle deixam de funcionar adequadamente, aumentando o risco de grandes desastres, como os que ocorreram nas cidades de Mariana e Brumadinho em Minas Gerais. Daí, a necessidade de um Estado que consiga dar legitimidade às suas proposições e conferir coordenação às suas iniciativas, para que suas ações em prol do interesse público atinjam os objetivos pretendidos.

Embora as atividades extrativas minerárias tenham aumentado nas últimas décadas, assim como ocorreram mudanças nas normas e as instituições públicas que regulam o setor, após a realização de auditorias, o Tribunal de Contas da União (TCU), bem como a Controladoria Geral da União (CGU) vêm apontando que a regulação do setor minerário brasileiro, desde 2016, possui grave déficit institucional, que compromete o alcance dos resultados esperados para a regulação e a fiscalização da atividade. Entre os problemas existentes, o órgão de controle cita: (i) limitações orçamentárias e financeiras; (ii) quadro técnico deficitário; (iii) insuficiente capacitação do corpo técnico; (iv) altíssima exposição à fraude e corrupção; e, por fim, (v) deficiências que persistem mesmo com a criação da agência reguladora (TCU, 2019c). Os alertas dos órgãos de controle, porém, não foram suficientes para que o rompimento da barragem de rejeitos em Brumadinho, no ano de 2019, fosse evitado.

Em atual avaliação do setor, especialmente da Agência Nacional de Mineração (ANM), criada pelo governo federal em 2017, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2022) também reiterou a existência dos mesmos

problemas outrora apresentados pelos órgãos de controle, tais como, a insuficiência de mecanismos e ações que promovam a coerência regulatória entre o governo federal e os estados; a falta de comunicação sobre a nova cultura de trabalho da ANM; a falta de incentivo ao uso sistemático de dados no processo regulatório; a pequena quantidade de recursos financeiros alocados na Agência; as restrições de funcionários e a sua falta de especialização.

Assim, frente aos problemas recorrentes constatados na regulação das atividades minerais, torna-se relevante analisar a atuação do governo brasileiro e suas instituições na formulação e implementação de políticas que buscam organizar o setor minerário do país. Nesse contexto, vale destacar que, desde a década de 1970, a capacidade estatal tem sido adotada pela literatura como uma lente teórica para analisar o desempenho do Estado e explicar porque alguns enfrentam mais ou menos dificuldades do que outros para atingir os objetivos pretendidos, principalmente, diante da oposição de atores poderosos e de conjunturas adversas (FUKUYAMA, 2013; GEDDES, 1994; MANN, 1984; SKOCPOL, 1985; TILLY, 1975). Trata-se de um conceito multidimensional e que não pode ser observado diretamente (CINGOLANI, 2013). Por esta razão, diferentes estudos internacionais (EVANS; RUESCHMEYER; SKOCPOL, 1985; EVANS; RAUCH, 1999; FUKUYAMA, 2013; PAINTER; PIERRE, 2005) e nacionais (PIRES; GOMIDE, 2016; GOMIDE; MACHADO; ALBUQUERQUE, 2021; GOMIDE; MACHADO; LINS, 2022; SIMÃO; SILVEIRA, 2020; CUNHA *et al.*, 2016; EUCLYDES *et al.*, 2022) informam a sua definição e operacionalização, por meio de análises que buscam, em geral, compreender a habilidade do Estado para mobilizar e combinar seus recursos humanos, financeiros e informacionais, a fim de entregar serviços de qualidade.

Visando contribuir para esse debate, Wu, Ramesh e Howlett (2015) desenvolveram uma estrutura teórica que operacionaliza o conceito de capacidade estatal em três tipos de habilidades – analítica, gerencial e política –, sendo que cada uma delas envolve recursos nos níveis individuais, organizacionais e sistêmicos, gerando, no total, nove tipos de capacidades (RAMESH; HOWLETT; SAGUIN, 2016; WU; RAMESH; HOWLETT, 2015). Incrementando o referido estudo, Chenboonthai e Watanabe (2018) argumentam que as habilidades e recursos são impactados pelos processos usados para o desenvolvimento de políticas. Deste modo, os processos que afetam as decisões e ações necessárias para conduzir o trabalho político são outro elemento importante da capacidade a ser considerado (CHENBOONTHAI; WATANABE, 2018). Segundo Ramesh, Howlett e Saguin (2016) tem havido pouco trabalho empírico que analise simultaneamente as diferentes dimensões do trabalho político. No entanto, muitos fatores – tanto individuais quanto organizacionais e

sistêmicos – simultaneamente restringem e possibilitam até que ponto os analistas de políticas podem desempenhar suas funções (RAMESH; HOWLETT; SAGUIN, 2016).

O modelo sugerido por Wu, Ramesh e Howlett (2015) é citado pela literatura para compreender o contexto das capacidades estatais relacionadas a diferentes temas da administração pública, como políticas de saúde (BALI; RAMESH, 2021; DENIS; USHER, PRÉVAL, 2023), energia (CHENBOONTHAI; WATANABE, 2018) e infraestrutura (GOMIDE; PEREIRA, 2018), a crise causada pelo COVID 19 (CAPANO *et al.*, 2020; HARTLEY; JARVIS, 2020; PEREIRA; OLIVEIRA; SAMPAIO, 2020), e a regulação no setor de biotecnologia agroalimentar (HOWLETT; MUKHERJEE, 2016). Ao fazerem uma revisão sistemática sobre o estudo das capacidades no período de 1900 e 2020, e sua consequente eficácia, nos múltiplos níveis de design de políticas, Mukherjee, Coban e Bali (2021) identificaram um número limitado de estudos que analisam tanto a capacidade política organizacional quanto individual, bem como as capacidades políticas e operacionais.

Conforme ponderam Howlett e Mukherjee (2016), a adoção de uma perspectiva multinível sobre as capacidades necessárias para a excelência regulatória é fundamental para analisar como e em que níveis de distinção as atividades regulatórias são realizadas. O foco deste estudo, nesse contexto, é entender a principal questão por trás dos estudos de capacidades estatais: quais capacidades são necessárias para mobilizar os recursos necessários, para fazer escolhas coletivas inteligentes e definir direções estratégicas para a alocação de recursos escassos para fins públicos, como ocorre no caso das políticas públicas regulatórias brasileiras voltadas para o setor mineral.

A agenda de pesquisa acerca das capacidades dos Estados para exercerem a regulação ainda está em construção (CUNHA *et al.*, 2016; ; MILANEZ; OLIVEIRA, 2015). Aliás, quando o assunto é mineração, o exercício da função reguladora se destaca. Criadas no país a partir da segunda metade da década de 1990, seguindo uma onda internacional de reformas ao estilo *New Public Management* (NPM), as agências reguladoras ainda são elementos novos no panorama político e administrativo brasileiro. Uma das justificativas para a sua criação foi a necessidade de se ter um órgão com conhecimento técnico especializado, livre das velhas e tradicionais práticas dentro da administração, bem como monitorar de perto as empresas recém-privatizadas, permitindo a atração de mais investimentos e o aumento das rendas da privatização (CAMPOS; CAMACHO, 1997; CONFORTO, 1998; PACHECO, 2006). Contudo, no caso da ANM, que é a agência reguladora mais recente instituída pelo governo federal brasileiro, sua criação parece não ter rompido com os recorrentes problemas que há

anos vinham sendo enfrentados pelo seu antecessor, o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM).

Oszlak e Felder (2002), ao investigaram a relação que deveria existir entre as responsabilidades da regulação e a capacidade institucional disponível na Argentina, concluíram que “a tarefa não se reduz simplesmente a dotar os entes de organização, pessoal, recursos e tecnologias necessárias”, remover os “condicionamentos “externos” à gestão própria dos entes regulatórios é parte inseparável dos esforços de fortalecimento institucional” (OSZLAK; FELDER, 2002, p. 31). Cunha, Gomide e Karam (2016) sugerem que a estruturação das agências regulatórias no Brasil separou o âmbito da regulação da atividade de formulação de políticas, deixando, por conseguinte, deficiências que podem gerar o risco de fragmentação (CUNHA *et al.*, 2016).

Os autores acrescentam, ainda, que “a narrativa predominante, de necessidade de desacoplamento entre a política e a técnica, sedimenta uma cultura de não cooperação entre a administração direta e as agências reguladoras” (CUNHA *et al.*, 2016, p. 51). Tais problemas poderiam ser solucionados por meio de uma mudança cultural no papel das instituições regulatórias e do estabelecimento de protocolos de coordenação formais, com o aumento da relação entre os atores e o estabelecimento de procedimentos mais transparentes (CUNHA *et al.*, 2016).

A propósito, no contexto de criação das agências reguladoras, os agentes estatais que começaram a ocupar os quadros e posições gerenciais estratégicas nas agências reguladoras passaram a compor uma nova categoria de burocratas, os chamados regulocratas (CUNHA, 2017; 2018; CUNHA, PEREIRA; GOMIDE, 2017; PECI, 2020; CUNHA; GOELLNER, 2020; PECI; SANTOS; ARAÚJO, 2022). Apesar de ser um tema tratado a partir de diferentes modelos teóricos, as características organizacionais das burocracias públicas são frequentemente listadas como uma das principais dimensões analíticas da capacidade estatal (SOUZA; FONTANELLI, 2020; SOUZA, 2015; EVANS; RUESCHMEYER; SKOCPOL, 1985; EVANS; RAUCH, 1999; WU; RAMESH; HOWLETT, 2015; PIRES; GOMIDE, 2016; GOMIDE; MACHADO; ALBUQUERQUE, 2021; GOMIDE; MACHADO; LINS, 2022).

A literatura, contudo, não tem destinado tanta atenção à burocracia pública que atua na área de regulação de serviços (CUNHA; PEREIRA; GOMIDE, 2017), havendo, inclusive, poucos estudos empíricos nacionais que analisam de forma simultânea as diferentes dimensões do trabalho político desses agentes, especialmente, as habilidades analíticas, gerenciais e políticas em seu níveis organizacionais, sistêmicos e individuais (CENTENO;

KOHLI; YASHAR, 2017; RAMESH; HOWLETT; SAGUIN, 2016; HOWLETT; MUKHERJEE, 2016).

A lente teórica das capacidades estatais, em razão da sua multidimensionalidade, torna-se oportuna para analisar a qualidade da burocracia que integra as agências reguladoras brasileiras, bem como as capacidades do governo federal de regular as atividades minerárias. Assim, partindo da necessidade de analisar a atuação do Estado na regulação do setor mineral, visto que os recorrentes problemas no setor indicam a falta de atributos burocráticos necessários e/ou o seu não acionamento, a proposta central desta tese é compreender as capacidades que permeiam as ações e decisões governamentais e como elas contribuem, ou não, para a ocorrência dos problemas já constatados na área. Para tanto, a pesquisa busca responder a seguinte questão: Como está caracterizada a qualidade dos regulocratas que ocupam as agências reguladoras federais e quais as capacidades do governo federal para regular o setor minerário?

Frente a este questionamento, o objetivo geral da tese foi analisar, de forma mais ampla, a qualidade da burocracia que integra as agências reguladoras brasileiras, bem como identificar as capacidades do governo federal, por meio da Agência Nacional de Mineração (ANM), que centraliza o papel de coordenar e implementar as políticas minerais. De forma específica, pretende-se:

- a) Identificar a qualidade burocrática dos servidores públicos que integram as agências reguladoras federais;
- b) Compreender os fatores que contribuíram para o processo de transformação do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) na Agência Nacional de Mineração (ANM);
- c) Caracterizar as capacidades da ANM para desempenhar funções e tarefas relacionadas à regulação do setor minerário.

Portanto, o presente estudo visa contribuir para o preenchimento das seguintes lacunas teóricas: (a) evidenciar que por se tratar de um conceito multidimensional, as capacidades estatais podem ser utilizadas tanto para uma análise macro – como a qualidade dos regulocratas presentes nas agências reguladoras federais – quanto para uma análise mais interna do Estado, tal como realizado na ANM, sendo que em ambos os casos as capacidades possibilitaram enxergar as potencialidades e fragilidades das instituições estudadas; (b) demonstrar que a análise das capacidades regulatórias do governo federal brasileiro, sob a ótica do modelo teórico desenvolvido por Wu, Ramesh e Howlett (2015) e incrementado por

Chenboonthai e Watanabe (2018), pode ser aplicada além dos contextos em que frequentemente tem sido utilizada, abrangendo uma área específica da administração pública, que é a regulação do setor mineral; e (c) aplicar empiricamente todos os elementos presentes na lente teórica utilizada (habilidades analíticas, gerenciais e políticas, recursos e processos, em seus níveis individuais, organizacionais e sistêmicos).

A tese defendida neste trabalho é que não uma convergência entre a formulação e implementação das políticas voltadas para o setor mineral, que, aliás, parecem não ser prioridade para o governo federal. Essa falta de apoio acaba influenciando na estrutura da agência que regula o setor e na forma de atuação dos “regulocratas”, cuja qualidade é variável entre cada uma das agências reguladoras federais, visto que cada uma possui características próprias e foram criadas em momentos distintos e com estruturas e prioridades diferentes. A capacidade dos entes governamentais, especialmente da ANM, é dotada de várias deficiências, principalmente, no que se refere a recursos humanos e financeiros, como já detectado por outras organizações (TCU, CGU e OCDE) e pela literatura (EUCLYDES *et al.*, 2022).

### **1.1. Locus de Análise**

Conforme asseverado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2020) em recente chamada pública, o Brasil carece de análises atuais e profundas sobre o setor mineral, o que é fundamental para a elaboração de políticas públicas. No âmbito acadêmico, poucos estudos têm sido realizados sobre o setor mineral brasileiro (EUCLYDES *et al.*, 2022). Grande parte das pesquisas está concentrada na análise dos impactos dos empreendimentos minerários sobre o meio ambiente e as pessoas atingidas, bem como nos *royalties* da mineração (CERQUEIRA; REZENDE; SANTOS, 2017; COTA; COELHO; RIO, 1986; ENRIQUEZ, 2008; FERNANDES, 2013; LOPES; OLIVEIRA, 2018; MALERBA; MILANEZ; WANDERLEY, 2012; MILANEZ; MANSUR; WANDERLEY, 2019; SANTOS; MILANEZ, 2013; WANDERLEY, 2017). O setor mineral e todo o seu aparato burocrático e institucional são temas que carecem de uma análise mais profunda pelo campo da administração pública. Portanto, este é um dos pontos com o qual a tese pretende contribuir de forma incremental, “desbravar uma mina” que ainda é pouco explorada pela academia, especialmente no que se refere às suas capacidades estatais.

Segundo Gomide, Machado e Albuquerque (2021), o crescente interesse da literatura internacional pela definição, operacionalização e mensuração do conceito de capacidade

estatal (CENTENO; KOHLI; YASHAR, 2017; CINGOLANI, 2018; FUKUYAMA, 2013; HANSON; SIGMAN, 2019; RAMESH; HOWLETT; SAGUIN, 2016; WU; RAMESH; HOWLETT, 2015) demonstra a sua importância analítica para compreensão da atuação do Estado. Na pesquisa nacional, o debate sobre capacidade estatal também é proeminente, em especial, estudos que analisam a burocracia federal brasileira em suas diversas áreas (BERSCH; PRAÇA; TAYLOR, 2017; CUNHA; PEREIRA; GOMIDE, 2017; GOMIDE; MACHADO; ALBUQUERQUE, 2021; PIRES; GOMIDE, 2016; SOUZA; FONTANELLI, 2020; CARVALHO; MACHADO; LINS, 2022). Tais estudos, porém, não tratam especificamente do setor mineral.

Embora a mineração faça parte da história do Brasil, perdurando desde o período colonial até a atualidade, os danos causados pela mineração ao meio ambiente, por se tratar de uma atividade extrativa que envolve grande movimentação de terra e geração de rejeitos, até então, estiveram mais visíveis às pessoas próximas aos empreendimentos. Os prejuízos incalculáveis causados pelo “tsunami de lama” que levou tudo que estava pela sua frente, inclusive inúmeras vidas, em 2015, voltando a se repetir em 2019, chamou a atenção para uma atividade que economicamente sempre foi relevante, mas cujas externalidades eram tratadas de forma marginal, sendo pouco conhecidas pelo público em geral.

A importância de se voltar o olhar acadêmico para esta área regulada pela gestão pública deve-se, primeiramente, porque a própria administração pública federal reconhece que não há informações suficientes sobre o setor mineral, como mencionado em chamada pública do IPEA. Em segundo lugar, os órgãos de controle vêm apontando que se trata de uma área que possui um grave déficit institucional identificado há anos, mas persistente até hoje.

A ANM foi criada em dezembro de 2017, por meio da Lei nº 13.575/2017 (BRASIL, 2017) e efetivamente instalada em dezembro de 2018, por meio do Decreto nº 9.587/2018 (BRASIL, 2018). Entre as suas responsabilidades estão a promoção da gestão dos recursos minerais da União, bem como a regulação e a fiscalização das atividades para o aproveitamento dos recursos minerais no país. De modo geral, as agências reguladoras brasileiras são partes integrantes do ciclo de elaboração de políticas, assumindo funções de formulação e, principalmente, implementação (CUNHA; PEREIRA; GOMIDE, 2017; LEVI-FAUR, 2013; OSSEGE, 2016). Aliás, um dos argumentos do governo para criar a ANM em substituição ao DNPM foi reduzir as ingerências políticas sobre o setor minerário, criando um quadro imparcial, mais racional, técnico e menos político (CASTRO, 2020). Essa preocupação de afastar as agências de interferências políticas é recorrente desde a implementação do modelo de agências reguladoras ao redor do mundo (CROLEY, 2008).

Afora as deficiências listadas pelo TCU, a mídia também tem destacado, de forma recorrente, o baixo efetivo da ANM disponível para monitorar as minas (seriam 250 fiscais para cuidar de 35 mil minas), analisar os requerimentos de pesquisa e exploração e para combater as minas ilegais (GRANDELLE, 2021). Aliás, para tentar amenizar a precariedade na fiscalização no setor mineral, no início de 2021 a ANM publicou uma resolução prevendo que os entes federados que tenham equipes aptas para fiscalizar as operações de mineradoras, podem assumir essa função, por meio da formalização de convênios da agência com estados e municípios. Ainda com relação à organização da agência, em março de 2021 o diretor da ANM deixou o cargo que exercia desde 2018 justificando o alto risco da função, a exposição pessoal e profissional, as diversas retaliações e ameaças que sofreu ao tentar inovar e construir uma agência aberta e transparente (ANM, 2021). Em 2022, a propósito, a ANM foi apontada na Lista de alto risco da administração pública federal (TCU, 2022) como um dos órgãos federais com alta exposição à fraude e corrupção. Daí a importância de analisar a atuação da agência reguladora em questão por meio da lente teórica das capacidades estatais.

Considerando as instituições públicas que estão envolvidas na regulação do setor minerário, ressalta-se que dentre as capacidades do Estado, a qualidade e a profissionalização da burocracia têm destaque na literatura como formas de prever os desdobramentos das políticas públicas (SOUZA; FONTANELLI, 2020; SOUZA, 2015; EVANS; RUESCHMEYER; SKOCPOL, 1985; EVANS; RAUCH, 1999; WU; RAMESH; HOWLETT, 2015; PIRES; GOMIDE, 2016; GOMIDE; MACHADO; ALBUQUERQUE, 2021; GOMIDE; MACHADO; LINS, 2022). Por isso, seguindo a proposta de Souza (2015), que calculou um índice de qualidade da burocracia brasileira para órgãos do governo federal, este estudo faz uma avaliação semelhante para as agências reguladoras federais, no intuito de caracterizar, de forma específica, os “regulocratas” brasileiros. Essa análise ampla realizada de forma preliminar na tese, que tem como foco o setor mineral, permite visualizar como são caracterizados os servidores da ANM em comparação com os demais que integram os quadros das demais agências reguladoras.

Todas as análises empreendidas pretendem contribuir de forma incremental para a teoria e prática acadêmica da seguinte forma: (i) aprofundar a análise sobre agências reguladoras no Brasil e a sua burocracia pública, por meio de um esforço de medição de uma das dimensões da capacidade estatal – a qualidade burocrática –, considerando, para tanto, as características individuais dos regulocratas; (ii) ampliar o conhecimento sobre o setor mineral brasileiro, “desbravando uma mina” ainda pouco explorada na área da administração pública, o que pode ser útil para gestores federais, estaduais e municipais e especialistas do setor; (iii)

complementar, de uma forma geral, os estudos sobre capacidades estatais no Brasil, por meio da análise de um setor estratégico para a economia brasileira e permeado por problemas estruturais, mesmo após mudanças na organização que realiza a regulação das atividades.

Quanto às contribuições empíricas, esta pesquisa levanta questões como: a perda de arrecadação com a atividade mineral; a incapacidade de fiscalização por parte do governo federal; a ampliação do risco de novos desastres; a explosão da extração ilegal de minério, o que pode implicar em outros crimes, tais como, evasão de divisas e narcotráfico; e a intensificação dos danos socioambientais e dos conflitos e prejuízos aos povos tradicionais.

## 1.2. Estrutura da Tese

Além deste capítulo introdutório, no qual são apresentados o tema, a contextualização, a questão de pesquisa e os objetivos propostos, esta tese é elaborada na forma de dois artigos individuais. O primeiro artigo desenvolve o primeiro objetivo específico, enquanto o segundo desenvolve os outros dois. Cada trabalho possui referenciais teóricos, metodologias, resultados e considerações finais próprias.

No **Primeiro Artigo** foi identificado o perfil dos servidores públicos que integram as agências reguladoras federais. Analisa-se as características dos regulocratas e, seguindo a proposta de Souza e Fontanelli (2020), foi construído um índice que indica o nível de qualidade dos regulocratas.

No **Segundo Artigo**, por meio de entrevistas realizadas com servidores e análise documental, são apresentados, inicialmente, os fatores que contribuíram para o processo de transformação do DNPM na ANM, para então, caracterizar as capacidades da ANM para desempenhar funções e tarefas relacionadas à regulação do setor minerário.

Enfim, nas **Considerações e conclusões gerais do estudo**, são abordados, de uma forma conjunta, os principais resultados da pesquisa, traçando uma linha lógica entre eles, o que foi possível concluir e aprender com a investigação, as reflexões que emergiram, além de suas limitações e das propostas de futuros estudos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO. Nota da ANM sobre antecipação do fim de mandato do diretor Eduardo Leão. Publicado em 04/03/2021. Disponível em: <https://www.gov.br/anm/pt-br/assuntos/noticias/nota-anm>. Acesso em: 21 jul. 2021.

BERSCH, K.; PRAÇA, S.; TAYLOR, M. M. Bureaucratic capacity and political autonomy within national states: Mapping the archipelago of excellence in Brazil. In: **States in the Developing World**. [S.l.]: Cambridge University Press, 2017. p. 157–183.

BITTENCOURT, C. **Os dilemas do Novo Código da Mineração**. Rio de Janeiro: Ibase, 2013. p. 1-13.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 21 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 9.587, de 27 de novembro de 2018. **Instala a Agência Nacional de Mineração e aprova a sua Estrutura Regimental e o seu Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/D9587.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9587.htm). Acesso em: 21 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 13.575, de 26 de dezembro de 2017. **Cria a Agência Nacional de Mineração (ANM); extingue o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM); altera as Leis nº 11.046, de 27 de dezembro de 2004, e 10.826, de 22 de dezembro de 2003; e revoga a Lei nº 8.876, de 2 de maio de 1994, e dispositivos do Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967 (Código de Mineração)**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113575.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113575.htm). Acesso em: 21 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. 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**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/113848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113848.htm). Acesso em: 21 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Subsídios técnicos para a comissão externa sobre o desastre de brumadinho**. 2019. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/desastre-de-brumadinho.htm>>. Acesso em: 21 jul. 2020.

CAMPOS, A. C. DE; CAMACHO, D. T. Regulação Econômica do Setor Petrolífero no Brasil: Análise das Ações da ANP no Período de 1997 a 2008. **Revista de Administração da Universidade Federal de Santa Maria**, [s.l.], v. 7, n. 3, p. 422–441, 1997.

CAPANO, G.; HOWLETT, M.; JARVIS, D. S.; RAMESH, M.; GOYAL, N. Mobilizing policy (in) capacity to fight COVID-19: Understanding variations in state responses. **Policy and Society**, [s.l.], v. 39(3), p. 285-308, 2020.

CASTRO, J. L. L. M. Algo deve mudar para que tudo continue como está: o perfil dos diretores da ANM e da SGM no governo Bolsonaro. **Versos - Textos para Discussão PoEMAS**, [S.l.], v. 4, n. 3, p. 1–14, 2020.

CENTENO, M. A.; KOHLI, A.; YASHAR, D. J. Unpacking states in the developing world:

Capacity, performance, and politics. In: **States in the Developing World**. [S.l.]: Editora, 2017. p. 1–34.

CERQUEIRA, J. DA S.; REZENDE, A. A.; SANTOS, C. E. R. Os efeitos dos royalties da mineração sobre a promoção do desenvolvimento econômico dos municípios baianos: uma análise para o período entre 2009 e 2011 por meio da abordagem DEA. **Race: revista de administração, contabilidade e economia**, [s.l.], v. 16, n. 2, p. 603–632, 2017.

CHENBOONTHAI, H.; WATANABE, T. Organizational and Systemic Policy Capacity of Government Organizations Involved in Energy-From-Waste (EFW) Development in Thailand. **Energies**, 2018, 11, 2501. <https://doi.org/10.3390/en11102501>

CINGOLANI, L. The State of State Capacity : a review of concepts, evidence and measures. **UNU-MERIT Working Paper Series on Institutions and Economic Growth, IPD WP13**, 2013.

CINGOLANI, L. The Role of State Capacity in Development Studies. **Journal of Development Perspectives**, [s.l.], v. 2, n. 1–2, p. 144, 2018.

CONFORTO, G. Descentralização e regulação da gestão de serviços públicos | Revista de Administração Pública. **Conforto, G.**, [s.l.], v. 32, n. 1, p. 27–40, 1998.

COTA, R.; COELHO, M.; RIO, G. DO. Formulação da política mineral no Brasil (uma contribuição). **Revista de Administração Pública**, [s.l.], v. 20, n. 1, p. 92–116, 1986.

CROLEY, S. P. **Regulation and Public Interests: The Possibility of Good Regulatory Government**. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2008.

CUNHA, B. Q. *et al.* **Governança e Capacidade Regulatória: Notas de Pesquisa Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2016.

CUNHA, B. Q. Os Regulocratas: características corporativas e implicações sistêmicas do funcionamento da burocracia das agências reguladoras no Brasil. **Texto para Discussão**, [s.l.], v. 2311, p. 1–48, 2017.

CUNHA, B. Q. **As agências reguladoras brasileiras e seu hibridismo burocrático**. Brasília: Ipea, 2018.

CUNHA, B. Q.; PEREIRA, A. K.; GOMIDE, A. A. State capacity and utilities regulation in Brazil: Exploring bureaucracy. **Utilities Policy**, [s.l.], v. 49, p. 116–126, 2017.

CUNHA, B. Q.; GOELLNER, I. D. A. As Agências reguladoras brasileiras no século XXI: enraizamento institucional e características organizacionais em perspectiva comparada. In: **Reformas do estado no Brasil trajetórias, Inovações e desafios**. IPEA, 2020.

CUNHA, B. Q.; GOMIDE, A. A.; KARAM, R. A. S. Governança e capacidade regulatória: notas de pesquisa. **Ipea, Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 10, p. 47–53, 2017.

DENIS, J. L.; USHER, S.; PRÉVAL, J. Health reforms and policy capacity: The Canadian experience. **Policy and Society**, [s.l.], 42(1), 64-89, 2023.

ENRIQUEZ, M. A. **Mineração: maldição ou dádiva?: os dilemas do desenvolvimento sustentável a partir de uma base mineira**. Local: Signus, 2008. 449 p.

EUCLYDES, F. M.; MACEDO, A. D. S.; MACEDO, S. V.; VALADARES, J. L. Capacidades estatais e mineração: uma análise da agência nacional de regulação. **Revista de Administração Pública**, [s.l.], v. 56, p. 163-175, 2022.

EVANS, P.; RAUCH, J. E. Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of “Weberian” state structures on economic growth. **American sociological review**, [s.l.], v. 64(5), p. 748-765, 1999.

EVANS, P. P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the State Back In**. [S.l.]: Cambridge University Press, 1985.

FERNANDES, S. M. **Recursos naturais e desenvolvimento econômico no Brasil: uma análise a partir da CFEM**. Dissertação (Mestrado em Economia). Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Economia. 2013.

FONTOURA, Y. *et al.* "Da lama ao caos": reflexões sobre a crise ambiental e as relações Estado-empresa-sociedade. **Farol - Revista de Estudos Organizacionais e Sociedade**, [s.l.], v. 6, n. 15, p. 17–41, 27 maio 2019.

FUKUYAMA, F. What is Governance? **Governance**, [s.l.], v. 26, n. 3, p. 347–368, 6 mar. 2013.

GRANDELLE, R. (2021). Agência Nacional de Mineração tem apenas 250 fiscais para cuidar de 35 mil minas. O globo. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/um-so-planeta/agencia-nacional-de-mineracao-tem-apenas-250-fiscais-para-cuidar-de-35-mil-minas-1-24902168>. Acesso em 31 mar. 2021.

GEDDES, B. **The politicians dilemma: Bulding state capacity in latin America**. Berkeley: University of Califórnia Press, 1994.

GIFFORD, B.; KESTLER, A.; ANAND, S. Building local legitimacy into corporate social responsibility: Gold mining firms in developing nations. **Journal of World Business**, [s.l.], v. 45, n. 3, p. 304–311, 1 jul. 2010.

GOMIDE, A. DE Á.; MACHADO, R. A.; ALBUQUERQUE, P. M. Capacidade estatal e desempenho na percepção dos burocratas brasileiros: desenvolvimento e validação de um modelo de equações estruturais. **Cadernos EBAPE.BR.**, [s.l.], v. 19, p. 689-704, 2021.

GOMIDE, A. D. Á.; MACHADO, R. A.; LINS, R. D. A Variação de Capacidades Burocráticas na Administração Pública Federal Brasileira: uma Análise com Dados de Survey. **Organizações & Sociedade**, [s.l.], v. 29, p. 217-247, 2022.

GOMIDE, A. D. Á.; PEREIRA, A. K Capacidades estatais para políticas de infraestrutura no Brasil contemporâneo. **Revista de Administração Pública**, [s.l.], v. 52, p. 935-955, 2018.

GUDYNAS, E. Ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la Naturaleza. **CLAES-CEDIB, La Paz**, 2015.

HANSON, J. K.; SIGMAN, R. State Capacity and World Bank Project Success. In: **Proceedings of the 2019 annual meeting of the American Political Science Association**. Washington, DC: Editora, 2019.

HARTLEY, K.; JARVIS, D. S. Policymaking in a low-trust state: legitimacy, state capacity, and responses to COVID-19 in Hong Kong. **Policy and Society**, [s.l.], 39(3), 403-423, 2020.

HOWLETT, M., MUKHERJEE, I. Achieving regulatory excellence in the agri-food biotechnology sector: Building policy capacity. **Asian Biotechnology and Development Review**, [s.l.], v. 18(1), p. 35, 2016.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Chamada Pública nº 105/2019** - Projeto: "Mapeamento e diagnóstico do setor de mineração brasileiro". Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=35244&Itemid=444%3E](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=35244&Itemid=444%3E). Acesso em: 21 jul. 2020.

KARL, T. L. **The Paradox Of Plenty: Oil Booms And Petro-states**. [S.l.]: Univ of California Press. v. 26, 1997.

LEVI-FAUR, D. The Odyssey of the Regulatory State: From a "Thin" Monomorphic Concept to a "Thick" and Polymorphic Concept. **Law & Policy**, [s.l.], v. 35, n. 1-2, p. 29-50, 1 jan. 2013.

LOPES, V. M. C.; OLIVEIRA, M. L. R de. Novo marco legal para a mineração e suas implicações para a atividade minerária no Brasil sob a luz da justiça ambiental. **POLÊMICA**, [s.l.], v. 18, n. 3, p. 033-053, 31 dez. 2018.

MAGNO, L. **Espacialidade e identidade Política dos Atingidos por Mineração no Brasil: Teorias, Escalas e Estratégias**. Florianópolis (SC): Universidade Federal de Santa Catarina, 2017.

MALERBA, J.; MILANEZ, B.; WANDERLEY, L. J. **Novo marco legal da mineração no Brasil: para quê? Para quem?** 2012.

MANN, M. The autonomous power of the state : its origins, mechanisms and results. **European Journal of Sociology/Archives européennes de sociologie**, [s.l.], v. 25, n. 2, p. 185-213, 1984.

MILANEZ, B. Boom ou bolha? A influência do mercado financeiro sobre o preço do minério de ferro no período 2000-2016. **Versos - Textos para Discussão PoEMAS**, [s.l.], v. 1, n. 2, p. 1-18, 2017.

MILANEZ, B. *et al* . Minas não há mais: avaliação dos aspectos econômicos e institucionais do desastre da Vale na bacia do rio Paraopeba. **Versos - Textos para Discussão PoEMAS**, [s.l.], v. 3, n. 1, p. 1-144, 2019.

MILANEZ, B.; LOSEKANN, C. **Desastre no Vale do Rio Doce: antecedentes, impactos e ações sobre a destruição**. Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, 2016.

MILANEZ, B.; MANSUR, M. S.; WANDERLEY, L. J. Financeirização e o mercado de commodities: uma avaliação a partir do setor de mineral. **Revista Tamoios**, [s.l.], v. 15, n. 1, 2019.

MILANEZ, B.; OLIVEIRA, C. R. Capacidade Ambiental no nível subnacional: o caso do estado de Minas Gerais. **Planejamento e Políticas Públicas**, [s.l.], v. 0, n. 44, p. 317–342, 23 mar. 2015.

MILANEZ, B.; SANTOS, R. S. P.; MANSUR, M. S. A firma e suas estratégias corporativas no pós-boom das commodities. In: **Antes fosse mais leve a carga: reflexões sobre o desastre da Samarco/Vale/BHP/Billiton**. Marabá-PA: Editorial Iguana, 2016. p. 51–86.

MUKHERJEE, I., COBAN, M. K.; BALI, A. S. Policy capacities and effective policy design: a review. *Policy Sci*, [s.l.], v. 54, p. 243–268, 2021.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Governança regulatória no setor de mineração no Brasil, OECD Publishing, Paris, 2022. <https://doi.org/10.1787/df9252dc-pt>.

OSSEGE, C. **European Regulatory Agencies in EU Decision-making**: between Expertise and Influence. [S.l.]: Palgrave MacMillan, 2016.

OSZLAK, O.; FELDER, R. A capacidade de regulação estatal na Argentina. **Revista do Serviço Público**, [s.l.], v. 51, n. 1, p. 5–40, 24 fev. 2002.

PACHECO, R. S. Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle | Revista de Administração Pública. **Revista De Administração Pública**, [s.l.], v. 40, n. 4, p. 523–544, 2006.

PAINTER, M.; PIERRE, J. Unpacking Policy Capacity: Issues and Themes. In: **Challenges to State Policy Capacity**. [S.l.]: Palgrave Macmillan UK, 2005. p. 1–18.

PECI, A. O Estado regulador na América Latina. IN: **Reformas do estado no Brasil trajetórias, Inovações e desafios**. IPEA, 2020.

PECI, A.; SANTOS, A. D. M.; ARAÚJO, B. C. Quo Vadis? As trajetórias profissionais de reguladores brasileiros. **Regulação & Governança**, [s.l.], 16. 2022.

PEREIRA, A. K., OLIVEIRA, M.S., SAMPAIO, T. D. S. Heterogeneidades das políticas estaduais de distanciamento social diante da COVID-19: aspectos políticos e técnicos-administrativos. **Revista de Administração Pública**, [s.l.], v.54, p. 678-696, 2020.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. D. Á. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de sociologia e política**, [s.l.], v. 24, n. 58, p. 121–143, 2016.

RAMESH, M.; HOWLETT, M. P.; SAGUIN, K. Measuring individual-level analytical,

managerial and political policy capacity: A survey instrument. **Lee Kuan Yew School of Public Policy Research Paper**, [s.l.], p. 1–36, 2016.

REZENDE, F. Regulação e federação. **Revista De Administração Pública**, [s.l.], v. 34, n. 5, p. 75–97, 2000.

SANTOS, R. S. P.; MILANEZ, B. Neoextrativismo no Brasil? Uma análise da proposta do novo marco legal da mineração. **Revista Pós Ciências Sociais**, [s.l.], v. 10, n. 19, 2013.

SHAFFER, D. M. **Winners and losers: How sectors shape the developmental prospects of states**. [S.l.] Cornell University Press, 1994.

SIMÃO, G. L.; SILVEIRA, S. de F. R.. Capacidades individuais da burocracia pública do agronegócio brasileiro. **Revista De Administração Pública**, [s.l.], 55(4), 809–835.2021.

SKOCPOL, T. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In: EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Eds.). **Bringing the State Back In**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1985. 43p.

SNIDER, L. W. **Growth, debt, and politics: Economic adjustment and the political performance of developing countries**. Boulder (CO): Westview Press, 1996.

SOUZA, C. **Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença** (No. 2035). Texto para Discussão, 2015.

SOUZA, C.; FONTANELLI, F. Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas. In: **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos**. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2020. p. 43–67.

TILLY, C. **The Formation of National States in Western Europe**. Princeton Univ Pr, 1975.

WANDERLEY, L. J. M. Do Boom ao PósBoom das commodities: o comportamento do setor mineral no Brasil. **Versos - Textos para Discussão PoEMAS**, [s.l.], v. 1, n. 1, p. 1–7, 2017.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. **Policy and Society**, [s.l.], v. 34, n. 3–4, p. 165–171, 1 set. 2015.

## ARTIGO I

### QUALIDADE BUROCRÁTICA NAS AGÊNCIAS REGULADORAS BRASILEIRAS

#### Resumo

Sob a influência de organizações internacionais e seguindo modelos adotados por outros países, no final da década de noventa, o governo federal brasileiro criou as suas primeiras agências reguladoras. Ao longo dos anos, elas vêm passando por um processo de consolidação institucional, envolvendo um conjunto de agentes estatais que passaram a compor os seus quadros funcionais: os regulocratas. O presente estudo teve como objetivo analisar as características da regulocracia federal brasileira, criando-se um índice para medir a sua qualidade. Para a obtenção do Índice de Qualidade da Regulocracia (IQR), foram realizadas somas ponderadas dos valores obtidos nas variáveis selecionadas para cada uma das quatro dimensões utilizadas na sua construção. Os resultados indicam que os regulocratas são, em sua maioria: (i) servidores estatutários; (ii) do sexo masculino; (iii) diligentes, pois não cometem de forma reiterada faltas que ensejem a aplicação de penalidades expulsivas; (iv) atuantes nas próprias agências que ingressaram; (v) com idade entre 31 e 60 anos; e (vi) qualificados em termos de formação superior. A agência reguladora que mais se afasta destas características é a ANM. O IQR sugere que a qualidade da regulocracia é, no geral, alta, porém, quando o índice é desagregado em suas dimensões, algumas agências apresentam melhores indicadores que outras.

**Palavras-chave:** Agências Reguladoras. Regulocratas. Capacidade Estatal. Índice de Qualidade.

#### 1. INTRODUÇÃO

Desde o final da década de 1990, as agências reguladoras independentes compõem a estrutura da administração pública brasileira (FADUL, 2008; FARIAS; RIBEIRO, 2014; HOLPERIN, 2019; MAJONE, 1999; PACHECO, 2006). Criado inicialmente na esfera federal, tal modelo difundiu-se, posteriormente, para o âmbito estadual e municipal (MEIRELLES; OLIVA, 2006; PECI, 2016). A trajetória da política regulatória estatal foi impulsionada pela reforma do Estado implementada no país naquela época e constantemente ocorrem alterações normativas em seu arranjo institucional.

Em 2019 foi publicada a Lei nº. 13.848/2019, que dispõe sobre gestão, organização, processo decisório e controle social das agências reguladoras federais, criando um regime uniforme para todas elas (BRASIL, 2019). Mais recentemente, em 2023, foi apresentada uma emenda constitucional, ainda em trâmite no poder legislativo, visando reduzir as atribuições das agências reguladoras, que agregam funções legislativas, executivas e judiciárias (NUNES, 2007; PROSSER, 1997).

Os regimes regulatórios, em termos gerais, caracterizam-se como uma configuração específica de políticas e instituições, as quais têm como objetivo estruturar o relacionamento entre interesses sociais, Estado e atores econômicos (HOLPERIN, 2019; LEVI-FAUR, 2003; NUNES, 2007; PROSSER, 1997). Nesse contexto, uma das funções precípuas do Estado Regulador é aproximar os interesses e expectativas privadas e sociais dos ditames do interesse público (CUNHA, 2018a; JORDANA; LEVI-FAUR, 2005; POLLITT *et al.*, 2001). Assim, acompanhado de uma agenda internacional de privatizações, seu formato institucional foi pensado com o objetivo de dar às agências reguladoras autonomia técnica, operacional e decisória frente aos interesses políticos (CUNHA, 2016; DUBASH; MORGAN, 2012; GILARDI; MAGGETTI, 2011; LEVI-FAUR, 2003).

No Brasil, esse desenho institucional não foi diferente. Instituídas por meio de leis específicas, na condição de autarquias especiais, as agências reguladoras são caracterizadas pela ausência de tutela ou de subordinação hierárquica, pela autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira, bem como pelos aspectos de investidura a termo de seus dirigentes e estabilidade durante os mandatos (CAMPOS; CAMACHO, 1997; CONFORTO, 1998; PACHECO, 2006; BRASIL, 2019). Ademais, a necessidade de priorização das habilidades técnicas em relação às políticas, como amplamente defendido no estudo seminal de Wilson W. (2005) e pelo modelo *New Public Management* (NPM), tornou-se um dos elementos básicos dos órgãos reguladores, de forma que o perfil de seus quadros funcionais acompanhou esse caráter de especialização técnica (CUNHA, 2017; 2018a; JORDANA; LEVI-FAUR, 2005; NUNES, 2007).

Na esteira das reformas regulatórias implementadas por diversos países, um conjunto de agentes estatais passaram a compor os quadros funcionais e a ocupar posições gerenciais estratégicas nas agências reguladoras: os regulocratas. Eles foram assim intitulados pioneiramente por Levi-Faur (2005), Levi-Faur, Jordana e Gilardi (2005) e Gilardi, Jordana e Levi-Faur (2006), para designar os agentes públicos que ingressaram no aparato estatal durante as reformas regulatórias e a criação das agências reguladoras. No Brasil, os termos “regulocrata” e “regulocracia” também são utilizados para se referir ao corpo técnico que integra as agências reguladoras (CUNHA, 2017; 2018b; CUNHA, PEREIRA; GOMIDE, 2017; PECI, 2020; CUNHA; GOELLNER, 2020; PECI; SANTOS; ARAÚJO, 2022). Como uma extensão do modelo de gestão *New Public Management* (NPM), houve uma uniformização das expectativas quanto ao perfil funcional e técnico desses profissionais.

A despeito dos problemas que seguem acompanhando a burocracia pública brasileira (CAVALCANTE; CARVALHO, 2017), ela assume um papel relevante nas capacidades de

que o Estado dispõe para estabelecer objetivos e transformá-los em políticas públicas (SOUZA; FONTANELLI, 2020; SOUZA, 2015). A qualidade burocrática, nesse contexto, é uma das dimensões que contribui para a construção dessas capacidades (VIGODA-GADOT; YUVAL, 2003; EVANS, 1992; 1995; PETERS, 1995; GEDDES, 1994; FUKUYAMA, 2013; BERSCH, PRAÇA; TAYLOR, 2017; SOUZA; FONTANELLI, 2020). Os regulocratas, como integrantes do corpo técnico profissional, também colaboram para a coordenação estatal e a efetividade de políticas públicas, bem como para a incrementação da capacidade regulatória das agências (LODGE, 2014; CUNHA, 2018b).

A independência das agências reguladoras em relação ao governo e ao mercado regulado é associada pela literatura a um conjunto de requisitos profissionais, políticos e de especialização dos seus agentes (PECI, 2020; CUNHA; GOELLNER, 2020; PECI; SANTOS; ARAÚJO, 2022). Estudos apontam para uma superioridade em número, grau de formação técnica e acadêmica e elevado nível de *expertise* dos quadros das agências (CUNHA, 2017; CUNHA; PEREIRA; GOMIDE, 2017; CUNHA; GOELLNER, 2020). Todavia, as agências reguladoras brasileiras, incluindo os regulocratas, ainda passam por um processo de consolidação de sua identidade corporativa (CUNHA, 2017; 2018a; 2018b).

Segundo pondera Fukuyama (2013) são necessárias melhores técnicas de medição das capacidades estatais, superando a utilização de medidas transnacionais, subjetivas e orientadas para resultados, com a aplicação de medições internas e dados administrativos sobre atores individuais. Assim, considerando que os regulocratas são peça-chave para que as agências reguladoras cumpram os objetivos pelos quais foram criadas e que a sua qualidade está subsumida em suas capacidades, este estudo objetiva analisar as características da regulocracia federal brasileira, criando-se um índice para medir a sua qualidade.

Deste modo, o cumprimento do objetivo traçado visa responder a seguinte questão: qual o perfil da burocracia das agências reguladoras federais brasileiras em termos de qualidade? Para resolução do problema levantado por esta pesquisa, propõe-se a adaptação de um índice de qualidade, que abrange apenas a regulocracia, baseado na estrutura de construção de conceitos de Goertz (2006) e aplicada por Souza (2015).

Vale destacar que a literatura nacional tem focado principalmente na análise geral do modelo regulatório (CAMPOS; CAMACHO, 1997; CONFORTO, 1998; FADUL, 2008; FARIAS; RIBEIRO, 2014; HOLANDA; DIAS COELHO, 2020; MOURA, 2002; NUNES, 2001, 2007; OLIVEIRA; FUJIWARA; MACHADO, 2005; PACHECO, 2006; PECI, 2007; PINTO JR; FIANI, 2002; RAMALHO, 2009; REZENDE, 2000; HOLPERIN, 2019; OLIVIERI, 2006; PÓ; ABRUCIO, 2006; PRADO, 2008). Quando o assunto são os

regulocratas, a quantidade de pesquisas desenvolvidas é esparsa (CUNHA, 2017, 2018a, 2018b; CUNHA; PEREIRA; GOMIDE, 2017; PECI, 2020; CUNHA; GOELLNER, 2020; PECI; SANTOS; ARAÚJO, 2022; HOLPERIN, 2019). Este estudo se diferencia dos demais ao apresentar um esforço de medição de uma das dimensões da capacidade estatal – a qualidade burocrática – em um contexto específico: o das agências reguladoras federais brasileiras. As medidas utilizadas levam em consideração características individuais dos regulocratas, baseadas em dados empíricos objetivos disponibilizados em portais públicos.

A pesquisa oferece, assim, contribuições importantes: preencher lacunas teórico-empíricas acerca do estudo da qualidade burocrática no âmbito das agências reguladoras brasileiras e permitir a identificação de aspectos a serem aprimorados, propiciando o conhecimento acerca das características que possam colaborar para diminuição ou melhora da qualidade do seu corpo técnico profissional. O índice proposto também indica quais agências reguladoras federais podem estar enfraquecidas em razão de sua baixa qualidade burocrática, contribuindo para o debate acerca das capacidades estatais e do processo de implementação do modelo regulatório no país.

## **2. O ESTADO REGULADOR NO BRASIL**

Desde os anos 1960, um movimento de mudanças no modelo de organização social e econômica, centrado na intervenção direta e indireta do Estado em vários setores da economia, começou a despontar em países da Europa, América e Ásia (HEBER; FISCHER, 2000). A partir da década de 70, as discussões sobre como a regulação estava afetando os negócios e a economia do hemisfério ocidental ganharam ainda mais destaque, principalmente, nos Estados Unidos e Reino Unido (KATZMANN; BARDACH; KAGAN, 1983; MAJONE, 2000).

Desde então, esse movimento de alteração do esquema regulatório promovido pelo Estado tem sido usado como argumento para diversas reformas nas instituições regulatórias e suas regras. Em alguns contextos essas modificações representaram a saída do Estado de atividades produtivas por ele desenvolvidas, por meio da privatização. Em outras situações, especialmente no caso das estatais provedoras de serviços caracterizados como monopólios naturais, a concretização das alterações necessitaram da criação de novas normas e instituições regulatórias (MORAN; PROSSER, 1994).

A regulação, conceitualmente, pode ser entendida como o controle contínuo e direcionado exercido por uma agência pública sobre atividades consideradas importantes por

uma comunidade (SELZNICK, 1985; VISCUSI *et al.*, 2000). Consiste, portanto, na intervenção direta do Estado no processo de tomada de decisões dos setores regulados, visando limitar os graus de liberdade dos agentes (FIANI, 1998; VISCUSI *et al.*, 2000), possibilitar a melhoria contínua no funcionamento do mercado, bem como maximizar o bem-estar de toda a sociedade (BLACK, 2001; HOLANDA; DIAS COELHO, 2020; SHLEIFER, 2005). A regulação econômica é exercida tipicamente por uma agência pública, envolvendo a promulgação de um conjunto de regras para controlar a provisão de serviços e bens caracterizados como de utilidade pública, acompanhada de mecanismos para monitorar e promover o cumprimento dessas normas (MOURA, 2002).

Sob a influência de organizações internacionais como o Banco Mundial e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), esse processo de reforma regulatória seguiu um eixo centro-periferia, avançando de países desenvolvidos para países em desenvolvimento (DUBASH; MORGAN, 2012; JORDANA; LEVI-FAUR, 2005). Devido à hiperinflação e à crescente perda da capacidade do Estado de cumprir seu papel, a América Latina e, mais especificamente, o Brasil, ficaram para trás nesse processo de regulação e privatização, que começou apenas na década de 90 (FADUL, 2008; HOLPERIN, 2019; MOURA, 2002; OSZLAK; FELDER, 2002).

A partir de 1995, com a posse do governo Fernando Henrique Cardoso, foi adotado um conjunto de medidas para a adequação estrutural da economia, cujo foco foi a aceleração do processo de abertura econômica e de privatização, o ajuste fiscal, a estabilidade da moeda e um movimento para a reforma administrativa do Estado, baseada no modelo *New Public Management* (FADUL, 2008; FARIAS; RIBEIRO, 2014; MAJONE, 1999; PACHECO, 2006). A privatização de importantes empresas responsáveis pela oferta de serviços de utilidade pública, contudo, demandava uma nova abordagem regulatória por parte do governo brasileiro. Pinto Jr. e Fiani (2002) acrescentam que uma das razões que levou o país a adotar um novo modelo de regulação foi a falta de capacidade de financiamento das empresas estatais, sendo necessário buscar capitais privados de novos operadores para recuperar o nível de investimentos em infraestrutura. A autonomia concedida aos entes reguladores oferecia maior credibilidade, junto aos investidores, de que as regras, tarifas e preços não seriam controlados segundo critérios políticos (REZENDE, 2000).

A modernização da estrutura regulatória foi considerada essencial para potencializar a eficiência das economias nacionais, pois aumentaria suas condições de competitividade, ofereceria maior segurança aos investidores e resguardaria os direitos dos consumidores em mercados imperfeitos (FARIAS; RIBEIRO, 2014; REZENDE, 2000). A criação de agências

regulatórias, desse modo, visava promover mecanismos de superação de falhas de mercado e garantir o bom funcionamento das atividades reguladas (OLIVEIRA; FUJIWARA; MACHADO, 2005). Além disso, tinha como objetivo ter um órgão com conhecimento técnico especializado, livre das tradicionais práticas dentro da administração, bem como monitorar de perto as empresas recém-privatizadas, permitindo, por conseguinte, atrair mais investimentos e aumentar as rendas da privatização (CAMPOS; CAMACHO, 1997; CONFORTO, 1998; PACHECO, 2006).

Todas as agências regulatórias brasileiras foram criadas na forma de autarquias federais, o que lhes dá a natureza de ente público integrante da administração indireta, dotado de personalidade jurídica. Ainda que estando submetidas aos princípios constitucionais e às regras relativas à administração pública, a autonomia da entidade reguladora é uma das premissas-chave do modelo (PECI, 2007). Essa independência tem como características a ausência de subordinação dos diretores das agências a qualquer ministério; a prerrogativa de nomear diretores exclusiva do presidente, com aprovação do Senado Federal; a autonomia da agência para determinar tarifas para a maioria dos serviços; e as dotações orçamentárias próprias (CAMPOS; CAMACHO, 1997; MOURA, 2002).

Cada agência reguladora foi criada com objetivos específicos, de acordo com as suas respectivas legislações. Algumas delas receberam o acervo técnico, documental e patrimonial dos Ministérios aos quais foram relacionadas, outras assumiram, ainda, os acervos de órgãos que realizavam atribuições transferidas às agências criadas. De 1995 a 2005 foram concebidas pelo governo federal brasileiro dez agências reguladoras independentes, a maioria ligada a setores de infraestrutura e de serviços públicos (CUNHA; PEREIRA; GOMIDE, 2017; PECI, 2007). A mais recente delas é a Agência Nacional de Mineração (ANM), criada em dezembro de 2017.

No Quadro 1 encontram-se ilustradas as agências reguladoras federais presentes no âmbito federal e suas respectivas leis de criação. Menciona-se, ademais, de qual ministério/órgão cada uma delas assumiu o acervo técnico, documental, patrimonial. Nos casos em que as agências assumiram atribuições de departamentos especializados, eles foram extintos no mesmo ato de criação das respectivas agências. Isso ocorreu, por exemplo, com o Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE), o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) e o Departamento Nacional de Combustíveis (DNC). Quanto à formação do quadro de pessoal efetivo das agências, a lei de criação previu que elas poderiam requisitar, com ônus, servidores de órgãos e entidades integrantes da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, concedendo, ainda, prazo para que elas realizassem

concurso público. Nas situações em que houve a extinção dos departamentos, as agências assumiram o seu quadro de pessoal.

Quadro 1. Agências reguladoras federais brasileiras

| AGÊNCIA REGULADORA                                          | SIGLA  | LEI DE CRIAÇÃO                    | ÓRGÃOS QUE TRANSFERIRAM OS ACERVOS E ATRIBUIÇÕES                                    |
|-------------------------------------------------------------|--------|-----------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| Agência Nacional de Energia Elétrica                        | ANEEL  | Lei n. 9.476/1996                 | Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE)                           |
| Agência Nacional de Telecomunicações                        | ANATEL | Lei n. 9.472/1997                 | Ministério das Comunicações                                                         |
| Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis | ANP    | Lei n. 9.478/1997                 | Departamento Nacional de Combustíveis (DNC)                                         |
| Agência Nacional de Vigilância Sanitária                    | ANVISA | Lei n. 9.782/1999                 | Ministério da Saúde                                                                 |
| Agência Nacional de Saúde Suplementar                       | ANS    | Lei n. 9.961/2000                 | Ministério da Saúde                                                                 |
| Agência Nacional de Águas                                   | ANA    | Lei n. 9.984/2000                 | Ministério do Meio Ambiente                                                         |
| Agência Nacional de Transportes Aquaviários                 | ANTAQ  | Lei n. 10.233/2001                | Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER e do Ministério dos Transportes |
| Agência Nacional de Transportes Terrestres                  | ANTT   | Lei n. 10.233/2001                |                                                                                     |
| Agência Nacional do Cinema                                  | ANCINE | Medida Provisória n. 2.228-1/2001 | Ministério da Cultura                                                               |
| Agência Nacional de Aviação Civil                           | ANAC   | Lei n. 11.182/2005                | Ministério da Defesa                                                                |
| Agência Nacional de Mineração                               | ANM    | Lei n. 13.575/2017                | Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM)                                    |

Fonte: Elaborado pela autora.

Esse novo paradigma de intervenção estatal no domínio econômico alterou de forma significativa a relação do Estado com o mercado e os agentes da sociedade capitalista brasileira (RAMALHO, 2009). O modelo regulatório, contudo, não está isento de críticas.

Os problemas mencionados pela literatura giram em torno da sua ineficiência, da captura da agência pelas indústrias do setor, do declínio na capacidade competitiva das empresas e desincentivo à inovação, do perigo de excesso de regulação, do legalismo (FIANI, 1998; MOURA, 2002) e do insulamento burocrático (FARIAS; RIBEIRO, 2014; RAMALHO, 2009). Peci (2007) destaca, ainda, que as agências, quando foram criadas, enfrentaram sérios problemas relativos ao estabelecimento de um adequado quadro permanente de funcionários, especificamente os técnicos.

A criação das agências reguladoras brasileiras, a propósito, combinou características do entorno político-institucional com preferências, resistências e lógicas dos atores intragovernamentais (REZENDE, 2000), especialmente, dentro do Executivo Federal, em razão da perda de poder para as novas entidades (PECI, 2007). A transformação do Estado provedor em um Estado regulador oferece, portanto, desafios a serem rompidos, como a

modificação da cultura burocrática, o estabelecimento de novos padrões de gerenciamento das políticas públicas e novas formas de parceria, de controle social e do aumento da transparência das ações do governo, pois, embora a privatização reduza o gasto público, a regulação pode impor desafios sociais que são difíceis de identificar (REZENDE, 2000).

Conforme Nunes (2001, p. 3), “o mercado regulatório é um selvagem campo de lutas de interesses”. Cabe ao Estado, nesse contexto, resguardar o interesse público em todas as suas ações, protegendo e defendendo os direitos dos usuários, ou atuando apenas como árbitro entre agentes privados desiguais reunidos em um mesmo mercado (OSZLAK; FELDER, 2002). Nessas duas situações antagônicas há diferentes cenários, “nos quais variam as relações de força entre os agentes envolvidos e, em consequência, demandam diferentes capacidades institucionais por parte do estado regulador” (OSZLAK; FELDER, 2002, p. 14).

### **3. REGULOCRACIA E A QUALIDADE BUROCRÁTICA**

O termo burocracia possui diferentes significados. Neste estudo a burocracia pública é entendida como o corpo permanente do Estado, isto é, atores não eleitos do Estado, sejam eles membros de carreiras ou não (CAVALCANTE; CARVALHO, 2017). O aparato burocrático de um Estado é um dos pilares institucionais que garante o eficiente funcionamento do sistema democrático e do processo de produção de políticas públicas, de modo que qualquer deficiência em sua estrutura pode gerar uma má qualidade na prestação dos serviços oferecidos à coletividade, bem como o desperdício de recursos públicos.

A administração pública brasileira, de modo geral, foi marcada por diversos processos de reformas que influenciaram na forma de organização, funcionamento e estruturação do aparelho burocrático, nos quais se desenvolveram novas práticas de gestão (MOTTA, 2007; CAVALCANTE, 2017). A configuração atual do serviço público brasileiro, portanto, é resultante dos processos contínuos de mudanças ocorridas na gestão pública ao longo dos anos. Silberman (1993) ressalta, aliás, que a burocratização não foi uma resposta a alterações ou a crises sociais ou econômicas, mas a questões políticas, assim como sua racionalização não seguiu um único caminho.

Os regulocratas, em específico, são um exemplo claro de burocracia pública resultante de um processo de mudança instalado no governo federal, qual seja, o de criação das agências reguladoras. Em termos gerais, os regulocratas seguem as mesmas regras funcionais e gozam de prerrogativas similares às de outras carreiras do governo federal. Sua seleção é unicamente

por meio de concurso público, há estabilidade no serviço público, irredutibilidade remuneratória e os servidores seguem o regime estatutário (CUNHA, 2018a; 2018b).

Vale destacar, no entanto, que quanto ao regime jurídico dos servidores das agências reguladoras, a Lei nº. 9.986/00 (BRASIL, 2000), que dispõe sobre a gestão de recursos humanos das agências, previa inicialmente o regime jurídico de emprego público, de caráter trabalhista, regulado pela CLT, sendo previstos alguns cargos em comissão regidos pelo regime estatutário. Essa previsão, contudo, foi revogada pela Lei nº. 10.871/04 (BRASIL, 2004), que alterou todas as normas relativas ao regime trabalhista dos servidores, instituindo o regime estatutário, e dispôs sobre a criação de carreiras e organização de cargos efetivos.

A legislação, contudo, manteve a remuneração dos regulocratas variável e condicionada a gratificações de desempenho. No entanto, com a Lei nº. 13.326/2016 (BRASIL, 2016) os regulocratas passaram a fazer jus a subsídio remuneratório, fixado em parcela única, extinguindo-se as gratificações de desempenho e avaliações de resultado como forma de incentivo pecuniário. Com essa alteração, a remuneração da regulocracia equiparou-se integralmente a outras carreiras federais da administração direta e de autarquias e fundações tradicionais. Portanto, embora inicialmente pensada a partir da lógica gerencialista, tendo em conta as características narradas (admissão, carreira e remuneração), a regulocracia não se distingue da burocracia de alto nível do Poder Executivo federal.

Conforme apontam Cunha e Goellner (2020), no processo de criação das agências reguladoras no país houve mais incrementalismo do que uma brusca desconstrução administrativa. Por outro lado, os dados de crescimento em número e grau de formação técnica e acadêmica da burocracia das agências reguladoras indicam um ganho efetivo de capacidade do Estado nessa área, sendo que os valores remuneratórios também sugerem uma elevação da reputação dos regulocratas ao longo do tempo.

A condição de autarquia especial das agências é um fator que contribuiu para formação das suas preferências e comportamentos (CUNHA, 2018a; CUNHA; PEREIRA; GOMIDE, 2017). A vinculação do papel desse tipo de burocracia ao modelo de atuação estatal que deu início ao movimento de reformas liberais regulatórias criou uma cultura corporativa e padrão comportamental com características próprias (CUNHA, 2017). O perfil gerencialista pró-mercado dos regulocratas é uma das características herdada do modelo da NPM, que influenciou amplamente o movimento de agencificação no âmbito federal.

Aliás, as reformas regulatórias contiveram um propósito apolítico, baseado na ideia de “purificação técnica” da etapa de implementação das políticas públicas, o que se estendeu para a regulocracia. Em virtude disso, uma outra característica desse grupo de burocratas é a

rigorosa *expertise* técnica. Não se refere, portanto, a um profissional de cunho generalista, que se ocuparia de fluir em diferentes direções, mas, sim, de um *expert* com habilidades técnicas delimitadas (CUNHA, 2018a; JAYASURIYA, 2001). Essa qualidade, contudo, pode se tornar um problema quando a proficiência técnica se aprofunda, fomentando o insulamento e induzindo à fragmentação, em especial, quanto às interligações horizontais dentro do governo.

Uma característica proveniente desse tecnicismo é a disciplinaridade acadêmico-científica. Tal qualidade, entretanto, pode levar à priorização de determinadas áreas do conhecimento em vez de outras, ou mesmo, devido a essa inflexibilidade, a desconsideração da experiência profissional não acadêmica no recrutamento e promoção de atributos de proficiência multidisciplinar (LEVI-FAUR, 2015; WILSON J. Q., 1980).

Ainda dentro desse desenho institucional das agências, os regulocratas são responsáveis por executar missões delimitadas e precisamente demarcadas, o que conduz a uma especialização substantiva, no sentido de evitar ambiguidade na atuação dos *experts* reguladores, conferindo clareza de propósito em suas ações operacionais (BOZEMAN, 2000; CUNHA, 2018a). Impõe-se aos regulocratas, deste modo, um rigor formal na execução dos processos de trabalho, o que caracteriza um elevado disciplinamento organizacional e o zelo pela procedimentalização, especialmente a jurídico-econômica. Tais características, no entanto, podem trazer problemas, como imobilismo, em razão do apego aos procedimentos, e balcanização advinda da abdicação de um papel contextual ativo (CUNHA, 2018a).

Tendo em conta os problemas citados, os regulocratas estariam menos inclinados a atuar em associação ativa e frequente com outros agentes de Estado, em especial com os que estão lotados nos ministérios (CUNHA, 2018a; 2018b). Essa distância relacional impactaria no fluxo de informações, podendo ocasionar riscos de falhas de rede, em razão da perda de sinergia, da capacidade de interação e de coesão com outros órgãos de Estado (CUNHA; PEREIRA; GOMIDE, 2017). Por tal razão, as esferas da formulação de políticas públicas e de planejamento governamental podem ter dificuldade de interagir com a regulocracia, enfraquecendo os canais de cooperação e sinergia com o restante do aparelho de Estado no país (CUNHA, 2017; 2018b), o que não ocorre com relação às empresas privadas, que são mais prestigiadas no aspecto interativo (FREIRE *et al.*, 2016). Deste modo, “conectivos facilmente acionáveis que propiciem a cooperação e a formação de consenso entre os reguladores e o resto do governo sofrem de certa precariedade no aparato estatal brasileiro” (CUNHA; GOELLNER, 2020, p. 264), contribuindo para uma subutilização das potencialidades e o represamento de conhecimentos da burocracia das agências.

Cunha (2017, p. 21), nesse contexto, ressalta que os regulocratas possuem um duplo perfil, “de um lado, o weberiano estatista e, do outro, o liberal pró-mercado e especializado na mecânica regulatória conducente à eficiência econômica alocativa”. Ademais, embora a legislação aplicável às carreiras finalísticas das agências reguladoras explicita que a sua função envolva a implementação técnica de políticas públicas, bem como a realização de estudos e pesquisa que subsidiem suas atividades, sua identidade institucional é mais voltada para o primeiro perfil (CUNHA, 2018a). A atividade consultiva e de suporte ao Estado, na formulação ou avaliação de políticas e programas, é mais secundária e, também, envolta de incertezas e potenciais críticas quanto aos seus limites, tendo em conta a almejada separação entre as esferas da política e da técnica (CUNHA, 2017; 2018a).

Peci e Sobral (2011) afirmam que o Brasil tem uma crescente e forte regulocracia em vários setores. Baseado em um conjunto de dados compostos por todos os reguladores brasileiros atuando em conselhos das agências reguladoras brasileiras de 1997 a 2018, Peci, Santos e Araújo (2022) concluíram que os reguladores do setor público podem mudar para o setor privado devido à sua experiência, bem como incentivar a expansão da demanda do mercado pelos serviços que poderão fornecer quando saírem do governo, podendo, ainda, encontrarem incentivos interessantes dentro da própria burocracia pública.

Apesar dos problemas que seguem acompanhando a burocracia pública, conforme aponta a literatura, ela assume um papel importante na capacidade que o estado dispõe para estabelecer objetivos e transformá-los em políticas públicas (CUNHA; PEREIRA; GOMIDE, 2017; SOUZA; FONTANELLI, 2020; SOUZA, 2015). Quanto ao ponto, a literatura aponta que a qualidade burocrática compõe uma das dimensões que contribuem para a construção das capacidades estatais.

A qualidade burocrática pode ser conceituada quando diferentes combinações das seguintes condições estão presentes: recrutamento meritocrático; carreiras previsíveis e recompensadoras de longo prazo; regras de contratação e demissão que substituam as dispensas arbitrárias; o preenchimento de cargos seniores por meio de promoção interna; profissionais qualificados, capazes de atuar como especialistas ou generalistas; profissionais livres de influências externas; e controle por meio de normas administrativas e legais (*accountability*) (SOUZA; FONTANELLI, 2020, p. 41, Tradução nossa).

Vigoda-Gadot e Yuval (2003) acrescentam que a qualidade gerencial é pré-condição para o desempenho organizacional, a legitimidade política e a confiança no governo. Evans e Rauch (1999), Evans (1992; 1995) e Peters (1995) também identificam como indicadores do grau de qualidade e profissionalização da burocracia: o recrutamento meritocrático; as regras

para contratar e demitir; o preenchimento dos altos cargos da burocracia através de promoção interna; as relações com grupos externos e o controle da burocracia. Para Sikkink (1991), o sucesso de algumas políticas desenvolvimentistas também estava associado à presença de burocracias especializadas, meritocráticas e insuladas do jogo político.

Evans e Rauch (2000) utilizaram salários competitivos, promoção interna, meritocracia no recrutamento e estabilidade de carreira como variáveis para a construção de uma medida de desempenho burocrático. No entendimento dos autores condicionar a entrada no serviço público à aprovação em um concurso público e pagar salários comparáveis aos de cargos privados tende a produzir um grupo com maior capacidade. Já a estabilidade e as recompensas financeiras proporcionadas pela promoção interna permitem a formação de laços mais fortes entre eles, melhorando a comunicação e levando a uma maior adesão às normas de comportamento. A entrada no serviço público baseada no mérito também faz com que o desempenho seja um atributo valorizado, desenvolvendo um senso de compromisso com as metas corporativas.

Bersch, Praça e Taylor (2013), ao analisarem o grau em que agências brasileiras federais são caracterizadas pelo recrutamento meritocrático e oferecem carreiras previsíveis e recompensadoras de longo prazo, destacaram que um alto número de funcionários públicos requisitados de outras agências pode denotar que ela depende de pessoal qualificado de outros entes para funcionar adequadamente.

Na mesma linha, Geddes (1994) sustentou que as burocracias centrais para a agenda desenvolvimentista foram alvo de um processo de capacitação pautado pela autonomia e profissionalização. Fukuyama (2013) também destaca a profissionalização e autonomia que os burocratas profissionais detêm para implementar as ordens dos políticos. Rodrik (2014) adverte que apenas burocratas bem treinados podem administrar colaborações estratégicas entre o setor privado e o governo, a fim de saberem onde estão os principais obstáculos ao desenvolvimento.

Bersch, Praça e Taylor (2017) corroboram a literatura sobre a heterogeneidade das burocracias brasileiras, sugerindo a existência de “ilhas de excelência”. Todavia, os autores indicam que a heterogeneidade não se limita à existência de órgãos que concentram baixos ou altos níveis de capacidade e autonomia, visto que há situações em que as burocracias possuem capacidade, mas não autonomia e vice-versa.

Souza (2015) ao analisar a burocracia de alto escalão do governo federal concluiu que a capacidade burocrática é alta, mas quando desagregada em diferentes indicadores/componentes, ela é distribuída de forma heterogênea. Os resultados da pesquisa

apontam que a alta capacidade da burocracia brasileira é explicada pela exigência de concursos como forma de recrutamento. Já a heterogeneidade é explicada pela existência ou não de carreiras estáveis, de um plano de carreira para o servidor, de concursos regulares e de diferenças salariais entre as carreiras.

Sátyro, Cunha e Campos (2016), aliás, ressaltam que a presença de certos atributos burocráticos nem sempre é acionada na prática e traduzida em ação efetiva. A existência de uma burocracia qualificada é considerada, portanto, como um elemento essencial para uma melhor tomada de decisão estatal. Sundfeld (2017) pondera, no entanto, que as qualidades ausentes na atuação burocrática das agências reguladoras faltam não apenas a elas, mas, também, a toda a administração pública brasileira, em virtude de amplos problemas, que afetam de modo global o sistema administrativo e o direito público.

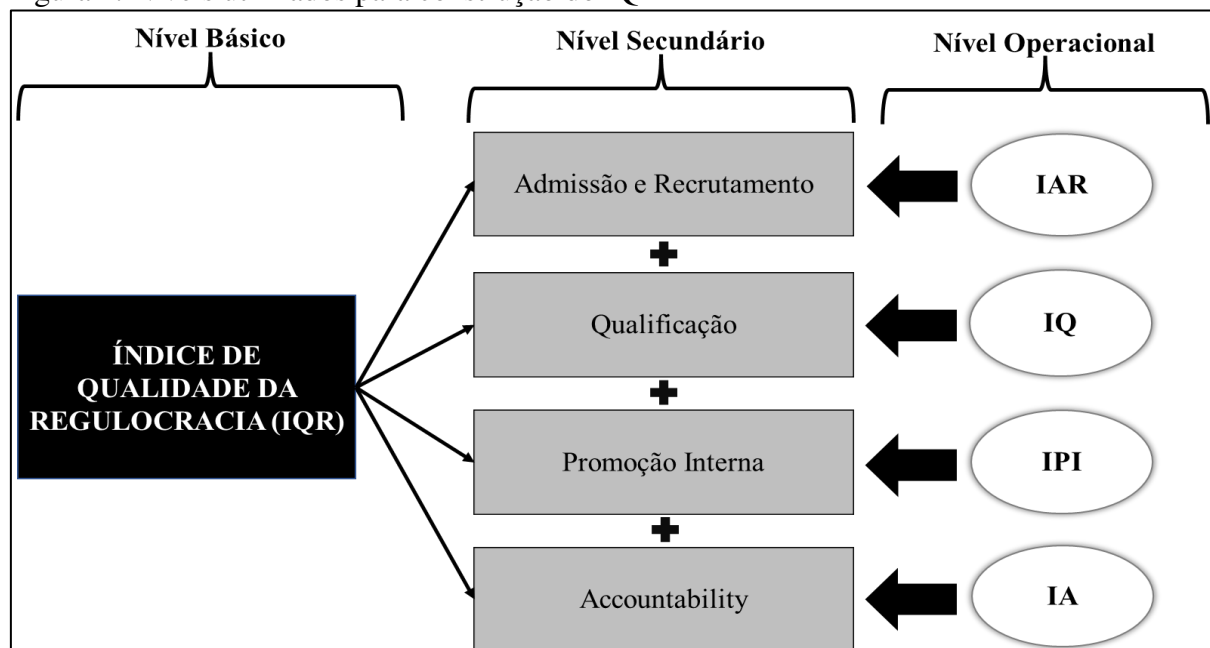
#### **4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

O presente estudo apresenta uma abordagem quantitativa com delineamento dos dados em seção cruzada. O período analisado refere-se ao mês de março de 2022. Apenas para a variável “número de servidores públicos desligados” os dados se referem aos anos de 2003 a 2021, tendo em vista a baixa quantidade de servidores demitidos por ano. Quanto aos objetivos, caracteriza-se como uma pesquisa descritiva, uma vez que busca descrever e analisar um conjunto de características dos servidores lotados nas agências reguladoras.

A estratégia metodológica desse estudo seguiu a proposta de Souza (2015), que construiu um Índice de Qualidade Burocrática do governo federal brasileiro, com base no modelo de estrutura de semelhança familiar proposta de Goertz (2006). Parte-se do pressuposto de que existem diferentes combinações de condições que permitem a participação da burocracia na formulação e na implementação de políticas. A estrutura de semelhança familiar tem como objetivo vincular a ideia de equifinalidade ao conceito, aumentando a sua extensão. Para Goertz (2006), uma vez formada uma ideia preliminar sobre um conceito de nível básico, pode-se começar a construir um conceito multidimensional e multinível.

A partir da estrutura de semelhança familiar proposta por Goertz (2006), o Índice de Qualidade da Regulocracia (IQR) é dividido em quatro dimensões principais, buscando mostrar as diferenças entre agências analisadas (SOUZA; FONTANELLI, 2020). A palavra qualidade é usada neste estudo como um atributo, não como uma valoração da burocracia. Tal atributo é mensurado pelas seguintes dimensões: (i) admissão e recrutamento, (ii) qualificação e educação, (iii) promoção interna, e (iv) accountability, como exposto na Figura 1.

Figura 1. Níveis utilizados para construção do IQR



Fonte: Elaborado pela autora com base em Souza e Fontanelli (2020) e Goertz (2006).

Embora seja possível construir estruturas híbridas, a maioria dos conceitos pode ser vista como variantes da estrutura da "condição necessária e suficiente" ou da "semelhança de família" (GOERTZ, 2006). O referido autor, ao lidar com conceitos das ciências sociais, propôs a construção de vários níveis conceituais e multidimensionais usando uma estrutura de três níveis: básico, secundário e indicador. O primeiro nível é o básico, que se refere ao conceito central utilizado nas proposições teóricas. O nível secundário é formado por todas as dimensões que constituem o primeiro nível conceitual. O terceiro é o nível dos indicadores que operacionalizam as variáveis mobilizadas para a análise do fenômeno (GOERTZ, 2006; GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2018).

Para a obtenção dos IQR, foram realizadas somas ponderadas dos índices obtidos nas variáveis selecionadas para cada uma das quatro dimensões. Para a sua operacionalização, o nível secundário, composto por quatro dimensões, foi subdividido em seis indicadores constantes no Quadro 2.

Quadro 2. Dimensões e indicadores de qualidade burocrática.

| Dimensão                | Indicador                                                                    | Cálculo                                                                                                                                                                | Peso | Efeitos | Base Teórica                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-------------------------|------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|---------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Admissão e Recrutamento | Proporção de servidores públicos celetistas e com contrato temporário (IAR1) | $\text{Número de servidores públicos celetistas e com contrato temporário} \div \text{número total de funcionários públicos da agência}$                               | 0,2  | -       | Vigoda-Gadot e Yuval (2003); Evans e Rauch (1999); Evans (1992; 1995); Peters (1995); Fukuyama (2013); Souza e Fontanelli (2020); Souza (2015); Rodrik (2014); Sikkink (1991); Geddes (1994); Bersch, Praça e Taylor (2017); Evans e Rauch (2000); Peci; Santos e Araújo (2022); Bersch, Praça e Taylor (2013) |
|                         | Proporção de servidores públicos requisitados de outras agências (IAR2)      | $\text{Número de servidores públicos requisitados de outros órgãos} \div \text{número total de servidores públicos do órgão contratados por meio de concurso público}$ | 0,2  | -       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Qualificação            | Proporção de servidores com ensino superior completo (IQ1)                   | $\text{Número com ensino superior completo} \div \text{total de servidores públicos da agência}$                                                                       | 0,2  | +       | Sátiro, Cunha e Campos (2016)                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|                         | Proporção de servidores em cargos de nível superior (IQ1)                    | $\text{Número de servidores concursados em cargos nível superior} \div \text{total de servidores públicos da agência}$                                                 | 0,2  | +       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Promoção Interna        | Proporção de servidores de carreira nomeados para cargos comissionados (IPI) | $\text{Número de servidores de carreira nomeados para cargos comissionados} \div 60 \% \text{ do número total de cargos disponíveis para nomeação de efetivos}^*$      | 0,1  | +       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Accountability          | Proporção de servidores demitidos após processos administrativos (IA)        | $\text{Número de servidores públicos desligados} \div \text{número total de servidores públicos concursados na agência}$                                               | 0,1  | -       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |

Fonte: Elaborado pela autora com base em Souza e Fontanelli (2020, p. 45).

\* Neste indicador utilizou-se 60 % do número total de cargos disponíveis para nomeação de efetivos porque a Lei nº 14.204/2021 determina que, para os cargos em comissão existentes na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, no mínimo, 60% (sessenta por cento) do total serão ocupados por servidores de carreira.

A amostra foi composta por 10.335 registros de servidores ocupantes das onze agências reguladoras federais listadas no Quadro 1. Os indicadores selecionados buscam capturar algumas das características da qualidade e da profissionalização da burocracia brasileira. Os dois indicadores da dimensão recrutamento – servidores celetistas e com contratos temporários e servidores requisitados – apontam para a fragilidade ou para a sustentabilidade da regulocracia, de modo que, quanto maior o número de servidores nessas duas categorias, menor a capacidade burocrática da agência. Quanto a isso, vale destacar que Souza (2015) utilizou apenas o número de servidores com contrato temporário, no entanto, no caso das agências reguladoras verificou-se um número muito baixo desse tipo de contratação, por isso, foram incluídos na análise os servidores celetistas. Assim como ocorre com os temporários, os celetistas não integram nenhum tipo de carreira das agências reguladoras.

Os indicadores de qualificação geram a hipótese de que quanto maior o número de agentes qualificados e especializados, maior será a capacidade burocrática da agência. Já o indicador promoção interna captura a participação de servidores de carreira nos altos cargos da burocracia, de forma que, quanto maior ela for, maior será a dimensão meritocrática da agência. Por fim, o indicador *accountability* mede o grau de cumprimento, pelos servidores das agências, das regras legais e administrativas.

Ao agregar as agências por políticas, os indicadores IAR1, IAR2, IQ1, IQ2, IPI e IA assumiram valores que variam entre 0 e 1, por esse motivo, foram utilizados seus valores originários. Naqueles indicadores cujo efeito sinalizam menor qualidade da burocracia (efeito negativo), utilizou-se a diferença entre a unidade e o valor observado para cada indicador.

O IQR representa a soma dos índices calculados para cada variável, multiplicados pelos seus respectivos pesos. As ponderações utilizadas correspondem à importância relativa de cada variável e se referem aos mesmos pesos atribuídos por Souza (2015). O resultado desse cálculo corresponde ao IQR, utilizado como *proxy* da qualidade dos regulocratas.

Os indicadores variam de 0 a 1 e foram agrupados de acordo com as agências analisadas, sendo que os valores próximos a zero sinalizam uma burocracia de menor qualidade, o que significa que quanto mais o indicador se aproxima de 1, maior a qualidade burocrática. O IQR foi calculado a partir da seguinte fórmula.

$$IQR = (1 - IRA1) * P_1 + (1 - IRA2) * P_2 + IQ1 * P_3 + IQ2 * P_4 + IPI * P_5 + (1 - IA) * P_6 \quad (1)$$

Onde IQR corresponde ao Índice de Qualidade da Regulocracia, IRA, ao Indicador de Recrutamento de Admissão, IQ, ao Indicador de Qualificação, IPI, ao Indicador de Promoção Interna e o IA, ao Indicador de *Accountability*. Por fim,  $P_1$ ,  $P_2$ ,  $P_3$ ,  $P_4$ ,  $P_5$  e  $P_6$ , se referem aos respectivos pesos, sendo 0,2 para os indicadores 1 a 4 e 0,1 para os indicadores 5 e 6.

Os dados foram tabulados e calculados em planilha de Excel, sendo extraídos de fontes oficiais. A principal fonte foi o Painel Estatístico de Pessoal, mantido pelo governo federal. Outra fonte consultada para complementar os dados foi o Cadastro de Expulsões da Administração Federal, entre 2003 e 2021, visto que as demissões por meio de processo administrativo não são recorrentes. A partir desses conjuntos de dados, um indicador sintético foi criado – o IQR.

Vale destacar, por fim, que existem diferentes opções para mensurar as capacidades estatais, sendo que as que são baseadas nos atributos e resultados das políticas (*outcomes*) são as mais utilizadas (GOMIDE; PEREIRA, MACHADO, 2018; SOUZA; FONTANELLI,

2020). Ao se optar por utilizar a construção de conceitos, esta pesquisa tem como foco os atributos. Embora os regulocratas, conforme apontado pela literatura, tenham características próprias, no contexto do Brasil eles se assemelham e se distinguem da burocracia tradicional quase na mesma proporção (CUNHA, 2017, 2018a; 2018b; SUNDFELD, 2017). Entende-se, deste modo, que a adaptação do Índice de Qualidade Burocrática do governo federal criado por Souza (2015) para o caso das agências reguladoras brasileiras não tem o condão de gerar reducionismo, mas sim, de replicar uma metodologia, embasada na literatura e utilizada com a devida cautela, o que contribui para a compreensão da qualidade burocrática.

## **5. RESULTADOS E DISCUSSÕES**

Esta seção está organizada em duas subseções. Na primeira apresenta-se o perfil geral dos regulocratas, considerando as variáveis utilizadas na construção do IQR. Em seguida, são expostos os resultados e as análises do índice criado.

### **5.1. O perfil dos regulocratas**

A fim de evidenciar os dados utilizados para o cálculo dos indicadores que compõem o IQR, os Quadros 3 e 4 ilustram o regime jurídico, a situação do vínculo, faixa etária, escolaridade do servidor e dos cargos, sexo, número de expulsões e os cargos e funções.

Quadro 3. Características gerais dos regulocratas

| AGÊNCIAS REGUL. | Total de Servidores | REGIME JURÍDICO |     |             | SITUAÇÃO DO VÍNCULO |                      |              |                   |         | FAIXA ETÁRIA |                 |                  |
|-----------------|---------------------|-----------------|-----|-------------|---------------------|----------------------|--------------|-------------------|---------|--------------|-----------------|------------------|
|                 |                     | RJU             | CLT | Cont. Temp. | Ativo Permanente    | Ativo em Outro Órgão | Cedido/ Req. | Nom. Cargo Comis. | Outros* | Até 30 anos  | De 31 a 60 anos | Acima de 60 anos |
| ANATEL          | 1392                | 1364            | 28  | 0           | 1262                | 56                   | 9            | 10                | 30      | 14           | 1251            | 127              |
| ANTAQ           | 404                 | 387             | 17  | 0           | 341                 | 26                   | 21           | 4                 | 10      | 7            | 350             | 47               |
| ANTT            | 1124                | 1086            | 38  | 0           | 951                 | 47                   | 28           | 28                | 53      | 11           | 1000            | 113              |
| ANAC            | 1384                | 1378            | 0   | 6           | 1230                | 48                   | 15           | 70                | 6       | 42           | 1244            | 98               |
| ANS             | 703                 | 653             | 2   | 48          | 613                 | 7                    | 18           | 11                | 53      | 16           | 658             | 29               |
| ANVISA          | 1634                | 1600            | 27  | 7           | 1518                | 38                   | 15           | 24                | 39      | 53           | 1392            | 189              |
| ANP             | 832                 | 794             | 38  | 0           | 652                 | 45                   | 12           | 75                | 47      | 30           | 716             | 86               |
| ANEEL           | 644                 | 634             | 10  | 0           | 572                 | 22                   | 8            | 33                | 7       | 5            | 591             | 48               |
| ANM             | 1459                | 752             | 689 | 18          | 661                 | 36                   | 15           | 16                | 730     | 9            | 635             | 815              |
| ANA             | 364                 | 354             | 10  | 0           | 277                 | 13                   | 29           | 22                | 21      | 7            | 324             | 33               |
| ANCINE          | 395                 | 395             | 0   | 0           | 324                 | 11                   | 23           | 33                | 3       | 9            | 366             | 20               |

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados. \*Estão incluídos nesta categoria os seguintes vínculos: exerc. Art. 93 8112, exerc. Lei 13681/18, exerc. Descen. Cdt, contrato temporário, ativo – dec. Judic, excedente a lotação, CDT ANM, CLT ANS – Dec. 6657/08.

Quadro 4. Características gerais dos regulocratas (continuação)

| AGÊNCIAS REGUL. | ESCOLARIDADE DO SERVIDOR |                |                  |                    |                      | SEXO |      | EXPULSÕES                 | CARGOS E FUNÇÕES COMISSIONADAS |     | ESCOLARIDADE DO CARGO |            |           |        |
|-----------------|--------------------------|----------------|------------------|--------------------|----------------------|------|------|---------------------------|--------------------------------|-----|-----------------------|------------|-----------|--------|
|                 | Pós-graduados/ Espec.    | Superior comp. | Superior Incomp. | Ensino Médio comp. | Ensino Médio Incomp. | Fem. | Mas. | Nº de servidores expulsos | CA, CAS, CCD e CGE             | CCT | N. Aux.               | N. Interm. | N. Super. | S/Info |
| ANATEL          | 29                       | 1038           | 10               | 340                | 4                    | 347  | 1045 | 7                         | 91                             | 424 | 0                     | 510        | 808       | 74     |
| ANTAQ           | 39                       | 320            | 2                | 81                 | 1                    | 101  | 303  | 0                         | 42                             | 85  | 0                     | 128        | 239       | 37     |
| ANTT            | 14                       | 660            | 6                | 447                | 11                   | 308  | 816  | 7                         | 91                             | 258 | 0                     | 673        | 325       | 126    |
| ANAC            | 106                      | 1173           | 10               | 199                | 2                    | 347  | 1037 | 13                        | 187                            | 291 | 0                     | 379        | 899       | 106    |
| ANS             | 5                        | 606            | 8                | 88                 | 1                    | 374  | 329  | 11                        | 60                             | 170 | 0                     | 218        | 402       | 83     |
| ANVISA          | 378                      | 1354           | 41               | 207                | 32                   | 909  | 725  | 23                        | 96                             | 351 | 4                     | 584        | 972       | 74     |
| ANP             | 26                       | 720            | 17               | 91                 | 4                    | 261  | 571  | 11                        | 143                            | 251 | 0                     | 129        | 568       | 135    |
| ANEEL           | 13                       | 554            | 4                | 85                 | 1                    | 209  | 435  | 1                         | 85                             | 211 | 0                     | 125        | 469       | 50     |
| ANM             | 227                      | 697            | 18               | 386                | 358                  | 329  | 1130 | 12                        | 39                             | 194 | 377                   | 498        | 475       | 109    |
| ANA             | 174                      | 347            | 2                | 15                 | 0                    | 138  | 226  | 2                         | 56                             | 143 | 0                     | 32         | 258       | 74     |
| ANCINE          | 19                       | 346            | 22               | 27                 | 0                    | 167  | 228  | 0                         | 63                             | 100 | 0                     | 127        | 208       | 60     |

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados.

Conforme se depreende dos dados, quanto ao regime jurídico dos regulocratas, em todas as agências, com exceção da ANM, a grande maioria são servidores estatutários, cujo ingresso ocorreu mediante concurso público, havendo poucos celetistas e ou contratados temporariamente. Condicionar a entrada no serviço público à aprovação em um concurso público, segundo defendem Evans e Rauch (2000) e Souza (2015), contribui para a formação de um corpo profissional com maior capacidade. O recrutamento por meio de concurso público tem sido a regra geral aplicada para o ingresso de servidores públicos nas carreiras federais.

Ressalta-se, nesse contexto, que o artigo primeiro da Lei nº. 9.986/2000, que dispõe sobre a gestão de recursos humanos das agências reguladoras, previa a submissão dos agentes públicos ao concurso público, porém, os enquadrava no regime celetista, propondo-se a criação de empregos públicos no lugar de carreiras de Estado. Esse regime de gestão de pessoal, contudo, foi muito contestado perante o Supremo Tribunal Federal, ensejando as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) nº 2310/2000 e 2315/2000.

Em razão dos questionamentos, a previsão teve sua eficácia suspensa por meio de decisão cautelar proferida nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.310/2000. Tal fato levou à edição da Medida Provisória nº 155/2003, posteriormente transformada na Lei nº 10.871/2004 (BRASIL, 2004), que determinou a adoção do regime estatutário pelos servidores das agências reguladoras, revogando expressamente o dispositivo legal objeto de discussão judicial.

O histórico da Agência Nacional de Mineração (ANM), contudo, diverge um pouco do das demais agências, o que pode ser uma das justificativas para os seus resultados neste estudo serem tão diferentes dos daquelas. Conforme mencionado anteriormente, a última agência reguladora criada no âmbito federal foi a ANM, no final de 2017, sucedendo o anterior Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), com a transferência de seus servidores para a agência. Como se observa nos Quadros 3 e 4, aproximadamente cinquenta por cento dos servidores da ANM são celetistas. Isso ocorre porque o DNPM recebeu, em 2010, a incumbência da gestão de empregados anistiados oriundos das extintas Companhia Vale do Rio Doce e Companhia Brasileira de Projetos Industriais, que passaram a fazer parte do seu quadro funcional, sendo todos eles enquadrados no regime celetista.

Embora com exercício em outras instituições e formação acadêmica e perfil profissional divergente da necessidade da autarquia, os empregados anistiados são contados pelos órgãos de controle e ministérios como mão de obra pertencente ao ativo permanente da

ANM. Inclusive no Painel Estatístico de Pessoal, do qual os dados deste artigo foram retirados, todos constam como servidores da agência reguladora. A propósito, no Quadro 3, a situação do vínculo destes servidores encontra-se na coluna “Outros”, visto que nas plataformas de dados públicos eles estão classificados como “CLT Ans – Dec 6.657/08”. Nas demais agências, a grande maioria dos servidores fazem parte do ativo permanente, sendo regidos pelo Regime Jurídico Único (RJU). Os servidores anistiados, aliás, conforme exposto no Nota Técnica SEI nº 1/2017 do DNPM (2017), estão com idade avançada, o que pode justificar o fato de grande parte dos servidores da ANM estarem com idade superior a 60 anos, prestes, portanto, a se aposentarem. Nas outras agências, a soma dos servidores com idade inferior a esta corresponde à maioria dos regulocratas.

No que diz respeito à escolaridade dos servidores das agências reguladoras, grande parte possui curso superior completo, com exceção, mais uma vez, dos regulocratas da ANM. Na referida agência, contudo, há um número considerável de servidores com pós-graduação ou especialização em relação aos servidores com nível superior, ficando atrás apenas da ANA.

Quanto à escolaridade dos cargos, eles são divididos nos seguintes níveis: superior, intermediário (ensino médio completo) e auxiliar (ensino fundamental), sendo este o que menos predomina nas agências reguladoras, a não ser na ANM, que ainda possui uma alta quantidade de cargos no nível em questão. Conforme Palotti e Freire (2015), cargos de nível auxiliar foram progressivamente sendo substituídos por funcionários terceirizados. Em todas as agências, exceto na ANM e na ANTT, o número de cargos intermediários é menor que os de níveis superiores.

Observa-se, ainda, que há um número maior de servidores com curso superior em relação à quantidade de cargos relativos a este nível. Pode-se afirmar, em vista disso, que há servidores de nível superior em cargos de níveis intermediário e auxiliar. A Lei nº. 10.871/2004 (BRASIL, 2004), além de estabelecer como estatutário o regime dos regulocratas, criou os cargos de especialista em regulação, técnico em regulação, analista administrativo e técnico administrativo. Há, portanto, cargos técnicos específicos nas agências reguladoras, o que contribui para a especialização técnica dos servidores (CUNHA, 2018a, 2018b).

Uma característica marcante dos regulocratas, tendo em conta, especialmente, o modelo que deu ensejo ao movimento de agencificação, é a sua *expertise* técnica (CUNHA, 2018a; JAYASURIYA, 2001). De fato, os dados evidenciam que os servidores das agências reguladoras federais brasileiras possuem alto grau de formação técnica e acadêmica, ainda que

o cargo não exija maior qualificação, o que pode indicar um ganho efetivo de capacidade nessa área (GEDDES, 1994; FUKUYAMA, 2013).

Embora este estudo não tenha abarcado a remuneração dos servidores das agências reguladoras, insta ressaltar que a Lei nº. 10.871/2004 (BRASIL, 2004) manteve a remuneração dos regulocratas variável e condicionada a gratificações de desempenho. No entanto, com a Lei nº. 13.326/2016 (BRASIL, 2016), os regulocratas passaram a fazer jus a subsídio remuneratório fixado em parcela única, extinguindo-se as gratificações de desempenho e avaliações de resultado como forma de incentivo pecuniário. Com essa alteração, a remuneração da regulocracia igualou-se a de outras carreiras federais tradicionais. Fukuyama (2013) aponta, contudo, que a atribuição de salário fixo aos regulocratas é incompatível com os tipos de incentivos geralmente indicados pelo modelo de gestão *New Public Management* (NPM).

Com relação aos cargos e funções comissionadas específicas de agências reguladoras, destinados à direção e assessoramento, os Cargos Comissionados de Presidente da Agência (CD-I) e de Direção (CD-II), seus ocupantes possuem mandato e são nomeados pelo Presidente da República após aprovação pelo Senado Federal. Os Cargos Comissionados de Gerência Executiva (CGE), de Assessoria (CA) e de Assistência (CAS) são de livre nomeação e exoneração, podendo ser ocupados por pessoal concursado ou não concursado, conforme decisão da direção da agência. Os Cargos Comissionados Técnicos (CCT), com perfil de direção técnica, são exclusivos de servidores concursados, sendo, inclusive, os de maior número em comparação com os de recrutamento amplo.

Depreende-se dos dados que grande parte dos cargos comissionados são de nível superior, tendo pouquíssimos de nível auxiliar, a não ser na ANM. Ademais, em geral, eles são de natureza técnica (CCT), ocupados por servidores efetivos. Quanto ao ponto, vale mencionar a ANA, que possui em seus quadros mais de cinquenta por cento dos seus servidores em cargos e funções comissionadas. O crescente recrutamento de profissionais com vínculos prévios com o Estado pode ser considerada uma tendência negativa, sendo expressão de endogenia, mas, também, positiva, visto que denota valorização e fortalecimento das carreiras de Estado, pois são servidores públicos concursados ocupando posições de comando, representando um incentivo (CUNHA, 2018).

As expulsões de servidores das agências reguladoras realizadas a partir do ano de 2003 não ocorreram com frequência. Os motivos que levaram à aplicação de penalidades expulsivas foram a cassação de aposentadora, demissão e destituição. Na ATANQ e ANCINE

não houve nenhuma expulsão de servidor. Na ANA e ANELL, o número foi muito baixo. Destaca-se, contudo, que não constam na listagem apresentadas eventuais expulsões de servidores cedidos às agências reguladoras, visto que o processo expulsivo corre perante o órgão cedente.

Nesse sentido, vale destacar que os regulocratas estão ativamente lotados, em sua grande maioria, nas agências reguladoras. Há, porém, servidores atuando em outros órgãos e cedidos/requisitados de outros entes públicos. A ANATEL, ANTAQ, ANTT e ANAC são as agências com mais servidores lotados em outros órgãos e, também, com mais agentes requisitados. Um alto número de funcionários públicos requisitados de outras agências pode ser um sinal de que o ente depende de pessoal qualificado de outros órgãos para manter o devido funcionamento. Tais agências, corroborando o exposto pelos autores supracitados, estão entre aquelas em que a representatividade de servidores com nível superior em relação ao total de servidores é menor (BERSCH; PRAÇA; TAYLOR, 2013).

Por fim, embora não integre o banco de dados que deu origem ao IQR, o Quadro 4 (continuação) destaca o sexo dos servidores presentes nas agências reguladoras. Apenas na ANS e Anvisa o percentual de mulheres e homens está mais equilibrado e o sexo feminino está em maior quantidade que o masculino. Em agências como ANATEL, ANTAQ, ANTT, ANAC e ANM as mulheres ocupam menos de vinte e cinco por cento dos cargos. No âmbito federal, conforme o Painel Estatístico de Pessoal, em março de 2022, o percentual de mulheres na carreira pública girou em torno de 41%, enquanto o de homens representou cerca de 59% da força de trabalho total. Nas agências reguladoras, o percentual total de mulheres reduz para 34% e o de homens aumenta para 66%.

Tais resultados indicam que, em termos de perfil, os regulocratas são, em sua maioria: (i) servidores estatutários; (ii) do sexo masculino; (iii) diligentes, pois não cometem de forma reiterada faltas que ensejem a aplicação de penalidades expulsivas; (iv) atuantes nas próprias agências em que ingressaram; (v) com idade entre 31 e 60 anos; e (vi) qualificados em termos de formação em nível superior. A agência reguladora que possui servidores que mais se afastam dessas características é a ANM, que, a propósito, é a mais recente e ainda pode estar passando pela fase de transição de departamento especializado para agência.

## 5.2. Índice de Qualidade da Regulocracia (IQR)

Identificado o perfil geral dos servidores presentes nas agências reguladoras federais, calculou-se o Índice de Qualidade da Regulocracia (IQR), cujos valores encontram-se descritos na Tabela 1.

Tabela 1. Índice de Qualidade da Regulocracia (IQR)

| AGÊNCIAS REGULADORAS                                              | ANO DE CRIAÇÃO | Nº DE SERV. | IQR   |
|-------------------------------------------------------------------|----------------|-------------|-------|
| Agência Nacional de Mineração (ANM)                               | 2017           | 1459        | 0,630 |
| Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)                 | 2001           | 1124        | 0,716 |
| Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL)                     | 1997           | 1392        | 0,775 |
| Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ)               | 2001           | 404         | 0,783 |
| Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)                       | 2000           | 703         | 0,801 |
| Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA)                 | 1999           | 1634        | 0,821 |
| Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC)                          | 2005           | 1384        | 0,858 |
| Agência Nacional do Cinema (ANCINE)                               | 2001           | 395         | 0,867 |
| Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL)                      | 1996           | 644         | 0,878 |
| Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) | 1997           | 832         | 0,886 |
| Agência Nacional de Águas (ANA)                                   | 2000           | 364         | 0,890 |

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados.

O IQR classifica a qualidade da regulocracia, a partir da construção de um *ranking*. Como todo índice agregado, no entanto, o IQR geral não captura as diferenças entre as variáveis utilizadas na composição do índice nem permite identificar onde podem existir fragilidades burocráticas. A variação do índice entre as agências, que regulam áreas diferentes, não se mostrou tão pequena. Da agência mais bem colocada na classificação, que foi a ANA (0,890), para a última, a ANM (0,630), a diferença foi de cerca de 0,260. Sete agências criadas em épocas distintas ficaram com índice maior que 0,80, três delas maior que 0,70 e apenas a ANM na casa dos 0,630.

Duas das três agências mais bem colocadas se referem às primeiras criadas pelo governo federal no final da década de 90, estando, portanto, com a sua estrutura mais consolidada, principalmente com relação à ANM, que foi definitivamente instalada no final de 2018, contando com apenas quatro anos de criação. A Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) e a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) – segunda e terceiras colocadas no ranking, respectivamente –, a propósito, estão vinculadas ao Ministério de Minas e Energia, que o mesmo ao qual a ANM também está relacionada.

Conforme destacado por Peci (2007), nos primeiros anos de funcionamento as agências enfrentaram sérios problemas relativos ao estabelecimento de um adequado quadro de funcionários, especificamente os técnicos. Rezende (2000), na mesma linha, aponta que um dos entraves quando se adota o modelo de regulação é a modificação da cultura burocrática. A ANM, por ainda não ter uma estrutura burocrática própria consolidada, pode estar passando por estes problemas, o que acaba influenciando sua forma de atuação.

Para compreender melhor o que levou às diferenças entre as agências, o IQR foi desagregado por dimensão, conforme ilustra a Tabela 2.

Tabela 2. IQR por dimensão

| Dimensões   | Admissão e Recrutamento                           |                                                         | Qualificação                                |                                            | Promoção Interna                                              | Accountability                               |
|-------------|---------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|---------------------------------------------|--------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|
|             | IAR1                                              | IAR2                                                    | IQ1                                         | IQ2                                        | IPI                                                           | IA                                           |
| Indicadores | Prop. De serv. Públicos celetistas e Contr. Temp. | Prop. De serv. Públicos requisitados de outras agências | Prop. De serv. Com ensino superior completo | Prop. De serv. Em cargos de nível superior | Prop. De serv. De carreira nomeados para cargos comissionados | Prop. De servidores demitidos após proc. Adm |
| <b>Peso</b> | <b>0,2</b>                                        | <b>0,2</b>                                              | <b>0,2</b>                                  | <b>0,2</b>                                 | <b>0,1</b>                                                    | <b>0,1</b>                                   |
| ANM         | 0,485                                             | 0,002                                                   | 0,478                                       | 0,326                                      | 0,684                                                         | 0,016                                        |
| ANTT        | 0,034                                             | 0,018                                                   | 0,587                                       | 0,289                                      | 0,513                                                         | 0,006                                        |
| ANATEL      | 0,020                                             | 0,020                                                   | 0,746                                       | 0,580                                      | 0,183                                                         | 0,005                                        |
| ANTAQ       | 0,042                                             | 0,006                                                   | 0,792                                       | 0,592                                      | 0,159                                                         | 0,000                                        |
| ANS         | 0,071                                             | 0,002                                                   | 0,862                                       | 0,572                                      | 0,306                                                         | 0,017                                        |
| ANVISA      | 0,021                                             | 0,000                                                   | 0,829                                       | 0,595                                      | 0,417                                                         | 0,014                                        |
| ANAC        | 0,004                                             | 0,012                                                   | 0,848                                       | 0,650                                      | 0,624                                                         | 0,009                                        |
| ANCINE      | 0,000                                             | 0,003                                                   | 0,876                                       | 0,527                                      | 0,873                                                         | 0,000                                        |
| ANEEL       | 0,016                                             | 0,003                                                   | 0,860                                       | 0,728                                      | 0,647                                                         | 0,002                                        |
| ANP         | 0,046                                             | 0,002                                                   | 0,865                                       | 0,683                                      | 0,874                                                         | 0,014                                        |
| ANA         | 0,027                                             | 0,007                                                   | 0,953                                       | 0,709                                      | 0,655                                                         | 0,006                                        |

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados.

Na primeira dimensão de recrutamento – proporção de servidores públicos celetistas e com contrato temporário (IAR1) –, a ANM é a agência que aparece com o resultado mais alto (0,485), seguido, de longe, pela ANS (0,071). Conforme mencionado anteriormente, a ANM, dando continuidade ao que já ocorria no DNPM, assumiu o quadro de empregados anistiados oriundos das extintas Companhia Vale do Rio Doce e Companhia Brasileira de Projetos Industriais. Todos estão enquadrados no regime celetista e passaram a fazer parte do seu quadro funcional como anistiados.

Tais servidores, em geral, não detêm plano de carreira, estão em cargos de nível auxiliar e intermediário, possuem formação acadêmica e perfil profissional divergente da necessidade da área, fato informado pelo DNPM na Nota Técnica SEI nº 1/2017 do DNPM

(DNPM, 2017), sendo que quase a metade possui mais de 60 anos de idade. A opção de não criar carreiras específicas para todos os órgãos da administração pública ou de não realizar concursos periódicos para todos os cargos pode influenciar negativamente na implementação da política e no compromisso do servidor com a agência (SOUZA, 2015). Evans e Rauch (2000), no mesmo sentido, ressaltam que condicionar a entrada no serviço público à aprovação em um concurso público contribui favoravelmente para a formação de um grupo com maior capacidade.

Ressalta-se, ainda, que a realização de concursos para o ingresso nas carreiras públicas é uma das formas de se tentar impedir a captura dos interesses públicos pelos privados, tendo em conta os custos da perda de um emprego público estável. Essa salvaguarda é particularmente sensível quando se está no âmbito das agências reguladoras, responsáveis pela fiscalização de serviços que são objeto de interesse de grandes grupos econômicos. Para servidores que atuam nas agências reguladoras, o risco de captura por empresas que atuam na área parece ser ainda maior em comparação com outros entes que não lidam tão diretamente com interesses privados.

O perfil dos agentes da ANM também não se coaduna com as características dos regulocratas apontadas pela literatura (CUNHA; GOELLNER, 2020; CUNHA, 2018a; CUNHA; PEREIRA; GOMIDE, 2017; PECI; SANTOS; ARAÚJO, 2022). Como os anistiados representam quase a metade de todos os servidores da agência, o perfil deste tipo de profissional, que, apesar de estar na agência, veio de empresas públicas extintas, pode contribuir negativamente para a qualidade burocrática da agência e afetar a sua capacidade.

Na segunda dimensão do recrutamento – proporção de servidores públicos requisitados de outras agências (IAR2) –, a agência que se distancia um pouco mais das outras é a ANATEL (0,020). Vale destacar que, em função da estruturação do setor público em carreiras específicas e da quantidade de concursos nas últimas décadas, a requisição de servidores de outras agências, que era comum no passado, acabou perdendo importância (SOUZA, 2015), como demonstram os dados. Não se pode deixar de lado, contudo, que tal resultado indica a possível dependência de pessoal qualificado de outros órgãos para manter o devido funcionamento da agência (BERSCH; PRAÇA; TAYLOR, 2013). A ANATEL, a propósito, está entre as três agências com o pior IQR.

Na primeira dimensão de qualificação – proporção de servidores com ensino superior completo (IQ1) –, a ANA (0,953), seguida da ANCINE (0,876) e da ANP (0,865), contam com os maiores valores. Todas as três agências estão muito bem colocadas no IQR,

corroborando os achados da literatura, de que a profissionalização é um indicativo positivo da qualidade burocrática (EVANS; RAUCH, 1999; EVANS, 1992; 1995; PETERS, 1995; SIKKINK, 1991; GEDDES, 1994; FUKUYAMA, 2013). Em últimas posições, com uma proporção menor que as agências mais bem colocadas, estão a ANM (0,478) e a ANTT (0,587), sendo que ambas possuem os IQRs mais baixos.

Com relação à segunda dimensão da qualificação – proporção de servidores em cargos de nível superior (IQ2) –, a ANELL (0,728) e a ANA (0,709) apresentaram indicadores maiores, principalmente, em relação à ANTT (0,289) e à ANM (0,326). No caso da ANTT, ela possui um alto número de servidores em cargos de nível intermediário, e a ANM, em cargos de nível auxiliar. Destaca-se, que tanto a ANM quanto a ANTT foram criadas a partir da transformação de departamentos especializados em agências reguladoras. A necessidade de profissionais técnicos, como foi com os regulocratas, demandou a criação de cargos de nível superior pelas agências reguladoras. Ao receberem o acervo profissional dos departamentos, que não seguiam o modelo de agencificação idealizado, tais agências acabaram assumindo cargos que não exigem, necessariamente, *expertise* técnica e maior profissionalização.

Sobre a dimensão promoção interna, ou seja, servidores de carreira que ocupam cargos e funções comissionadas destinadas à direção e assessoramento, todas as agências têm regulocratas em cargos dessa natureza. A ANP (0,874) e a ANCINE (0,873) são as agências que mais possuem servidores em cargos altos, indicando a qualidade dos concursados e a existência de uma política de promoção interna mais forte em relação, por exemplo, à ANATEL (0,183) e à ANTAQ (0,159). Segundo ponderam Evans e Rauch (2000), o aumento salarial proveniente da promoção interna melhora a comunicação entre os agentes e uma maior adesão às normas de comportamento. Os resultados do estudo sugerem que, apesar da endogenia, as agências com um maior percentual de servidores de carreira em funções comissionadas possuem um IQR mais alto.

Na dimensão *accountability*, todas as agências têm um percentual baixo de servidores demitidos. A ANS (0,017) e a ANM (0,16) são as que possuem o maior número. As demissões de funcionários públicos podem indicar que a agência é capaz de se policiar efetivamente e remover os indivíduos que não atendem às exigências do cargo e da legislação, demonstrando a sua força, ou que ela está mais exposta às possibilidades de práticas caracterizadas como improbidade administrativa do tipo suscetível de levar à demissão, evidenciando a sua fraqueza (BERSCH; PRAÇA; TAYLOR, 2013).

Em geral, os dados apresentados neste estudo evidenciam que os regulocratas possuem a maioria das características de uma burocracia weberiana, como afirmado por Cunha (2018a; 2018b). O IQR aponta para a alta qualidade da regulocracia brasileira. Essa qualidade, contudo, não se distribui de forma uniforme entre os regulocratas das onze agências analisadas. Se a qualidade de uma burocracia é uma das variáveis que podem indicar o que acontecerá com a política pública, sendo condição necessária, embora não suficiente, o IQR sugere algumas conclusões e possíveis caminhos a serem seguidos.

Primeiramente, a proporção de servidores celetistas e temporários indica que ainda não há a consolidação de algumas carreiras nas agências reguladoras. No âmbito da ANM esse problema é ainda maior. Assim como ocorreu com outras agências mais antigas, a ANM assumiu o quadro de pessoal de órgãos extintos que realizavam atividades que passaram a ser exercidas por ela. A ANM ainda passa pela formação do seu quadro específico de regulação, o que já ocorreu com as agências criadas anteriormente. Até o mês analisado neste estudo (março de 2022), devido à não realização de concursos públicos necessários após a criação da agência, os seus servidores pertencem às antigas carreiras do DNPM, somados, ainda, aos anistiados, que pouco contribuem para as atividades finalísticas da agência (DNPM, 2017). O tempo de consolidação da estrutura de pessoal da agência indica ser um fator importante para a qualidade de sua burocracia (REZENDE, 2000; PECI, 2007).

No caso da ANM, em particular, a sua estrutura regimental foi definida apenas em 2018. A segunda agência reguladora mais recente foi criada em 2005 (ANAC). O primeiro concurso para os quadros específicos da ANM foi aberto em 2021, sendo que a posse de quarenta aprovados foi realizada somente em fevereiro de 2023. Por isso, pode-se considerar que no período analisado neste estudo, na ANM há “burocratas” que foram transformados em “regulocratas”. E esse incrementalismo presente no processo de construção das agências reguladoras brasileiras não permitiu uma completa refomulação administrativa (CUNHA; GOELLNER, 2020).

Questiona-se, entretanto, se essa transformação, de fato, foi adotada pelos servidores e se houve mudança burocrática de cultura, considerando que a regulação tem as suas características próprias. É na ANM, inclusive, que se encontram os piores índices das dimensões analisadas. Um recente estudo sobre a referida agência indica que a escassez de recursos financeiros e humanos contribuem para o baixo desempenho na regulação dos processos minerários e nas atividades de fiscalização e controle da mineração (EUCLYDES *et al.*, 2022).

Em segundo lugar, este estudo sugere que a proporção de servidores com ensino superior completo é alta e supera, inclusive, o número de cargos que exigem graduação. Ademais, nas agências reguladoras o número de cargos de nível superior é maior que os de nível intermediário e auxiliar. Tal resultado vai ao encontro do que a literatura aponta como características dos regulocratas: *expertise* técnica e disciplinaridade (BOZEMAN, 2000; CUNHA, 2018a; JAYASURIYA, 2001; WILSON J. Q., 1980).

Em terceiro lugar, o IQR mostrou que algumas agências têm uma política de promoção interna mais forte do que outras, como é o caso da ANATEL e da ANTAQ, frente à ANCINE e ANP, que possuem maiores proporções de servidores concursados em cargos comissionados. Conforme apontado por Cunha (2018a; 2018b), há uma crescente ocupação de cargos de direção das agências por servidores de carreira. Esse movimento de prestigiar as carreiras públicas pode ser interpretado como uma influência pós-gerencialista, que conduz para o fortalecimento da burocracia pública (CAVALCANTE, 2017).

Os resultados do IQR também reforçam a importância das dimensões admissão e recrutamento, qualificação, promoção interna e *accountability* para a qualidade burocrática e, no caso das agências reguladoras, para a sua independência em relação ao governo e ao mercado regulado (PECI, 2020; CUNHA; PECI; SANTOS; ARAÚJO, 2022). Por outro lado, apesar de a literatura ressaltar as peculiaridades dos regulocratas em relação aos demais servidores federais, os resultados desta pesquisa seguem a mesma linha de outros trabalhos que abarcaram a burocracia federal de forma geral (BERSCH; PRAÇA; TAYLOR, 2017; CUNHA, 2017; 2018a; 2018b; SUNDFELD, 2017; SOUZA, 2015). As qualidades ausentes na atuação burocrática das agências reguladoras não parecem ser algo específico delas, mas sim, da burocracia pública brasileira (SUNDFELD, 2017). Tal fato sugere que a presença de determinados atributos burocráticos nem sempre é acionada na prática e traduzida em ação efetiva (SÁTYRO; CUNHA; CAMPOS, 2016).

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa analisou as características da regulocracia federal, adaptando-se um índice para medir a sua qualidade. A análise foi modulada a partir do conceito de capacidade do Estado, apoiando-se, também, nas dimensões que a literatura indica como relevantes para a formação de uma burocracia pública qualificada. O índice proposto é o

resultado do encadeamento de variações percentuais de algo que se pretende medir, que, no caso em questão, é a qualidade da regulocracia.

Do ponto de vista teórico, o estudo confirmou a hipótese da literatura de que a capacidade burocrática não é distribuída de modo uniforme, variando dentro do próprio aparelho estatal, entre áreas de políticas públicas e entre as organizações que as compõem, o que também se estende aos servidores das agências reguladoras federais. Em termos empíricos, os resultados sugerem que a qualidade da regulocracia brasileira é alta, mas quando o índice é desagregado em suas dimensões, algumas agências apresentam melhores indicadores que outras. É o que acontece principalmente com a ANM, cujos índices, em comparação com as demais agências, mostraram menores em termos de qualidade. O tempo de consolidação da agência e a realização de concursos específicos para carreiras da regulação indicam ser fatores relevantes para a qualidade dos regulocratas.

A ANM teve sua estrutura definida somente em novembro 2018 e, apesar da experiência do corpo técnico e da capilaridade da estrutura do antigo Departamento, a agência herdou diversos problemas estruturais, como o quadro de pessoal reduzido e com perspectiva de aposentadorias em larga escala no curto prazo e a qualificação inadequada para o exercício das funções inerentes a um setor com legislação complexa e com diversidade de processos produtivos. Essa estrutura de pessoal, que já era deficiente para o DNPM, recebeu poucos incrementos após a inclusão de novas competências e atribuições afetas à regulação (EUCLYDES *et al.*, 2022). Conforme ponderado por Peci (2007), a criação das agências reguladoras não resultou de uma discussão quanto ao modelo de regulação. O primeiro passo foi o encaminhamento das leis e, depois, a discussão sobre os conceitos básicos do modelo. Com a ANM, essa mesma situação parece se repetir e já reflete em sua qualidade burocrática, como apontou este estudo.

Ainda com relação às contribuições empíricas, o trabalho apresenta um perfil geral dos regulocratas. Apesar de as agências reguladoras terem sido pensadas, principalmente, a partir dos preceitos da NPM, no que diz respeito à dimensão de recrutamento e promoção interna, os regulocratas se aproximam mais do perfil weberiano que do gerencialista, como aponta Cunha (2018a, 2018b). Criar uma agência sem muni-la de um corpo burocrático próprio e qualificado pode influenciar na sua capacidade de realizar a devida regulação dos serviços que lhe foi atribuída (EUCLYDES *et al.*, 2022). A denominação de “agência reguladora” deve vir acompanhada da implementação de boas práticas regulatórias, o que também demanda a presença de uma burocracia pública qualificada.

Quanto às limitações do estudo, os maiores desafios ao se estudar a capacidade burocrática são a identificação de suas dimensões e a disponibilidade de informações. Sobre o primeiro desafio, as dimensões foram selecionadas a partir de um estudo já realizado por Souza (2015) no âmbito da burocracia federal. No que se refere à disponibilidade de informações, embora grande parte dos dados esteja disposta na internet, alguns estão incompletos. A pesquisa, ademais, captura as características da regulocracia em um ponto no tempo, qual seja, março de 2022. Por isso, se realizado em período diferente, os resultados podem ser diversos dos apresentados. Vale destacar que ter um corpo técnico qualificado não significa que a qualidade da agência, necessariamente, também será alta, visto que há outras variáveis não abordadas neste estudo, que também podem influenciar na qualidade da sua burocracia.

Ainda que as agências tenham sido idealizadas com o objetivo de separar a política da técnica e conferir maior autonomia à regulação de serviços que envolvem grandes interesses econômicos privados e públicos, a área da administração pública ainda carece de reflexões sobre o modelo de estado regulador, que está em constante mudança. Uma nova lei publicada em 2019 trouxe alterações no que se refere à gestão, organização, processo decisório e controle social das agências reguladoras, uniformizando as regras. Há discussões, aliás, sobre a propositura de uma emenda constitucional visando reduzir a autonomia das agências reguladoras, contradizendo as premissas levantadas quando foram criadas.

Assim, em termos de agendas futuras de estudos, este artigo abre o leque para pesquisas versando sobre: (i) a trajetória histórica das agências reguladoras federais brasileiras e como elas têm construído e consolidado o seu corpo técnico; (ii) quais mudanças a Lei nº. 13.848/2019 proporcionou no âmbito das agências reguladoras; (iii) a capacidade das agências, no que se refere às habilidades e recursos, para desempenhar funções e tarefas relacionadas à regulação; (iv) como se dá a relação entre os regulocratas e os agentes que atuam nos mercados regulados; (v) qual o resultado da capacidade regulatória do governo federal; e (vi) a comparação de indicadores de resultado com o IQR. De forma mais específica, estudos mais aprofundados sobre a ANM podem indicar outros fatores não abordados nesta pesquisa, que contribuem para a baixa qualidade dos regulocratas da agência em comparação com as demais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BERSCH, K.; PRAÇA, S.; TAYLOR, M. M. State Capacity, Bureaucratic Politicization, and Corruption in the Brazilian State. **Governance**, [s.l.], v. 30, n. 1, p. 105–124, 1 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. State capacity and bureaucratic autonomy within national states: Mapping the archipelago of excellence in Brazil. *In: The Latin American Studies Association Conference*. May 2013.

BLACK, J. Decentring Regulation: Understanding the Role of Regulation and Self-Regulation in a “Post-Regulatory” World. **Current Legal Problems**, [s.l.], v. 54, n. 1, p. 103–146, 1 jan. 2001.

BOZEMAN, B. **Bureaucracy and red tape**. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2000.

BRASIL. Lei nº. 9.986, de 18 de julho de 2000. **Dispõe sobre a gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras e dá outras providências**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19986.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19986.htm) Acesso em: 21 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 10.871, de 20 de maio de 2004. **Dispõe sobre a criação de carreiras e organização de cargos efetivos das autarquias especiais denominadas Agências Reguladoras, e dá outras providências**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2004-2006/2004/lei/110.871.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/lei/110.871.htm). Acesso em: 21 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 13.326, de 29 de julho de 2016. **Altera a remuneração de servidores públicos; dispõe sobre gratificações de qualificação e de desempenho; estabelece regras de incorporação de gratificação de desempenho a aposentadorias e pensões; dispõe sobre a criação das carreiras do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e sobre a remuneração dos ocupantes dos cargos que integram as carreiras das agências reguladoras, de que tratam a Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004, e a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003; e dá outras providências**. Disponível em: [planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/ato2015-2018/2016/Lei/L13326.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/ato2015-2018/2016/Lei/L13326.htm). Acesso em: 21 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. 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**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2019/lei/113848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/lei/113848.htm) Acesso em: 21 jul. 2020.

CAMPOS, A. C. DE; CAMACHO, D. T. Regulação Econômica do Setor Petrolífero no Brasil: Análise das Ações da ANP no Período de 1997 a 2008. **Revista de Administração da Universidade Federal de Santa Maria**, [s.l.], v. 7, n. 3, p. 422–441, 1997.

CAVALCANTE, P. **Gestão pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM**. Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2319).

CAVALCANTE, P.; CARVALHO, P. Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas. **Revista de Administração Pública**, [s.l.], v. 51, n. 1, p. 1–26, 2017.

CONFORTO, G. Descentralização e regulação da gestão de serviços públicos | Revista de Administração Pública. **Conforto, G.**, [s.l.], v. 32, n. 1, p. 27–40, 1998.

CUNHA, B. Q. Antagonismo, modernismo e inércia: a política regulatória brasileira em três atos. **Cadernos EBAPE. BR**, [s.l.], v. 14, p. 473–485, 2016.

CUNHA, B. Q. **As agências reguladoras brasileiras e seu hibridismo burocrático**. Brasília: Ipea, 2018a.

CUNHA, B. Q.; GOELLNER, I. D. A. As Agências reguladoras brasileiras no século XXI: enraizamento institucional e características organizacionais em perspectiva comparada. In: **Reformas do estado no Brasil trajetórias, Inovações e desafios**. IPEA, 2020.

CUNHA, B. Q. Os Regulocratas: características corporativas e implicações sistêmicas do funcionamento da burocracia das agências reguladoras no Brasil. **Texto para Discussão**, v. 2311, p. 1–48, 2017.

CUNHA, B. Q.; GOMIDE, A. A.; KARAM, R. A. S. Governança e capacidade regulatória: notas de pesquisa. **Ipea, Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 10, p. 47–53, 2017.

CUNHA, B. Q.; PEREIRA, A. K.; GOMIDE, A. A. State capacity and utilities regulation in Brazil: Exploring bureaucracy. **Utilities Policy**, [s.l.], v. 49, p. 116–126, 2017.

CUNHA, B. Q. **Regulação e Desenvolvimento nos Governos Lula e Dilma (2003-2016): três ensaios histórico-institucionais**. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2018b.

Departamento Nacional de Produção Mineral. Nota Técnica SEI nº 1/2017. **Solicitação de concurso para o DNPM em 2017– Informações complementares (Processo 48400-001539/20015-09)**. Disponível em: [http://sei.dnmp.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md\\_pesq\\_documento\\_consulta\\_externa.php?bxjXZN2ULCBBrj3JMtfZIxIcWy8JibyFTzsYHTzXzUi06H3EE4NUK6TavaN3lygFwUITb\\_0oNrXKI-WFJkESW9Xhx8l-K44wDEBmKXH\\_HUqBDKfUjqwImKFCOpwvpeG\\_P](http://sei.dnmp.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?bxjXZN2ULCBBrj3JMtfZIxIcWy8JibyFTzsYHTzXzUi06H3EE4NUK6TavaN3lygFwUITb_0oNrXKI-WFJkESW9Xhx8l-K44wDEBmKXH_HUqBDKfUjqwImKFCOpwvpeG_P). Acesso em: 21 jul. 2020.

DUBASH, N. K.; MORGAN, B. Understanding the rise of the regulatory state of the South\*. **Regulation & Governance**, [s.l.], v. 6, n. 3, p. 261–281, 1 set. 2012.

EUCLYDES, F. M.; MACEDO, A. dos S.; MACEDO, S. V.; VALADARES, J. L. Capacidades estatais e mineração: uma análise da agência nacional de regulação. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 56, n. 1, p. 163–175, 2022.

EVANS, P. **Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation**. Princeton: Princeton University Press, 1995.

\_\_\_\_\_. The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy and Adjustment. *In*: HAGGARD, S.; KAUFMAN, R. **The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Politics, and the State**. Princeton: Princeton University Press, 1992.

EVANS, P.; RAUCH, J. Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of “Weberian” State Structures on Economic Growth. **American Sociological Review**, [s.l.], v. 64, p. 748-765, 1999.

EVANS, P. B.; RAUCH, E. J. Bureaucratic Structures and Growth: A Cross National Analysis of the Effects of ‘Weberian’ State Structures on Economic Growth. **American Sociological Review**, [s.l.], v. 75, n. 1, p. 49-62, 2000.

FADUL, É. C. Regulação de serviços públicos num contexto de reforma do estado e privatização no brasil: impactos no setor de energia elétrica. **Gestão & Planejamento - G&P**, [s.l.], v. 1, n. 10, p. 48–62, 2008.

FARIAS, P. C. L. DE; RIBEIRO, S. M. R. Regulação e os novos modelos de gestão no Brasil. **Revista do Serviço Público**, [s.l.], v. 53, n. 3, p. 79–94, 21 fev. 2014.

FIANI, R. **O problema dos custos de transação em infraestruturas público-privadas**. ed. Rio de Janeiro: Ipea. (Texto para Discussão, n. 2261), 1998.

FREIRE, A. *et al.* Burocracia federal da área de infraestrutura: perfil, trajetória, atuação e percepções. **Cadernos Enap**. Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2016.

FUKUYAMA, F. What is Governance? **Governance**, [s.l.], v. 26, n. 3, p. 347–368, 6 mar. 2013.

GEDDES, B. **Politician’s dilemma: building state capacity in Latin America**. Berkeley: University of California, 1994.

GILARDI, F.; JORDANA, J.; LEVI-FAUR, D. Regulation in the age of globalization: the diffusion of regulatory agencies across Europe and Latin America. *In*: **Privatization and market development: global movements in public policy ideas**. 2006. p. 127–147.

GILARDI, F.; MAGGETTI, M. **The Independence of Regulatory Authorities as a Guarantee of Compliance with the Principle of Fair Competition**. Handbook on the Politics of Regulation. 2011.

GOERTZ, G. **Social science concepts: A user’s guide**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2006.

GOMIDE, A. DE Á.; MACHADO, R. A.; ALBUQUERQUE, P. M. Capacidade estatal e desempenho na percepção dos burocratas brasileiros: desenvolvimento e validação de um modelo de equações estruturais. **Cadernos EBAPE. BR.**, [s.l.], v. 19, p. 689-704, 2021.

GOMIDE, A. D. Á.; MACHADO, R. A.; LINS, R. D. A Variação de Capacidades Burocráticas na Administração Pública Federal Brasileira: uma Análise com Dados de Survey. **Organizações & Sociedade**, [s.l.], v. 29, p. 217-247, 2022.

GOMIDE, A. D. Á.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. A. Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. In: **Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira**. IPEA, 2018.

HEBER, F.; FISCHER, T. Regulação do Estado e reformas nas telecomunicações | Revista de Administração Pública. **Revista de Administração Pública**, [s.l.], v. 34, n. 5, p. 143–163, 2000.

HOLANDA, A. P.; DIAS COELHO, A. C. Regulação econômica e decisão de investimento: evidências no Brasil. **REUNIR Revista De Administração Contabilidade E Sustentabilidade**, [s.l.], v. 10, n. 3, p. 27–36, 2020.

HOLPERIN, M. M. Diffusion and adaptation of the regulatory agency model in Brazil. **Revista de Administração Pública**, [s.l.], v. 53, n. 6, p. 1116–1137, 1 nov. 2019.

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

JORDANA, J.; LEVI-FAUR, D. The Diffusion of Regulatory Capitalism in Latin America: Sectoral and National Channels in the Making of a New Order. **The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science**, [s.l.], v. 598, n. 1, p. 102–124, 8 mar. 2005.

KATZMANN, R. A.; BARDACH, E.; KAGAN, R. A. Going by the Book: The Problem of Regulatory Unreasonableness. **Political Science Quarterly**, [s.l.], v. 98, n. 4, p. 697, 1983.

LEVI-FAUR, D. Regulatory Excellence via Multiple Forms of Expertise. **Achieving Regulatory Excellence**, [s.l.], p. 225-238, 2015.

LEVI-FAUR, D. The global diffusion of regulatory capitalism. **The annals of the American academy of political and social science**, [s.l.], v. 598, n. 1, p. 12–32, 2005.

LEVI-FAUR, D. The politics of liberalisation: Privatisation and regulation-for-competition in Europe's and Latin America's telecoms and electricity industries. **European Journal of Political Research**, [s.l.], v. 42, n. 5, p. 705–740, ago. 2003.

LEVI-FAUR, D.; JORDANA, J.; GILARDI, F. Regulatory revolution by stealth: on the citadels of regulatory capitalism and the rise of regulocracy. **Paper presented to the ECPR Conference**, 2005.

LODGE, M. Regulatory Capacity. In: LODGE, M.; WEGRICH, K. (Org.). **The Problem-Solving Capacity of the Modern State**. Oxford: Oxford University Press, 2014. p. 63–85.

MAJONE, G. Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e consequências de mudanças no modo de governança. **Revista do Serviço Público**, [s.l.], v. 50, n. 1, p. 5–36, 24 fev. 1999.

MAJONE, G. The rise of statutory regulation in Europe. In: **Regulating Europe**. London: Routledge; Routledge, 2000.

MARENCO, A. Burocracias profissionais ampliam capacidade estatal para implementar políticas? Governos, burocratas e legislação em municípios brasileiros. **Dados**, [s.l.], v. 60, n. 4, p. 1025–1058, 2017.

MEIRELLES, F.; OLIVA, R. Delegation and political control of the regulatory agencies in Brazil. **Revista de Administração Pública**, [s.l.], v. 40, p. 545–565, 2006.

MORAN, M.; PROSSER, T. Introduction: Politics, Privatization and Constitutions. In: MORAN, M.; PROSSER, T. (Eds.). **Privatization and Regulatory Change in Europe**. Buckingham: Open University Press; SAGE Publications Ltd, 1994.

MOTTA, P. R. Brazilian public administration modernization in the last 40 years. **Revista de Administracao Publica**, [s.l.], v. 41, n. SPE, p. 87–96, 2007.

MOURA, M. G. DE. Agências regulatórias no Brasil: os casos dos setores de telecomunicações, eletricidade e petróleo/gás natural. **Revista do Serviço Público**, [s.l.], v. 53, n. 2, p. 79–113, 21 fev. 2002.

NUNES, E. **Angências reguladoras e reforma do Estado no Brasil**: inovação e continuidade no sistema político institucional. 2007.

\_\_\_\_\_. **O Quarto Poder - Gênese, Contexto, Perspectivas e Controle das Agências Regulatórias**. Seminário Internacional sobre Agências Reguladoras de Serviços Públicos. **Anais...** Brasília, DF, 2001.

OLIVEIRA, G.; FUJIWARA, T.; MACHADO, E. L. A experiência brasileira com agências reguladoras. In: SALGADO, L. H.; MOTTA, R. S. (Eds.). **Marcos regulatórios no Brasil – o que foi feito e o que falta fazer**. Rio de Janeiro: IPEA, 2005, p. 168–198.

OLIVIERI, C. Agências regulatórias e federalismo: a gestão descentralizada da regulação no setor de energia. **Revista de Administração Pública**, [s.l.], v. 40, n. 4, p. 567–88, 2006.

OSZLAK, O.; FELDER, R. A capacidade de regulação estatal na Argentina. **Revista do Serviço Público**, [s.l.], v. 51, n. 1, p. 5–40, 24 fev. 2002.

PACHECO, R. S. Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle | Revista de Administração Pública. **Revista De Administração Pública**, [s.l.], v. 40, n. 4, p. 523–544, 2006.

PALOTTI, P.; FREIRE, A. Perfil, composição e remuneração dos servidores públicos federais: trajetória recente e tendências observadas. In **Anais do 8º Congresso CONSAD de Gestão Pública**, Brasília, DF, 2015.

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

PECI, A. O Estado regulador na América Latina. IN: **Reformas do estado no Brasil trajetórias, Inovações e desafios**. IPEA, 2020.

PECI, A.; SANTOS, A. D. M.; ARAÚJO, B. C. Quo Vadis? As trajetórias profissionais de reguladores brasileiros. **Regulação & Governança**. 16. 2022.

PECI, A. Regulatory reform and a better regulation agenda: traveling from center to Periphery. In: KLASSEN, T. R.; CEPIKU, D.; LAH, T. J. (Ed.). **The Routledge Handbook of Global Public Policy and Administration**. London; New York: Taylor & Francis, 2016. p. 217-225.

PECI, A.; SOBRAL, F. Regulatory impact assessment: how political and organizational forces influence its diffusion in a developing country. **Regulation & Governance**, v. 5, p. 204-220, 2011.

PETERS, G. **The Politics of Bureaucracy**. London: Longman Publishers USA, 1995.

PINTO JR, H. Q.; FIANI, R. Regulação econômica. In: KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. (Eds.). **Economia Industrial: fundamentos teóricos e práticos no Brasil**. 8 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2002. p. 515-544.

PÓ, M. V.; ABRUCIO, F. L. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. **Revista de Administração Pública**, [s.l.], v. 40, n. 4, p. 679-698, 2006.

POLLITT, C. *et al.* Agency Fever? Analysis of an International Policy Fashion. **Journal of Comparative Policy Analysis** 2001 3:3, [s.l.], v. 3, n. 3, p. 271-290, 2001.

PRADO, M. M. The Challenges and Risks of Creating Independent Regulatory Agencies: A Cautionary Tale from Brazil. **Vanderbilt Journal of Transnational Law**, [s.l.], v. 41, 2008.

PROSSER, T. **Law and the Regulators**. [S.l.]: Oxford University Press, 1997.

RAMALHO, P. I. S. Insulamento burocrático, accountability e transparência: dez anos de regulação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Revista do Serviço Público**, [s.l.], v. 60, n. 4, p. 337–364, 2009.

REZENDE, F. Regulação e federação. **Revista De Administração Pública**, [s.l.], v. 34, n. 5, p. 75–97, 2000.

RODRIK, D. The past, present, and future of economic growth. **Challenge**, [s.l.], v. 57, n. 3, p. 5-39, 2014.

SÁTYRO, N. G. D.; CUNHA, E. S. M.; CAMPOS, J. Análise espacial da burocracia da assistência social nos municípios brasileiros: notas para uma reflexão sobre a capacidade de implementação dessa política. **Opinião Pública**, Campinas, v. 22, n. 2, p. 286-317, ago. 2016.

SELZNICK, P. Focusing organizational research on regulation. **Regulatory policy and the social sciences**, [s.l.], v. 1, p. 363–367, 1985.

SHLEIFER, A. Understanding Regulation. **European Financial Management**, [s.l.], v. 11, n. 4, p. 439–451, 2005.

SILBERMAN, B. S. **Cages of reason**: the rise of the rational state in France, Japan, the United States and Great Britain. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

SIKKINK, K. **Ideas and institutions**: developmentalism in Brazil and Argentina. Ithaca: Cornell University Press, 1991.

SOUZA, C. **Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença** (No. 2035). Texto para Discussão, 2015.

SOUZA, C.; FONTANELLI, F. Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas. In: **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos**. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2020. p. 43–67.

SUNDFELD, C. A. Parcerias de Investimento em Empreendimentos Públicos: qual reforma jurídica pode fazer diferença? In: PASTORE, A. C. (Org.). **Infraestrutura: eficiência e ética**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2017. p. 75–115.

VIGODA-GADOT, E.; YUVAL, F. Managerial quality, administrative performance and trust in governance revisited A follow-up study of causality. **International Journal of Public Sector Management**, [s.l.], v. 16, n. 7, p. 502–522, 2003.

VISCUSI, W. K. *et al.* **Economics of Regulation And Antitrust** | Request PDF. Cambridge (Massachusetts): The MIT Press, 2000.

WILSON, J. Q. **The Politics of Regulation**. Nova Iorque: Basic Books, 1980.

WILSON, W. O estudo da Administração. **Revista do Serviço Público, Brasília**, [s.l.], v. 56, 2005.

## ARTIGO II

### “UMA CASA PEQUENA EM UM BAIRRO BOM”: ANÁLISE DAS CAPACIDADES DA AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO A PARTIR DAS PERCEPÇÕES DOS SERVIDORES

#### **Resumo:**

A Agência Nacional de Mineração (ANM) é a agência reguladora mais recente criada pelo governo federal brasileiro. Sucedendo o antigo Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) em suas obrigações, direitos e receitas, a ANM também absorveu todo o seu acervo técnico, documental, patrimonial e funcional. O presente estudo teve como objetivo identificar as capacidades da ANM para realizar as funções que lhe foram atribuídas. Para tanto, a pesquisa associa a capacidade estatal da ANM com as suas habilidades analíticas, gerenciais e políticas, recursos e processos, em seus níveis individuais, operacionais e políticos. Em termos metodológicos, trata-se de uma pesquisa qualitativa baseada em pesquisa documental e análise de entrevistas realizadas com servidores da agência. Nos resultados foi construído um quadro que sintetiza as habilidades, recursos e processos verificados em cada uma das dimensões das capacidades analisadas. Os resultados indicam que o déficit de recursos humanos, orçamentário e financeiro pelo qual passava o DNPM também é a realidade da agência. Sistemas de informação deficientes, baixo nível de qualificação e capacitação dos servidores, desmotivação decorrente da não equiparação salarial, ingerências políticas e falta de confiança por parte da sociedade e de apoio político também são fatores que limitam a atuação da agência, contribuindo para a sua baixa capacidade de regular as atividades minerárias de forma eficaz. Passos na direção de mudanças estão sendo dados, porém, os esforços precisam ser intensificados.

**Palavras-chave:** Agência reguladora. Mineração. Capacidades Estatais. Burocracia. Autonomia.

## **1. INTRODUÇÃO**

A mineração é uma atividade que está atrelada à história do Brasil, contribuindo de forma significativa para a sua economia. Em 2021, por exemplo, a mineração representou 4% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, o que equivale a R\$ 339 bilhões e 80% do saldo total da balança comercial brasileira, havendo previsão de investimentos de 41,3 bilhões de dólares no período de 2021 a 2025 (BRASIL, 2022c). Por outro lado, os impactos sociais e ambientais causados pela atividade têm se tornado cada vez mais evidentes, especialmente, depois que ocorreram os rompimentos de barragens de rejeitos de mineração nas cidades de Mariana (2015) e Brumadinho (2019), em Minas Gerais. Tais casos levaram a público como a mineração pode causar efeitos devastadores sobre o território em que está inserida se não for devidamente fiscalizada.

Além do visível impacto ambiental, a atividade mineral também é responsável por inúmeras externalidades sociais, tais como: atração de um fluxo migratório expressivo para as regiões mineradas; impacto visual; risco à saúde humana; substituição de atividades econômicas; aumento local de preços; perda de patrimônio cultural, de referências espaciais à memória e à cultura popular; redução da diversidade cultural; alteração dos modos de vida tradicionais e das relações socioculturais; e, limitação das opções de uso do solo (CHAGAS, 2018; SÁNCHEZ, 2008). As externalidades tornam-se ainda maiores quando se trata da mineração ilegal, denunciada há anos por trazer inúmeros prejuízos à fauna e à flora brasileira, e retratada de forma evidente em 2023, depois de revelada a crise humanitária sofrida pelas comunidades indígenas Yanomamis, em virtude da mineração ilegal.

Embora a extração mineral tenha crescido nas últimas décadas, os esforços e recursos dedicados à qualidade regulatória do setor têm diminuído, inclusive, no que se refere à aplicação de regras e normas (OCDE, 2022). Diante desse quadro, uma série de reformas para melhorar o desempenho do setor e o seu cenário institucional tem sido apresentada pelo governo federal. A criação da Agência Nacional de Mineração (ANM) foi uma delas. Prevista inicialmente no Projeto de Lei nº. 5.807/13 (BRASIL, 2013), a agência só foi de fato criada por meio da Medida Provisória nº. 791/2017 (BRASIL, 2017a), convertida na Lei nº. 13.575/2017 (BRASIL, 2017b). A ANM substituiu e extinguiu o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), existente desde 1934, tornando-se o ente regulador do setor minerário no país. Um ano depois da sua criação, o seu Regimento Interno foi aprovado, com a instalação da agência e aprovação da sua estrutura regimental.

Sucedendo o DNPM em suas obrigações, direitos e receitas, a ANM também absorveu todo o seu acervo técnico, documental, patrimonial e funcional. Conforme consignado na exposição de motivos da Medida Provisória 791/2017 (BRASIL, 2017a), a transformação do DNPM em uma agência reguladora era de extrema importância para a estruturação do setor mineral. A justificativa utilizada foi a necessidade de modernização da atuação dos agentes públicos, de se ter uma entidade reguladora mais independente e atuante, bem como a retomada da credibilidade e atratividade do setor mineral aos investimentos privados.

Entretanto, apesar da relevância da nova agência reguladora, a ANM, assim como ocorria com o DNPM, continua enfrentando limitações significativas, em termos de alocação de orçamento, quantidade de funcionários e mudança de cultura (BRASIL, 2019e; 2022; BRASIL, 2020b; OCDE, 2022; EUCLYDES *et al.*, 2022). Além do grave déficit institucional apontado pelo Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2019e), ao avaliar o setor, a

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2022) listou uma série de problemas existentes na nova agência, tais como: insuficiência de mecanismos e ações que promovam a coerência regulatória entre o governo federal e os estados; falta de promoção da participação dos funcionários, de modo a aumentar a comunicação sobre a nova cultura de trabalho; pouco incentivo ao uso sistemático de dados no processo regulatório; ausência de independência financeira; restrições significativas de funcionários; falta de especialização dos servidores e de uma política detalhada de simplificação administrativa.

Soma-se a isso, ainda, as limitações que a agência vem passando no que diz respeito à sua autonomia, contrariando um dos propósitos utilizados para a sua criação. Além da baixa autonomia financeira da organização (EUCLYDES *et al.*, 2022), a agência sofre com poucos incentivos de carreira e de condições de trabalho, queda na dotação orçamentária discricionária, escassez na infraestrutura patrimonial e móvel e sistemas tecnológicos defasados, o que restringe a sua margem de ação e o desempenho na regulação dos processos minerários, contribuindo, por conseguinte, para o enfraquecimento de suas capacidades estatais (EUCLYDES *et al.*, 2022; BRASIL, 2019e; 2022; BRASIL, 2020b).

A capacidade estatal, como um constructo teórico, pode ser entendida como a habilidade que o Estado detém de implementar suas decisões, especialmente, diante da oposição de grupos sociais poderosos (SKOCPOL, 1985). Trata-se de um conceito abrangente e multidimensional, de modo que a sua operacionalização é realizada por meio de desagregações (GOMIDE; MACHADO; ALBUQUERQUE, 2021; SOUZA; FONTANELLI, 2020). A mensuração do conceito em tela é amplamente discutida pela literatura nacional e internacional, sendo realizada a partir de diferentes dimensões desagregadas em indicadores relacionados a características da burocracia pública e das organizações, de forma a permitir a operacionalização do constructo (GOMIDE; MACHADO; LINS, 2022; BERSCH; PRAÇA; TAYLOR, 2017a; GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017; PIRES; GOMIDE, 2016; GOMIDE; MACHADO; ALBUQUERQUE, 2021; SOUZA, 2015; RAMESH; HOWLETT; SAGUIN, 2016; WU; RAMESH; HOWLETT, 2015; CENTENO; KOHLI; YASHAR, 2017; EUCLYDES *et al.*, 2022).

A presença de determinados atributos da burocracia, entretanto, nem sempre é acionada na prática e traduzida em atuação efetiva (SÁTYRO; CUNHA; CAMPOS, 2016; RAMESH; HOWLETT; SAGUIN, 2016; CENTENO; KOHLI; YASHAR, 2017). Nesse contexto, para compreender de forma mais específica como os recursos e habilidades são mobilizados e transformados, de fato, em ação estatal, torna-se necessário captar a dinâmica

de funcionamento das capacidades no interior do Estado. “A saída, nesse caso, pode ser o uso de métodos qualitativos que priorizem mecanismos e processos causais” (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2018, p. 101). Uma abordagem mais ampla das capacidades e que leva em consideração aspectos mais internos da ação estatal é proposta por Wu, Ramesh e Howlett (2015). Os autores desenvolveram uma estrutura teórica que operacionaliza o conceito por meio da associação de habilidades analíticas, gerenciais e políticas, sendo que cada uma delas envolve recursos em níveis sistêmicos, organizacionais e individuais. Complementando essa análise teórica, além das habilidades e recursos, Chenboonthai e Watanabe (2018) propõem a inclusão dos processos que afetam as decisões e ações necessárias para conduzir o trabalho político como outro elemento importante das dimensões da capacidade estatal.

Assim, considerando que os problemas enfrentados pela agência podem limitar a capacidade de cumprir suas atribuições de forma satisfatória, nas quais estão inclusas a implementação da política nacional minerária, bem como a regulação e a fiscalização das atividades minerais (BRASIL, 2017b), este estudo tem como objetivo geral identificar as capacidades da ANM para realizar as funções que lhe foram atribuídas. Deste modo, o cumprimento do objetivo traçado visa responder ao seguinte questionamento: como estão caracterizadas as capacidades da Agência Nacional de Mineração (ANM) para desempenhar as suas funções? Em razão da multidimensionalidade do conceito, para operacionalização do problema levantado, a pesquisa associa a capacidade estatal da ANM com as suas habilidades analíticas, gerenciais e políticas, aos recursos e processos, em seus níveis individuais, operacionais e políticos (WU; RAMESH; HOWLETT, 2015; RAMESH; HOWLETT; SAGUIN, 2016; CHENBOONTHAI; WATANABE, 2018).

A pesquisa oferece contribuições teóricas e empíricas relevantes. Primeiramente, ela visa preencher lacuna teórica acerca do estudo das capacidades estatais em um nível mais interno do Estado – que, no caso deste trabalho, se refere a uma agência reguladora –, a partir do emprego de métodos qualitativos que favoreçam a compreensão sobre como, de forma prática, as habilidades, recursos e processos são, ou não, mobilizados e transformados em ação estatal. Em segundo lugar, além de fatores organizacionais, ao considerar as percepções de servidores da ANM, este estudo também aborda como fatores individuais podem restringir ou possibilitar a atuação dos burocratas e, por conseguinte, o desempenho da organização. Ademais, seguindo o modelo analítico proposto por Chenboonthai e Watanabe (2018), a pesquisa adiciona os processos como um terceiro elemento do constructo elaborado por Wu,

Ramesh e Howlett (2015), incrementando a estrutura analítica existente para a compreensão das capacidades estatais.

Em termos empíricos, diferentemente do estudo de Euclydes *et al.* (2022), que abordaram as capacidades administrativas da ANM, este artigo analisa dimensões da capacidade de uma forma mais ampla e em diferentes níveis, com base em informações obtidas por meio de entrevistas e de análise de documentos. Ao categorizar as dimensões das capacidades em habilidades, recursos e processos, considerando seus níveis individuais, organizacionais e sistêmicos, o estudo facilita a identificação sistemática dos elementos da capacidade ausentes ou ineficientes. Quanto às contribuições práticas da pesquisa, as discussões levantadas no trabalho podem ser utilizadas por gestores públicos e autoridades na identificação das fragilidades e potencialidades da ANM, facilitando a priorização de áreas que necessitam de maior atenção governamental e mudanças.

## **2. CAPACIDADES ESTATAIS: CONCEITOS E DIMENSÕES CONSTITUTIVAS**

Compreender as capacidades dos estados é fundamental para entender a sua atuação nos processos de decisão, formulação e implementação de políticas públicas. Desde a década de 1970, a literatura tem lidado com o tema da capacidade estatal (FONTANELLI, 2020; GOMIDE; MACHADO; LINS, 2022). O interesse acadêmico sobre as capacidades estatais emergiu com a publicação do livro seminal organizado por Evans, Rueschemeyer e Skocpol (1985), *Bringing de State Back In*. Desde então, embora empregado inicialmente para analisar a formação do Estado e desenvolvimento econômico (EVANS; RUESCHEMEYER; SKOCPOL, 1985; TILLY, 1975), o conceito também passou a ser usado por autores da área de administração, políticas públicas e ciência política, para análise do desempenho de programas governamentais (SKOCPOL; FINEGOLD, 1982), democracia (FORTIN, 2012; ROTHSTEIN, 2011; TILLY, 2007), industrialização (EVANS, 1995; GEDDES, 1994), inovação (WEISS, 1998) e corrupção (BERSCH; PRAÇA; TAYLOR, 2017b).

Como reação à predominância das teorias pluralistas e marxistas do Estado, Skocpol (1985), em seu estudo seminal, defendeu a necessidade de trazer o Estado de volta para o debate acadêmico, não apenas como uma arena de luta entre interesses econômicos de grupos sociais, mas como um ator propriamente dito (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017; SOUZA; FONTANELLI, 2020). Com base nessa ideia, Skocpol (1985) desenvolveu os conceitos de autonomia burocrática e capacidade estatal, sendo esta traduzida como as

habilidades dos governos de mobilizarem múltiplos recursos para alcançar as metas organizacionais. Tais elementos, contudo, variam com o tempo, visto que o corpo de funcionários e de instrumentos utilizados nas políticas sofrem transformações internas e externas, de acordo com as áreas de cada ação pública e os arranjos político-institucionais nela existentes (SKOCPOL, 1985). Estudos dessa época associaram altas capacidades estatais à presença de burocracias com características weberianas, tais como, profissionalização, meritocracia, hierarquia e coesão (EVANS; RUESCHMEYER; SKOCPOL, 1985; EVANS; RAUCH, 1999).

O conceito de capacidade estatal também aparece na literatura associado ao de governança (FUKUYAMA, 2013), em virtude da ampliação das interações entre atores estatais e não estatais no processo das políticas públicas. A discussão proposta privilegia a autonomia dos burocratas profissionais em relação aos comandos dos agentes políticos. A autonomia consiste na possibilidade de os burocratas moldarem os objetivos e missões organizacionais de forma independente, sem interferência política ou de grupos sociais (SKOCPOL, 1985; FUKUYAMA, 2013). Tal característica é importante para evitar a captura da burocracia por demandas particulares e a fragmentação da estrutura estatal pelos diversos interesses sociais (EVANS; RUESCHMEYER; SKOCPOL, 1985; SKOCPOL; FINEGOLD, 1982). Fukuyama (2013) ressalta, ainda, que o recrutamento meritocrático visa promover a qualificação profissional, validada por provas e certificados, o que garantiria que a burocracia apresentasse os conhecimentos técnicos necessários para gerar e planejar de forma coerente (SKOCPOL, 1985; EVANS; RAUCH, 1999).

Complementando esta análise, Evans (1995 e 2010) destaca que a capacidade do estado não deriva apenas das características do maquinário estatal, mas, também, da relação entre o estado e as estruturas sociais, o que resulta em uma maior pluralidade de atores e interesses componentes da ação estatal (PAINTER; PIERRE, 2005). Esse conceito de “autonomia inserida” vem conciliar a necessidade de uma burocracia profissional e autônoma, mas que esteja ao mesmo tempo inserida no meio social.

Mais recentemente, Wu, Ramesh e Howlett (2015) elaboraram o conceito de capacidades estatais como um conjunto de habilidades dos burocratas e recursos necessários para o Estado projetar políticas públicas eficazes. Na análise, os autores ressaltam que fatores individuais e organizacionais, de forma simultânea, restringem e possibilitam até que ponto os burocratas podem desempenhar suas funções, de modo que, suas responsabilidades reais podem não refletir totalmente as habilidades que eles executam na prática. Em virtude disso, a

análise da capacidade dos atores de se engajar e influenciar ativamente o processo político altamente fluído também deve ser considerada, no sentido de incluir os aspectos gerenciais do trabalho político (RAMESH; HOWLETT; SAGUIN, 2016).

Para tanto, os autores desenvolveram uma estrutura teórica capaz de operacionalizar o conceito em três tipos de habilidades (analítica, gerencial e política), sendo que cada uma delas envolve recursos em três níveis diferentes (sistêmico, organizacional e individual), gerando, no total, nove tipos de capacidades (RAMESH; HOWLETT; SAGUIN, 2016; WU; RAMESH; HOWLETT, 2015). As habilidades analíticas estão relacionadas à aquisição e utilização de conhecimento relevante para a política (HOWLETT, 2009). A forma de medir esse tipo de capacidade é avaliar a educação formal e o treinamento de um profissional da área de políticas, bem como a experiência de trabalho, a disponibilidade de pessoal e recursos de informação e a dimensão temporal do trabalho (RAMESH; HOWLETT; SAGUIN, 2016; WELLSTEAD; STEDMAN; LINDQUIST, 2009; BHATTA, 2002).

As capacidades gerenciais são definidas com base na noção de liderança política e envolvem a capacidade de construir políticas por meio de julgamentos, iniciativas, responsabilidades e mobilização de recursos organizacionais (CENTENO; KOHLI; YASHAR, 2017; GLEESON, 2009; RAMESH; HOWLETT; SAGUIN, 2016). Segundo Centeno, Kohli e Yashar (2017), uma liderança incompetente não seria capaz de conduzir o estado em uma boa direção, o que limitaria a sua eficácia. Os autores ressaltam, ademais, que é importante considerar não apenas as pessoas que lideram um projeto, mas também as coalizões políticas criadas para apoiar ou miná-los (CENTENO; KOHLI; YASHAR, 2017).

Os políticos, nesse contexto, ajudariam a moldar e expressar as ideias e interesses dominantes da sociedade, ao passo que os burocratas trabalhariam em colaboração com os políticos, para ver as políticas preferenciais implementadas. Dessa forma, o desempenho do Estado é aprimorado quando os políticos são capazes de mobilizar apoio para preferências políticas claras e quando utilizam uma burocracia de alta qualidade para vê-las transformadas em resultados reais (CENTENO; KOHLI; YASHAR, 2017). Embora a liderança política seja uma habilidade difícil de especificar e de medir, a literatura tem indicado mensurar a capacidade gerencial a partir de aspectos como criatividade e inovação, liderança, orientação para resultados, gerenciamento de conflito integrativo, capacidade de gerenciar pessoas, habilidades interpessoais, de comunicação e de avaliação analítica e atributos pessoais como perspicácia, decisão, agilidade, resiliência e flexibilidade (RAMESH; HOWLETT; SAGUIN, 2016; RAHIM, 1983, HARRIS *et al.* 2007; HUGHES, 2014; HUGHES *et al.* 2015). Além da

coerência e do envolvimento das redes e comunidades políticas, a clareza nos papéis e responsabilidades é um fator importante que também pode identificar a capacidade gerencial (CHENBOONTHAI; WATANABE, 2018).

Já as habilidades políticas auxiliam na aquisição e manutenção de apoio político às ações governamentais (WU; RAMESH; HOWLETT, 2015). Trata-se da habilidade de compreender as partes interessadas e outras pessoas envolvidas no processo político, e de usar esse conhecimento para mobilizar outras pessoas, visando alcançar o resultado desejado (FERRIS *et al.*, 2005). A medição da capacidade política tem sido realizada por meio da validação externa das habilidades políticas, tais como, capacidade de rede, influência interpessoal e interação com outras partes interessadas (RAMESH; HOWLETT; SAGUIN, 2016; MEIER; O'TOOLE 2003, MINTROM, 2003).

No nível sistêmico, o ambiente externo, considerado a partir do apoio e confiabilidade que um órgão público detém, bem como a natureza dos sistemas econômicos e de segurança nos quais os formuladores de políticas operam, é um ponto chave para a capacidade do Estado de produzir políticas públicas (WU; RAMESH; HOWLETT, 2015; WEATHERFORD, 1992). O nível organizacional envolve a disponibilidade e eficácia da infraestrutura de informações, os sistemas de gerenciamento de recursos humanos e financeiros e o apoio político (WU; RAMESH; HOWLETT, 2015). Já no nível individual, o conhecimento técnico e político de profissionais formuladores de políticas, gestores públicos e analistas desempenha um papel necessário para determinar o quanto as tarefas e funções relacionadas ao processo político são bem conduzidas (WU; RAMESH; HOWLETT, 2015).

Essa estrutura geral proposta pelos autores aborda a capacidade estatal como um modelo aninhado de capacidades, envolvendo não apenas uma categorização multinível de recursos e capacidades – individuais, organizacionais e sistêmicas – mas também uma interação dinâmica entre os níveis (RAMESH; HOWLETT; SAGUIN, 2016; WU; RAMESH; HOWLETT, 2015). Como forma de incrementar o trabalho de Wu, Ramesh e Howlett (2015), Chenboonthai e Watanabe (2018) indicam a necessidade de se considerar outros fatores que contribuam para o trabalho político, para que se obtenha uma melhor compreensão do impacto da capacidade estatal no processo político. Para os autores, informações e evidências adequadas e oportunas são recursos importantes para que os indivíduos executem o trabalho com eficácia. Desta forma, é responsabilidade de uma organização adquirir e processar as informações e evidências necessárias para o trabalho de políticas no nível individual.

Embora concordem que habilidades e recursos são elementos importantes da capacidade política, para Chenboonthai e Watanabe (2018) considerar apenas habilidades e recursos não é suficiente, uma vez que esses dois elementos são impactados pelos processos usados para o desenvolvimento de políticas. Nesse contexto, os autores consideram os processos que afetam as decisões e ações necessárias para conduzir o trabalho político como outro elemento importante da capacidade política. Por conseguinte, habilidades, recursos e processos devem ser levados em consideração quando a capacidade política é analisada (CHENBOONTHAI; WATANABE, 2018).

A literatura nacional também tem dedicado atenção ao tema capacidades estatais, especialmente, no que diz respeito à burocracia federal. Pires e Gomide (2016) propuseram um modelo de análise das capacidades estatais que concilia duas dimensões, uma técnico-administrativa e outra político-relacional. Por meio de uma *survey* com servidores públicos federais, Gomide, Machado e Albuquerque (2021) sugerem que as características weberianas da burocracia ainda são uma boa referência para estudos sobre a capacidade estatal, pois o nível de profissionalização e de habilidades dos burocratas apresentaram efeito positivo e estatisticamente significativo sobre o desempenho percebido do Estado.

Gomide, Machado e Lins (2022), com base em dados provenientes de questionário aplicado junto aos servidores públicos federais brasileiros, identificaram que a maior percepção de “weberianidade” burocrática está correlacionada a organizações inovadoras, com culturas restritivas à corrupção e mais eficazes. Simão e Silveira (2021), ao abordarem a capacidade individual da burocracia pública federal vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, identificaram certo conservadorismo, visto que se observou a não modificação de ocupantes de cargos mais elevados na condição de efetivos, com destaque para aqueles na posição de ativos permanentes, e a não evolução do nível de instrução formal.

No tocante às capacidades do estado para promover a regulação econômica e suas instituições, Lodge (2014) afirma que a noção de capacidade regulatória diz respeito ao exercício da discricionariedade e o controle sobre ela, sendo este exercido, principalmente, por meio da capacitação e do desenvolvimento dos reguladores em diferentes habilidades (LODGE, 2014). Contudo, não é possível pensar em uma completa neutralidade da regulação e em sua implementação puramente técnica (LODGE; WEGRICH, 2014).

Em recente estudo, Euclides *et al.* (2022) investigaram a capacidade administrativa da ANM, realizando, para tanto, pesquisas documental e bibliográfica. O trabalho apontou que em um cenário no qual as capacidades administrativas deveriam ter sido robustecidas, há uma

contínua debilidade organizacional da autarquia, incluindo restrição de servidores disponíveis, diminuição no orçamento discricionário, déficit na infraestrutura patrimonial e móvel e defasagem dos sistemas tecnológicos. Os autores concluíram que tais condições contribuem para o baixo desempenho na regulação dos processos minerários e nas atividades de fiscalização e controle da mineração.

Em geral, uma gama de perspectivas teóricas abordam a definição e operacionalização do conceito de capacidades estatais (CINGOLANI, 2013). Por se tratar de um conceito multidimensional, as capacidades estatais admitem diferentes definições, sendo que cada uma delas captura determinados aspectos do conceito. As discussões, além de enriquecerem o debate sobre o papel do estado, fornecem subsídios para a construção de *proxies* que permitem a observação empírica e a medição da capacidade estatal.

### 3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A literatura sobre capacidades estatais reconhece que um dos maiores desafios é a sua mensuração, seja em razão da multidimensionalidade do conceito ou devido às dificuldades de acesso aos dados e de construção de séries históricas confiáveis e comparáveis (GOMIDE; MACHADO; ALBUQUERQUE, 2021; SOUZA, 2015). Segundo Souza e Fontanelli (2020), as pesquisas empíricas nacionais, em geral, têm seguido dois caminhos: a utilização de dados secundários e/ou *surveys* com especialistas, e o emprego da construção de conceitos para elaboração das suas dimensões e posterior mensuração.

Para este artigo inicialmente foram cogitados dois caminhos. O primeiro foi a aplicação de questionários aos servidores públicos que atuam na ANM, a fim de mensurar, de forma quantitativa, as dimensões da capacidade da ANM. Após aprovação pelo Comitê de Ética da Universidade Federal de Viçosa (UFV), foi feito contato com a agência e o questionário foi enviado, em 2021, para uma servidora que ficou responsável por encaminhá-lo aos mais de seiscentos servidores lotados na agência.

No entanto, após o envio dos questionários obteve-se o retorno de apenas 36 respondentes, sendo informado que, geralmente, até para pesquisas internas da agência de interesse dos servidores, este é o número que se obtém em geral. Em razão da baixa quantidade de respostas, descartou-se a possibilidade de utilizar os questionários para mensurar quantitativamente as dimensões das capacidades da ANM, visto que não é possível generalizar os resultados.

Assim, ante a impossibilidade de se realizar uma *survey*, para operacionalizar este estudo foram obtidos dados secundários, por meio de pesquisa documental, e dados primários, através da realização de entrevistas. As perguntas foram baseadas, principalmente, no modelo desenvolvido e proposto por Wu, Ramesh e Howlett (2015) e Ramesh, Howlett e Saguin (2016), complementado por Chenboonthai e Watanabe (2018). A partir da estrutura desenvolvida pelos autores, criou-se um roteiro de perguntas com o objetivo de tentar captar, por meio das entrevistas com os servidores da ANM, as habilidades analíticas, gerenciais e políticas, bem como os recursos disponíveis e os processos utilizados, em seus níveis individuais, organizacionais e sistêmicos. As dimensões, os indicadores e o embasamento teórico encontram-se ilustrados na Tabela 1.

Tabela 1. Modelo teórico: dimensões da capacidade estatal em nível individual, organizacional e sistêmica

| Dimensões                           | Fatores que contribuem para a capacidade estatal                                                                          | Indicadores                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Embasamento teórico                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Capacidade Analítica Individual     | Habilidades: Acesso e/ou aplicação de conhecimentos técnicos para o processamento de informações                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Profissionalização/qualificação</li> <li>• Capacitação em áreas estratégicas</li> <li>• Autonomia decisória</li> <li>• Liderança</li> </ul>                                                                                                                                | Fukuyama (2013); Cunha, Pereira e Gomide, (2017); Gomide, Machado e Albuquerque (2021); Pires e Gomide (2016); Souza (2020); Wu, Ramesh e Howlett (2015); Ramesh, Howlett e Saguin (2016); Wellstead, Stedman e Lindquist (2009); Chenboonthai e Watanabe (2018); Simão e Silveira (2021) |
|                                     | Recursos: Funcionários adequadamente qualificados                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|                                     | Processos: Aquisição e análise de informações em tempo hábil                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Capacidade Gerencial Individual     | Habilidades: Liderança e execução de funções gerenciais                                                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Acessibilidade às informações</li> <li>• Orientação Temporal</li> <li>• Construção de relacionamento</li> <li>• Gerenciamento de conflito</li> <li>• Habilidades em planejamento, gestão de recursos e de desempenho</li> </ul>                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|                                     | Recursos: Conhecimento técnico na área de gestão                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|                                     | Processos: Planejamento gerencial                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Capacidade Política Individual      | Habilidades: Conhecimento sobre o processo político e comunicação                                                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistemas de tecnologia da informação</li> <li>• Inovação e criatividade</li> <li>• Orientação para resultados</li> <li>• Recursos financeiros</li> <li>• Recursos humanos</li> <li>• Meios de comunicação interna e externa</li> <li>• Autonomia organizacional</li> </ul> | Centeno, Kohli e Yashar (2017); Gleeson (2009); Ramesh, Howlett e Saguin (2016); Wu, Ramesh e Howlett (2015); Rahim (1983), Harris <i>et al.</i> (2007); Hughes (2014); Pires e Gomide (2016); Chenboonthai e Watanabe (2018)                                                             |
|                                     | Recursos: Funcionários capacitados e acesso aos principais formuladores de políticas                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|                                     | Processos: Negociação e construção de consenso                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Capacidade Analítica Organizacional | Habilidades: Sistema de aquisição e processamento de informações                                                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistemas de tecnologia da informação</li> <li>• Inovação e criatividade</li> <li>• Orientação para resultados</li> <li>• Recursos financeiros</li> <li>• Recursos humanos</li> <li>• Meios de comunicação interna e externa</li> <li>• Autonomia organizacional</li> </ul> |                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|                                     | Recursos: Disponibilidade de pessoal e ferramentas para análise e avaliação de informações                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|                                     | Processos: Disseminação e avaliação de informações                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Capacidade Gerencial Organizacional | Habilidades: Cultura organizacional favorável à inovação e gestão                                                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistemas de tecnologia da informação</li> <li>• Mecanismos de interações com atores estatais e não-estatais</li> <li>• Construções de rede</li> <li>• Ambiente externo</li> <li>• Legitimidade e confiança</li> </ul>                                                      | Evans (1995); Gomide, Machado e Albuquerque (2021); Painter e Pierre (2005); Pires e Gomide (2016); Wu, Ramesh e Howlett (2015); Ramesh, Howlett e Saguin (2016); Ferris <i>et al.</i> (2005); Meier e O'toole (2003), Mintrom (2003); Chenboonthai e Watanabe (2018)                     |
|                                     | Recursos: Mobilização de informação, recursos humanos e financeiros                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|                                     | Processos: Coordenação externa e interna                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Capacidade Política Organizacional  | Habilidades: Comunicação e persuasão                                                                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistemas de tecnologia da informação</li> <li>• Mecanismos de interações com atores estatais e não-estatais</li> <li>• Construções de rede</li> <li>• Ambiente externo</li> <li>• Legitimidade e confiança</li> </ul>                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|                                     | Recursos: Legitimidade para o processo de política e mecanismo de troca de informações entre as partes interessadas       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|                                     | Processos: Comunicação interna e externa                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Capacidade Analítica Sistêmica      | Habilidades: coletar, analisar, avaliar e disseminar informações                                                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistemas de tecnologia da informação</li> <li>• Mecanismos de interações com atores estatais e não-estatais</li> <li>• Construções de rede</li> <li>• Ambiente externo</li> <li>• Legitimidade e confiança</li> </ul>                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|                                     | Recursos: Eficiência e transparência do sistema de informação, incluindo canais para participação das partes interessadas |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|                                     | Processos: coleta, processamento, avaliação e disseminação de informações                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Capacidade Operacional Sistêmica    | Habilidades: Comunicação e controle sobre as partes interessadas e construção e manutenção de relacionamentos             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistemas de tecnologia da informação</li> <li>• Mecanismos de interações com atores estatais e não-estatais</li> <li>• Construções de rede</li> <li>• Ambiente externo</li> <li>• Legitimidade e confiança</li> </ul>                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|                                     | Recursos: Construção de redes e clareza nas funções e responsabilidades                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|                                     | Processos: Comunicação e negociação                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Capacidade Política Sistêmica       | Habilidades: Permissão da participação das partes interessadas                                                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistemas de tecnologia da informação</li> <li>• Mecanismos de interações com atores estatais e não-estatais</li> <li>• Construções de rede</li> <li>• Ambiente externo</li> <li>• Legitimidade e confiança</li> </ul>                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|                                     | Recursos: Nível de participação das partes interessadas, apoio público e confiança                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|                                     | Processos: Participação das partes interessadas                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                           |

Fonte: Elaborado com base na literatura citada.

A entrevista semiestruturada foi construída em torno de um assunto, sobre o qual foi previamente organizado um roteiro com perguntas chave, acrescidas de outras questões ao longo da entrevista, sendo possível emergir informações de forma mais livre (MANZINI, 2004). Em termos operacionais, foram realizadas 12 entrevistas entre o período de setembro a dezembro de 2022. Todas as entrevistas foram realizadas de forma online. Para a condução das entrevistas, foi proposto um roteiro-guia constante no Apêndice A deste trabalho.

As entrevistas foram realizadas com a permissão prévia dos participantes e o tempo médio de duração de cada uma delas foi de uma hora. Todas foram gravadas, com autorização dos entrevistados, e, posteriormente, transcritas. O processo de transcrição da linguagem oral para a escrita envolve a reprodução escrita literal da linguagem, incluindo as repetições, vícios de linguagem, expressões regionais e marcadores discursivos que particularizam a oralidade (MEIHY; RIBEIRO, 2011). A textualização tornou a leitura mais fluida e compreensível, reduzindo os ruídos presentes na regionalidade, gírias e linguagem coloquial. Em seguida, os textos resultantes das transcrições foram codificados e categorizados, empregando a técnica de análise de conteúdo (BARDIN, 2011).

Como forma de definição do número de sujeitos entrevistados, utilizou-se o processo de amostragem por saturação, no qual se interrompe o processamento de novas observações e o recrutamento de novos participantes, na medida em que elementos novos não são mais apreendidos a partir do campo de observação (FONTANELLA *et al.*, 2011). No intuito de resguardar o anonimato dos entrevistados, ao enunciar a sua participação menciona-se o seu código, conforme elencado na Tabela 2.

Tabela 2. Codificação dos entrevistados

| <b>Código</b>         | <b>Lotação dos servidores</b>                                       |
|-----------------------|---------------------------------------------------------------------|
| Entrevistado 1 (E1)   | Superintendência de desenvolvimento e gestão estratégica de pessoas |
| Entrevistado 2 (E2)   | Superintendência de regulação econômica e governança regulatória    |
| Entrevistado 3 (E3)   | Ouvidoria                                                           |
| Entrevistado 4 (E4)   | Superintendência de arrecadação e fiscalização de receitas          |
| Entrevistado 5 (E5)   | Superintendência de outorga de títulos minerários                   |
| Entrevistado 6 (E6)   | Superintendência de fiscalização                                    |
| Entrevistado 7 (E7)   | Superintendência de ordenamento mineral e disponibilidade de área   |
| Entrevistado 8 (E8)   | Superintendência executiva                                          |
| Entrevistado 9 (E9)   | Superintendência de gestão administrativa                           |
| Entrevistado 10 (E10) | Coordenação da agenda regulatória                                   |
| Entrevistado 11 (E11) | Gerência Regional da ANM                                            |
| Entrevistado 12 (E12) | Regional da ANM                                                     |

Fonte: Elaborado pela autora.

Em relação à pesquisa bibliográfica, os dados foram coletados por meio de pesquisa em artigos publicados em periódicos nacionais e internacionais, nos anais de congressos, em teses e dissertações relacionadas ao tema pesquisado. Além de servir de base para a elaboração do referencial teórico, a pesquisa bibliográfica também forneceu dados sobre a conjuntura da ANM. Foi utilizada também a pesquisa documental, com vistas à obtenção de dados secundários a partir de materiais que não receberam tratamento analítico, cujas fontes são mais amplas e dispersas (GIL, 2002). Os documentos foram utilizados, principalmente, para caracterizar a capacidade organizacional da ANM, visto que permitem identificar o processo de transformação do departamento em agência, bem como a sua atual situação. A lista dos documentos analisados pode ser visualizada na Tabela 3. Assim, para atingir os objetivos da pesquisa, considerou-se a adoção de diversas fontes de dados, a chamada triangulação, permitindo diferentes maneiras de observar o objeto (STAKE, 1995).

Tabela 3. Lista de documentos analisados na pesquisa

| <b>Tipos</b>        | <b>Documentos</b>             | <b>Descrição</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|---------------------|-------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Instrumentos Legais | Projeto de Lei nº. 5.807/13   | Dispõe sobre a atividade de mineração, cria o Conselho Nacional de Política Mineral e a ANM, e dá outras providências                                                                                                                                                                                |
|                     | Lei nº. 13.540/17             | Altera as Leis nº 7.990/1989, e 8.001/ 1990, para dispor sobre a CFEM                                                                                                                                                                                                                                |
|                     | Lei nº. 13.575/2017           | Cria a ANM; extingue o DNPM; altera as Leis nº 11.046/2004, e 10.826/2003; e revoga a Lei nº 8.876/1994, e dispositivos do Decreto-Lei nº 227/1967 (Código de Mineração)                                                                                                                             |
|                     | Lei nº. 13.848/2019           | Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras                                                                                                                                                                                              |
|                     | Decreto nº. 9.587/2018        | Instala a ANM e aprova a sua Estrutura Regimental e o seu Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão                                                                                                                                                                                                |
|                     | Resolução ANM nº. 59/2021     | Regulamenta a celebração de Acordos de Cooperação Técnica entre a ANM e Estados, o Distrito Federal e Municípios para a cooperação mútua no desempenho de ações e atividades complementares e acessórias à fiscalização da atividade minerária, nos termos do artigo 2º, § 4º, da Lei nº 13.575/2017 |
|                     | Resolução ANM nº. 102/2022    | Aprova as alterações de quantitativos e a distribuição dos cargos comissionados de gerência executiva, de assessoria, de assistência e dos cargos comissionados técnicos e o novo Regimento Interno da ANM                                                                                           |
|                     | Projeto de Lei nº. 4.054/2019 | Modifica a Lei nº 8.001/1990, para vedar a limitação de empenho e movimentação financeira das ações orçamentárias da ANM que tenham como fonte de recursos a CFEM                                                                                                                                    |
|                     | Projeto de Lei nº. 1.689/2022 | Altera a Lei nº 11.046/2004, para dispor sobre a reestruturação remuneratória de planos de cargos e carreiras do quadro de pessoal da ANM                                                                                                                                                            |
|                     | Resolução ANM nº 2/2018       | Aprova as alterações de quantitativos de Cargos Comissionados de Gerência Executiva, de Assessoria, de Assistência e de Cargos Comissionados Técnicos, e o Regimento Interno da ANM                                                                                                                  |

Tabela 3. Lista de documentos analisados na pesquisa (continuação)

|                                                               |                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|---------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Acórdãos do TCU                                               | Acórdão nº. 2.604/2018                                                    | Auditoria - Exposição da Administração Pública Federal à Fraude e Corrupção                                                                                                                                                                                                           |
|                                                               | Acórdão nº. 2.914/2020                                                    | Primeira fase do acompanhamento realizado junto à ANM, com o objetivo geral de acompanhar a sua estruturação                                                                                                                                                                          |
|                                                               | Acórdão nº. 863/2021                                                      | Verificou que a correção de relevantes fragilidades nos passivos ambientais de mineração demanda ações de cunho legislativo                                                                                                                                                           |
|                                                               | Lista de alto risco da Administração Pública federal/2022                 | São apresentadas as áreas da Administração Pública federal em que o TCU identificou riscos que podem comprometer tanto a qualidade dos serviços ofertados pelo governo quanto a eficácia das políticas públicas                                                                       |
|                                                               | Relatório de Fiscalização/2019                                            | Subsídios técnicos para a comissão externa sobre o desastre de Brumadinho – 2019                                                                                                                                                                                                      |
|                                                               | Acórdão nº. 343/2019                                                      | Levantamento de auditoria com o objetivo de analisar os riscos inerentes à fiscalização, cobrança e arrecadação da CFEM                                                                                                                                                               |
|                                                               | Acórdão nº 1116/2020                                                      | Auditoria com o objetivo de verificar as providências já adotadas e aquelas a serem aplicadas para apurar as causas e responsabilidades pela catástrofe ocorrida em Brumadinho/MG, mitigar os danos gerados e evitar a ocorrência de novos incidentes graves em barragens de rejeitos |
|                                                               | Acórdão nº. 1889/2020                                                     | Auditoria para identificar os sistemas informacionais críticos da Administração Pública federal e elaborar diagnóstico da capacidade de fiscalização de suas unidades técnicas com foco em sistemas                                                                                   |
| Relatórios de Avaliação da Controladoria Geral da União (CGU) | Relatório de avaliação. Tarefa e-aud: 824722. Exercício 2019, 2020        | ANM. Auditoria Anual de Contas da Agência Nacional de Mineração do exercício de 2019.                                                                                                                                                                                                 |
|                                                               | Relatório de avaliação. Ordem de Serviço: 201801498. Exercício 2018, 2018 | Avalia a atuação da Superintendência da Agência Nacional de Mineração da Bahia na arrecadação e fiscalização da CFEM e TAH.                                                                                                                                                           |
|                                                               | Relatório de Avaliação: 905627. ANM. Exercício 2021, 2022                 | Avaliação sobre a transparência e a objetividade do processo decisório na ANM.                                                                                                                                                                                                        |
|                                                               | Relatório de Avaliação: 905619. ANM. Exercício 2021, 2021                 | Auditoria de Avaliação do Procedimento de “Oferta Pública e Leilão de Áreas em Disponibilidade”, realizado pela ANM                                                                                                                                                                   |
|                                                               | Relatório de avaliação nº 201801466. 2020                                 | Avaliação dos procedimentos de fiscalização e cobrança da CFEM                                                                                                                                                                                                                        |
| Relatórios                                                    | Governança regulatória no setor de mineração no Brasil, OCDE, Paris, 2022 | Identifica problemas, barreiras, falhas de implementação e ineficiências do marco regulatório do setor de mineração no Brasil                                                                                                                                                         |
|                                                               | Reforma regulatória, OECD, Fevereiro 2018                                 | Rumo a uma abordagem governamental abrangente para uma regulação com qualidade                                                                                                                                                                                                        |
|                                                               | Relatório de Gestão 2018. ANM, Brasília – DF, 2019                        | Relatório de Gestão de 2018 da Agência Nacional de Mineração (ANM)                                                                                                                                                                                                                    |
| Dados de servidores                                           | Painel Estatístico de Pessoal do governo federal                          | Dados estatísticos dos servidores federais                                                                                                                                                                                                                                            |

Fonte: Elaborado pela autora.

Os critérios para seleção dos documentos foram estabelecidos a partir da sua relação com os assuntos abordados. Para tanto, foram feitas buscas de instrumentos normativos

voltados para a regulação do setor minerário, bem como acórdãos e relatórios técnicos elaborados por órgãos de controle, como o TCU e a CGU, e por entidades externas, como a OCDE. Dados estatísticos dos servidores federais disponibilizados pelo Painel Estatístico de Pessoal do governo federal também foram utilizados como fonte de pesquisa.

Os dados coletados foram submetidos a uma análise estritamente qualitativa, com destaque para a análise de conteúdo, com vistas a proporcionar a interpretação das informações obtidas, possibilitando, assim, a descrição do conteúdo a ser analisado. Bardin (2011, p. 40) conceitua esse método como “um conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens”, de forma que o pesquisador possa inferir conhecimentos sobre o emissor da mensagem ou sobre seu meio. A operacionalização da análise seguiu as etapas indicadas por Bardin (2011) – pré-análise, exploração e análise do material e tratamento dos resultados. As categorias de análise referem-se às dimensões e indicadores dispostos na Tabela 1.

Ressalta-se, ainda, que esta pesquisa e seus respectivos instrumentos de coleta de dados foram submetidos à apreciação pelo Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da Universidade Federal de Viçosa, que emitiu parecer favorável à consecução do estudo. Dessa forma, pode-se afirmar que os instrumentos de coleta de dados aplicados seguiram os preceitos éticos da pesquisa científica.

## **5. RESULTADOS E DISCUSSÕES**

Esta seção está organizada em duas subseções. Na primeira discorre-se sobre a criação da ANM, a fim de compreender o contexto que levou à transformação do DNPM em agência reguladora, bem como os problemas que acompanham a agência desde a sua concepção. Na segunda subseção, com base na percepção dos servidores da agência, são caracterizadas as capacidades da ANM.

### **5.1. Marco legal da Mineração no país e a criação da ANM: construindo capacidades e assumindo velhas heranças**

Conquanto a mineração no Brasil esteja presente no contexto brasileiro desde o período colonial, a legislação que trata sobre esse assunto tem seu marco legal fundamentado, principalmente, nas constituições federais elaboradas ao longo dos anos e da necessidade de

regulamentar determinadas questões por meio de leis infraconstitucionais. Ademais, à medida que a extração de minério foi aumentando, novas previsões legais foram sendo suscitadas para adequar as normas ao cenário vivenciado.

A Constituição de 1934 instituiu a separação jurídica entre a propriedade do solo e a propriedade mineral, atribuindo à União a titularidade da propriedade mineral. No mesmo ano foi criado o Departamento Nacional da Produção Mineral (DNPM), que ficou encarregado de gerir e fiscalizar o exercício das atividades de mineração em todo o território nacional. Em 1937, a nova constituição autorizou o aproveitamento de jazidas minerais apenas a brasileiros ou empresas constituídas por brasileiros. Em 1940 foi editado, por meio do Decreto-lei nº. 1.985, o Código de Minas, que definiu os direitos sobre as jazidas e minas, estabeleceu o regime de seu aproveitamento e regulou a intervenção do Estado na indústria. No ano seguinte foi criada a Companhia Siderúrgica Nacional e, em 1942, a Companhia Vale do Rio Doce.

Já em 1946 a edição de uma nova ordem constitucional reabriu a mineração à participação do capital estrangeiro e uma tributação única foi estendida para todos os minerais do país. A partir de então, a atividade mineradora passou a ser potencializada pelo governo militar que, em 1960, criou o Ministério das Minas e Energia (MME) e o DNPM foi incorporado à sua estrutura. Visando adaptar o direito minerário à conjuntura da época, em 1967 foi editado o Decreto-lei n.º 227, chamado de “Código de Mineração”, o qual está em vigor até os dias atuais.

Na época o Estado passou a aplicar grandes recursos no setor e as empresas estrangeiras foram atraídas pelo crescimento econômico que caracterizou o início do período militar (PASSOS; COELHO; DIAS, 2017). Com o processo de redemocratização em 1988, limitou-se a atuação no setor minerário a apenas empresas brasileiras de capital nacional. A Constituição Federal de 1988 também instituiu o pagamento de uma Compensação Financeira pela Exploração dos Recursos Minerais (CFEM), que posteriormente foi regulamentada por leis infraconstitucionais.

Em 1994 foi recriado o DNPM, na forma de autarquia vinculada ao Ministério de Minas e Energia, com a finalidade de promover o planejamento e o fomento da exploração mineral e do aproveitamento dos recursos minerais e superintender as pesquisas geológicas, minerais e de tecnologia mineral, e, ainda, assegurar, controlar e fiscalizar as atividades de mineração. A Emenda Constitucional nº. 6/1995 também suprimiu os impedimentos ao capital externo na pesquisa e lavra de bens minerais, passando a exigir-se que a exploração de

recursos minerais fosse realizada por empresas constituídas no Brasil e aqui sediadas, sem a necessidade do capital ser nacional.

Vale destacar, nesse contexto, que a partir de 1990, o governo federal brasileiro começou a deflagrar um conjunto de reformas macroeconômicas de caráter liberal, que abriram a economia do país ao comércio internacional, criando oportunidades para que empresas estrangeiras entrassem no setor minerário nacional. Uma alteração relevante foi a privatização, em 1997, da Companhia Vale do Rio Doce, hoje chamada de Vale, maior exportadora de minério de ferro do mundo. Na mesma época, aliás, foram criadas as primeiras agências reguladoras no âmbito federal (PECI, 2007).

Na primeira década do século XXI, com a possibilidade de investimentos de capital estrangeiro nas atividades minerárias, seguida do crescimento da demanda internacional por minério, especialmente da China, e da sua elevação de preços dos produtos minerais, houve um *boom* das *commodities* minerais (MILANEZ, 2017; WANDERLEY, 2017), de modo que nos anos subsequentes a produção mineral brasileira mais que dobrou. Visando ampliar o setor e, assim, aumentar a arrecadação governamental, em 2011 o governo federal lançou o Plano Nacional de Mineração 2030 (PNM – 2030), cujo objetivo era nortear as políticas de médio e longo prazos que pudessem contribuir para que o setor fosse um alicerce para o desenvolvimento sustentável do país nos próximos anos.

Em 2013, consolidando as discussões sobre a necessidade de atualização das normas que disciplinam o setor mineral, foi apresentado à Câmara dos Deputados pelo Poder Executivo o Projeto de Lei nº. 5.807/13 (BRASIL, 2013), conhecido como o “Novo Marco Regulatório para a Mineração” (NMRM). A referida proposta previu regras processuais diferenciadas para a obtenção da licença de lavra, bem como a transformação do DNPM na Agência Nacional de Mineração (ANM).

Ainda em discussão na Câmara dos Deputados, a partir de novembro de 2015 a tramitação do projeto ficou paralisada, em razão do rompimento da barragem de rejeitos da mineradora Samarco, no município de Mariana-MG. Nessa época o país já começava a sofrer uma forte recessão econômica e política, que se intensificou. Em razão da estagnação do andamento do Projeto de Lei nº. 5.807/13 na Câmara dos Deputados, em julho de 2017 o governo federal editou as Medidas Provisória (MPs) nº 789, 790 e 791, com o intuito de alterar vários pontos do Código da Mineração de 1967 e leis afins. As MPs de nº. 789/2017 e 791/2017 foram convertidas, respectivamente, nas Leis nº. 13.540/17 (BRASIL, 2017c), e nº. 13.575/2017 (BRASIL, 2017b). Retomando parte do texto da MP nº. 790, que perdeu a sua

validade, em junho de 2018, o governo publicou o Decreto nº 9.406/2018 que regulamentou o Código da Mineração de 1967, ainda vigente. A Lei nº 13.540/2017 (BRASIL, 2017c) alterou as Leis nº 7.990/1989 e nº 8.001/1990, visando modificar as regras da CFEM. Já a Lei nº. 13.575/2017 (BRASIL, 2017b) criou a ANM e extinguiu o DNPM. O Regimento Interno da agência foi aprovado por meio da Resolução ANM nº. 2/2018 (ANM, 2018), com sua instalação e aprovação da estrutura regimental.

A agência reguladora é integrante da Administração Pública federal indireta, está submetida ao regime autárquico especial e vinculada ao MME. Ela acumula atribuições regulatórias, administrativas, financeiras, de supervisão, promoção e suporte, e de emissão de concessões, títulos e certificados. Dentre as suas funções está a de implementar a política nacional para a mineração, fiscalizar a atividade de mineração, regular, fiscalizar, arrecadar, constituir e cobrar os créditos decorrentes da CFEM, bem como conceder licenças de exploração para todas as substâncias minerais e incentivar a competição econômica entre os agentes do setor.

Segundo informado pelos entrevistados, os servidores do antigo DNPM tiveram um papel e participação importante no processo de transformação do departamento em agência reguladora; tal medida, aliás, foi uma demanda que também partiu deles. Conforme mencionado por E3, esse processo de transformação foi encabeçado por uma associação dos servidores efetivos do DNPM, que estava mais à frente que os diretores, que na época ainda não tinham mandato e ocupavam o cargo “só por indicação política, então eles tinham um certo receio de exposição”.

Na visão de E5, o antigo DNPM era “praticamente uma agência reguladora”, entretanto, não possuía esse “*status*”. Isso porque, “a mineração não era algo muito bem-visto do ponto de vista ambiental, então graças a isso ela não foi alçada ao nível de agência”. Para E6, “houve um enfraquecimento do setor por falta de política pública”. No seu entendimento, as agências reguladoras foram criadas por uma necessidade do momento, visto que o estado foi se retirando de determinadas atividades produtivas, “já a atividade de mineração sempre foi privada desde o início”, por isso, não houve interesse em criar uma agência para regular essa área. Entretanto, a transformação se fez necessária pelo reconhecimento efetivo de agência reguladora de fato e de direito e pela diminuição da interferência política (E4).

Os entrevistados relataram, de modo geral, que um dos fatores principais que deram ensejo a essa demanda de transformação de departamento em agência foi a necessidade dos servidores de equiparar os seus salários aos que estavam sendo pagos pelas demais agências

reguladoras federais (E3; E8; E9). A lei de criação das carreiras do DNPM teria sido criada à “imagem e semelhança, inclusive nos centavos” da lei das criações de carreiras das agências reguladoras, porém, a partir de 2008, nas negociações sindicais, houve um descolamento, pois as agências conseguiram percentuais maiores do que o DNPM, que ficou com salários menores (E3; E5; E1). Desde então, por mais que os reajustes salariais fossem lineares, os salários dos servidores do DNPM ainda ficavam menores que a remuneração das demais agências reguladoras (E3; E9).

Os funcionários que contribuíram para o processo de transformação foram à Câmara dos Deputados, Senado, Casa Civil e Ministério do Planejamento, para discutir estrutura e como trabalhariam (E3). Foram eles, inclusive, que elaboraram a minuta da Lei de Criação da ANM. O entrevistado acrescenta, ademais, que o modelo de regulação nacional teria sido primeiramente pensado para mineração, no entanto, na época em que as primeiras agências reguladoras foram criadas “foi feito um lobby contrário, porque o pessoal estava seguro, na zona de conforto enquanto departamento”, pois era o mais antigo da esplanada dos ministérios, por esses motivos os servidores foram contra (E3).

Com o passar dos anos, espelhando-se em outras agências reguladoras federais, os servidores do DNPM passaram a defender que o modelo de regulação era o mais adequado para a mineração, justamente por trazer segurança jurídica, estabilidade nas decisões, que passariam a ser colegiadas e não monocráticas, razão pela qual a estrutura de departamento não seria mais segura e adequada para o trabalho por eles realizados (E3).

Segundo informado por E3, “houve um alinhamento dos astros” em 2017, permitindo que a antiga demanda dos servidores pela transformação fosse atendida: havia um ministro de Minas e Energia jovem, interessado na mineração, tinha, também, um Secretário de Geologia e Transformação Mineral no MME que estava muito interessado no avanço da mineração e, “como energia sempre foi protagonista e minas sempre ficou muito renegada, eles queriam trazer um pouco mais de equilíbrio, dar um pouco mais relevância para a pasta de mineração” (E3). Tudo isso, aliado à organização dos servidores e com o apoio, ainda que indireto, da Diretoria que estava à frente do DNPM, favoreceu a edição da Medida Provisória pelo presidente Michel Temer e a sua conversão em lei pelo Congresso Nacional, propiciando finalmente a criação da ANM. E8 acrescenta que “acabou sendo uma vontade política”, pois havia um plano nacional de mineração feito pelo Ministério de Minas e Energia que previa a transformação de departamento em agência.

Os entrevistados relataram que os servidores do DNPM aceitaram bem o processo de transformação do departamento em agência, “em especial com o sonho dourado de ter o mesmo salário, a mesma estrutura das demais agências, ter o mesmo orçamento das demais agências, então era algo que a gente sonhava”. A experiência vivenciada, segundo E3, teria sido “extremamente exitosa, com um parêntese: o departamento foi transformado em agência, mas herdou toda a estrutura orçamentária, de pessoal e de cargos do departamento. Não foi feito uma oxigenação nisso”. Consoante afirmado por E1, muitos comentavam que “só mudou a placa”, pois, a condição real de trabalho das pessoas não foi mudada; o marco legal, a estrutura, os recursos e os salários eram os mesmos, apesar de as pessoas terem mais atribuições e de os controles serem muito mais rígidos, impactando na gestão (E4).

A equiparação salarial dos servidores estava prevista na lei de criação, que depois virou Medida Provisória, contudo, foi vetada pelo Presidente Michel Temer, por vício de iniciativa, pois teria que ser uma proposta do executivo e não do legislativo. Em virtude disso, não prosperou e, também, não constou no texto da Medida Provisória editada. De fato, conforme ponderado pela Controladoria Geral da União em Relatório de Avaliação (BRASIL, 2020b), os servidores da ANM não foram contemplados com melhoria salarial na transformação de DNPM em agência reguladora. No Decreto nº 9.587/2018 (BRASIL, 2018a) que regulamentou a criação da ANM não constam artigos sobre a remuneração dos servidores e da contratação de temporários, a exemplo dos decretos regulamentadores de outras agências reguladoras federais, que possuem dispositivos sobre o assunto.

Além de contribuírem para o processo de transformação do departamento em agência, os servidores também ajudaram na elaboração do primeiro Regimento Interno da ANM (E3; E8). Como a lei de criação foi promulgada em 27 de dezembro de 2017 e houve um período de transição até 5 de dezembro de 2018, para organização da estrutura da agência foi montado um comitê, que fez *benchmark* com as demais agências reguladoras para definição da estrutura, pessoal e distribuição nacional de como a agência funcionaria (E3; E8).

Apesar de todo esse esforço dos servidores para a criação da ANM, eles “ainda têm salário de tabela de departamento, enquanto as demais agências têm uma tabela salarial muito superior”, o que, segundo os entrevistados, traz desmotivação e incômodo. Na visão de E1, houve uma “mudança com custo zero, o que quer dizer que o governo não injetou recursos para que uma agência fosse estruturada”, como, por exemplo a quantidade de cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS), que continuou sendo a mesma. Tudo isso acaba

gerando muita frustração, juntamente com a defasagem salarial, que é “cerca de 30% a 40%”, em relação às demais agências (E1).

No mesmo sentido, E4 acrescenta que os servidores ganharam várias competências e atribuições, em virtude da criação de uma nova estrutura que não existia no antigo DNPM, entretanto, há uma dificuldade muito grande de falta de servidor. Em 2010, por exemplo, depois do concurso, o departamento chegou a quase 1.200 servidores e, atualmente, são apenas cerca de 670. Por isso, apesar dos esforços dos serviços para a realização da transformação, no seu entendimento, não houve “um estudo sério do governo federal”, pois criou-se a ANM, fez a sua regulamentação, mas não lhe deram “a menor estrutura para de fato formar uma agência reguladora” (E4). Do mesmo modo, para E10, “mudou de nome, personalidade jurídica, mas não mudou, de fato, a cultura regimental”. Para o entrevistado, o governo também “não está muito focado no aparelhamento do estado para fortalecer as instituições de regulação e fiscalização, pelo contrário ele está sucateando”.

Segundo E1, com a criação da ANM houve uma melhoria na gestão e qualificação do gerenciamento corporativo. De fato, conforme apontado pela CGU (2020), houve uma evolução na capacitação dos servidores, havendo necessidade de previsão de atividades de capacitação voltadas para a área de tecnologia da informação. Os entrevistados também destacaram que ocorreram avanços promissores em relação à transparência e governança, à gestão de pessoas (E2) e à descentralização do licenciamento ambiental (E6), além de uma regulação mais eficiente do setor de mineração, com a criação de normas e padrões para a exploração mineral e fiscalização mais rigorosa das atividades mineradoras (E10).

Além disso, a agência tem trabalhado para melhorar a segurança das atividades de mineração, visando reduzir acidentes e danos ambientais (E10). A possibilidade de se ter decisões colegiadas e o protocolo digital, que permitem uma análise mais técnica e participativa das decisões, e a possibilidade de fazer requerimentos de qualquer lugar do mundo, a qualquer hora, em razão da informatização dos sistemas, também são apontados como melhorias (E3). E8 destaca que a transformação da ANM em uma agência reguladora que fica equidistante do governo, dos cidadãos e das empresas, diferentemente do modelo de departamento anterior, em que esses mundos coabitavam, foi um grande avanço.

Corroborando o que órgãos de controle como o TCU e a CGU já apontaram, os entrevistados mencionaram as inúmeras deficiências que persistem, mesmo após a criação da ANM. Segundo E3, os principais desafios enfrentados pela agência são a falta de investimento em concursos públicos para preenchimento de cargos, o que resultou na perda de

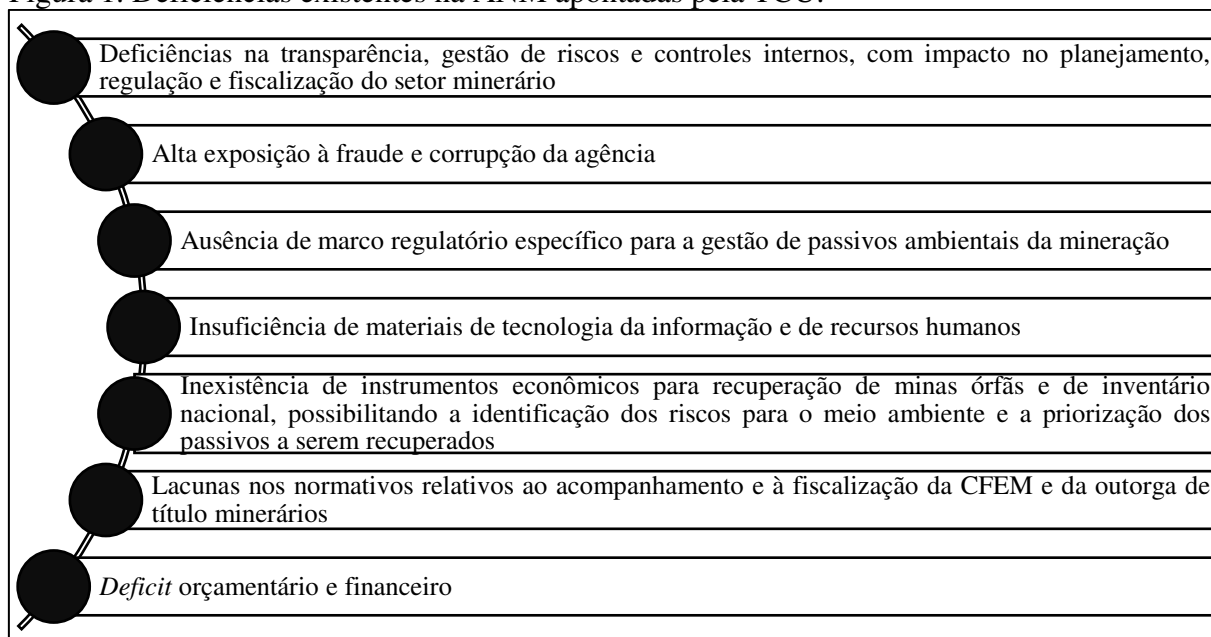
mais de 50% do efetivo, e a falta de recursos para investir em tecnologias. A situação de precariedade, entretanto, não é recente, mas se agravou nos últimos anos devido à crise econômica e orçamentária enfrentada pelo país.

E8, no mesmo sentido, ressalta que a falta de extensão da estrutura organizacional da ANM após a mudança de departamento para agência, pode afetar a qualidade do gerenciamento de projetos, uma vez que há mais atribuições sendo realizadas com menos recursos. Conforme o entrevistado, além da falta de manutenção da estrutura organizacional após a mudança de departamento para agência, há, ainda, vários desafios a serem superados, como a falta de estrutura para atender a demanda do mercado de forma mais eficiente, bem como a falta de servidores e de estrutura física adequada em algumas regionais da ANM, que enfrentam problemas como pouco espaço e recursos para garantir a segurança dos servidores.

A CGU (BRASIL, 2020b), ao apresentar auditoria Anual de Contas da ANM, do exercício de 2019, registrou problemas semelhantes aos mencionados pelos entrevistados. A falta de recursos humanos em diferentes áreas da agência foi reiterada por todos os entrevistados, o que, na visão deles, afeta diretamente a capacidade da ANM de cumprir suas funções e os prazos, pois é um obstáculo para a arrecadação, fiscalização e análise de requerimentos e concessões de lavra que estão parados há anos. E6 indica que dobrar o quadro de pessoal seria um começo para melhorar a situação, assim como a digitalização dos processos (E8). A propósito, as dificuldades com a informatização, sistemas e tecnologia da informação também foram muito citadas pelos entrevistados como problemas a serem enfrentados, pois, apesar dos avanços na implementação de novas tecnologias, ainda precisa de mais automação para lidar com o grande volume de trabalho (E10).

Tais problemas, aliás, são reiterados em acórdãos do TCU (Acórdãos nº. 2.604/2018, nº. 2.914/2020 e nº. 863/2021), que ao elaborar uma lista de alto risco da administração pública federal (BRASIL, 2022c), apontou que a estruturação da ANM possui os problemas ilustrados na Figura 1. Para o referido Tribunal, a criação recente, o grande poder de regulação sobre a atividade privada, o tamanho do setor minerário e a falta de *expertise* técnica e profissional suficiente para cumprimento de suas funções regulatórias e fiscalizatórias aumentam o risco de comprometimento da independência decisória da agência (BRASIL, 2022c).

Figura 1. Deficiências existentes na ANM apontadas pela TCU.



Fonte: Elaborado pela autora com base no TCU (BRASIL, 2022c).

A ausência de equiparação salarial e a baixa remuneração também são informados pelos agentes como fatores que podem afetar a motivação dos funcionários (E1; E4; E11), assim como a necessidade de mais recursos financeiros e autonomia orçamentária (E1; E9; E4). Para E3, apesar da importância da mineração como a segunda indústria mais importante para o país, os políticos não investem na regulação desse segmento, havendo por parte dos governos uma “má vontade”. Na visão de E5, a ANM tenta, mas não consegue abranger todas as necessidades que a sociedade exige, devido à falta de pessoal, estrutura e orçamento. Segundo o entrevistado, a ANM foi criada com base na estrutura do antigo DNPM, o que a torna “capenga”.

Consoante registrado pela CGU (BRASIL, 2020b, p. 40), “a equiparação salarial com as demais agências reguladoras representa um dos principais desafios para estancar a evasão dos servidores, atrair profissionais qualificados e garantir a isonomia de tratamento”. Quanto ao ponto, como não tem autonomia para resolver a questão, a ANM, por meio de seus Diretores e Superintendentes, realizou reuniões com o Ministério da Economia, Ministério de Minas e Energia, Casa Civil da Presidência da República, no sentido de buscar articular a resolução dessa situação, contudo, ainda não houve sucesso ou sinalização concreta de avanço.

E12 também registrou que a criação da ANM envolveu uma transição difícil, especialmente em relação à cultura do antigo órgão, criado em 1934, pois muitas coisas estão arraigadas na cultura da instituição anterior. Além disso, há dificuldade em buscar uniformização da agência nacional como um todo, uma vez que cada unidade do DNPM criou uma cultura diferente. Um dos principais desafios mencionados pelo entrevistado é a questão legislativa, uma vez que a ANM ainda está presa a um código de 1967, o que limita a capacidade da agência de implementar mudanças e avançar em agendas importantes.

No mesmo sentido, E10 aponta que o amadurecimento institucional da agência “está acontecendo a passos rasos”, visto que há servidores que ainda estão acostumados com a forma de trabalho de um departamento. Do ponto de vista de estruturação do processo regulatório, especialmente por meio da implementação de uma agenda que dá sustentação para a criação de normativos, o referido entrevistado, assim como E2, entendem que houve grandes avanços, sendo que, “os servidores que estão envolvidos e que têm a oportunidade de colaborar, de receber capacitação, são muito receptivos” (E10). Já aqueles que estão mais afastados desse processo regulatório “ainda veem com desconfiança”, seja por “uma falta de acesso à informação” ou por não estarem vivenciando toda essa mudança (E10).

Vale destacar que, meses após a instalação da ANM, mais precisamente, em 25 de janeiro de 2019, ocorreu o rompimento da barragem de rejeitos de mineração na cidade de Brumadinho/MG, trazendo prejuízos incalculáveis, como em 2015, na cidade de Mariana/MG. Para evitar outros desastres, a agência editou novas regulamentações tratando sobre a segurança das barragens de mineração (OCDE, 2022). Os rompimentos de barragens de rejeitos que mancharam ainda mais a história da mineração no Brasil revelaram uma combinação de fraco desempenho da agência somado à negligência das empresas privadas quanto à gestão e comunicação de riscos (OCDE, 2022; BRASIL, 2019e).

Ao herdar todo o acervo técnico, documental, patrimonial e funcional do DNPM, a ANM também assumiu o déficit institucional existente no departamento, fato este, inclusive, reiterado pelos entrevistados e pelo TCU em auditorias realizadas, que listam problemas orçamentários e financeiros, limitações no quadro funcional (quantitativo e capacitação dos servidores) e alta exposição à fraude e corrupção (BRASIL, 2020e). A propósito, para tentar amenizar a precariedade na fiscalização no setor mineral, em 2021 a ANM publicou a Resolução nº. 59/2021 (ANM, 2021), concedendo aos entes federados, a possibilidade de assumir essa função, por meio da formalização de convênios. Adiciona-se, ainda, que o

primeiro concurso para os quadros específicos da ANM foi aberto somente em 2021, com 40 vagas para especialista em recursos minerais.

Em 2022 a OCDE publicou o relatório “Governança Regulatória no Setor de Mineração no Brasil”, que identifica problemas, barreiras, falhas de implementação e ineficiências que atingem o marco regulatório do setor mineral, bem como avalia a forma de administração da ANM. A Tabela 4 lista os principais problemas verificados na avaliação feita pela organização, que, inclusive, foram reiterados pelos entrevistados.

**Tabela 4. Problemas gerais identificados pela OCDE na ANM**

|                                                                                                                                                                                                                                               |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>1. Percepção negativa do público em relação às atividades de mineração no Brasil</b>                                                                                                                                                       |
| <b>2. Necessidade de atualização do Código de Mineração e recursos complementares para garantir a gestão de riscos críticos</b>                                                                                                               |
| <b>3. Implementação insuficiente da estrutura regulatória sobre segurança de barragens de rejeitos</b>                                                                                                                                        |
| <b>4. Falta de complementação das disposições relacionadas ao impacto ambiental das barragens de rejeitos e publicação de regulamentos específicos para seu encerramento</b>                                                                  |
| <b>5. Poucas regulamentações de mineração centradas no controle de riscos críticos e prevenção de acidentes</b>                                                                                                                               |
| <b>6. Ausência de uma estrutura regulatória especializada que promova a conformidade com a regulamentação de segurança e meio ambiente para a mineração artesanal de pequena escala</b>                                                       |
| <b>7. Falta de implementação de plano para promover a formalização de garimpeiros que realizam atividades de mineração artesanal e necessidade de aumento dos incentivos de formalização do negócio</b>                                       |
| <b>8. Medidas insuficientes para combater a mineração ilegal</b>                                                                                                                                                                              |
| <b>9. Diminutos esforços de implementação de uma cultura eficaz de formulação de regras com base em fatos e boa governança regulatória</b>                                                                                                    |
| <b>10. Falhas na coleta e processamento de dados e informações de uma maneira eficiente e confiável, levando a uma tomada de decisão não baseada em fatos</b>                                                                                 |
| <b>11. Falta de programas de financiamento adequados e medidas discricionárias por parte da administração federal</b>                                                                                                                         |
| <b>12. Restrições significativas de funcionários, que acaba limitando sua capacidade de cumprir responsabilidades</b>                                                                                                                         |
| <b>13. Não aceitação total das novas atribuições e ações da ANM pelas partes interessadas do setor público na indústria de mineração</b>                                                                                                      |
| <b>14. Enfraquecimento da coordenação entre as instituições brasileiras na regulamentação de padrões ambientais e de segurança no setor de mineração, com foco na redução de burocracia para empresas e aumento de eficácia das políticas</b> |
| <b>15. Necessidade de melhora das atividades de fiscalização e inspeção e esforços adicionais para simplificar as licenças, autorizações e permissões para iniciar e realizar operações de mineração</b>                                      |
| <b>16. Dificuldade para progredir nos planos de simplificação e digitalização da ANM, em razão de restrições financeiras e falta de adoção de novas ferramentas</b>                                                                           |

Fonte: Elaborado pela autora com base na OCDE (2022).

Extraí-se do resgate histórico apresentado que nos últimos anos o panorama econômico e institucional do setor minerário tem passado por grandes mudanças. Várias regulamentações foram editadas, tendo a criação da ANM significado uma alteração relevante nesse cenário. A necessidade de uma autarquia blindada de influências políticas e que atuasse de modo mais eficiente era uma demanda antiga do setor, que se materializou por meio da criação da agência reguladora em 2017. Em relatórios anteriores, o TCU verificou que a

ausência de estrutura adequada no DNPM propiciou diversas deficiências no planejamento, regulação e fiscalização do setor mineral, acarretando prejuízos à arrecadação e à sociedade.

Estrutura orçamentária e financeira e de recursos humanos com limitações significativas, bem como insuficiência de materiais e de tecnologia da informação eram deficiências que existiam na estrutura do DNPM e já impactavam o seu desempenho. Apesar de nova, a ANM carrega, desde a sua concepção, as velhas heranças do extinto DNPM. Há, ainda, uma insatisfação por parte dos seus servidores, que contribuíram para a transformação do departamento em agência almejando equiparação salarial com os servidores das agências reguladoras. Porém, apesar das atribuições terem aumentado, os salários não foram valorizados.

Partindo desse contexto, na próxima seção analisam-se as capacidades analíticas, gerenciais e políticas da agência, bem como as suas interações com os recursos e processos existentes nos níveis individuais organizacionais e sistêmicos.

## **5.2. Capacidades estatais da ANM: uma análise da capacidade analítica, gerencial e política**

Os atores políticos são essenciais para impulsionar mudanças nas políticas públicas (CENTENO; KOHLI; YASHAR, 2017; WU; RAMESH; HOWLETT, 2015; RAMESH; HOWLETT; SAGUIN, 2016). A adoção de uma perspectiva multinível sobre as capacidades estatais permite analisar exatamente como e em que níveis de distinção as atividades realizadas pela ANM podem ser alcançadas. A literatura indica que o sucesso na formulação e implementação de políticas em geral depende da interação de capacidades analíticas, gerenciais e políticas por parte de atores políticos individuais, organizações e sistema político (WU; RAMESH; HOWLETT, 2015; CHENBOONTHAI; WATANABE, 2018). Essas capacidades abrangem uma variedade de recursos analíticos, necessários para ajudar a gerar políticas tecnicamente sólidas, incluindo as capacidades gerenciais, que permitem a alocação eficaz de recursos estatais, garantindo que a política seja implementável, e as capacidades políticas, que delineiam o espaço de formulação onde se precisa coordenar, criar e implementar os planos, dando sustentação à política (HOWLETT; RAMESH 2015; HOWLETT; MUKHERJEE, 2016).

A dimensão analítica da capacidade estatal refere-se às habilidades e recursos relevantes que permitem que os profissionais adquiram e utilizem conhecimento relevante

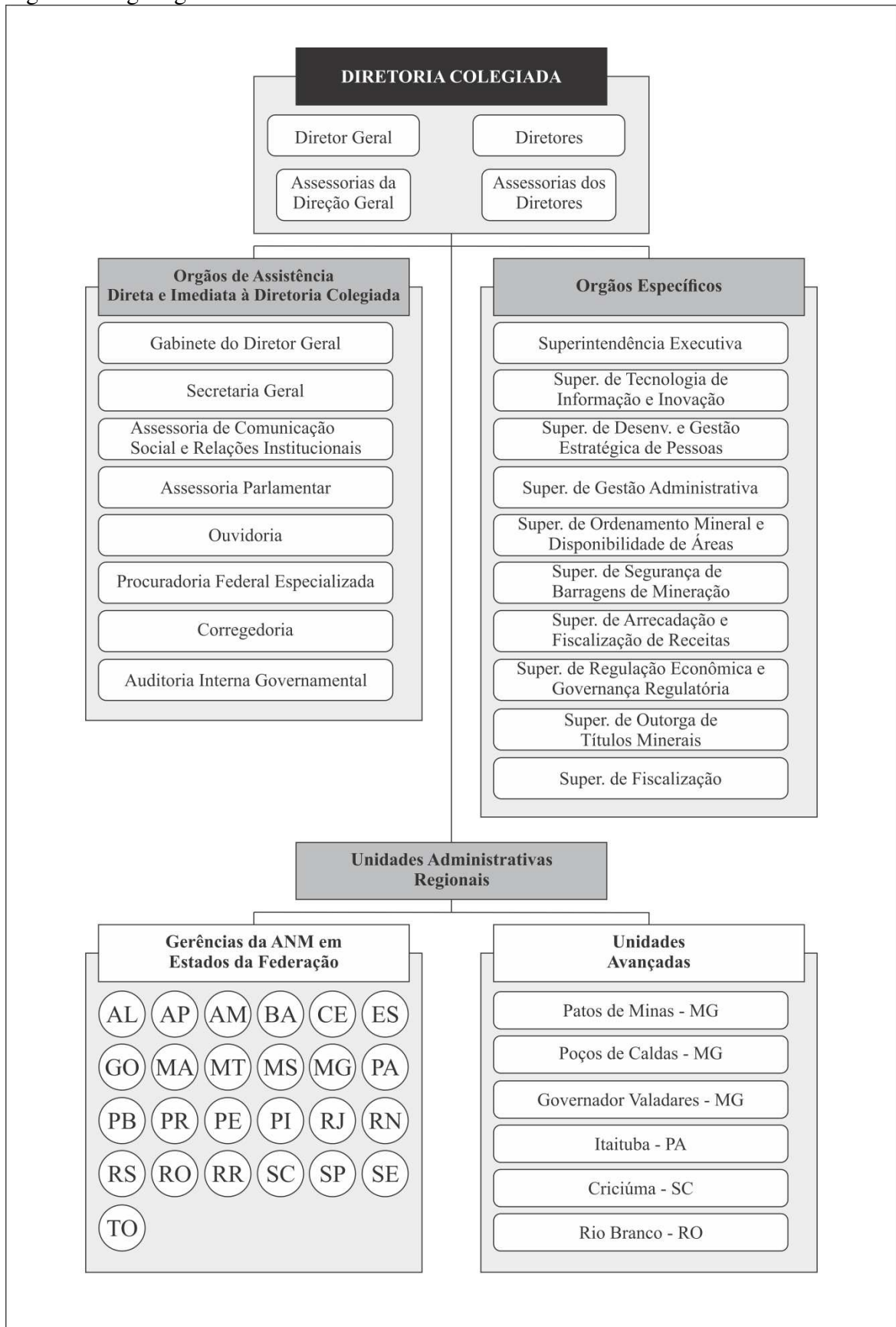
para a política. No que se refere a esse ponto, a pesquisa solicitou aos entrevistados que caracterizassem seu trabalho quanto às principais responsabilidades e tarefas, fonte de informações utilizadas e orientação temporal do serviço (RAMESH; HOWLETT; SAGUIN, 2016; WU; RAMESH; HOWLETT, 2015, 2009; WELLSTEAD; STEDMAN; LINDQUIST 2009; BHATTA 2002). O histórico educacional e o treinamento formal também são avaliados para fornecer uma indicação do estoque de conhecimento dos profissionais (EVANS; RUESCHMEYER; SKOCPOL, 1985; EVANS; RAUCH, 1999; FUKUYAMA, 2013).

Em termos de estrutura organizacional, enquanto o DNPM era dirigido por um diretor-geral, cargo em comissão demissível *ad nutum*, a ANM possui uma Diretoria Colegiada que é responsável pela alta administração e pela integração entre as demais unidades organizacionais. Ela é composta pelo Diretor-Geral e por quatro Diretores indicados pelo Presidente da República e nomeados após aprovação do Senado Federal, com mandatos de quatro anos, não coincidentes. A Diretoria Colegiada possui assessorias e órgãos de assistência direta e imediata próprias, conforme esboçado na Figura 2. No segundo nível hierárquico, estão as dez superintendências, constituídas por cargos Comissionados de Gerência Executiva, conforme previsto na Lei nº 9.986/2000. As superintendências são unidades executivas com atribuições de planejamento, execução e monitoramento de processos de natureza técnica ou administrativa, segundo sua especialidade funcional, subordinadas à Diretoria Colegiada.

A ANM possui, ainda, vinte e cinco unidades administrativas regionais, sendo que cada uma delas está localizada em um estado diferente, e mais seis unidades avançadas. Elas são responsáveis por realizar, sob a gestão da respectiva Superintendência, atividades relacionadas a arrecadação, cobrança, outorga, fiscalização, atendimento ao cidadão usuário e análise da legalidade dos atos, no âmbito de sua circunscrição. Estão subordinadas às orientações técnicas das Superintendências e às orientações normativas da Diretoria Colegiada da ANM.

Essa estrutura organizacional da agência foi definida em abril de 2022, por meio da Resolução ANM nº. 102/2022 (ANM, 2022), que promoveu alterações quantitativas e distribuição dos cargos comissionados. Tal norma, aliás, instituiu o novo Regimento Interno da agência, que havia sido elaborado em 2018, em razão da necessidade de melhor definição dos papéis de determinados setores e de áreas que precisavam ser priorizadas, seguindo orientações dos órgãos de controle.

Figura 2. Organograma da ANM



Fonte: Elaborado pela autora com base no Regimento Interno da ANM.

Conforme é possível notar, a ANM possuiu uma estrutura organizacional abrangente e diversificada, que demanda uma gama de servidores qualificados e com diferentes habilidades. Entretanto, a criação da agência reguladora, em substituição ao DNPM, trouxe um conjunto de novas obrigações de natureza regulatória, que os servidores da entidade não desempenhavam à época, como, por exemplo, a elaboração de análise de impacto regulatório na formulação de atos normativos, além do fortalecimento das instâncias de transparência e participação social, como audiências e consultas públicas (E2 e E10). A entrada em vigor da Lei nº 13.848/2019 (BRASIL, 2019a), Lei Geral das Agências Reguladoras, também adicionou uma série de novas exigências e obrigações no funcionamento e organização da agência.

Ademais, novas atribuições foram destinadas ao então DNPM, nos últimos anos, com o advento da Política Nacional de Segurança de Barragens (BRASIL, 2020e). Ambas as regulamentações foram posteriores ao último concurso realizado na instituição, que ocorreu em 2009. Soma-se, ainda, o fato de que a própria estrutura de agência reguladora é mais complexa e robusta do que a estrutura de Departamento. Apesar disso, embora as atribuições da agência e, por consequência, dos servidores, tenham aumentado ao longo do tempo, o quadro de pessoal e ações de capacitação, bem como a quantidade de cargos para supervisionar e chefiar essas novas atividades, não acompanharam essa expansão, o que, segundo o TCU (BRASIL, 2020e), compromete a atuação da entidade desde a sua criação.

Especificamente sobre a qualificação dos servidores da ANM, conforme dados constantes no Painel Estatístico de Pessoal do governo federal, relativos ao mês de março de 2022, a ANM possui em seu quadro funcional 1.459 servidores. Deste número, 697 contam com ensino superior completo, sendo que destes, 227 possuem pós-graduação ou especialização. Ocorre, porém, que do total de servidores, mais de seiscentos pertencem à categoria de anistiados, que são servidores oriundos das extintas Companhia Vale do Rio Doce e Companhia Brasileira de Projetos Industriais, que passaram a fazer parte do DNPM em 2010. Grande parte deles estão cedidos, porém, sendo geridos pela agência. A maioria dos anistiados está com idade avançada, não reunindo formação e/ou capacitação específica para contribuir em um setor que exige elevado grau de conhecimento técnico sobre os processos minerários (BRASIL, 2020e).

Além da problemática jurídica que envolve os empregados anistiados, o TCU (BRASIL, 2020e) aponta que há um custo orçamentário e operacional de gestão administrativa desse quadro imposto à ANM. As Gerências Regionais em que há maior

quantidade de anistiados encontram-se em Minas Gerais e Espírito Santo, que tiveram a sua estrutura e os custos operacionais expandidos para suportar o recebimento desses empregados. Eles são regidos pelo regime celetista, não sendo estatutários como os demais servidores. Com o ingresso desses anistiados no orçamento do antigo DNPM, a autarquia teve que readequar os processos de gestão de pessoas, de modo a contemplar o regime celetista.

A permanência desses empregados na folha de pagamento da agência pode, ainda, mascarar a real necessidade de concurso público, bem como dificultar a contratação de novos servidores, visto que, numericamente, eles compõem a força de trabalho da agência e praticamente dobram o quantitativo de servidores. Tal número, todavia, não representa a realidade da estrutura de pessoal da entidade, pois os anistiados não podem ser designados para áreas fins, devendo ser lotados na área administrativa, uma vez que não constam na carreira da autarquia.

Conforme registrado pelo TCU (BRASIL, 2020e) e apontado pelo entrevistado E12, a maioria desses servidores tem mais de 60 anos e são ocupantes de cargos de nível auxiliar e médio. Devido à idade e à capacidade física e cognitiva dessas pessoas, elas não são bem aproveitadas dentro da agência. Segundo E12, a sua regional já foi questionada se seria “uma casa de acolhimento de idosos” e se realmente havia falta de pessoas, ante a quantidade de pessoas no local.

Em termos de escolaridade dos servidores que constam no efetivo da agência, 697 possuem ensino superior completo, sendo que, deste número, 227 possuem algum tipo de pós-graduação ou especialização. Conforme a CGU (BRASIL, 2018b), em comparação com as demais agências reguladoras brasileiras, há uma baixa qualificação dos servidores da ANM. Os impactos decorrentes desse problema relacionam-se com a assimetria de conhecimento que pode haver entre regulado e regulador. Isso porque, existe uma dificuldade comum a todas as agências que regulam setores econômicos, que é caracterizada pelo maior conhecimento que dispõem as empresas que exploram o setor em relação aos reguladores (BRASIL, 2018b). Ainda segundo o órgão de controle, o envelhecimento e a baixa qualificação do quadro da ANM em comparação com as demais agências federais brasileiras podem ser explicados pela diferença no ingresso de servidores por meio de concurso público nos últimos anos.

Destaca-se, no entanto, que foi implementado pela agência um Plano Anual de Capacitação, cujo objetivo é o desenvolvimento profissional e pessoal dos colaboradores da organização, por meio do aperfeiçoamento de atividades administrativas e finalísticas. As

capacitações, segundo a CGU (BRASIL, 2020b), abrangeram os Diretores, Superintendentes, Gerentes Regionais, gestores operacionais e técnicos de todas as carreiras, além da participação externa de servidores em Seminários, Workshops e Simpósios na área de mineração.

Conforme relatado por E1, a capacitação, por causa da pandemia, passou a ser *online*, permitindo acesso a todos os servidores das regionais, sendo que a “adesão não é ruim, e mais de 60% dos servidores já participaram de alguma ação de capacitação”. Na visão de E11, a ANM tem uma política de qualificação para os seus servidores e incentiva a capacitação, mas é de responsabilidade de cada um buscá-la, inclusive, para ganhar a gratificação paga pela agência. Para o entrevistado E10, as capacitações têm dado bons resultados e são importantes para a mudança de cultura na organização.

O TCU (BRASIL, 2020e) ressalta que na agência há, de maneira geral, reduzido investimento em capacitação e que qualificação depende da disponibilidade financeira e, em parte, da iniciativa do próprio servidor. A propósito, os entrevistados mencionaram, no geral, que não houve um incentivo direto da agência para melhora da qualificação e que buscaram realizar especializações por conta própria. Ressaltaram, contudo, que a realização de cursos, como pós-graduação, enseja o pagamento de uma gratificação salarial pela agência.

Segundo recomendação da OCDE (2022), a agência demanda um forte programa de treinamento para seus servidores, pois o setor de mineração é particularmente técnico e envolve atividades de alto risco e muitos setores diferentes. Atenção especial deve ser dada, também, aos funcionários localizados nos escritórios regionais, que lidam diretamente com mineradoras e operações de mineração, mas que muitas vezes não têm os recursos necessários para gerenciar processos da maneira mais eficiente e adequada (OCDE, 2022).

No que diz respeito à orientação temporal no tempo, os entrevistados relataram que, no geral, trabalham em atribuições de curto prazo, que demandam um atendimento mais rápido e eficaz. Entretanto, a deficiência nos sistemas de tecnologia da informação da agência impacta na capacidade de atendimento tempestivo das demandas. Como uma agência com ampla atuação nacional, depende-se de uma série de informações dos seus setores e unidades, de outros órgãos públicos e dos regulados, necessárias para executar, atingir seus objetivos estratégicos e prosseguir com sua missão institucional. A agência, contudo, carece de sistemas de tecnologia da informação que atendam à demanda, impactando assim a capacidade de atendimento rápido das solicitações.

Nesse sentido, determinadas atividades que poderiam ser sistematizadas e informatizadas acabam sendo executadas manualmente, prejudicando a agilidade e eficiência do processo (BRASIL, 2021a). Soma-se, ainda, a falta de incentivos financeiros recebidos pelos servidores da agência, que receberam mais atribuições sem a contraprestação salarial compatível com a remuneração paga pelas demais agências, o que, segundo os entrevistados, contribui para a desmotivação dos servidores, impactando na produtividade e no trabalho que é realizado e entregue pela agência.

Embora a Tecnologia da Informação (TI) seja de suma importância para que a agência possa executar suas atividades, ao longo dos anos, falhas na gestão de TI da autarquia têm sido levantadas recorrentemente pelos órgãos de controle, como um dos fatores que contribuem para o baixo desempenho da agência em várias atividades finalísticas (BRASIL, 2020b; 2021; EUCLYDES *et al.*, 2022). A própria ANM em seu Relatório de Gestão relativo ao ano de 2019 apontou a necessidade de implementação da gestão eletrônica de documentos dos processos finalísticos, para que a agência tenha maior eficiência, segurança, acesso e agilidade na análise e consulta das informações (ANM, 2019).

No Acórdão nº 343/2019 (BRASIL, 2019c), o TCU apontou diversas dificuldades relacionadas à área de tecnologia da informação da agência, tais como: ausência de *softwares* de auditoria; baixa capacidade operacional para tratamento de banco de dados; volumetria do contrato de *software* incompatível com a demanda; *software* defasado; falta de recursos humanos que impossibilita o início, execução e conclusão dos projetos de atualização ou desenvolvimento ágil de novos sistemas de suporte; contingenciamento dos recursos para aprimoramento dos sistemas de informática; dependência de equipamentos de infraestrutura obsoletos, doados pelo MME; e fragilidades da estrutura de segurança das informações.

O TCU (BRASIL, 2020d), no Acórdão nº 1889/2020, também considerou os sistemas da ANM vulneráveis em relação aos aspectos de governança e gestão, de administração da segurança da informação e quanto aos controles de prevenção e detecção relacionados a fraude e corrupção. No Acórdão TCU nº 1116/2020 (BRASIL, 2020c), o Tribunal verificou, ainda, que não há qualquer tipo de checagem da veracidade das informações prestadas pelo empreendedor no Sistema de Gestão de Barragens de Mineração (SIGBM) à ANM, nem de forma completa, nem amostral. Também não há checagem de informações conflitantes e nem aplicações de sanções nos casos de comprovação de informações incorretas prestadas.

A CGU, em Relatório de Avaliação que tinha como objetivo analisar a eficiência e eficácia da fiscalização da arrecadação da CFEM, também verificou que os sistemas e bases

de dados utilizados pela ANM não têm uniformidade, completude, unicidade, validade, consistência, acurácia, atualidade e acessibilidade (BRASIL, 2020a). Segundo o órgão de controle, o cenário se agrava quando se observa o quadro de pessoal deficitário e oportunidades de capacitação, com ampla dependência da empresa prestadora de serviços de TI, a qual apesar das inúmeras falhas apontadas pelos agentes internos e externos, continua contratada, sem sofrer nenhum tipo de sanção pelo inadimplemento contratual (BRASIL, 2020b).

Consoante relatado pela OCDE (2022), as plataformas herdadas pela ANM não são interoperáveis, o que torna quase impossível a verificação cruzada dos dados e dificulta seu processamento e análise. Além disso, apesar da existência de uma estrutura jurídica que promove o compartilhamento de dados entre instituições da administração pública, isso ainda não é comum. Foi informado pelos entrevistados que a agência já implementou um sistema de protocolo digital, permitindo que todos os cidadãos e empresas que utilizam os serviços da ANM realizem requerimentos minerários pela internet, sem a necessidade de deslocamentos. E2, destaca, no entanto, que “a superintendência de TI é um desafio, pois a transformação digital da agência precisa ter uma estrutura condizente com a importância que a TI tem hoje”.

Informações e evidências adequadas, entretanto, são recursos importantes para que os indivíduos executem o trabalho com eficácia (GLEESON *et al.*, 2011). Além disso, com um sistema de informação eficaz e transparente, a organização pode coletar, processar, avaliar e disseminar as informações necessárias para o trabalho político dentro e fora dela (ANGEL, 2015). No caso da ANM, contudo, os sistemas operacionais são deficitários, pois possuem dados, mas não produzem informações gerenciais para que os processos sejam automatizados e interligados (BRASIL, 2021a). Além de gerar morosidade e excessivo gasto de trabalhos manuais para conclusão dos procedimentos, acarreta fragilidade nos controles, aumentando os riscos de erros e fraudes e facilitando o desvio de conduta.

Sobre a autonomia decisória das agências reguladoras, conforme preceitua a OCDE (2018), uma maior independência e o estabelecimento de limites claros para indicações políticas permitiriam ao Brasil desenvolver esforços para a criação de estruturas regulatórias claras, transparentes e estáveis. A CGU (BRASIL, 2020b) observa, nesse contexto, que para fortalecer a autonomia decisória das agências, é essencial objetividade na nomeação, vacância, substituição e interinidade dos diretores e a prevenção de situações de conflito de interesse.

Vale destacar que para ter objetividade na seleção e vacância dos dirigentes, a Lei nº 9.986/2000 e a Lei nº 13.575/2017 estabeleceram requisitos técnicos e morais para a nomeação, destituição, substituição e interinidade dos diretores. Os membros da Diretoria Colegiada são aprovados pelo Senado Federal, que afere suas qualificações, e são nomeados pelo Presidente da República, para exercerem mandatos temporários não coincidentes. Para a prevenção de conflitos de interesse, a Lei nº. 13.575/2017 vedou os Diretores de exercerem atividades profissionais e os impediu de atuar no setor mineral até seis meses após a saída da ANM. Todavia, a avaliação do TCU (BRASIL, 2022c), ainda classifica a instituição com alto grau de exposição a riscos de fraude e corrupção.

Ainda do ponto de vista da autonomia, a ANM tem lidado com o risco de fragilização na autonomia regulatória, devido à interferência do MME (BRASIL, 2020b). A título de exemplo, em 2019, o MME determinou à agência o envio das minutas de normativos para avaliação prévia. A ANM esclareceu que a supervisão ministerial ocorre apenas posteriormente, nas atividades ordinárias e nos atos que ultrapassem as competências legais ou violem as políticas públicas do setor mineral, em razão disso, a determinação do MME não produziu efeito.

Para E3, a autonomia não pode ser confundida com independência. Enquanto o Ministério de Minas e Energia é o responsável pelas políticas públicas dos setores, a ANM as executa, por isso não se pode dizer que eles são independentes. Se eles não tiverem um bom alinhamento, a ANM não conseguirá executar as políticas públicas. Esse diálogo e comunicação devem ser constantes, respeitosos e produtivos.

Sobre a autonomia da agência, os entrevistados, no geral, mencionaram que do ponto de vista técnico ela aumentou, porém, do ponto de vista financeiro e orçamentário, ainda é um desafio obtê-la. E1 mencionou que a ANM ainda está em processo de construção de sua autonomia em relação ao Ministério de Minas e Energia, mas houve avanços técnicos, regulatórios e na qualidade dos produtos entregues pela agência. E3 também afirmou que a ANM tem tido mudanças no fardo regulatório e na regulamentação de assuntos que antes não estavam no escopo do departamento, como o plano de fechamento de mina, a recuperação ambiental das áreas degradadas, a obrigatoriedade de as empresas recuperarem as áreas degradadas e a questão de barragens.

Os Entrevistados 4, 12 e 8, no mesmo sentido, registraram que a ANM melhorou em relação ao DNPM na parte de regulação, especialmente, em termos de governança, prestação de contas e transparência, e que a agência tem mais autonomia para regular o setor do que

antes. E8 ressaltou, ainda, que a agência tem uma agenda regulatória baseada em reuniões ordinárias públicas, com direito a contraditório e todas as decisões são tomadas em nível de colegiado. Segundo E3, a ANM tem a mesma curva de aprendizado que outras agências reguladoras tiveram no início de suas atividades, mas a falta de servidores e a cultura herdada dificultam o trabalho. Os entrevistados ponderaram que, apesar de ter autonomia técnica, a agência ainda depende do MME para questões orçamentárias e financeiras (E5, E6 e E8). E8 também acredita que a autonomia da ANM está frágil, principalmente, devido às mudanças rápidas na área de tecnologia e à falta de capacidade de resposta baseada em dados, o que aumenta a subjetividade na interpretação dos fatos.

A autonomia financeira da agência, conforme mencionado na seção anterior, é um dos principais problemas relatados pelos entrevistados, juntamente ao quadro de pessoal insuficiente. Tal fato já foi levantado inúmeras vezes por órgãos de controle, como o TCU e a CGU, e na avaliação realizada pela OCDE. Conforme previsto na Lei nº. 13.575/17, o governo é obrigado a repassar 7% do tributo arrecadado com a mineração para compor o orçamento da ANM. Entretanto, segundo apurado por Euclydes et. al (2022), entre 2003 e 2020, em média, o gasto anual executado pela entidade foi de apenas 46,5% do total autorizado por lei para seu orçamento. Mais da metade dos recursos que anualmente deveriam reforçar a sua estrutura administrativa, que tratam das receitas da ANM, foram contingenciados e revertidos para outros fins. As diferenças entre o orçamento autorizado e o executado podem ser explicadas, em grande parte, pela não concessão de limites de empenho, pelo Ministério da Economia (BRASIL, 2020e).

Para E1 esse contingenciamento orçamentário é crítico para a agência e ocorre devido a uma construção histórica que se acomodou nessa realidade, necessitando “de uma certa briga para conseguir reverter”. E4 destacou que há uma inadimplência muito grande com relação à arrecadação da CFEM e que, por mais que ela aumente, os valores repassados à agência continuaram sendo contingenciados pelo governo federal. Para o entrevistado, o orçamento é sempre uma questão de prioridade, e a ANM, nesse ponto, não está recebendo a atenção devida, assim como o DNPM não recebia. E10 e E8 também acreditam que existe um “gap” histórico entre o que se deve repassar para a União e o que chega na ANM. Eles acreditam que essa falta de recursos já está afetando a capacidade de resposta da agência, que apesar de ser responsável por um setor gigantesco, que contribui com cerca de 4 a 5% da balança comercial, ainda carece de recursos, o que afeta sua estrutura, que está muito aquém do que deveria ser para uma agência reguladora (E2).

Visando amenizar esse déficit orçamentário, em 2019 foi proposto o Projeto de Lei nº. 4.054/2019 (BRASIL, 2019b), que modifica a Lei nº 8.001/1990, para vedar a limitação de empenho e movimentação financeira das ações orçamentárias da ANM que tenham como fonte de recursos a CFEM. Segundo informado na justificativa do referido projeto, ainda em trâmite no Congresso Nacional, muito embora a lei aprovada tenha dotado a ANM da necessária autonomia funcional conferida às demais agências reguladoras, na prática, o novo órgão continuou sujeito às mesmas restrições de contingenciamento de recursos impostas ao antigo DNPM, o que o impossibilita de cumprir sua missão institucional e o pleno exercício de suas atividades, especialmente, as de fiscalização (BRASIL, 2019b).

Vale destacar que, a pedra de toque do regime especial das agências reguladoras é sua independência em relação ao Poder Público. “No desempenho de suas atribuições, as agências precisam ver preservado o seu espaço de legítima discricionariedade, imune a injunções de qualquer natureza, sob pena de falharem em sua missão” (BARROSO, 2002, p. 121). Nesse contexto, as agências reguladoras apenas terão condições de desempenhar de forma adequada as suas funções se “ficarem preservadas de ingerências externas inadequadas, especialmente por parte do Poder Público, tanto no que diz respeito a suas decisões político-administrativas quanto a sua capacidade financeira” (BARROSO, 2002, p. 121). No caso da ANM, conforme apurado pela OCDE (2022), o nível de financiamento é inadequado face às suas responsabilidades e limita a sua capacidade de operar de forma eficiente e cumprir os seus objetivos. Esse cenário afeta suas funções regulatórias, uma vez que certas inspeções e atividades de fiscalização parecem dificultadas pela falta de priorização.

A falta de orçamento destinado à agência, dentre outros fatores, pode contribuir para o quadro crítico vivenciado pela ANM no que diz respeito ao investimento ineficiente em infraestrutura (viaturas, instrumentos de campo, GPS e aplicativos) para desenvolvimento satisfatório das suas atividades e à insuficiência de servidores (ANM, 2019). Consoante análise da CGU (BRASIL, 2020b), a quantidade de servidores de carreira (Especialista em Recursos Minerais e Técnico em Atividades de Mineração), que trabalham nas áreas finalísticas, vem se reduzindo, o que impacta o desempenho das atividades da nova agência. Para o órgão de controle, a contínua redução de servidores desafia a agência na execução racional das antigas e novas atribuições decorrentes de sua transformação. Além disso, em razão das aposentadorias, ano a ano a ANM passa por uma forte redução de servidores de níveis superior e que compõem o quadro das áreas finalísticas (BRASIL, 2020b).

Observa-se que, conforme apurado pela CGU (BRASIL, 2020b), de 2016 até maio/2020 houve redução de 216 servidores; até 2025 o órgão de controle prevê a aposentaria de 171 servidores. Haverá, com isso, uma brusca redução na força de trabalho, que, caso não seja reposta, impactará ainda mais as atividades institucionais da ANM. Ademais, 60% do quadro de servidores possui mais de 50 anos e, destes, mais de 30% possuem mais de 60 anos. Há, ainda, um número alto de servidores que se encontra em abono de permanência, o que reforça a necessidade de concurso público para a instituição, sob o risco de ela sofrer uma descontinuidade nas atividades no curto prazo (BRASIL, 2020b).

A respeito dos indicadores de pessoal, observa-se que 62% do rol de cargos aprovados para a agência se encontra desocupado (EUCLYDES *et al.*, 2022). A situação de precariedade do quantitativo de pessoas tem sido tamanha que em maio de 2023 foi lançado um indicativo de greve pelos trabalhadores para estabelecer uma data mínima para se dar início à greve (SINAGÊNCIAS, 2023). Isso porque a estrutura quantitativa de pessoal herdada pela ANM do DNPM, que já era deficiente, não vem recebendo os devidos incrementos após o advento das novas competências e atribuições estabelecidas na lei que criou a agência. Conforme foi relatado pelo TCU (BRASIL, 2020e), desde 2011 o órgão aponta a necessidade de estruturar o extinto DNPM com quadro de pessoal adequado e suficiente para o desempenho regular das atividades institucionais. A criação da agência poderia ter sido uma forma de resolver ou pelo menos amenizar esse problema. Entretanto, a transformação de um antigo departamento em uma agência reguladora não foi suficiente para que as condições operacionais da entidade melhorassem tanto em termos qualitativos quanto quantitativos. Além do reduzido quadro de pessoal herdado, a ANM foi instituída com uma diminuição dos cargos em comissão (BRASIL, 2020e).

De modo a aumentar os recursos humanos, em 2018 a ANM solicitou concurso público ao então Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, para novos 598 servidores, cujo pedido, segundo os entrevistados, ainda não foi atendido. Adicionalmente, em 2019 a Agência solicitou ao MME a liberação de 200 unidades de Direção e Assessoramento Superior (DAS) para suplementar a estrutura, sobretudo, de fiscalização de barragens, mas a solicitação também não foi respondida (BRASIL, 2020b). Alternativamente, em 2019 a ANM buscou a movimentação de servidores de outros órgãos, bem como a alocação temporária de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) para suporte às ações de estruturação, gestão e melhoria de processos; contudo, elas foram prejudicadas por desistências, além de serem morosas (BRASIL, 2020b).

Correlacionada à essa deficiência orçamentária está a defasagem dos salários dos servidores da ANM. Segundo o Relatório de Gestão (ANM, 2019), a ANM é hoje a única agência reguladora cujos servidores têm tabelas salariais inferiores às das demais agências (cerca de 30% abaixo) e são os únicos que não são remunerados por meio de subsídio. Esteve em trâmite no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 1.689/2022 (BRASIL, 2022a), cujo objetivo era reestruturação remuneratória de planos de cargos e carreiras do quadro de pessoal da ANM. Conforme previsto em sua justificativa, as medidas propostas buscaram suprir demanda por pessoal especializado, valorizar os servidores públicos e atrair e reter profissionais cuja qualificação seja compatível com a natureza e o grau de complexidade das atribuições das carreiras e cargos que integram o quadro de pessoal da agência. Tal projeto, todavia, foi recusado por vício de iniciativa, pois deveria partir do Executivo e não do Poder Legislativo.

Segundo relatado pelos entrevistados e confirmado pelo Relatório de Gestão citado, a necessidade de estruturação do corpo funcional, de forma permanente, por meio de concurso público que corrija distorções quantitativas e qualitativas da força de trabalho, são agendas que têm sido pauta de diversas reuniões com o Ministério da Economia, porém, ainda sem resolução. Consoante apontado pela OCDE (2022), a disparidade remuneratória entre ANM e demais agências reguladoras é um fator de risco do ponto de vista de rotatividade do quadro funcional, visto que o corpo técnico da agência não possui um plano de carreira competitivo em comparação com o setor privado e as demais agências reguladoras. Tal situação pode gerar situações de risco como a baixa atratividade, a evasão de servidores experientes para a iniciativa privada e risco de captura pelo mercado, fatos que já vem ocorrendo nos últimos anos (OCDE, 2022).

Diante da contínua saída de servidores, da previsão de aposentadorias e da dificuldade para potencializar a força de trabalho, tendo em conta o cenário de escassez de concursos públicos, a ANM está buscando otimizar sua produtividade, mediante ações que melhorem o desempenho. A agência implementou um Programa de Gestão Orientada para Resultados, que visa padronizar os processos e gestão do conhecimento, preservando a “memória”, uma vez que se detectou falta de uniformização da execução de atividades comuns a unidades distintas (BRASIL, 2020b). Também estão buscando a racionalização da lotação dos servidores, promovendo a desterritorialização de atividades que podem ser realizadas independentemente da localização geográfica dos servidores, atendendo às necessidades da Sede e das Gerências Regionais.

Para potencializar o amadurecimento gerencial, na execução do Plano de Capacitação, segundo relatado pela CGU (BRASIL, 2020b), a ANM organizou um programa de desenvolvimento gerencial, com capacitação corporativa e setorial, a fim de atualizar a forma de trabalho e reinventar a cultura organizacional. A alta administração recebeu capacitação corporativa para sensibilizar e alinhar o processo de mudança aos demais níveis hierárquicos, enquanto a média administração recebeu capacitação setorial para disseminar e instrumentalizar as mudanças. Foram realizadas imersões com a Diretoria Colegiada e Superintendências para engajar a liderança, direcionar as mudanças e alinhar a cúpula organizacional, com foco na gestão de pessoas e equipes, cultura e mudanças, visão sistêmica passada, atual e legado futuro, alinhamento entre pessoas e estratégia organizacional, mobilização para os objetivos organizacionais, reconhecimento, *feedback* e comunicação (BRASIL, 2020b). Também houve capacitação dos Gerentes Estaduais e Coordenadores sobre suas funções na gestão de mudanças e nas operações, mediante fundamentos de liderança, gestão de pessoas e equipes, cultura e mudanças, monitoramento e avaliação de projetos (BRASIL, 2020b).

Como percepções das capacitações destinadas à média administração, a agência informou, conforme apontado pela CGU (BRASIL, 2020b), a aproximação, a troca de experiências e o sentimento de valorização pelos participantes, que, a propósito, exerciam liderança sem prévia qualificação. Como desafio, informou a manutenção da motivação dos servidores cujas carreiras não são equiparadas às das outras agências reguladoras e a supressão de cargos comissionados para instalar a ANM. Como oportunidade de melhoria, mencionou a possibilidade de incluir os técnicos nas capacitações, para uma abordagem mais prática. Além disso, as capacitações possibilitaram que a alta administração fixasse conceitos de estratégia e visão de futuro para direcionar os esforços em prol de uniformidade na liderança, cultura organizacional e gestão de mudanças (BRASIL, 2020b). As capacitações precisam de tempo para resultar todos os benefícios esperados, mas o investimento da agência nesse ponto é de suma importância para o seu fortalecimento e o do seu corpo burocrático, especialmente, ante a não previsão de concursos públicos para a recomposição dos seus quadros funcionais.

Ademais, para incentivar o desenvolvimento da atividade de planejamento, a ANM lançou um programa de modelagem de gestão, promovendo debates com os servidores, assessores e superintendentes, para orientar a elaboração de indicadores estratégicos, a seleção de metas de curto, médio e longo prazo e a construção de projetos estratégicos. O

desenvolvimento de aspectos voltados para a liderança é um dos temas que a ANM tem buscado por meio de suas capacitações.

Sobre a liderança da ANM, que é exercida por sua Diretoria Colegiada, E2 explicou que há um canal de contato transparente entre as Superintendências e a Diretoria. E3 também afirmou que a atual diretoria tem se preocupado em descentralizar as decisões técnicas e focar na gestão macro da ANM, cuidando de questões como pessoal, orçamento e estrutura. Ele considera que a diretoria está no caminho certo, mas ainda precisa corrigir algumas falhas. E4, por sua vez, destacou que a diretoria atual da ANM é melhor do que a anterior, que era composta por políticos indicados. Ele enfatizou que atualmente três dos cinco diretores pertencem à carreira da ANM e que isso faz uma grande diferença.

No mesmo sentido, E5 afirmou que a diretoria colegiada da ANM tem um diálogo ativo com os superintendentes e que a busca pela governança e transparência é constante. E6 explicou que a direção colegiada trabalha no plano estratégico e que a área prática é das superintendências, mas que há comunicação entre elas. E10 disse que a direção colegiada enriqueceu o processo de tomada de decisões da agência e que as decisões são baseadas em dados. E12 afirmou que a primeira diretoria da ANM estava enfrentando problemas em relação à mudança de cultura, mas que a situação está mais tranquila agora e que a diretoria colegiada tem tentado melhorar a situação através do planejamento estratégico. Ele também destacou a importância de romper paradigmas e fazer treinamentos para trazer novos temas para a agenda regulatória. E8 mencionou que as ações da Diretoria da ANM estão alinhadas com a parte técnica e que estão adotando inovações, como a inteligência artificial para análise dos processos, e que ela cobra, incentiva e acompanha as iniciativas para sistematização de dados e aumento da produtividade.

Especificamente sobre o processo decisório na agência, a CGU (BRASIL, 2022b) pondera que tanto as decisões tomadas pela Diretoria Colegiada quanto as delegadas a outras instâncias da ANM precisam de revisão dos modelos de documentos e de melhorias em procedimentos internos de acompanhamento e supervisão, a fim de fortalecer um ambiente de controle, necessário na realização de atividades que envolvem regulação econômica de mercados. Como sugestões de mudanças, o órgão de controle indicou a definição normativa de competência para instauração, apuração de responsabilidade e julgamento de irregularidades praticadas por membros da Diretoria Colegiada, bem como a elaboração e implementação de uma Política de Conflito de Interesses (BRASIL, 2022b).

Em termos de mecanismos de controle, a agência tem divulgado no *site* os atos normativos e a Agenda Regulatória, que buscam mitigar a assimetria de informações, aumentar a confiabilidade, incentivar investimentos e possibilitar o controle social. Para elevar a participação social na definição das prioridades setoriais e na regulação, desde 2019 a ANM vem debatendo a Agenda Regulatória com entidades de classe e associações de segmentos minerais que representam o público do setor. Paralelamente, a ANM tem realizado consultas públicas e divulgado relatórios de análise das contribuições recebidas, cujas devolutivas incentivam a continuidade da participação social.

A Ouvidoria, prevista no regimento interno da agência, possui um canal para pedido de informações e apresentação, acompanhamento de representações e denúncias. Para a transparência das reuniões deliberativas, a ANM publica na internet o calendário, as pautas, os locais das reuniões, as atas, as gravações das reuniões online e as informações exigidas pela Lei de Acesso à Informação. Conforme apontado pelos entrevistados, a transformação em agência fomentou a transparência no âmbito da regulação minerária, ampliando os canais de participação social. Porém, ainda há oportunidades de melhoria na coordenação, auditoria interna, autonomia e controles regulatórios, bem como na transparência dos processos deliberativos (BRASIL, 2020b). A criação recente, o grande poder de regulação sobre a atividade privada e o tamanho do setor minerário, segundo estudo do TCU (BRASIL, 2022c), aumentam o risco de comprometimento da independência decisória da agência, o que a leva a integrar a Lista de Alto Risco da Administração Pública federal.

No que diz respeito ao relacionamento que a ANM mantém com outros órgãos públicos, para complementar a formulação das políticas públicas de mineração e coordenar as práticas regulatórias, é importante mencionar a atuação da agência em parceria com o MME em grupos de trabalho, comitês técnicos e eventos. Vale destacar a elaboração da Agenda Regulatória 2020-2021, quando a agência realizou reuniões com o MME e o Tribunal de Contas da União para dialogar sobre os temas previstos a regular.

Os entrevistados destacaram que no início houve algumas dificuldades na relação entre agência e ministério, devido à mudança de paradigma ao se transformar um departamento em uma agência reguladora (E2 e E3), com mais autonomia, principalmente normativa. Tinha que haver uma separação clara entre política pública, que é papel do ministério, e regulação, que é dever do regulador. Devido à interferência, o órgão procurou a Controladoria Geral da União (CGU), que o apoiou, e construíram todo o material que justificava o que seria uma intervenção indevida. Desde então, a comunicação melhorou

muito e o que precisa de alinhamento é feito em reuniões com a Secretaria de Geologia e Transformação Mineral do ministério. E5 também afirmou que a relação da ANM com o Ministério de Minas e Energia é boa, pois cada um exerce um papel complementar e a interação é buscada para que as pessoas falem a mesma linguagem, sem existir subordinação, uma vez que a ANM é administrativa e financeiramente independente. O Entrevistado 6, no entanto, afirma que a relação da ANM com o MME nunca foi boa, e que isso pode ter acontecido porque o DNPM já existia antes do ministério.

Além da relação com o MME, para harmonizar a regulação mineral com outras regulações setoriais, a Lei nº 13.575/2017 previu articulações com órgãos de defesa da concorrência e do meio ambiente. Em 2018, por exemplo, a ANM formalizou Acordos de Cooperação Técnica com o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e com a Agência Nacional de Águas (ANA) para melhorar a competição no ambiente de negócios e a segurança das barragens. Em 2019, a ANM regulou a distribuição da CFEM a municípios afetados por atividades de mineração. Em 2020, a ANM também publicou Tomada de Subsídio para possibilitar a apreciação externa de seus atos normativos e realizou Acordo de Cooperação Técnica com a OCDE para realizar o estudo de revisão da regulação e governança do setor mineral. Foi publicada em 2021 a Resolução ANM nº 59/2021 (ANM, 2021), que regulamentou a celebração de Acordos de Cooperação Técnica entre a ANM, estados e municípios para o desempenho de ações de fiscalização das atividades minerárias e da arrecadação da CFEM.

Quanto à relação da ANM com outros entes públicos, os entrevistados destacaram, principalmente, sua interação com os órgãos de controle (E1, E2, E8, E9, E7 e E6). O TCU, o Ministério Público, a Controladoria-Geral da União, a Advocacia Geral da União (AGU) e a Receita Federal têm uma relação de cooperação e colaboração com a agência. Eles enfatizaram que essas parcerias são fundamentais para a evolução do trabalho e que a troca de informações e conhecimentos entre os órgãos é muito importante para aprimorar a atuação de cada um na fiscalização e controle dos recursos públicos. E5 afirmou que a ANM interage com vários órgãos ambientais, como IBAMA, FUNAI e INCRA, para tratar de questões como limites de terra indígena, reforma agrária e áreas de fronteira. A OCDE (2022) ressalta, no entanto, que a coordenação entre as instituições brasileiras envolvidas na regulamentação de padrões ambientais e de segurança no setor de mineração precisa ser fortalecida, com foco na redução de burocracia.

Ainda no que diz respeito à capacidade de rede da agência, os entrevistados foram questionados acerca do relacionamento com as regionais e com organizações privadas. E1, E3 e E6 destacaram que a relação entre a sede em Brasília e as regionais têm melhorado, mas ainda há desafios. Ele enfatizou que a gestão da mineração exige uma ramificação no território nacional e que as pontas são fundamentais no exercício da função regulatória na mineração. E2 destacou que a relação entre a sede e as regionais da ANM é fundamental para o sucesso da agência. Ele mencionou que a comunicação vem eficiente, mas ainda há espaço para aprimoramento. E5 afirmou que a interação com as regionais é tranquila e que elas têm total autonomia, com o gerente sendo o responsável por praticar os atos nas regionais.

Já E11 afirmou que o acesso à sede da ANM, em Brasília, ficou muito facilitado após a digitalização dos processos durante a pandemia, porém, as regionais têm uma mão de obra pequena para lidar com as competências que lhes foram delegadas pela sede. E12 ressaltou que houve uma melhoria da comunicação entre as unidades regionais da ANM, porém, há uma falta de padronização nos procedimentos internos, o que gera interpretações diferentes em cada regional. E7 também destacou a importância da uniformidade e capilaridade das competências da ANM nas unidades regionais.

Vale destacar que, conforme apurado pela OCDE (2022), escritórios regionais da ANM enfrentam dificuldades para aceitar a nova estrutura de governo da agência. Isso porque, ainda que administrativamente estivessem sob a hierarquia da administração central, operavam de forma autônoma, o que levou à politização das unidades regionais e à interpretação de regulamentos de maneira diferente, mesmo que as leis de mineração sejam únicas. Em virtude disso, os escritórios regionais ainda não se adaptaram completamente à padronização de processos (OCDE, 2022).

Sobre o relacionamento com organizações privadas, os entrevistados destacaram que é inerente ao papel de um órgão regulador estabelecer uma comunicação com o setor privado, desde que seja dentro dos limites éticos e em prol do interesse público (E1 e E3). E2 explicou que a participação social na ANM é aberta a qualquer interessado, incluindo empresas e movimentos sociais, e que a comunicação com o setor privado é feita tanto em processos específicos, através de ampla defesa e contraditório, quanto em processos mais gerais, através de processos de participação e controle social. Ambos concordam que a ANM ainda precisa desenvolver uma política mais estruturada e organizada para esse contato com o setor privado e com a sociedade.

O Entrevistado 4 destacou sua interação com o Instituto Brasileiro de Mineração (IBRAM), bem como os convênios com estados, municípios e algumas entidades que os representam. E11 ponderou que a ANM tem como demandante do serviço os mineiros, além de outras gerências, instituições de controle e a população. Ele enfatizou que ainda é preciso formalizar o acesso a outros órgãos e que a ANM precisa ter acordos com outros parceiros, tanto a nível municipal, estadual e federal. E8 ressaltou que a agenda regulatória dá uma margem de subsídio muito forte para o aparecimento de insumos vindos do mercado, de modo que depois de consultas públicas existe uma tendência de avaliação ainda mais forte do setor.

Não se pode deixar de considerar, ainda, as influências do ambiente externo sobre a atuação da ANM. O Brasil está no rol de países com destaque na qualidade de seus minérios, e cerca de 13% do território brasileiro é recoberto por direitos minerários nos diferentes regimes de aproveitamento nas fases de pesquisa e lavra (ANM, 2019). Apesar de ser de suma importância para a economia e a balança comercial do país e de ter relevância na produção mineral internacional, o Brasil não tem conseguido criar um ambiente atrativo para investimentos, notadamente em pesquisa mineral (ANM, 2019). A própria agência reconhece que alguns fatores impedem uma melhor performance no desenvolvimento de suas atribuições, gerando gargalos na prestação de serviços e morosidade das análises técnicas e da concessão do título minerário (ANM, 2019). Tais fatos podem preocupar o mercado, gerando desconfiança e diminuindo os investimentos almejados pelo poder público.

Além disso, um elemento comum identificado pela OCDE (2022) e mencionado pelos entrevistados, foi a existência de uma percepção negativa do público em relação às atividades de mineração, que parece permear toda a sociedade brasileira. Esse sentimento negativo pode ser proveniente do modelo de atividades de mineração de várias décadas atrás, no qual, em prol do lucro econômico, principalmente das grandes empresas, o setor minerário deixa em segundo plano a segurança do trabalho e a proteção ambiental.

Um dos principais motivos que pode ter agravado esta percepção negativa são os desastres ocorridos nas cidades de Mariana (2015) e Brumadinho (2019). Apesar de o governo brasileiro ter adotado medidas para remediar as consequências e prevenir eventos futuros semelhantes, ainda assim, há uma percepção negativa sobre a mineração (OCDE, 2022).

Conforme relatado por E5, a mineração “sempre foi vista como o ‘patinho feio’ da sociedade”, sendo necessário sensibilizá-la sobre a sua importância. Ao não ter receptividade pela sociedade, parece que isso também influencia na priorização que esse setor recebe por

parte do governo federal, que ano após ano, apesar de inúmeros alertas dos órgãos de controle, mantém a mesma estrutura precária. A falta de confiança por parte da sociedade, por conseguinte, acaba impactando nas ações que o governo toma com relação à regulação do setor. Ao decidir não agir, o governo federal deixa a agência reguladora seguir com as inúmeras deficiências existentes, atingindo diretamente as suas capacidades e a confiança que recebe do mercado.

A partir dos relatos dos entrevistados e análise dos documentos, a fim de compreender de forma mais objetiva como está caracterizada as capacidades analíticas, gerenciais e políticas em seus níveis individuais, organizacionais e sistêmicos, foi elaborada a Tabela 5, que sintetiza as habilidades, recursos e processos verificados em cada uma das dimensões. A tabela contém, também, as principais deficiências identificadas nas dimensões analisadas.

Tabela 5. As dimensões das capacidades estatais da ANM

| Dimensões                       | Fatores que contribuem para a capacidade estatal                                                 | Situação da ANM                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Principais deficiências                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|---------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Capacidade Analítica Individual | Habilidades: Acesso e/ou aplicação de conhecimentos técnicos para o processamento de informações | Com a transformação do DNPM em agência reguladora, novas atribuições foram assumidas pelo quadro funcional, exigindo-se dos servidores conhecimentos técnicos adicionais, que eles não possuem, por falta de formação específica e de capacitação suficiente. Por isso as habilidades necessárias para os servidores processarem as informações e executarem as suas atividades individuais precisam ser aprimoradas.                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Baixo quadro técnico funcional especializado;</li> <li>• Ações de capacitação insuficientes por falta de recursos financeiros e de interesse por parte dos servidores;</li> <li>• Desmotivação dos servidores em razão da não equiparação salarial;</li> <li>• Resistência por parte dos servidores com relação à nova cultura de trabalho;</li> <li>• Episódios de relação conflituosa com o MME;</li> <li>• Ingerência política na nomeação dos diretores;</li> <li>• Limitações à autonomia da agência;</li> <li>• Assimetria de conhecimento entre regulado e regulador;</li> <li>• Captura dos servidores pelo mercado.</li> </ul> |
|                                 | Recursos: Funcionários adequadamente qualificados                                                | A ANM tem investido na qualificação do seu corpo técnico, por meio de ações de capacitação, mas é algo que ainda está em construção, não sendo suficiente frente à deficiência do quadro funcional. Além disso, as ações possuem baixa adesão por parte dos servidores.                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|                                 | Processos: Aquisição e análise de informações em tempo hábil                                     | A ANM possui uma série de atribuições que demandam dos servidores uma gama de informações baseadas em diferentes fontes. Os servidores trabalham em atribuições de curto prazo, que demandam um atendimento rápido e eficaz. Entretanto, a deficiência nos sistemas de tecnologia da informação da agência impacta na capacidade de atendimento tempestivo das demandas.                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Capacidade Gerencial Individual | Habilidades: Liderança e execução de funções gerenciais                                          | A ANM gerencia suas atividades por meio da Diretoria Colegiada, das dez superintendências e das vinte e cinco Gerências Regionais. A tendência tem sido de tomar decisões alinhadas. A agência tem promovido capacitações para fomentar aspectos da liderança entre seus servidores, que exerciam funções estratégicas sem prévia qualificação. O desenvolvimento de funções gerenciais também tem sido incentivado por meio de treinamentos. |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|                                 | Recursos: Conhecimento técnico na área de gestão                                                 | Por terem ingressado em concursos públicos para carreiras do antigo DNPM, grande parte dos servidores possuem formação técnica na área mineral. Aspectos de gestão têm sido introduzidos por meio de capacitações realizadas.                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|                                 | Processos: Planejamento gerencial                                                                | Com a assunção de novas atribuições, a agência tem promovido cursos com os servidores para incentivar o desenvolvimento da atividade de planejamento.                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Capacidade Política Individual  | Habilidades: Conhecimento sobre processo político e comunicação                                  | A ANM não possui em seu quadro funcional Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG). Como os servidores atuam especialmente na implementação das políticas minerais, algum conhecimento sobre o processo político eles possuem, assim como habilidades de comunicação, visto que interagem com diferentes órgãos públicos e instituições privadas.                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|                                 | Recursos: Funcionários capacitados e acesso aos principais formuladores de políticas             | Houve tentativas de alocação de servidores com conhecimento técnico-político na agência para suporte às ações de estruturação, gestão e melhoria de processos. Trata-se de iniciativa válida, mas precária e paliativa, que não supre as necessidades da entidade. Há acesso aos principais formuladores, especialmente, o MME, mas a relação não é sempre amistosa.                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|                                 | Processos: Negociação e construção de consenso                                                   | No processo de mudança de Departamento para agência reguladora, houve um movimento político e de diálogo promovido pelos servidores, que foi atendido pelo governo federal. Essa comunicação e envolvimento, contudo, parece não surtirem efeitos no que se refere ao atendimento das demandas salariais dos servidores e financeiras e de pessoal da agência.                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |

Tabela 5. As dimensões das capacidades estatais da ANM (continuação)

|                                     |                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Capacidade Analítica Organizacional | Habilidades: Sistema de aquisição e processamento de informações                                                     | A ANM possui diferentes fontes de informações para realizar as suas atribuições, que vão desde dados gerados por ela mesmo, até informações repassadas por outros órgãos públicos e pelos regulados.                                                                                                                                                                                                                                                                                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistemas de tecnologia de informação falhos, com baixo índice de confiança e que não permitem planejamento e acompanhamento adequados;</li> <li>• Ausência de concursos públicos para as áreas finalísticas;</li> <li>• Ausência de qualificação adequada dos servidores para exercer determinadas funções;</li> <li>• Baixa autonomia orçamentária em virtude do contingenciamento de recursos públicos;</li> <li>• Autonomia normativa limitada pelo MME;</li> <li>• Baixa priorização pelo Governo Federal</li> <li>• Politização das unidades regionais;</li> </ul> |
|                                     | Recursos: Disponibilidade de indivíduos e ferramentas para análise e avaliação de informações                        | Novas atribuições foram assumidas pelos servidores em virtude da transformação do Departamento em agência, sem um prévio treinamento. As ferramentas para análise e avaliação de informações não são suficientes e estão sendo aprimoradas.                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|                                     | Processos: Disseminação e avaliação de informações                                                                   | Diferentes processos e métodos são usados para adquirir e processar as informações, como reuniões colegiadas, implantações de novos sistemas tecnológicos, realização de parcerias e convênios, tomada de subsídios e consultas públicas, discussão com organizações e atores relevantes.                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Capacidade Gerencial Organizacional | Habilidades: Cultura organizacional favorável à inovação e gestão                                                    | A ANM organizou um programa de desenvolvimento gerencial, com capacitação corporativa e setorial, a fim de atualizar a forma de trabalho e reinventar a cultura organizacional, que ainda está em processo de adaptação à nova realidade.                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|                                     | Recursos: Mobilização de informação, recursos humanos e financeiros                                                  | A ANM sofre com três problemas estruturais: falta de pessoal, ausência de recursos financeiros suficientes e sistemas informacionais falhos.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|                                     | Processos: Coordenação externa e interna                                                                             | Buscando superar a existência de decisões diferentes sobre o mesmo assunto, acontecimento corriqueiro especialmente entre as unidades regionais, internamente a comunicação entre as diferentes unidades da ANM tem se mostrado mais fluida e coordenada. A realização de reuniões colegiadas tem favorecido a comunicação. Externamente, a agência estabelece contato com os regulados, comunidades afetadas e órgão estatais de controle.                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Capacidade Política Organizacional  | Habilidades: Comunicação e persuasão                                                                                 | A ANM se comunica dentro e fora com outros órgãos públicos para obter apoio em suas ações e, especialmente, melhora em sua estrutura organizacional, porém, obtém com pouco retorno do governo federal.                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|                                     | Recursos: Legitimidade para o processo de política e mecanismos de troca de informações entre as partes interessadas | A ANM utiliza as informações de diferentes grupos de <i>stakeholders</i> para estabelecer e implementar as políticas minerais brasileiras, sendo a agenda regulatória um importante instrumento de planejamento de suas ações.                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|                                     | Processos: Comunicação interna e externa                                                                             | Quando do seu processo de transformação de departamento em agência, a necessidade de se ter uma agência reguladora alcançou os principais formuladores de políticas levantando o problema e colocando-o na agenda nacional. Como as demandas da agência para uma melhor estruturação de suas atividades não são atendidas pelo governo, a regulação da atividade parece ainda não ter alcançado os principais formuladores de política, visto que os problemas são os mesmos que o DNPM sofria. |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |

Tabela 5. As dimensões das capacidades estatais da ANM (continuação)

|                                  |                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|----------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Capacidade Analítica Sistêmica   | Habilidades: coletar, analisar, avaliar e disseminar informações                                                          | A ANM tenta coletar as informações recebidas, analisando-as, avaliando-as e disseminando-as sistematicamente dentro da organização.                                                                                                                                                                                                                                                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Precariedade dos seus sistemas de tecnologia de informação;</li> <li>• Baixo controle e apoio político insuficiente para fazer as mudanças necessárias;</li> <li>• Falta de clareza acerca de funções, papéis e responsabilidades;</li> <li>• Visão negativa da sociedade a respeito da mineração;</li> <li>• Falta de confiança por parte da sociedade e do mercado;</li> <li>• Falta de apoio político e público necessário.</li> </ul> |
|                                  | Recursos: Eficiência e transparência do sistema de informação, incluindo canais para participação das partes interessadas | Apesar de ter investido em canais formais para a participação das partes interessadas, a ANM ainda carece de um sistema de informação eficaz e transparente.                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|                                  | Processos: coleta, processamento, avaliação e disseminação de informações                                                 | A ANM utiliza diferentes técnicas para processar e avaliar as informações recebidas, porém, a forma de coleta e disseminação dessas informações dentro e fora da agência ainda é falha.                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Capacidade Operacional Sistêmica | Habilidades: Comunicação e controle sobre as partes interessadas e construção e manutenção de relacionamentos             | A ANM se comunica com outras organizações e partes interessadas para construir e manter o apoio aos seus trabalhos de implementação da política mineral, porém, ela não parece ter controle nem apoio suficiente para fazer as mudanças necessárias. Partes interessadas importantes do setor público na indústria de mineração não aceitaram totalmente as novas atribuições e ações da ANM. |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|                                  | Recursos: Construção de redes e clareza nas funções e responsabilidades                                                   | As funções e responsabilidades da agência, devido ao pouco tempo de criação ainda estão em construção, por isso, ainda requerem clareza. A agência procura trabalhar de forma coerente com o governo e o setor privado.                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|                                  | Processos: Comunicação e negociação                                                                                       | A ANM tem se comunicado e negociado com as partes interessadas por meio do processo de audiências públicas, tomadas de subsídio e divulgação de informações em seu <i>site</i> para equilibrar os interesses e benefícios de todas as partes interessadas. A agenda regulatória representou um grande avanço.                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Capacidade Política Sistêmica    | Habilidades: Permite a participação das partes interessadas                                                               | A ANM tem permitido e investido na participação das partes interessadas, por meio de diferentes mecanismos.                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|                                  | Recursos: Nível de participação das partes interessadas, apoio público e confiança                                        | A agência se comunica com diferentes órgãos públicos e privados e a participação tem aumentado em decorrência da ampliação das formas de participação. Todavia, a agência, por envolver a regulação de atividades minerárias, não é bem vista pela sociedade, o que influencia na confiança e apoio político que recebe das pessoas, do governo e do mercado.                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|                                  | Processos: Participação das partes interessadas                                                                           | Acordos de cooperação, convênios, tomadas de subsídio, audiências e consultas públicas são os processos utilizados pela ANM para incentivar a participação das partes interessadas.                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |

Fonte: Elaborado pela autora com base nos resultados da pesquisa.

Não há dúvida de que todas as nove diferentes capacidades identificadas são importantes para a regulação efetiva do setor mineral. Para conduzir o processo de política de forma eficaz, a ANM deve apoiar seus trabalhos, inicialmente, no nível individual. Na ação regulatória, ter competência e habilidades analíticas sólidas e com bons recursos leva à geração de dados confiáveis e a análises tecnicamente consistentes para gerenciar riscos com eficiência. Da mesma forma, depende do estabelecimento e operação de capacidades de informação organizacional, incluindo sistemas orçamentários e de gestão que permitam que a agência tenha pessoal suficientemente financiado e treinado e um ambiente organizacional propício à inovação e à avaliação regular de desempenho. No nível sistêmico, as capacidades de geração, mobilização e uso do conhecimento determinam os padrões de desempenho.

Conforme ponderam Wu, Ramesh e Howlett (2015), fatores individuais e organizacionais, de forma simultânea, restringem e possibilitam a atuação dos burocratas, de modo que suas responsabilidades reais podem não refletir totalmente as habilidades que eles executam na prática. A Lei nº 13.575/2017, o Decreto nº 9.587/2018 e o Regimento Interno da ANM alteraram a organização interna da nova autarquia, em comparação ao antigo DNPM. Entretanto, o grave déficit de pessoal já retratado pelos órgãos de controle no DNPM persiste na ANM. Na nova agência, a situação é ainda mais preocupante, em virtude das novas atribuições e obrigações assumidas. A ação individual dos agentes, portanto, está sendo cada vez mais restringida, seja pela ausência de força de trabalho em número suficiente, pela presença de sistemas de informação deficitários, pela falta de qualificação necessária ou pela desmotivação decorrente da desvalorização salarial que a categoria vem sofrendo há anos.

O progressivo sucateamento estrutural do DNPM, sucedido pela ANM, promove impacto direto no exercício das funções essenciais da agência, especialmente na fiscalização da segurança das barragens, utilizadas nos empreendimentos minerários. Ter capacidades gerenciais suficientes por parte dos reguladores é essencial para um engajamento efetivo com o público, bem como com os alvos da regulação. Habilidades de liderança, gestão estratégica e arbitragem são necessárias para garantir uma abordagem igualitária às metas regulatórias, permitindo oportunidades equilibradas de comunicação de vários interesses públicos. Embora a agência reconheça a importância do treinamento e da capacitação de seus funcionários, ela não é capaz de oferecer programas de capacitação suficientes devido às restrições financeiras.

Além disso, o regime de remuneração para quem trabalha na ANM não é atraente. Em comparação com o setor privado e com outras agências reguladoras no Brasil, os salários da agência não são competitivos, gerando altas taxas de rotatividade e desmotivação dos

servidores. Aliás, um dos aspectos com alta criticidade na estruturação da nova agência perpassa pela sua estrutura de pessoal, inteiramente herdada do Departamento, tanto em relação à quantidade como à qualificação dos profissionais. Apesar da criação da agência, as condições operacionais da entidade não se alteraram e os problemas estruturais permanecem os mesmos, dentre eles, os déficits de recursos humanos, materiais e financeiros mínimos para o seu regular funcionamento.

No nível organizacional, as capacidades administrativas que permitem uma comunicação eficaz dentro e fora das agências são vitais para avaliar e projetar incentivos direcionados às metas de políticas, bem como esclarecer os próprios interesses do regulador na atividade regulatória (WU; RAMESH; HOWLETT, 2015; HOWLETT; RAMESH 2015; HOWLETT; MUKHERJEE, 2016). Da mesma forma, procedimentos adjudicativos transparentes garantem que os reguladores sejam capazes de se envolver e responder às preocupações de maneira oportuna, fornecendo explicações completas sobre decisões e processos regulatórios. A nova sistemática de funcionamento inerente às agências reguladoras carrega consigo mecanismos de transparência e *accountability*, independência técnica, autonomia decisória e financeira.

As partes interessadas, incluindo representantes de organizações empresariais e funcionários de níveis subnacionais, segundo a OCDE (2022), relataram que tiveram uma colaboração contínua e significativa com a ANM no processo de discussão de desenvolvimento de políticas e regulamentações, o que não costumava ocorrer com o extinto DNPM. A ANM também deu passos para a implementação da análise de impacto regulatório, que passou a ser obrigatória. Além disso, foram realizadas reformas e atualizações para simplificar os trâmites e reduzir a burocracia para os que demandam atendimento, como a adoção do protocolo digital. Com a divulgação das reuniões da Diretoria Colegiada e divulgação de pautas e atas, houve um avanço significativo em termos de transparência. A ANM, portanto, tem tentado garantir a presença de tais aspectos em sua estrutura, contudo, assim como o DNPM, tem enfrentado dificuldades em mantê-las e aprimorá-las em razão das restrições orçamentárias.

Por fim, são necessárias capacidades para concretizar e obter apoio social para regulamentos existentes e propostos. Assim, ganhar a confiança do público é fundamental (WU; RAMESH; HOWLETT, 2015). Quando o próprio governo não dá o apoio suficiente para que agência tenha as condições necessárias para exercer as funções que lhe cabe, conseguir o apoio da sociedade torna-se ainda mais difícil. A mineração, especialmente pelos danos que

causa ao meio ambiente em que está inserida, não desperta na sociedade uma visão positiva. Ao não dotar a agência dos recursos que ela necessita para melhorar sua atuação, o governo contribui, ainda que de forma indireta, para a manutenção dessa visão negativa.

Ao ser transformado em agência reguladora, o extinto Departamento Nacional de Produção Mineral, agora com o nome de Agência Nacional de Mineração, passaria a ter as mesmas prerrogativas das demais agências reguladoras brasileiras, se essa mudança não tivesse sido promovida a custo zero para o governo federal. Conforme ponderado por dois entrevistados, a ANM “está em um bairro bom”, que é o das agências reguladoras, que possuem uma regulamentação própria e diversa da estrutura de Departamento, garantindo-lhe maior autonomia. A despeito disso, “a casa continua pequena”, precisando de reformas e de atenção governamental para que se pareça com as demais.

## **6. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este artigo analisou a capacidade estatal da ANM, sendo esta considerada como as condições para o desenvolvimento e implementação eficazes de políticas que afetam a tomada de decisões e a interação das organizações governamentais relevantes no âmbito do setor mineral. As informações foram obtidas por meio de análise documental e entrevistas em profundidade. Os resultados são baseados na visão dos entrevistados e de pareceres exarados por órgãos de controle da administração pública federal, que discorrem acerca dos fatores que contribuem para a capacidade da agência.

Do ponto de vista teórico, o estudo partiu da estrutura analítica de capacidade estatal desenvolvida por Wu, Ramesh e Howlett (2015) e Ramesh, Howlett e Saguin (2016), incrementada pelo trabalho de Chenboonthai e Watanabe (2018), que a modificou adicionando mais fatores e categorizando suas dimensões em três grupos: habilidades, recursos e processos que afetam as decisões e ações necessárias para conduzir os trabalhos. Essa categorização facilitou a compreensão das capacidades da ANM e a identificação sistemática dos aspectos ausentes ou ineficientes.

Destaca-se que a Lei das Agências, a qual inclui a ANM, reforça a autonomia orçamentário-financeira de tais entidades. Em virtude disso, para o regular desempenho de suas atribuições, as agências precisam ter o seu espaço discricionário preservado. No caso da ANM, contudo, os resultados indicam que o déficit de recursos humanos e orçamentário e financeiro pelo qual passava o DNPM hoje também é a realidade da agência há pouco criada.

A estrutura conferida à ANM não acompanhou o nível de exigência institucional que se requer de uma agência reguladora, sendo que as novas responsabilidades exigem investimentos em capacitação, infraestrutura, sistemas informatizados, melhorias em processos, modernização da atuação, cuja realização depende completamente da dotação dos recursos e meios adequados. A assunção de novas atribuições não deveria ter implicado no recebimento “das velhas heranças” do DNPM, especialmente, no que diz respeito aos seus problemas estruturais e financeiros, reiteradamente levantados pelos órgãos de controle.

Passos na direção de mudanças estão sendo dados, porém, os esforços precisam ser intensificados. Ainda é necessário promover transformações de clima e cultura na instituição, mas isso passa também por fatores estruturantes, como organização da carreira e recomposição da força de trabalho, por meio de concurso público que corrija distorções quantitativas e qualitativas da força de trabalho. Além disso, as principais fraquezas, riscos e atrasos detectados na gestão de recursos de tecnologia de informação decorrem do orçamento deficitário e da escassez de pessoal para atendimento de demandas. Deste modo, para implementar mudanças efetivas em sua estrutura organizacional, a ANM enfrenta um ambiente desafiador, que deve fazer parte de uma estratégia do governo brasileiro e da ANM para realizar efetivamente a mudança cultural necessária dentro da agência.

Com relação às contribuições empíricas, os resultados do trabalho indicam que em todas as dimensões da capacidade estatal analisadas neste estudo a ANM possui deficiências a serem superadas, em maiores e menores graus. A questão orçamentária e de pessoal deveriam estar no topo da lista do governo federal em termos de necessidades de mudanças. A reestruturação da ANM deve considerar explicitamente as necessidades de conhecimentos e competências da agência. O aumento do orçamento também deve ser acompanhado por maiores níveis de transparência e prestação de contas à sociedade, a fim de amenizar um pouco a visão negativa que há sobre a atividade mineral. Os servidores que trabalham na ANM, a fim de aprimorar suas capacidades individuais e produtividade, podem ser motivados se tiverem remuneração e benefícios semelhantes aos que exercem a mesma profissão em outras agências reguladoras ou em empresas privadas.

Quanto às limitações do estudo, vale destacar a dificuldade para conseguir contato com os servidores e agendar um horário compatível para a realização das entrevistas. Outra limitação diz respeito à representatividade da amostra e à subjetividade que envolve a pesquisa qualitativa baseada em entrevistas. Tais obstáculos, contudo, foram rompidos com o emprego da triangulação de dados, principalmente, por meio da pesquisa documental.

Para maior desenvolvimento da compreensão da capacidade estatal, pesquisas futuras são recomendadas para estudar o impacto da capacidade estatal nas interações de organizações relevantes para a política mineral, não se restringindo apenas à ANM, como foi o caso desta pesquisa. Estudos baseados na aplicação de questionários, abrangendo uma amostra maior, e métodos quantitativos, também podem indicar outros fatores não abordados nesta pesquisa, que também contribuam para a baixa capacidade da agência. Também seria relevante compreender, futuramente, quando a ANM já estiver com o seu quadro burocrático próprio constituído, quais os efeitos dessa mudança no desempenho da agência.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANGEL, H. Measuring policy analytical capacity for the environment: A case for engaging new actors. **Policy Soc.**, [s.l.], v. 34, p. 197-208, set./dez. 2015.

AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO. **Relatório de Gestão 2018**. ANM, Brasília – DF, 2019. Disponível em: <<https://www.gov.br/anm/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/relatorio-gestao/relatorio-de-gestao-2013-exercicio-2018>>. Acesso em: 05 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 2, de 12 de dezembro de 2018. **Aprova as alterações de quantitativos de Cargos Comissionados de Gerência Executiva, de Assessoria, de Assistência e de Cargos Comissionados Técnicos, e o Regimento Interno da Agência Nacional de Mineração - ANM**. 2018. Disponível em: <https://bitlybr.com/qZSPv>. Acesso em: 21 jul. 2021.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 59, de 18 de fevereiro de 2021. **Regulamenta a celebração de Acordos de Cooperação Técnica entre a Agência Nacional de Mineração - ANM e Estados, o Distrito Federal e Municípios para a cooperação mútua no desempenho de ações e atividades complementares e acessórias à fiscalização da atividade minerária, nos termos do artigo 2º, § 4º, da Lei nº 13.575/2017**. 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-anm-n-59-de-18-de-fevereiro-de-2021-305323338>. Acesso em: 21 jul. 2021.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 102, de 13 de abril de 2022. **Aprova as alterações de quantitativos e a distribuição dos cargos comissionados de gerência executiva, de assessoria, de assistência e dos cargos comissionados técnicos e o novo Regimento Interno da Agência Nacional de Mineração - ANM**. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/anm/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/regimento-interno/regimento-resolucao-no-102-de-13-de-abril-de-2022.pdf/view>. Acesso em: 05 fev. 2023.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011. 223 p.

BARROSO, L. R. Apontamentos sobre as agências reguladoras. In: MORAES, Alexandre de (Org.). **Agências Reguladoras**. São Paulo: Atlas, 2002.

BERSCH, K.; PRAÇA, S.; TAYLOR, M. M. Bureaucratic capacity and political autonomy within national states: Mapping the archipelago of excellence in Brazil. In: **States in the Developing World**. [S.l.]: Cambridge University Press, 2017a.

BERSCH, K.; PRAÇA, S.; TAYLOR, M. M. State Capacity, Bureaucratic Politicization, and Corruption in the Brazilian State. **Governance**, [s.l.], v. 30, n. 1, p. 105–124, 1 jan. 2017b.

BHATTA, G. Evidence-based Analysis and the Work of Policy Shops. **Australian Journal of Public Administration**, [s.l.], v. 61 (3), p. 98-105, 2002.

BRASIL. Decreto nº 9.587, de 27 de novembro de 2018. **Instala a Agência Nacional de Mineração e aprova a sua Estrutura Regimental e o seu Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão**. Brasília, DF, 2018a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9587.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9587.htm). Acesso em: 05 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.540 de 18 de dezembro de 2017. **Altera as Leis nos 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e 8.001, de 13 de março de 1990, para dispor sobre a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM)**. Brasília, DF, 2017a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13540.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13540.htm). Acesso em: 21 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 13.575, de 26 de dezembro de 2017. **Cria a Agência Nacional de Mineração (ANM); extingue o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM); altera as Leis nº 11.046, de 27 de dezembro de 2004, e 10.826, de 22 de dezembro de 2003; e revoga a Lei nº 8.876, de 2 de maio de 1994, e dispositivos do Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967 (Código de Mineração)**. Brasília, DF, 2017b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113575.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113575.htm). Acesso em: 21 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. 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**. Brasília, DF, 2019a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Lei/L13848.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13848.htm). Acesso em: 05 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. **Medida provisória nº 791, de 25 de julho de 2017. Cria a Agência Nacional de Mineração e extingue o Departamento Nacional de Produção Mineral**. 2017c. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/130150>. Acesso em: 21 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. Painel Estatístico de Pessoal do governo federal. Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/servidor/pt-br/observatorio-de-pessoal-govbr/painel-estatistico-de-pessoal>. Acesso em: 21 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº. 1.689/2022. **Altera a Lei nº 11.046, de 27 de dezembro de 2004, para dispor sobre a reestruturação remuneratória de planos de cargos e carreiras do quadro de pessoal da Agência Nacional de Mineração, e dá outras providências.** Brasília, DF, 2022a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2329289>. Acesso em: 05 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº. 4.054/2019. **Modifica a Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, para vedar a limitação de empenho e movimentação financeira das ações orçamentárias da Agência Nacional de Mineração que tenham como fonte de recursos a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM).** Brasília, DF, 2019b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2211971>. Acesso em: 05 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 5.807 de 2013. **Dispõe sobre a atividade de mineração, criação do Conselho Nacional de Política Mineral e a Agência Nacional de Mineração – ANM e dá outras providências.** Brasília, DF, 2013. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=581696>. Acesso em: 21 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. Controladoria Geral da União. **Relatório de avaliação nº 201801466.** Avaliação dos procedimentos de fiscalização e cobrança da CFEM. Brasília: CGU, 2020a. Disponível em: <<https://bitlybr.com/hCdro>>. Acesso em 05 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. Controladoria Geral da União. **Relatório de avaliação.** Ordem de Serviço: 201801498. Exercício 2018. Avalia a atuação da Superintendência da Agência Nacional de Mineração da Bahia na arrecadação e fiscalização da CFEM e TAH. Brasília: CGU, 2018b. Disponível em: <<https://bitlybr.com/hCdro>>. Acesso em 05 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. Controladoria Geral da União. **Relatório de avaliação.** Tarefa e-aud: 824722. Exercício 2019. ANM. Auditoria Anual de Contas da Agência Nacional de Mineração do exercício de 2019. Brasília: CGU, 2020b. Disponível em: <<https://bitlybr.com/hCdro>>. Acesso em 05 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. Controladoria Geral da União. **Relatório de Avaliação: 905619.** ANM. Exercício 2021. Auditoria de Avaliação do Procedimento de “Oferta Pública e Leilão de Áreas em Disponibilidade”, realizado pela ANM. Brasília: CGU, 2021a. Disponível em: <<https://bitlybr.com/hCdro>>. Acesso em 05 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. Controladoria Geral da União. **Relatório de Avaliação: 905627.** ANM. Exercício 2021. Avaliação sobre a transparência e a objetividade do processo decisório na ANM. Brasília: CGU, 2022b. Disponível em: <<https://bitlybr.com/hCdro>>. Acesso em 05 fev. 2023

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas de União. **Acórdão nº 343/2019.** Levantamento de auditoria com

o objetivo de analisar os riscos inerentes à fiscalização, cobrança e arrecadação da CFEM. Brasília: TCU, 2019c. Disponível em: <<https://bitlybr.com/LKMJY>>. Acesso em 05 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas de União. **Acórdão nº. 863/2021**. Levantamento com o objetivo de conhecer as estruturas de governança e mecanismos de gestão para a gestão integral de passivos ambientais da mineração. Brasília: TCU, 2021b. Disponível em: <<https://bitlybr.com/SoOAc>>. Acesso em 05 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas de União. **Acórdão nº 1116/2020**. Auditoria com o objetivo de verificar as providências já adotadas e aquelas a serem aplicadas para apurar as causas e responsabilidades pela catástrofe ocorrida em Brumadinho/MG, mitigar os danos gerados e evitar a ocorrência de novos incidentes graves em barragens de rejeitos. Brasília: TCU, 2020c. Disponível em: <<https://bitlybr.com/HrCyS>>. Acesso em 05 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas de União. **Acórdão nº 1889/2020**. Levantamento com o objetivo de identificar os sistemas informacionais críticos da Administração Pública Federal e elaborar diagnóstico da capacidade de fiscalização das unidades técnicas com foco em sistemas. Brasília: TCU, 2020d. Disponível em: <<https://bitlybr.com/DEPNy>>. Acesso em 05 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas de União. **Acórdão nº. 2.604/2018**. Relatório individual da autoavaliação, segundo dados obtidos no Levantamento do Índice Integrado de Governança e Gestão (IGG2018). Brasília: TCU, 2018c. Disponível em: <<https://meapffc.apps.tcu.gov.br/relatorios/308.pdf>>. Acesso em 05 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas de União. **Acórdão nº. 2.914/2020**. Primeira fase do acompanhamento realizado com o objetivo geral de acompanhar a estruturação da agência, a fim avaliar sua adequação aos parâmetros definidos em lei e pelas boas práticas levantadas em outras agências reguladoras. Brasília: TCU, 2020e. Disponível em: <<https://bitlybr.com/HSiqZ>>. Acesso em 05 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Lista de alto risco da Administração Pública federal**. 2022c. Estruturação da Agência Nacional de Mineração. Disponível em: [https://sites.tcu.gov.br/listadealtorisco/estruturacao\\_da\\_agencia\\_nacional\\_de\\_mineracao.html](https://sites.tcu.gov.br/listadealtorisco/estruturacao_da_agencia_nacional_de_mineracao.html). Acesso em: 21 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Subsídios técnicos para a comissão externa sobre o desastre de brumadinho**. 2019e. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/desastre-de-brumadinho.htm>>. Acesso em: 21 jul. 2020.

CAVALCANTE, P. L. C.; LOTTA, G. S.; YAMADA, E. M. K. Exploring mid-level bureaucracy: a tentative typology. **Revista Brasileira de Ciência Política**, [s.l.], n. 26, p. 187–222, ago. 2018.

CENTENO, M. A.; KOHLI, A.; YASHAR, D. J. Unpacking states in the developing world: Capacity, performance, and politics. In: **States in the Developing World**. [S.l.]: Cambridge University Press, 2017. p. 1–34.

CHAGAS, C. A. N. **Dinâmica de desenvolvimento local e contradições do ciclo mineral: um balanço da utilização da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) no Município de Oriximiná (Pa) nas últimas quatro décadas (1970/2010).** 2018. Dissertação (Mestrado em Economia). Universidade Federal do Pará, Belém, 2018.

CHENBOONTHAI, H.; WATANABE, T. Organizational and Systemic Policy Capacity of Government Organizations Involved in Energy-From-Waste (EFW) Development in Thailand. *Energies* 2018, *11*, 2501. <https://doi.org/10.3390/en11102501>

CINGOLANI, L. The State of State Capacity : a review of concepts, evidence and measures. **UNU-MERIT Working Paper Series on Institutions and Economic Growth, IPD WP13**, 2013.

CUNHA, B. Q.; PEREIRA, A. K.; GOMIDE, A. A. State capacity and utilities regulation in Brazil: Exploring bureaucracy. *Utilities Policy*, [s.l.], v. 49, p. 116-126, 2017.

EUCLYDES, F. M.; MACEDO, A. D. S.; MACEDO, S. V.; VALADARES, J. L. Capacidades estatais e mineração: uma análise da agência nacional de regulação. **Revista de Administração Pública**, [s.l.], v. 56, p. 163-175, 2022.

EVANS, P. B. **Embedded autonomy: states and industrial transformation.** [S.l.], Princeton University Press, 1995.

\_\_\_\_\_. Constructing the 21st Century Developmental State: Potentialities and Pitfalls. In: EDIGHEJI, O. E. (Ed.). **Constructing a democratic developmental state in South Africa: potentials and challenges.** Cape Town: Human Sciences Research Council, 2010.

EVANS, P. P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the State Back In.** [S.l.], Cambridge University Press, 1985.

EVANS, P.; RAUCH, J. E. Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of “Weberian” state structures on economic growth. **American sociological review**, [s.l.], v. 64(5), p. 748-765, 1999.

FERRIS, G. R. *et al.* Development and Validation of the Political Skill Inventory On behalf of: Southern Management Association can be found at: Journal of Management Additional services and information for. **Journal of management**, [s.l.], v. 31, n. 1, p. 126–152, fev. 2005.

FONTANELLA, B. J. B. *et al.* Amostragem em pesquisas qualitativas: proposta deprocedimentos para constatar saturação teórica. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 2, p. 388-394, 2011.

FONTANELLI, F. S. **Beyond the Supply Side of the Distributive Politics: The Influence of Local Government Capacity and Policy Institutionalization on the Allocation of Intergovernmental Grants in Brazil .** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2020.

FORTIN, J. Is There a Necessary Condition for Democracy? The Role of State Capacity in Postcommunist Countries. **Comparative Political Studies**, [s.l.], v. 45, n. 7, p. 903–930, 5

jul. 2012.

FUKUYAMA, F. What is Governance? **Governance**, [s.l.], v. 26, n. 3, p. 347-368, 6 mar. 2013.

GEDDES, B. **The politicians dilemma: Bulding state capacity in latin America**. Berkeley: University of Califórnia Press, 1994.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. (4 ed.) São Paulo: Atlas, 2002.

GLEESON, D.; LEGGE, D.; O'NEILL, D.; PFEFFER, M. Negotiating Tensions in Developing Organizational Policy Capacity: Comparative Lessons to be Drawn. **J. Comp. Policy Anal. Res. Pract.** 2011, 13, 237–263.

GLEESON, D. **Developing Policy Leadership: A Strategic Approach to Strengthening Policy Capacity in the Health Bureaucracy**. [S.l.]: La Trobe University, 2009.

GOMIDE, A. DE Á.; MACHADO, R. A.; ALBUQUERQUE, P. M. Capacidade estatal e desempenho na percepção dos burocratas brasileiros: desenvolvimento e validação de um modelo de equações estruturais. **Cadernos EBAPE.BR**, [s.l.], v. 19, p. 689-704 2021.

GOMIDE, A. DE Á.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. Apresentação - O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. **Sociedade e Cultura**, [s.l.], v. 20, n. 1, p. 3-12, dez. 2017.

\_\_\_\_\_. Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. In: **Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira**. [S.l.]: IPEA, 2018.

GOMIDE, A. DE Á.; MACHADO, R. A; LINS, R. D. A Variação de Capacidades Burocráticas na Administração Pública Federal Brasileira: uma Análise com Dados de Survey. **Organizações & Sociedade**, [s.l.], v. 29 , p. 217-247, 2022.

HARRIS, K.; *et al.* The impact of political skill on impression management effectiveness. **Journal of Applied Psychology**, [s.l.], v. 92 (1):278, 2007.

HOWLETT, M. Policy analytical capacity and evidence-based policy-making: Lessons from Canada. **Canadian Public Administration**, [s.l.], v. 52, n. 2, p. 153-175, jun. 2009.

HOWLETT, M., AND RAMESH, M. Achilles' Heels of Governance: Critical Capacity Deficits and their Role in Governance Failures. **Regulation & Governance**, [s.l.], 2015.

HOWLETT, M., MUKHERJEE, I. Achieving regulatory excellence in the agri-food biotechnology sector: Building policy capacity. **Asian Biotechnology and Development Review**, 18(1), 35, 2016.

HUGHES, A. L. **The work of policy in Australian health authorities: A systems approach to aligning capacity and process**. [S.l.] 2014.

HUGHES, A.; *et al.* Governance and policy capacity in health development and implementation in Australia. **Policy and Society**, [s.l.], v. 34 (3), p. 229-245, 2015.

LODGE, M. Regulatory Capacity. In: LODGE, M.; WEGRICH, K. (Eds.). **The problem-solving capacity of the Modern State**. Oxford: Oxford University Press, 2014. p. 63-85.

LODGE, M.; WEGRICH, K. **The problem-solving capacity of the modern state: governance challenges and administrative capacities**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

MANZINI, E.J. Entrevista semi-estruturada: análise de objetivos e de roteiros. In: Seminário Internacional Sobre Pesquisa e Estudos Qualitativos, 2, 2004, Bauru. A pesquisa qualitativa em debate. **Anais...** Bauru: USC, 2004. CD-ROOM. 10p.

MEIHY, J. C. S.; RIBEIRO, S. L. S. **Guia Prático de História**. São Paulo: Contexto, 2011.

MEIER, K. J.; O'TOOLE, L. J. Public management and educational performance: The impact of managerial networking. **Public Administration Review**, [s.l.], v. 63 (6), p. 689-699, 2003.

MILANEZ, B. Boom ou bolha? A influência do mercado financeiro sobre o preço do minério de ferro no período 2000-2016. **Versos - Textos para Discussão PoEMAS**, [s.l.], v. 1, n. 2, p. 1-18, 2017.

MILANEZ, B.; MANSUR, M. S.; WANDERLEY, L. J. Financeirização e o mercado de commodities: uma avaliação a partir do setor de mineral. **Revista Tamoios**, [s.l.], v. 15, n. 1, 2019.

MINTROM, M. **People skills for policy analysts**. [S.l.]: Georgetown University Press, 2003.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Reforma regulatória, OECD, Fevereiro 2018. Disponível em: <https://www.oecd.org/brazil/economic-survey-of-brazil-2018-pt.htm>. Acesso em 05 fev. 2023

\_\_\_\_\_. Governança regulatória no setor de mineração no Brasil, OECD Publishing, Paris, 2022. <https://doi.org/10.1787/df9252dc-pt>.

PAINTER, M.; PIERRE, J. Unpacking Policy Capacity: Issues and Themes. In: **Challenges to State Policy Capacity**. [s.l.] Palgrave Macmillan UK, 2005. p. 1-18.

PASSOS, F. L.; COELHO, P.; DIAS, A. (Des) Territórios da Mineração: Planejamento um territorial Partir fazer rompimento em Mariana, MG. **Cafajeste. Metrop.** São Paulo, v. 19, n. 38, p. 269-297, abril de 2017.

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

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. D. Á. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de sociologia e política**, [s.l.], v. 24, n. 58, p.

121–143, 2016.

RAHIM, M. A. A measure of styles of handling interpersonal conflict. **Academy of Management journal**, [s.l.], v. 26 (2), p. 368-376, 1983.

RAMESH, M.; HOWLETT, M. P.; SAGUIN, K. Measuring individual-level analytical, managerial and political policy capacity: A survey instrument. **Lee Kuan Yew School of Public Policy Research Paper**, [s.l.], p. 1–36, 2016.

ROTHSTEIN, B. **The Quality of Government: Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective**. Chicago: University of Chicago Press. 2011.

SÁNCHEZ, L. E. **Avaliação de Impacto Ambiental: conceito e métodos**. São Paulo: Oficina de Textos, 2008.

SÁTYRO, N. G. D.; CUNHA, E. S. M.; CAMPOS, J. Análise espacial da burocracia da assistência social nos municípios brasileiros: notas para uma reflexão sobre a capacidade de implementação dessa política. **Opinião Pública**, Campinas, v. 22, n. 2, ago. 2016.

SIMÃO, G. L.; SILVEIRA, S. de F. R. Capacidades individuais da burocracia pública do agronegócio brasileiro. **Revista De Administração Pública**, [s.l.], v. 55(4), p. 809–835, 2021. <https://doi.org/10.1590/0034-761220200625>

SINDICATO NACIONAL DOS SERVIDORES DAS AGÊNCIAS NACIONAIS DE REGULAÇÃO. **Edital indicativo de Greve – ANM**. Disponível em: <<https://sinagencias.org.br/noticias/edital-indicativo-de-greve-anm/>>. Acesso em 05 maio 2023.

SKOCPOL, T. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In: EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Eds.). **Bringing the State Back In**. Cambridge, UK: Cambridge University Press: Cambridge University Press, 1985.

SKOCPOL, T.; FINEGOLD, K. State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal. **Political Science Quarterly**, [s.l.], v. 97, n. 2, 1982.

STAKE, R. E. **The art of case study research**. Thousand Oaks, CA.: Sage, 1995.

SOUZA, C. **Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença** (No. 2035). Texto para Discussão, 2015.

SOUZA, C.; FONTANELLI, F. Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas. In: **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos**. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, p. 43–67, 2020.

TILLY, C. **The Formation of National States in Western Europe**. [S.l.]: Princeton Univ Pr. 1975.

TILLY, C. **Democracy**. [S.l.]: Cambridge University Press, 2007.

WANDERLEY, L. J. M. Do Boom ao PósBoom das commodities: o comportamento do setor mineral no Brasil. **Versos - Textos para Discussão PoEMAS**, [s.l.], v. 1, n. 1, p. 1-7, 2017.

WEATHERFORD, M. S. Measuring political legitimacy. **American Political Science Review**, [s.l.], v. 86 (01), p.149-166, 1992.

WEISS, L. **The Myth of the Powerless**. New York: Cornell University Press, 1998.

WELLSTEAD, A.; STEDMAN, R. C.; LINDQUIST, E. The nature of regional policy work in Canada's public service. **Canadian Political Science Review**, [s.l.], v. 3 (1), p.34-56, 2009.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. **Policy and Society**, [s.l.], v. 34, n. 3-4, p. 165-171, 1 set. 2015.

## **2. CONSIDERAÇÕES E CONCLUSÕES FINAIS: O ALERTA DE DESABAMENTO DA MINA ESTÁ CONSTANTEMENTE ACESO, MAS SEM PERSPECTIVAS DE SE APAGAR**

“Desbravar uma mina” ainda pouco explorada pode trazer descobertas importantes. Esta tese lançou o olhar sobre dois temas práticos da administração pública não muito atraentes para os pesquisadores acadêmicos nacionais: a regulação e o setor mineral. Em termos teóricos, o estudo adotou como lente de análise as capacidades estatais. É crescente a literatura nacional e internacional sobre as capacidades estatais, contudo, há lacunas a serem preenchidas. No primeiro artigo – que abarcou o primeiro objetivo específico da tese –, ao tratar a respeito da qualidade dos regulocratas, o estudo visa superar a utilização de medidas transnacionais, subjetivas e orientadas para resultados, com a aplicação de uma medição que abrange uma estrutura mais interna da administração pública – as agências reguladoras federais brasileiras –, considerando dados administrativos de atores individuais.

No segundo artigo, buscou-se aplicar empiricamente todos os elementos presentes no modelo teórico desenvolvido por Wu, Ramesh e Howlett (2015) e incrementado por Chenboonthai e Watanabe (2018), sendo eles: as habilidades analíticas, gerenciais e políticas, os recursos e os processos, em seus níveis individuais, organizacionais e sistêmicos. Além de aplicar, por completo, a matriz 3 x 3 elaborada por Wu, Ramesh e Howlett (2015), este estudo se diferencia dos demais, por incluir na análise das capacidades um terceiro elemento: os processos. Como sugerido por Chenboonthai e Watanabe (2018), que analisaram a capacidade das organizações governamentais tailandesas envolvidas no desenvolvimento de políticas energéticas de resíduos, no nível organizacional e sistêmico, embora as habilidades e recursos sejam fatores importantes da capacidade estatal, esses dois elementos são impactados pelos processos usados para o desenvolvimento das políticas, como por exemplo, os processos de comunicação, de coordenação interna e externa e de participação das partes interessadas.

Diferentemente do referido estudo, além de abarcar o nível organizacional e sistêmico, o artigo integrante desta tese incluiu na análise, também, o nível individual. Conforme ponderam Ramesh, Howlett e Saguin (2016) enumerar as funções de um profissional de políticas torna-se uma etapa analítica crucial, visto que a capacidade envolve não apenas fazer escolhas inteligentes ou implementar tais escolhas, mas, também, abrange dirigir e entrelaçar o processo político, envolvendo uma interação repetida entre os atores políticos.

O fio condutor que interliga os dois artigos elaborados nesta tese envolve três temas centrais: a regulação exercida pelo Estado, as características dos regulocratas e as capacidades estatais presentes na agência federal que regula o setor mineral brasileiro – a ANM.

No primeiro artigo partiu-se do pressuposto que a qualidade burocrática é uma das dimensões das capacidades estatais. Os regulocratas, nesse contexto, como integrantes do corpo técnico profissional, são tomados como elemento importante para a incrementação da capacidade regulatória das agências reguladoras, figurando, portanto, como objeto de análise do referido estudo. Baseando-se na estrutura de construção de conceitos de Goertz (2006) e aplicada por Souza (2015), adaptou-se um índice que mede a qualidade da regulocracia.

Os resultados do Índice de Qualidade da Regulocracia (IQR) indicaram que a capacidade burocrática, considerando o perfil dos regulocratas das agências reguladoras federais brasileiras, não é distribuída de modo uniforme. A desagregação do índice adaptado em suas dimensões sugere, a propósito, que algumas agências apresentam melhores indicadores que outras. Foi o que ocorreu principalmente com a ANM, cujo perfil dos regulocratas se distanciou dos demais, em termos de menor qualidade. Esse primeiro artigo, portanto, nos levou exatamente ao objeto de estudo do segundo artigo desenvolvido na tese: a ANM. Por que, em termos de perfil, os servidores da ANM são diferentes dos demais? Como não houve uma análise individual de cada uma das agências no primeiro artigo, que se valeu de uma metodologia quantitativa, o tempo de consolidação da agência – visto que é a mais recente de todas – e a falta de realização de concursos específicos para carreiras da regulação, foram fatores indicados como possíveis justificativas para esse distanciamento. Uma análise mais aprofundada dessa agência foi sugerida para o desenvolvimento de futuros estudos, o que foi realizado no segundo artigo dessa tese.

Em “Uma casa pequena em um bairro bom”, o segundo artigo, associou-se a capacidade estatal da ANM com as suas habilidades analíticas, gerenciais e políticas, recursos e processos, em seus níveis individuais, operacionais e sistêmicos. Para tanto, foram realizadas entrevistas com os regulocratas de médio-escalão, que exercem funções na ANM, bem como análises de documentos elaborados por órgãos de controle. Inicialmente, visando compreender como a ANM ingressou em um “bairro bom”, que é o das agências reguladoras, com base nos relatos dos entrevistados, identificou-se os fatores que contribuíram para o processo de transformação do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) na Agência Nacional de Mineração (ANM), atendendo-se, assim, o segundo objetivo específico desta tese.

O resgate histórico do marco legal da mineração no país, evidenciou que o setor passou por diferentes momentos, que o governo federal sempre esteve presente e que os institutos jurídicos que organizam e disciplinam a atividade foram elaborados conforme as necessidades da época. Além disso, mostrou que quando o governo, de fato, quer efetivar alterações relevantes na estrutura governamental que dá suporte ao setor, ele realiza todas as movimentações políticas possíveis. Foi o caso da transformação do DNPM em ANM, que apesar de anos em discussão no Congresso Nacional, foi efetivada por meio da aprovação de uma Medida Provisória, em 2017, convertida em lei. Como as Medidas Provisórias, consoante previsão constitucional, tem prazo para serem votadas pelo Congresso Nacional, sendo convertidas, ou não, em lei, essa “jogada” do poder executivo, que contava com o apoio necessário do Legislativo da época, foi estratégica para a rápida aprovação da transformação, impossibilitando um maior debate com as partes interessadas.

Um dos argumentos do governo para criar a ANM em substituição ao DNPM foi reduzir as ingerências políticas sobre o setor minerário, criando um quadro imparcial, mais racional, técnico e menos político, favorecendo a atração de maiores investimentos para o setor. Porém, segundo relatado pelos entrevistados, este não foi o único motivo. Essa transformação também foi fruto de uma luta dos servidores do até então DNPM. Luta por maior valorização, maior autonomia, menor interferência política, aumento do quadro de pessoal em termos quantitativos e qualitativos, melhor estrutura e, principalmente, melhores salários, ante a defasagem em relação às remunerações dos servidores das demais agências, que até um certo tempo se equiparavam, mas nos últimos anos passaram a ser menores.

Todavia, a despeito dessa transformação ter sido baseada na proposta de possibilitar a construção de novas capacidades, em razão da criação de uma nova organização para regular o setor, a ANM assumiu as velhas heranças do DNPM. Todos os problemas há anos existentes se mantiveram, mas com um outro dificultador: novas atribuições passaram a ser exigidas em razão da caracterização de agência reguladora, porém, a estrutura, o pessoal e o orçamento continuaram os mesmos. Para piorar, a equiparação salarial tão almejada pelos servidores não foi atendida, o que, conforme relatado pelos entrevistados, tem sido motivo de grande desmotivação. A situação dos servidores tem se mostrado tão grave, que devido à aprovação de indicativo de greve em meados de 2023, há grandes chances de haver paralização, ao mesmo tempo que rotineiramente a mídia divulga notícias relacionadas a barragens de mineração que estão em alerta máximo de rompimento.

A despeito da transmutação da forma jurídica de departamento para agência reguladora, ou seja, “apesar de ter ido para um bairro bom”, “a casa da ANM continuou pequena”, necessitando de reformas importantes. De fato, como afirmado pelos entrevistados, os resultados do estudo indicam que parece que “só mudou a placa”. Avanços aconteceram, porém, a política econômica pautada em contenção de gastos públicos com implicações para o orçamento por anos consecutivos, a impossibilidade de previsão de contratação de pessoal por meio de concurso público, a estagnação na reposição do quadro de recursos humanos em quantidade efetiva para desenvolvimento satisfatório das atividades e atribuições, a falta de recursos financeiros adequados e investimento ineficiente de infraestrutura para desenvolvimento satisfatório das atividades e atribuições e o repasse parcial dos recursos da CFEM são fatores que restringem a atuação da agência, conforme mencionado por ela em seu Relatório de Gestão (ANM, 2019), corroborado pelos entrevistados e relatórios dos órgãos de controle analisados na pesquisa.

É necessário assegurar que a agência tenha um número suficiente de funcionários com os conhecimentos e competências adequados para cumprir todas as obrigações da ANM. Embora o aprimoramento das ferramentas de tecnologia da informação e comunicação, que são outro grande problema da agência, deva tornar certos processos mais eficientes, tarefas específicas requerem funcionários com um conjunto definido de habilidades analíticas, gerenciais e políticas. Ademais, para gerar maior produtividade, frente ao quadro reduzido, e até mesmo evitar desvios ou saídas inoportunas, os servidores que trabalham na ANM demandam maior motivação para o trabalho, o que pode ser alcançado ao terem a remuneração e benefícios semelhantes aos das outras agências reguladoras.

Promover a participação dos funcionários, intensificando a comunicação sobre a nova cultura de trabalho da ANM, também é de suma importância. A assunção de novas atribuições deve vir acompanhada da criação de canais de comunicação entre a alta direção e os funcionários, de modo que eles possam fornecer comentários e receber *feedback* sobre os novos métodos de trabalho. Para uma maior coesão dos atos praticados pela agência, que possui regionais por todo o país, é necessário, ainda, compreender as necessidades e condições de cada um dos escritórios locais, incentivar a participação dos gerentes regionais em reuniões com Diretoria Colegiada e as Superintendências, para garantir a implementação adequada e padronizada dos regulamentos criados. A ANM também carece de definição das etapas e marcos para garantir uma coordenação eficaz com entidades que desempenham um papel no setor de mineração, como a formalização e implementação de acordos de cooperação

que garantam as condições legais, tecnológicas e financeiras necessárias para a troca de informações internamente e com instituições externas.

Conforme ponderam Chenboonthai e Watanabe (2018), informações e evidências adequadas e oportunas são recursos importantes para que os indivíduos executem o seu trabalho com eficácia. Os funcionários de todos os níveis da agência devem, portanto, apoiar a nova cultura de trabalho da ANM em decisões baseadas em dados, razão pela qual é necessário fornecer à equipe os recursos e meios necessários para obter, utilizar os dados e as informações de maneira eficiente. No caso da ANM, contudo, a defasagem, insuficiência e inoperabilidade dos sistemas informacionais são um grande problema, que dificulta desde a fiscalização das barragens até as permissões para iniciar e realizar operações de mineração. Segundo a OCDE (2022), uma das reclamações mais comuns das partes interessadas é o trâmite burocrático e atrasos que o processo administrativo gera para as empresas do setor de mineração, especialmente, para o início das operações, que pode demorar até dez anos. Se o objetivo do governo é impulsionar o crescimento da atividade de mineração, tal fato pode estar o comprometendo, além de criar margem para a mineração ilegal, que avança sobre o território brasileiro, destruindo áreas de proteção ambiental e comunidades indígenas.

Soma-se a tudo isso, ainda, os reiterados contingenciamentos financeiros que diminuem o orçamento antes destinado ao DNPM e agora à ANM. A propósito, o fato gerador de grande parte dos problemas narrados anteriormente, pode ser as limitações orçamentárias vivenciadas pelo órgão implementador das políticas minerais e regulador das atividades do setor. Segundo informado pelos entrevistados, foram realizadas várias tentativas de articulação com o Ministério de Minas e Energia (MME) para receber o apoio necessário para a sensibilização do governo federal acerca da necessidade urgente de destinação de recursos orçamentários para a agência, assim como sobre a defasagem de pessoal e a realização de concursos públicos para carreias próprias. Não houve, contudo, até o presente momento, retorno favorável. Aliás, nem sempre a relação entre a ANM e o MME é amistosa, havendo situações que houve tentativas de limitações da autonomia da agência pelo ministério.

Na verdade, esse repasse insuficiente de recursos orçamentários necessários para a agência, representa um grande limitador da sua autonomia, não só financeira, mas de uma forma geral. Se a falta de recursos restringe a sua atuação como um todo, a sua autonomia para regular o setor se torna limitada. É um tanto quanto contraditório a ANM ter registrado em 2022 R\$7,01 bilhões a título de recolhimento de CFEM e o principal órgão federal

relacionado à atividade não possuir recursos financeiros suficientes para exercer as suas atribuições de forma eficiente. Tudo isso deságua em uma agência com baixa capacidade (i) analítica, para avaliar e fazer escolhas informadas, (ii) gerencial, para implementar as decisões, e (iii) política, em termos de interação com os atores políticos que podem contribuir para a reversão desse cenário de fragilidades. Se é uma atividade tão “lucrativa” para o Estado, por que não a munir de um ente forte e com capacidades suficientes para regular um setor tão complexo e importante para a economia do país?

Uma das respostas para essa pergunta pode estar no nível sistêmico das capacidades analisadas na tese. Isso porque, por envolver a regulação de atividades que são danosas ao meio ambiente e que causaram grandes desastres ambientais e sociais, perante a sociedade a mineração é vista de forma negativa, o que influencia na confiança e apoio político que recebe do governo. A confiança promove o apoio público tanto para as políticas quanto para a organização. Segundo Wu, Ramesh e Howlett (2015), com um processo eficaz de engajamento das partes interessadas, uma organização é capaz de manter a confiança e aumentar o nível de participação das partes interessadas e o apoio público à sua política. No caso da ANM, apesar da sua autonomia, ela não recebe do governo federal os recursos necessários para que possa entregar à sociedade serviços de qualidade, o que contribui para a continuidade da visão negativa sobre o setor minerário e as instituições que dele fazem parte.

Se a sociedade não vê a mineração com bons olhos, o governo também não vê razões para dar prioridade e destinações financeiras para o órgão regulador, já que melhorias na referida área não trarão tanta visibilidade quanto aquelas realizadas em outras áreas mais estratégicas politicamente, tal qual saúde, educação e infraestrutura. A agência deve prezar por maiores níveis de transparência e prestação de contas à sociedade, permitindo um monitoramento e um *feedback* sobre a forma como desempenha as suas funções e como ela pode contribuir para que essas externalidades negativas causadas pela atividade sejam evitadas ou amenizadas, o que, por conseguinte, poderia aumentar a confiança da sociedade no seu trabalho.

Além de não ter dotado a agência de pessoal, recursos e tecnologias necessárias, não há um movimento por parte do governo federal de remover os “condicionamentos externos” à atuação da ANM (OSZLAK; FELDER, 2002). Ao separar o âmbito da regulação da atividade de formulação de políticas (CUNHA *et al.*, 2016), gerou-se uma fragmentação entre o governo federal e a ANM, não havendo uma cooperação entre a administração direta e a agência, especialmente, no que diz respeito à destinação de recursos financeiros.

Destacam-se, ainda, os inúmeros acórdãos do TCU, auditorias da CGU, relatórios da própria agência e da OCDE apontando todos os problemas narrados neste estudo; mesmo assim, o governo federal continua renitente em priorizar as necessidades da ANM. O “alerta de desabamento da mina está constantemente aceso”: mesmo com os desastres que vem ocorrendo e diante das mudanças que aos poucos vem sendo empreendidas, a fim de melhorar a estrutura da agência, como as ações de capacitação e movimentação de servidores, “não há perspectivas de se apagar”. Há, sim, grandes esforços por parte da agência para se obter avanços e atender às determinações dos órgãos de controle, porém, insuficientes frente à magnitude do que ainda precisa ser feito.

Em termos teóricos, portanto, traçando uma linha mais direta entre os dois artigos elaborados, os resultados do segundo trabalho complementam os do primeiro, tendo como diferencial o aprofundamento no universo da ANM. Ao mesmo tempo contribui para a literatura, reconstruindo a matriz teórica proposta por Wu, Ramesh e Howlett (2015), com todos os seus elementos, e acrescentando os processos como um terceiro, como sugerido por Chenboonthai e Watanabe (2018). Para a consecução de tal objetivo, a escolha metodológica de se realizar um estudo de cunho qualitativo foi preponderante. As entrevistas em profundidade revelaram informações com uma riqueza de detalhes que a consulta a dados secundários talvez não conseguiria abarcar.

É apropriado ressaltar, ainda, os desafios e limitações encontrados na condução da pesquisa. O primeiro obstáculo foi a identificação e definição das dimensões da capacidade estatal que seriam consideradas. Trata-se de um conceito multidimensional; chegar às categorias utilizadas envolveu um grande esforço de leitura internacional e de atualização da literatura utilizada. Para o primeiro artigo, houve dificuldades com relação à disponibilidade e incompletude de informações nos portais públicos. Especificamente, no segundo artigo, um desafio inicial foi conseguir retorno e disponibilidade de horário com os entrevistados. Aliás, grande parte do esforço de pesquisa só foi possível de ser concretizado porque os servidores públicos consentiram em participar do estudo e, inclusive, passaram o contato de outras pessoas que também poderiam contribuir. Com o estudo, ao mesclar empiria (ir a campo e conversar com os servidores) com o exame documental e bibliográfico foi possível confrontar a realidade e a teoria.

Quanto às limitações, vale destacar, ainda, a representatividade da amostra utilizada e a metodologia empregada no segundo artigo. Trata-se de um estudo de cunho qualitativo que teve como principal fonte de dados as entrevistas realizadas, nas quais os entrevistados

evidenciaram as suas percepções sobre os assuntos discutidos. Este artigo se configura, principalmente, a partir do olhar dos próprios entrevistados, mas, também, por meio da análise de documentos, de pesquisa bibliográfica e de anotações de campo realizadas. Nas abordagens qualitativas, o tipo de limitação ocorrida incide nas possíveis subjetividades impostas ao processo de pesquisa. Além disso, os critérios de escolha da amostra e das categorias analíticas também podem trazer fatores limitantes.

Embora estejam presentes estes obstáculos, buscou-se rompê-los a partir do processo de triangulação de dados. Como o intuito desta pesquisa não é generalizar e sim propor reflexões, a partir da compreensão dos dados analisados, acredita-se que os fatores limitantes não impediram que os resultados fossem alcançados. Em termos de representatividade, apesar de a amostra ser composta por doze entrevistados, pode-se inferir, com a devida cautela, que a pesquisa tem um alcance reflexivo para o contexto geral da agência, visto que as falas dos entrevistados foram todas no mesmo sentido e ao encontro dos pareceres elaborados pelos órgãos de controle.

Quanto aos desdobramentos, entre aprendizagens, desafios e limitações, este estudo oferece novas agendas de pesquisa. Tendo este trabalho como ponto de partida, a inserção de dados quantitativos pode trazer respostas que complementem os resultados qualitativos encontrados. O instrumento para medir a capacidade individual desenvolvido por Ramesh, Howlett e Saguin (2016) é uma boa ferramenta para se tomar como ponto de partida. Buscar outras instituições públicas que integram a atividade regulatória brasileira, como a Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral do Ministério de Minas e Energia e o Serviço Geológico do Brasil (CPRM), bem como estabelecer contato com as demais regionais da ANM nos estados brasileiros, também pode acrescentar um novo olhar sobre as evidências. A análise das implicações da atuação do Tribunal de Contas da União e da Controladora Geral da União na fiscalização da ANM também pode trazer resultados complementares a esta tese, propondo reflexões sobre como esse tipo de controle externo tem contribuído, ou não, para o aprimoramento das capacidades estatais, no âmbito do setor mineral.

Em termos de *locus*, tomando-se o setor público de maneira ampla, formado por distintas estruturas administrativas e tipos de organizações diversas, há um vasto campo a ser explorado. Pode-se investigar, por exemplo, outras agências reguladoras brasileiras, que estão presentes na esfera federal e estadual, ou aspectos presentes na relação mineração e setor público, abarcando discussões sobre as suas externalidades ambientais para as comunidades atingidas, bem como as destinações que tem sido dadas às CFEM pelos entes públicos e as

suas implicações para o desenvolvimento dos locais em que as atividades minerárias estão inseridas. São, portanto, inúmeras oportunidades teóricas, empíricas e metodológicas de pesquisas.

À guisa de uma reflexão final, observa-se que, conforme ponderado por Snider (1996) e Karl (1997), a especialização na produção mineral, como é o caso do Brasil, parece, de fato, enfraquecer o poder do Estado, pois as rendas geradas pela atividade parecem contribuir para que os governantes utilizem estes recursos com o objetivo de se perpetuar no poder, aplicando-os, por exemplo, em áreas que lhe dão maior retorno político e visibilidade para com os eleitores. Por outro lado, o órgão regulador, que deveria ser o principal destinatário destes recursos, permanece sem a atenção devida, o que incapacita os líderes de formular e implementar políticas adequadas e a agência de entregar serviços de qualidade (SHAFER, 1994), contribuindo para a falta de apoio público e político.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANM. Agência Nacional de Mineração. **Relatório de Gestão 2018**. ANM, Brasília – DF, 2019. Disponível em: <<https://www.gov.br/anm/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/relatorio-gestao/relatorio-de-gestao-2013-exercicio-2018>>. Acesso em 05 fev. 2023.

CHENBOONTHAI, H.; WATANABE, T. Organizational and Systemic Policy Capacity of Government Organizations Involved in Energy-From-Waste (EFW) Development in Thailand. *Energies* 2018, *11*, 2501. <https://doi.org/10.3390/en11102501>

CUNHA, B. Q.; GOMIDE, A. A.; KARAM, R. A. S. Governança e capacidade regulatória: notas de pesquisa. **Ipea, Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 10, p. 47–53, 2017.

GOERTZ, G. **Social science concepts: A user's guide**. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2006.

KARL, T. L. **The Paradox Of Plenty: Oil Booms And Petro-states**. [S.l.]: Univ of California Press. v. 26, 1997.

OSZLAK, O.; FELDER, R. A capacidade de regulação estatal na Argentina. *Revista do Serviço Público*, [s.l.], v. 51, n. 1, p. 5–40, 24 fev. 2002.

RAMESH, M.; HOWLETT, M. P.; SAGUIN, K. Measuring individual-level analytical, managerial and political policy capacity: A survey instrument. **Lee Kuan Yew School of Public Policy Research Paper**, [s.l.], p. 1–36, 2016.

SHAFER, D. M. **Winners and losers: How sectors shape the developmental prospects of states**. [S.l.]: Cornell University Press, 1994.

SNIDER, L. W. **Growth, debt, and politics: Economic adjustment and the political performance of developing countries**. Boulder (CO): Westview Press, 1996.

SOUZA, C. **Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença** (No. 2035). Texto para Discussão, 2015.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. **Policy and Society**, [s.l.], v. 34, n. 3–4, p. 165–171, 1 set. 2015.

## APÊNDICE A

### ROTEIRO DE ENTREVISTA

**Entrevistados (público-alvo):** Servidores públicos pertencentes à Agência Nacional da Mineração (ANM).

### PERFIL

1. Você poderia me fornecer as seguintes informações?
  - a) Maior nível de escolaridade completo e área de formação acadêmica. A ANM propicia algum tipo de treinamento? Há algum tipo de incentivo para aprimorar a formação acadêmica? Sente necessidade?
  - b) Qual cargo você ocupa atualmente na ANM e qual o tipo de provimento?
  - c) Anos de experiência profissional na ANM e no Setor público.
  - d) A ANM é uma agência recente, como você vê esse processo de transição de departamento para agência? Você participou? Quais avanços e desafios? Os serviços aceitaram bem essa transição?

### SOBRE SEU TRABALHO

1. Quais as principais atividades do cargo? Você tem habilidades em planejamento, gestão de recursos e de desempenho?
2. Quais fontes de informação você utiliza em seu trabalho?
3. No seu cargo há algum tipo de interação com outros órgãos federais/estaduais/municipais e/ou com organizações do setor privado? Se há, como é essa relação?
4. Qual o nível de exigência com relação ao tempo das atividades que você desenvolve (curto ou longo prazo)?

### AUTOAVALIAÇÃO DE HABILIDADES E RECURSOS

1. Você gosta de experimentar novas abordagens de trabalho?
2. Está claro para você as suas funções?
3. Você tem facilidade de trabalhar com outras pessoas?
4. Você consegue se comunicar de maneira fácil e eficaz com outras pessoas?
5. Há um trabalho em rede com outras pessoas ou entes?

### AVALIAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS E RECURSOS ORGANIZACIONAIS

1. As unidades e escritórios da ANM regionais colaboram entre si? Como é a relação com MME?
2. Como você vê a direção da ANM no que se refere às suas ações?
3. Você recebe *feedback* regular sobre seu desempenho individual?

**AVALIAÇÃO DO AMBIENTE EXTERNO**

1. Você acredita que a ANM é capaz de implementar políticas minerais de forma eficaz?
2. Você acredita que as agências governamentais vinculadas ao setor minerário estão trabalhando juntas?
3. Você acredita que as decisões do governo são baseadas em evidências?

**BARREIRAS PARA A EFICÁCIA NO TRABALHO**

1. Em sua opinião, quais são as principais barreiras que a ANM enfrenta para desempenhar suas funções?
2. Como está a questão orçamentária, funcional, informacional da ANM?
3. Como você avaliaria a cultura organizacional no que se refere a impedir, dificultar práticas de corrupção?
4. A legislação ambiental facilita o trabalho da ANM?