REVISTA DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS | ISSN: 2447-0244
V. 3, n. 2, ago-dez. 2017
Missões

A APROVAÇÃO DE AUTORIDADES PELO SENADO BRASILEIRO: O CASO DO CADE (1995-2016)

THE BRAZILIAN SENATE CONFIRMATION OF AUTHORITIES: THE CASE OF CADE (1995-2016)

Bruno Marques Schaefer [1]
Tiago Alexandre Leme Barbosa [2]

Resumo: A agenda de estudos legislativos é uma das mais profícuas da Ciência Política Brasileira. A despeito da vasta produção dessa área de estudos, a produção sobre o Senado Federal é relativamente recente. A Câmara Alta no Brasil é uma das responsáveis pelo processo de produção de leis, revisão de projetos oriundos da Câmara Baixa, bem como a aprovação de autoridades da alta burocracia nacional, é sobre este último ponto que centramos a análise. Neste trabalho, observamos as nomeações ao CADE (Conselho Administrativo de Defesa Econômica), no período de 1995 até 2016, com o intuito de testar hipóteses aventadas pela ainda insípida literatura sobre nomeações no caso brasileiro. Os presidentes do período nomearam 69 conselheiros para o CADE e apesar de todos terem sido aprovados, o período entre a nomeação, sabatina e confirmação, variou ao longo do período. A explicação para este fenômeno reside em três fatores que, de acordo com a literatura são: fatores políticos (quando o governo não possui uma base consistente o tempo entre a nomeação e a confirmação tende a ser maior); fatores institucionais (mudança de regras pode retardar ou acelerar o processo); fatores pessoais (a "qualidade" dos candidatos influenciaria no processo). Testamos todos estes fatores em um banco de dados construído com informações do Senado e do CADE. O banco de dados inclui informações como: tempo entre a nomeação e a aprovação; gênero, escolaridade e profissão dos conselheiros. Os resultados mostram que fatores políticos tendem a ser mais importantes no processo. Em outras palavras, quanto maior a base de sustentação do presidente no Senado, maior a probabilidade de que os nomeados sejam confirmados mais cedo.

Palavras-Chave: Senado; Burocracia estatal; Nomeações presidenciais.

Abstract: The legislative agenda of study is one of the most profitable areas of Brazilian Political Science. Despite the production of this field of work, the study of the Senate is recent. The high Chamber in Brazil, is one of the responsible by the process of law production, revision of the projects sent by the Lower Chamber, also by the confirmation of authorities in the high national bureaucracy, is in this last point that we center our analysis. In this work we observe the nomination of the CADE (Conselho Administrativo de Defesa Econômica), between 1995 until 2016, with the propose to test hypotheses of the literature of Brazilian nominations. The

[1] Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e mestre e doutorando em Ciência Política na mesma instituição. Bolsista CNPq, e-mail: brunomschaefer@gmail.com
[2] Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) e doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Bolsista Capes, e-mail: tiagoalexandrel@gmail.com

presidents in the period nomination 69 counselors for the CADE, despite of the approval of all counselors, the period between the nomination, the Senate confirmation, and the approval, has vary over the time. The explanation of this phenomenon relies in three factors that, according to the literature are: political factors (when the government doesn't have legislative support between the nomination and the Senate confirmation, the time trends to be longer); personal aspect (the "quality" of the candidates has influence in the process). We test all this factors in a database constructed by information's of the Senate and the CADE. The database includes: time between nomination and the approval; gender, scholarity and profession of the counselors. The results show that political factors are more important in the process. In another words, how greater the presidents support in the Senate, stronger the probability of the counselors are confirmed more fast.

Keywords: Senate; State bureaucracy; President's nominations.

INTRODUÇÃO

Em 17 de maio de 2017, o governo Temer (PMDB) foi abalado pela divulgação de gravações que implicavam o presidente em supostas práticas de corrupção. Temer, segundo os executivos da empresa que fizeram delação premiada e gravaram o presidente, atuava em favor da JBS em diversos órgãos do governo federal, usando de sua influência e capital político, e em troca recebia valores para uso pessoal e para campanhas eleitorais de correligionários de seu partido. Um dos órgãos que Temer buscava influenciar seria o CADE (Conselho Administrativo de Defesa Econômica), em um dos pleitos da empresa[3]. O CADE possui as funções de prevenir e reprimir atos contrários a livre concorrência econômica e formação de cartéis e monopólios (ONTO, 2009; CADE, 2016). Sobre o caso específico, a denúncia seria de que Temer atuou para que a JBS fosse beneficiada no Inquérito Administrativo (IA) nº 08700.009007/2015-04, que se tratava de uma denúncia de uma das subsidiárias da JBS (EPE Cuiabá), contra a Petrobrás. A EPE buscava que o CADE considerasse o comércio de gás entre Bolívia e Brasil, feito pela Petrobrás, fosse julgado monopolístico. Os valores de distribuição do gás, matéria prima da EPE, seriam muito altos, e com a abertura deste mercado, os mesmos poderiam ser baixos. Aumentando, em consequência, os lucros da EPE, ligados a JBS. O CADE, um dia depois das denúncias, lançou nota oficial destacando a sua independência em relação ao

[3] O BNDES, banco criado para financiar a atividade produtiva do país, também seria influenciado, segundo os delatores. Neste, Temer e aliados atuavam com o intuito de que a JBS fosse beneficiada com empréstimos de alta monta.

governo Temer, em específico, e demais governos (política convencional: partidária), em geral, e afirmando, por meio de seu presidente, que o pleito da JBS não seria atendido[4].

O episódio destaca vários pontos que serão produtos de investigação neste trabalho. O primeiro é a suposta influência da política partidária sobre uma burocracia específica do Governo Federal, e a reação dos atores vinculados ao CADE, e a influência do poder econômico sobre a política partidária, e a reação dos atores vinculados ao governo. A denúncia, mesmo que não provada completamente, e ainda em juízo, deixou nas sombras a afirmação de que o CADE seria um órgão exclusivamente técnico ("ilha de excelência"[5]), insulado em relação às disputas externas a ele. Esta questão é recorrente na bibliografia das Ciências Sociais que trata do Estado, em geral, e de sua constituição e dinâmica interna (burocracias), em particular (SCHNEIDER, 1994; POULANTZAS, 1986).

No entanto, no caso brasileiro ainda são restritos estudos que tenham estes dois elementos como objeto, apesar da tradição da sociologia política brasileira (SALLUM JR, 2002). Em nível geral, os estudos sobre a formação do Estado brasileiro, e as relações com o poder econômico (DINIZ & BOSCHI, 1978). Em nível específico, estudos sobre burocracias (SCHNEIDER, 1994). A produção acadêmica sobre o CADE foi "monopolizada" por outras áreas: economia (ANVERSA, 2004), direito (CARRIL, 2010; TODOROV & TORRES FILHO, 2012; MENEGAT & SANTOS, 2017) e administração pública (MATIAS-PEREIRA, 2006). Neste sentido, os estudos se focam em uma ênfase normativa, da teoria econômica e do direito concorrencial, não conectando o Conselho a um padrão de disputas políticas e, consequente, relacionamento do Estado com a sociedade.

O CADE AO LONGO DO TEMPO

O CADE foi fundado em 1945, por meio de Decreto Legislativo, ainda no regime do Estado Novo (ANVERSA, 2004). Com o restabelecimento da democracia no mesmo ano, no entanto, o Decreto foi sustado e o Conselho acabou por desaparecer sem efetiva atuação

[4] http://www.cade.gov.br/noticias/nota-a-imprensa-2, acesso em 07 de junho de 2017.
[5] http://epocanegocios.globo.com/Empresa/noticia/2017/05/epoca-negocios-delacao-da-jbs-complica-ainda-mais-sucessao-no-cade.html, acesso em 07 de junho de 2017.

(Quadro 1). O mesmo foi "recriado" a partir da Lei nº 4137, de 1962, e este ordenamento jurídico o regulou até uma mudança significativa em 1994.

Quadro 1: Ordenamento Jurídico e Momentos Políticos do CADE

Período	**Lei**	**O que diz a lei**
Estado Novo (1937 – 1945)	Constituição Federal de 1937	**- Art. 141.** A lei fomentará a economia popular, assegurando-lhe garantias especiais. Os crimes contra a economia popular são equiparados aos crimes contra o Estado, devendo a lei cominar-lhes penas graves e prescrever-lhes processo e julgamento adequados á sua prompta e segura punição.
	Decreto nº 869/1938.	- Define os crimes contra a economia popular sua guarda e seu emprego.
	Decreto Legislativo nº 7666/1945.	- Lei "Malaia", criação do CADE. Ministro da Justiça: Agamenon Magalhães.
Segunda República (1945 – 1964)	Constituição Federal de 1946.	- Art. 148: Repressão a atos de abuso de poder econômico
	Leis nº 1521 e 1522, de 1951.	- Altera dispositivos da legislação vigente sobre crimes contra a economia popular. - Autoriza o Govêrno Federal a intervir no domínio econômico para assegurar o livre distribuição de produtos necessários ao consumo do povo.
	Lei nº 4137/1962.	Regula e repressão ao abuso do Poder Econômico. Art. 8º E criado o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), com sede no Distrito Federal e jurisdição em todo o território nacional, diretamente vinculado à Presidência do Conselho de Ministros, com a incumbência de apurar e reprimir os abusos do poder econômico, nos têrmos desta lei.
Nova República (1985 - ...).	Constituição Federal de 1988.	Art's. 170; 173. Ordem Econômica: assegurar a livre concorrência, em consonância com a defesa do consumidor.
	Lei nº 8078/1990.	Código de Defesa do Consumidor.
	Lei nº 8176/1991.	Define crimes contra a ordem econômica e cria o Sistema de Estoques de Combustíveis.
	Lei nº 8158/1991.	Lei Antitruste. Institui normas para a defesa da concorrência e dá outras providências.
	Lei nº 8884/1994.	Lei que institui nova personalidade jurídica ao CADE. Atos de repressão e prevenção a comportamentos monopolisticos.
	MP nº 813/1995.	Cria a Secretaria Especial de Acompanhamento Econômico (SEAE).

	Lei nº 10149/2000.	Altera e acrescenta dispositivos à Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, que transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – Cade em autarquia, dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica, e dá outras providências.
	Lei nº 12529/2011.	Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica;

Fonte: Os autores a partir de Anversa (2004), Brasil (2011).

Como se pode depreender do Quadro 1, desde 1937, com o estabelecimento do Estado Novo, até o primeiro governo Dilma (2011-2014), a defesa da concorrência e da "economia popular" constitui-se como uma preocupação de legisladores e governos no Brasil. O CADE, órgão responsável por efetuar em termos práticos estes princípios, no entanto, só foi "institucionalizado" em 1994, na esteira do processo de abertura econômica do país.

A livre concorrência é um dos pressupostos do capitalismo, ao menos em termos normativos. O monopólio, neste sentido, é visto como uma ameaça a liberdade, afinal de contas, se uma empresa controla um mercado específico, pode aumentar os preços e obter lucros mais vantajosos, penalizando seus clientes. Estes não terão opção, a não ser pagar os valores cobrados, dado que a concorrência é nula, principalmente se esta empresa comercializar um produto tido como "essencial". Para evitar este tipo de situação, seguindo os preceitos do direito concorrencial, o Estado deveria intervir e garantir, ao menos em patamar mínimo, a concorrência (ONTO, 2009), protegendo os consumidores e garantindo a competição capitalista – futuros empreendedores também seriam beneficiados por um mercado aberto. O CADE, neste sentido, funciona como um Tribunal Administrativo, julgando possíveis atos de concentração econômica. O Conselho pode punir empresas que se comportem como cartéis (função repressiva), bem como impedir fusões de empresas que atuam no mesmo mercado (função preventiva). O plenário do Tribunal é composto por um presidente, seis conselheiros e um superintendente-geral[6]. A função deste último é investigar denuncias de supostos comportamento monopolísticos e fusões pleiteadas por empresas, apresentando os casos ao

[6] O presidente possui mandato de quatro anos, não podendo ser reconduzido. Os demais têm mandato de dois anos, mas podem ser reconduzidos para mais dois.

Plenário e submetendo os relatórios aos votos dos conselheiros e do presidente, estes são os juízes nos casos apresentados.

Todos os indivíduos que compõem o Plenário, mais o cargo de Procurador-Geral do CADE, são indicados pelo Presidente da República e "sabatinados" no Senado, na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE). Ou seja, não são cargos de livre nomeação, como os ministros, mas devem passar pelo crivo de análise do Legislativo para assumirem seus respectivos cargos, assim como membros de tribunais superiores (STF, STJ), diretores de agências regulatórias e do Banco Central, além de diplomatas (LEMOS & LLANOS, 2007). A legislação, neste sentido, ressalta a necessidade de que os cargos devem ser preenchidos por brasileiros com "notório saber jurídico ou econômico, e reputação ilibada" (BRASIL, 2011, art.6º). No entanto, por mais "técnico" e distante da dita política convencional (partidária), que o nomeado for, a sua aprovação passa por articulações políticas entre o Executivo e o Legislativo, afinal de contas, o nome pode ser negado no Senado.

A Constituição Federal (CF), em seu artigo número 84, define que como atribuição da Presidência da República: "XIV - nomear, após aprovação pelo Senado Federal, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, os Governadores de Territórios, o Procurador-Geral da República, o presidente e os diretores do banco central e outros servidores, quando determinado em lei". Ou seja, os presidentes nomeiam servidores da alta burocracia estatal com bastante autonomia, mas com a necessidade de aprovação do Senado. O princípio desta norma provém da Constituição dos EUA, e condiz com a ideia de pesos e contrapesos do sistema presidencialista de governo. Em outras palavras, o Senado possui um papel de controle ao poder absoluto da Presidência, podendo ser um ator de veto a nomeação de autoridades (*accountability* horizontal). Nos EUA, no entanto, o Senado deve aprovar cerca de 35 mil cargos por ano, principalmente de oficiais militares, mas também os ministros que compõem o gabinete presidencial (LEMOS & LLANOS, 2007). No Brasil, como exposto, a Constituição determina um número bem menor de nomeações que devem ser aprovadas pelo Senado, apesar do desenho constitucional semelhante aos EUA[7].

[7] No Brasil, por exemplo, os ministros que compõem o gabinete não passam pelo crivo senatorial, sendo cargos de livre nomeação. Assim como outras carreiras, militares e juízes federais, por exemplo, são selecionadas por concurso público, e as respectivas promoções são definidas pelo plano de carreira.

Como raramente autoridades são reprovadas pelo Senado, diversos autores apontavam que o Senado não cumpria um papel de fiscalização (contrapeso) em relação a presidência (MOE, 1987; O'DONNELL, 2003). No entanto, como apontam Lemos & Llanos (2007, p.117), novos trabalhos empíricos, principalmente nos EUA, desafiam esta ideia, afinal: "(...) embora pareça que os presidentes fazem o que querem na maior parte do tempo, eles nem sempre fazem quando o querem". Ou seja, apesar do Senado geralmente aprovar as nomeações presidenciais o tempo entre a indicação e a votação tende a variar. Neste sentido, quando não há consenso entre poderes o indicado pode aguardar mais tempo até assumir o cargo, bem como o presidente pode declinar na indicação de determinados nomes que poderiam vir a ser reprovados. Existem três fatores, segundo esta bibliografia, que impactam nesta variação, quais sejam:

a) Fatores Políticos: quando a oposição é forte (no caso estadunidense há um governo dividido), o presidente terá maiores dificuldades em aprovar seus nomeados (BINDER & MALTZMAN, 2003; McCARTY & RAZAGHIAN, 1999).
b) Fatores Institucionais: as regras podem impactar no processo de aprovação de autoridades. Neste sentido, mudanças legislativas podem retardar ou acelerar as aprovações (HARTLEY & HOLMES, 2002).
c) Qualidades pessoais: para esta vertente da literatura, a "qualidade" dos candidatos tende a pesar no processo senatorial, tais como: formação acadêmica, carreira prévia e vinculação político-ideológica (NIXON, 2004).

A exceção do trabalho de Lemos & Llanos (2007), que compara o caso brasileiro ao argentino, ainda existem grandes lacunas na investigação dos processos de nomeação presidencial e aprovação senatorial para o caso latino-americano, em geral, e brasileiro, em particular. Para as autoras, as regras do processo legislativo impactam no processo, tornando mais lento a aprovação na Argentina do que no Brasil:

> O processo argentino é centralizado em uma comissão, há mais oportunidades de veto (com a participação da sociedade civil) e as votações são abertas – uma otimização da legitimidade, que trabalha contra a eficácia. Some-se a isso a carga de trabalho, e o resultado será uma agenda bloqueada. Por outro lado, o processo brasileiro, descentralizado, com poucas oportunidades de veto, nenhuma participação formal da sociedade civil e votações fechadas, segue o caminho oposto – com a eficácia trabalhando contra a legitimidade. (2007, p.130).

Os presidentes argentinos, neste sentido, nomeiam autoridades e estas nomeações seguem um caminho único, em uma comissão legislativa, tão somente. Somado a este fato há a participação da sociedade civil, por meio de organizações, que podem vetar nomeações, principalmente no caso de militares, e a votação é aberta. No Brasil, as nomeações são direcionadas para as comissões temáticas. Por exemplo: as nomeações para o CADE e o Banco Central são direcionadas à CAE, enquanto que nomeações ao STF e STJ são debatidas na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ). O voto é secreto, tanto na comissão quanto no plenário, o que diminui a transparência do processo.

Em nosso caso, trabalhamos com as nomeações ao CADE, por duas razões: trata-se de um estudo exploratório em que testamos hipóteses da literatura sobre nomeações para o caso brasileiro; e porque o órgão ainda não foi estudado de maneira extensa pelas Ciências Sociais, principalmente na dimensão da composição de seu conselho (ONTO, 2009). Na próxima sessão trazemos os dados que serão trabalhados, bem como estipulamos o modelo de teste.

MODELO DE ANÁLISE

No período analisado, 1995 a 2016, foram nomeadas 69 autoridades para compor o Tribunal do CADE, entre conselheiros (62), presidentes (6), e superintendente-geral (1). Foram 49 nomes, ou seja, 20 nomeações foram reconduções ao cargo. Em média o período entre a indicação e a aprovação das autoridades o período foi de 29 dias. O número de dias constitui nossa variável dependente (Y). Em termos de comparação, o período médio entre a indicação e a aprovação para o STF e o BC foi de 19 dias. Neste sentido, este primeiro número já indica a confirmação do achado de Lemos & Llanos (2007, p. 123): "(...) quanto aos casos mais rápidos, o presidente preveria a reação do Congresso e enviaria um nome que pudesse obter o apoio necessário. Isso é verdade tanto para os cargos voltados para o mercado como para os cargos de alto escalão no Judiciário (...)". O presidente, neste sentido, pode antecipar os "humores" do Senado, indicando autoridades com maior aprovação entre os senadores.

Como variáveis independentes (X), operacionalizamos os fatores antes descritos (Tabela 1). Como fatores políticos, testamos (1) a influência da base de sustentação presidencial: quanto maior a base, mais acelerado será o processo de aprovação; (2) o mandato presidencial: presidentes em segundo mandato tendem a ter mais dificuldades para governar, com a aproximação do processo de sucessão e o desgaste do exercício do poder; e (3) testamos

a ideia de que quando o senador escolhido para relatoria é da base de sustentação do governo o relatório será apreciado e aprovado de maneira mais rápida. A tabela abaixo resume as variáveis e formas de operacionalização:

Tabela 1: Variáveis e formas de operacionalização

Variáveis Independentes (X)	Operacionalização
Políticas	Base de sustentação Mandato Presidencial Relatoria
Institucionais	Nomeação em bloco Cargo
Pessoais	Gênero Formação Acadêmica Funcionário Público (CADE)

Fonte: Os autores a partir de Lemos & Llanos (2007).

Como fatores institucionais, testamos: (4) as nomeações em bloco, quando o presidente escolhe mais de uma autoridade, tendem a ser aprovadas mais rapidamente que as nomeações avulsas, dado que nomeações em bloco tem o intuito de completar o Plenário do CADE. Por fim, (5) pontuamos que quanto mais importante o cargo, maior a celeridade dos senadores. Ou seja, em termos comparativos, a indicação do presidente do CADE tende a ser mais rapidamente aprovada do que a indicação de conselheiros ou o superintendente-geral.

Como fatores pessoais, testamos as hipóteses de que: (6) homens são aprovados mais rapidamente do que mulheres; (7) a formação acadêmica tende a ser mais um fator de aceleração do processo: quanto mais qualificado o indicado, mais rápida sua aprovação; e (8) os nomeados pela presidência que já exerçam cargos na autarquia, como funcionários de carreira, concursados, ou como nomeados, e indicados a recondução, tendem a ter sua indicação aprovada de maneira mais célere. O princípio desta hipótese está relacionado ao próprio fator de institucionalização da autarquia. A medida do tempo, o CADE forma os seus próprios quadros e tenderá a impor estes nomes ao crivo dos senadores.

RESULTADOS

Em primeiro lugar, tratamos de apresentar os dados de forma descritiva. A média de dias entre a indicação presidencial e a aprovação do Senado variou de forma significativa entre

os governos do período. No Quadro 2, apresentamos os dados. A média geral aponta que durante os durante os governos Lula o período entre a indicação e a aprovação foi maior, 31,27 dias em seu primeiro mandato e 59,20 durante o segundo. A menor média foi do segundo governo Dilma. A presidente indicou quatro conselheiros e um superintendente-geral que aguardaram 12 dias entre o envio e leitura da mensagem presidencial até a aprovação no Plenário do Senado.

Quadro 2: Nomeações por mandato presidencial

Governo	Ano	N	Média de Dias	Desvio Padrão	Média Geral	Mínimo	Máximo
	1996	6	36,00	0,000	28,29	36	36
	1997	2	69,00	0,000		69	69
FHC I	**1998**	**6**	**7,00**	**1,095**		**6**	**8**
	1999	3	25,33	21,455	19,57	11	50
	2000	4	14,00	0,000		14	14
	2001	3	30,00	15,620		20	48
FHC II	**2002**	**4**	**13,00**	**0,000**		**13**	**13**
	2003	2	43,00	8,485	31,27	37	49
	2004	4	15,50	17,000		7	41
	2005	3	27,00	20,809		14	51
LULA I	**2006**	**4**	**55,25**	**17,557**		**34**	**77**
	2007	2	9,50	4,950	59,20	6	13
	2008	6	64,83	63,518		18	154
	2009	1	8,00			8	8
LULA II	**2010**	**3**	**65,00**	**15,588**		**47**	**74**
DILMA I	2011	5	20,00	22,045	17,09	2	56
	2012	4	16,50	12,124		6	27
	2013	2	11,00	0,000		11	11
DILMA II	2015	5	12,00	0,000	12,00	12	12
	Total	69	28,68	28,537		2	154

Fonte: Os autores a partir do Senado Federal e Cade.

Este dado, por si só, indica somente a variabilidade entre os distintos governos, e aponta que não existe uma tendência de diminuição ou aceleração do processo ao longo do tempo. Quanto ao teste das hipóteses enunciadas no modelo de análise, observamos que, de maneira geral, os dados corroboram a ideia inicial. Nas tabelas 2, 3 e 4, tratamos de apresentar os dados. Comparamos as médias considerando as variáveis. Neste sentido, no caso de variáveis dicotômicas realizamos o teste T de diferença de médias, e no caso de variáveis categóricas

com mais de dois fatores trabalhamos com o teste Anova. De modo geral, não há significância estatística, mas isso não invalida os dados, afinal de contas, mesmo que insignificantes estatisticamente, as diferenças de médias apontam padrões no processo de nomeação e aprovação das autoridades do CADE. No caso das variáveis políticas, as hipóteses são confirmadas. Transformamos a variável porcentagem da base em plenário do Senado em uma variável dicotômica, dividindo a mesma pela mediana da amostra. O resultado aponta que quando a base do governo está acima da mediana a média de dias entre a indicação presidencial e aprovação da autoridade é de 22 dias, enquanto que no caso da mediana abaixo a média é de 37,37 dias. Os governos Lula (2003-2010), e o segundo governo Dilma (2015-2016), registram bases menores no Senado. Este fato representou um delay maior entre a indicação e a aprovação. Binder & Maltzman (2002), quando analisaram o caso das nomeações para cortes judiciais federais nos EUA, apontaram que governos divididos, ou seja, com a oposição mais forte, a tendência é o aumento da demora da aprovação. Presidentes em segundo mandato também tendem a esperar mais entre a nomeação e aprovação, bem como quando o relator da indicação é um senador oriundo de partido oposicionista. Esta última hipótese aponta convergência para o caso norte americano, pois como colocam Hartley & Holmes (2002), quem controla a comissão responsável pelo processo de escrutínio (no caso brasileiro, a "sabatina"), tende a ter poder de ingerência no processo. No caso do CADE, quando um senador oposicionista foi responsável pelo relatório, os indicam esperam mais cinco dias para serem aprovados.

Tabela 2: Tempo de nomeação e variáveis políticas

Variáveis		Média Dias	N	Desvio Padrão
Base em Plenário	Mediana abaixo	37,37	30,00	36,88
	Mediana acima	22,00	39,00	17,72
Segundo Mandato	Não	26,33	40,00	21,23
	Sim	31,93	29,00	36,48
Relator CAE	Partido da coalizão	27,93	57,00	26,60
	Partido de oposição	32,25	12,00	37,63
	Total	28,68	69,00	28,54

Fonte: Os autores a partir do Senado Federal e Cade.

No caso de variáveis institucionais, as hipóteses também se confirmam. Indicações em bloco tendem a ser apreciadas mais rapidamente, bem como o cargo de presidente do CADE. No caso da indicação em bloco, a rapidez é necessária para completar o Plenário do CADE, composto por sete membros.

Tabela 3: Tempo de nomeação por tipo

Variáveis		**Média Dias**	**N**	**Desvio Padrão**
Indicação	Indicação Individual	38,40	15,00	36,32
	Indicação em bloco	25,98	54,00	25,74
Cargo CADE	*Conselheiro e/ou Superintendente Geral*	30,40	62,00	29,45
	Presidente	13,43	7,00	10,52
	Total	**28,68**	**69,00**	**28,54**

Fonte: Os autores a partir do Senado Federal e Cade.

No caso das hipóteses articuladas sob a égide de "qualidades pessoais", a questão de gênero não foi confirmada no teste. As mulheres, ao contrário do que esperávamos, tendem a ser aprovadas de maneira mais rápida, mas são minoria. Apenas sete foram indicadas ao longo do período analisado. Lucia Helena Salgado foi indicada e reconduzida por FHC, além do presidente ter escolhido Hebe Teixeira Romano em seu segundo mandato. No primeiro governo Lula foi indicada e reconduzida Elizabeth Maria Mercier, e no primeiro e segundo governo Dilma foram indicadas, respectivamente, Ana de Oliveira Frazão e Cristiane Alckmin Junqueira. Quanto ao cargo anterior, além de se observar a proeminência de professores universitários e burocratas entre os escolhidos, não existem diferenças significativas. A distinção entre as autoridades que já estavam no CADE e aquelas indicadas desde o externo não é significativa. E, por fim, os indicados com doutorado tenderam a ser mais rapidamente aprovados pelo Senado.

Tabela 4: Nomeação e perfil social

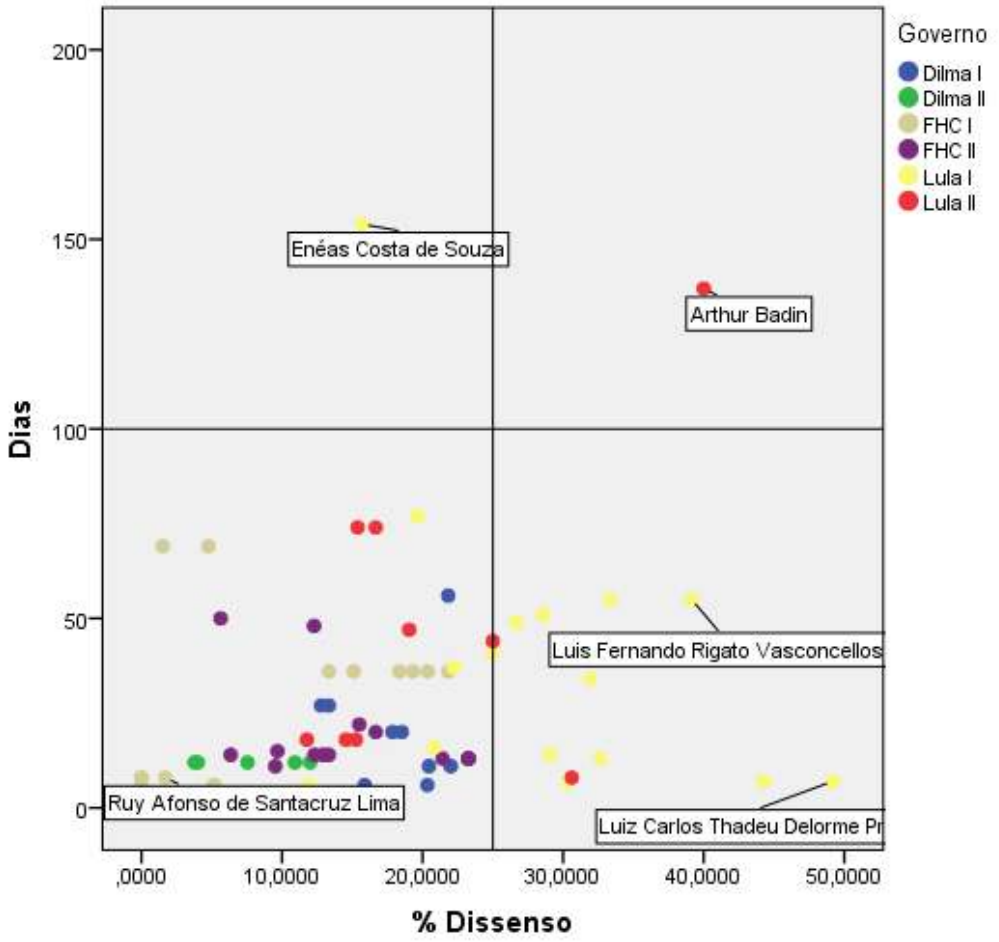
Variáveis		Média Dias	N	Desvio Padrão
Gênero	Mulher	19,00	7,00	12,94
	Homem	29,77	62,00	29,65
Cargo Anterior	Burocrata	31,00	40,00	29,41
	Iniciativa Provada	8,00	1,00	
	Magistério Superior	26,11	28,00	27,76
CADE	Não	28,83	46,00	29,81
	Sim	28,39	23,00	26,45
Doutorado	Não	36,33	18,00	43,12
	Sim	25,98	51,00	21,14
	Total	**28,68**	**69,00**	**28,54**

Fonte: Os autores a partir do Senado Federal e Cade.

Os dados confirmam nossas hipóteses, mas em graus diferenciados. A base senatorial e o cargo indicado apresentam as maiores diferenças de médias. Ou seja, quando o presidente possui uma base maior no Senado, sua indicação tende a ser aprovada de maneira mais rápida. O cargo escolhido também impacta. A escolha do presidente do CADE, neste sentido, é apreciada de maneira mais rápida, afinal, trata-se do cargo mais importante da autarquia, que conduz os trabalhos no Plenário.

A partir dos dados levantados, podemos realizar outras análises. Contabilizamos, no gráfico 1, o valor do dissenso das indicações. O dissenso é calculado de maneira simples: qual a porcentagem de senadores presentes em plenário que votou contrário a indicação presidencial. Em média este valor foi de 17,42%. Existe uma correlação significativa e positiva, como seria de se esperar, entre o tamanho da base presidencial e o valor do dissenso (R2 = 0,330). No gráfico 1, no entanto, tratamos de correlacionar este último ao número de dias levados entre a indicação e a aprovação. A correlação, apesar de não significativa, ilustra como nos governos Lula, a aprovação de autoridades do CADE foram retardadas em número de dias, e as votações em plenário foram apertadas. Luiz Carlos Thadeu Delorme, indicado por Lula 2004 para o cargo de conselheiro, foi aprovado por maioria simples no plenário por 50,82% dos votos (dos 61 senadores presentes, 30 votaram contra a aprovação e 31 votaram a favor). Parece, neste sentido, que a indicação, apesar de aprovada rapidamente, não antecipou as preferências dos senadores, quase sendo reprovada.

Gráfico 1: Dissenso e Dias



A questão de antecipação das preferências é largamente explorada pela literatura dos EUA sobre nomeações. Para Nixon (2004), por exemplo, a ideologia dos indicados impacta no número de dias até a aprovação. O autor analisa os indicados a burocracias federais norte americanas no período de 1936 a 1996. Os resultados apontam que quando o Plenário do Senado é majoritariamente conservador e o indicado é liberal, o número de dias aumenta entre o processo de nomeação e aprovação, sendo que o contrário também é verdadeiro. A mensuração da ideologia dos indicados, no caso por nós analisado, não é possível, dada a escassez de dados e a própria falta de consenso quanto a mensuração do que seria a ideologia no caso analisado. Para o Banco Central, diversos autores apontam, no caso brasileiro, que há uma proeminência de diretores indicados formados em universidades vinculados a ortodoxia econômica (CODATO et al, 2016). Para Codato & Cavalieri (2015, p.12): "(...) há predominância, portanto, do *background* educacional ortodoxo entre os diretores do Banco Central do Brasil que serviram nos governos do PSDB e do PT nos últimos vinte anos". O trabalho dos autores

trata de analisar a formação educacional dos diretores do BC, nos governos FHC (1995-2002), Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2014).

Apesar de não ser possível determinar de que forma a formação impacta no posterior processo de elaboração de políticas econômicas, é crível pensar que os dirigentes que se formam com um background ortodoxo tendem a privilegiar o Mercado em detrimento do Estado. No caso do CADE, os indicados são, na maioria, formados em direito (56,52%), economia (40,57%) e, por fim, administração (2,91%). Será necessário, posteriormente, avaliar o impacto das formações educacionais na atuação posterior enquanto autoridade do CADE, bem como na própria ideia de concorrência que as formações possibilitam. Como colocado anteriormente, o CADE regula a competição econômica no Brasil, julgando fusões e aquisições e o quanto estas impactam na liberdade da concorrência, um dos princípios do capitalismo. Desta forma, determinadas formações educacionais podem vir a privilegiar determinados comportamentos em detrimento de outros. A política do BNDES, por exemplo, a partir do segundo mandato de Lula, foi a de incentivar os chamados "campeões nacionais" (ALMEIDA, 2011). A própria JBS, citada na introdução, foi beneficiada por decisões do CADE no que concerne a concentração de fatias de mercado (no caso, a compra de empresas como a Seara e outros frigoríficos)[8]. Neste sentido, trabalhos posteriores devem testar a influência da política econômica presidencial em relação aos indicados aos postos de autoridade do CADE, bem como a influência do Senado no próprio processo de indicação. O senador Vilson Kleinubing (PFL-SC), por exemplo, foi o relator de 12 das 14 indicações de FHC (85,71%). Ex-governador de Santa Catarina, eleito para o Senado em 1994, participou ativamente do processo de abertura econômica proposto por FHC e na CAE foi ativo até sua morte em 1998. Quando governador, indicou Mercio Felsky para o cargo de presidente do Banco Estadual de Santa Catarina, e, em 1998, foi relator de sua indicação para o CADE. Neste sentido, há também que se verificar proximidades político - ideológicas entre os indicados e os atores políticos envolvidos no processo.

[8] https://exame.abril.com.br/revista-exame/apos-13-aquisicoes-jbs-trava-nova-guerra-do-frango-com-brf/, acesso em 04 de outubro de 2017.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho foi observar quais variáveis impactam no tempo de aprovação pelo Senado dos membros do CADE. Como indicamos ao longo do texto, o CADE, foi escolhido pela pouca produção da Ciência Política sobre o órgão, que tem sido objeto de estudos da economia e do direito.

Os resultados da nossa pesquisa, indicam que fatores como o tamanho da base de sustentação, se a nomeação é individual ou por bloco, possuir doutorado, por exemplo, impactam no tempo de aprovação, ou seja, esses elementos diminuem o tempo entre a indicação e a aprovação pelo Senado.

Enquanto estudo exploratório, observamos que existem variações entre os presidentes da república e o tempo de aprovação. Outros dados ainda precisam ser levantados sobre os próprios indivíduos que compõe o CADE. Do ponto de vista prático, o estudo contribuiu para o entendimento do próprio processo de governo no país, visto que as nomeações presidenciais são parte das atribuições dos governos eleitos.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Rodrigo de. Entrando no Clube: O BNDES e a inserção brasileira no Capitalismo Internacional. In: BOSCHI, Renato (org.). **Variedades de Capitalismo, Política e Desenvolvimento na América Latina.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

ANDRADE, J. P. de; MOLLO, M. de L. R.; SILVA, M. L. F. Os programas de estabilização na América Latina: traços ortodoxos e heterodoxos. ***Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*****,** n.2, p.96-119, 1998.

BARBOSA, N.; SOUZA, J. A. P. de. A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. In: SADER, E.; GARCIA, M. A. (Eds.). ***Brasil entre o Passado e o Futuro*****.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo; Boitempo, 2010.

BINDER, Sarah & MALTZMAN, Forrest. (2002), "Senatorial delay in confirming federal judges, 1947-1998". ***American Journal of Political Science***, 46: 190-199.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; DINIZ, Eli. Empresariado industrial, democracia e poder político. **Novos estudos - CEBRAP**, São Paulo , n. 84, p. 83-99, 2009 .

CODATO, Adriano; CAVALIERI, Marco; PERISSINOTTO, Renato e DANTAS, Eric Gil. **Economic mainstream and power: a profile analysis of Central Bank directors during PSDB and PT governments in Brazil.** *Nova econ*. 2016, vol.26, n.3, pp.687-720.

CODATO, Adriano; PERISSINOTTO, Renato Monseff . O Estado como instituição: uma leitura das obras históricas de Marx. **Critica Marxista (São Paulo),** São Paulo - SP, v. 13, p. 9-28, 2001.

COSTA, Paulo Roberto Neves. Elite empresarial e elite econômica: o estudo dos empresários. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba , v. 22, n. 52, p. 47-57, Dec. 2014.

DINIZ, E.; BOSCHI, Renato R. **Empresariado Nacional e Estado no Brasil.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1978.

FARIA, José Henrique de and MENEGHETTI, Francis Kanashiro. Burocracia como organização, poder e controle. ***Rev. adm. empres.* [online].** 2011, vol.51, n.5 [cited 2017-06-05], pp.424-439.

FIGUEIREDO, Argelina C. Executivo e Burocracia. In: MARTINS, Carlos B; LESSA, Renato. **Horizontes das Ciências Sociais no Brasil:** Ciência Política. São Paulo: ANPOCS, 2010.

HARTLEY, Roger e Holmes, Lisa (2002) "The Increasing Senate Scrutiny of Lower Federal Court Nominees". ***Political Science Quarterly*,** vol. 117, no. 2, pp.259-278.

LEMOS, Leany Barreiro; LLANOS, Mariana. O senado e as aprovações de autoridades: um estudo comparativo entre Argentina e Brasil. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo , v. 22, n. 64, p. 115-138, jun. 2007.

MARTINS, Carlos Estevam. **Tecnocracia e Capitalismo**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1974.

MARTINS, Luciano. **Estado Capitalista e Burocracia no Brasil Pós-64.** Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1985.

MATIAS-PEREIRA, José. Políticas de defesa da concorrência e de regulação econômica: as deficiências do sistema brasileiro de defesa da concorrência. ***Rev. adm. contemp***. 2006, vol.10, n.2.

MENEGAT, Bruno; SANTOS, Carlos Eduardo Edinger de Souza. A análise de atos de concentração no setor financeiro: proposta de uma atuação complementar entre o Banco Central e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica. ***Res Severa Verum Gaudium*****,** v. 3, n. 1, Porto Alegre, p. 92-105, mar. 2017.

MOE, Terry. (1987), "Interests, institutions, and positive theory: the politics of the NLRB". ***Studies in American Political Development*****,** 2: 236-299.

MORAES, Lúcio Flávio Renault de; MAESTRO FILHO, Antonio Del and DIAS, Devanir Vieira. O paradigma weberiano da ação social: um ensaio sobre a compreensão do sentido, a criação de tipos ideais e suas aplicações na teoria organizacional. ***Rev. adm. contemp*****.** 2003, vol.7, n.2, pp.57-71.

MORAIS, L.; SAAD-FILHO, A. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. ***Revista de Economia Política*****,** v.4, n.124, p.507-527, 2011.

NIXON, David C. (2004), "Separation of powers and appointee ideology". ***Journal of Law, Economics, and Organization*****,** 20 (2): 438-457.

OLIVIERI, C. Política, burocracia e redes sociais: as nomeações para o alto escalão do Banco Central do Brasil. ***Revista de Sociologia e Política*****,** v.29, p.147-168, 2007. PERISSINOTTO, Renato Monseff ; DANTAS, Eric Gil ; **Codato, Adriano** ; FILLIPI, T. M. .

Los ministros de Finanzas, la burocracia y la política económica en el desarrollismo de Brasil (1930-1964). Anuario CEEED - Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo, v. 7, p. 57-102, 2015.

POULANTZAS, Nicos. **Poder Político e Classes Sociais**. 2ª Edição. São Paulo: Martins Fontes, 1986.

SHIPAN, Charles & SHANNON, Megan. (2003), "Delaying justice(s): a duration analysis of Supreme Court confirmations". ***American Journal of Political Science*****,** 47 (4): 654-668.

SCHNEIDER, Bem. **Burocracia Pública e Política Industrial no Brasil.** São Paulo: Editora Sumaré, 1994.

VENTURA, Otávio. 2017. Hierarquia valorativa e distribuição de capitais na burocracia brasileira. Newsletter. **Observatório de elites políticas e sociais do Brasil. NUSP/UFPR,** v 4, n.2, p. 1-18.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. **A Administração do Milagre:** O Conselho Monetário Nacional (1964-1974). Petrópolis: Editora Vozes, 1987.