



**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS  
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**AGÊNCIAS REGULADORAS INDEPENDENTES?  
ESPECIALIZAÇÃO E CAPTURA NAS TRAJETÓRIAS DE CARREIRA  
DOS REGULADORES FEDERAIS BRASILEIROS**

TRABALHO FINAL DE CURSO APRESENTADO À ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO  
PÚBLICA E DE EMPRESAS PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE

**ALEXANDRE SÉRGIO ALVES VIEIRA**

Rio de Janeiro - 2015



**ALEXANDRE SÉRGIO ALVES VIEIRA**

**AGÊNCIAS REGULADORAS INDEPENDENTES? ESPECIALIZAÇÃO E  
CAPTURA NAS TRAJETÓRIAS DE CARREIRA DOS REGULADORES  
FEDERAIS BRASILEIROS**

Trabalho Final de Curso apresentado ao Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas para obtenção do grau de Mestre em Administração Pública.

Data da defesa: 16/04/2015

Aprovada em:

**ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA**

**Alketa Peci**  
Orientador (a)

**Luiz Guilherme Schymura de Oliveira**

**Sandro Cabral**

Vieira, Alexandre Sérgio Alves

Agências reguladoras independentes?: especialização e captura nas trajetórias de carreira dos reguladores federais brasileiros / Alexandre Sérgio Alves Vieira. - 2015.

79 f.

Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.

Orientadora: Alketa Peci.

Inclui bibliografia.

1. Agências reguladoras de atividades privadas. 2. Especialista. 3. Autonomia administrativa. I. Peci, Alketa. II. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. III. Título.

CDD – 353

## **AGRADECIMENTOS**

À professora Alketa Peci, meus agradecimentos pela paciência, carinho, disposição e energia que me levaram a concluir este trabalho num ano tão atribulado em minha vida profissional.

Aos professores Carlos Pereira, Paulo Figueiredo, Gregory Michener, Joaquim Rubens, Cesar Zucco Jr. e Francisco Gaetani, da EBAPE – FGV, que despertaram minha atenção e entusiasmo para o aprendizado de uma ciência extremamente importante para o bom funcionamento da nossa sociedade.

Ao professor Felipe Buchbinder e à Letícia Galvão Porto, pela colaboração inestimável.

Aos meus colegas de curso, pela amizade, companheirismo e compartilhamento de experiências que enriqueceram enormemente a minha trajetória.

E, por fim, obrigado Camila, Luca e Henrique. Como sempre, vocês me apoiaram e me amaram, mesmo eu tendo ficado ocupado estudando boa parte dos finais de semana neste último ano. Sem a paciência e o carinho de vocês, teria sido impossível conseguir.

Muito obrigado a todos.

## RESUMO EM PORTUGUÊS

Este trabalho analisa o perfil e as trajetórias de carreira dos diretores e conselheiros das seguintes agências federais: ANEEL, ANATEL, ANP, ANVISA, ANS, ANA, ANCINE, ANTAQ, ANTT e ANAC. São observadas algumas dimensões que se relacionam com condicionantes que, em tese, permitiriam uma maior autonomia decisória do regulador brasileiro federal: 1) o nível de *expertise* e conhecimento especializado do regulador, observando sua área de formação, nível de escolaridade e sua experiência prévia no setor regulado; 2) a existência ou não de filiação partidária antes de sua indicação para o cargo na agência; 3) a existência ou não de casos de recondução de reguladores, além dos mandados governamentais de diferentes presidentes; e 4) a origem e o destino profissional do regulador após sua atuação na agência reguladora. Paralelamente, observa-se como foi elaborado o desenho institucional destas agências brasileiras e como algumas características de sua estrutura e processo podem interferir com o resultado do processo regulatório, especialmente no que se refere à forma como os reguladores são indicados. Entre os principais resultados do trabalho, destacam-se a forte conexão entre a área de formação dos reguladores e o campo de atuação das agências reguladoras; a valorização de cursos de pós-graduação na qualificação de um candidato para uma agência reguladora federal; e a comprovação de experiência profissional prévia no setor regulado, indicando que os reguladores brasileiros apresentam indicadores relevantes de especialização e *expertise* no setor. Também ocorreram casos de reguladores indicados e reconduzidos por presidentes diferentes, reforçando a hipótese de valorização da especialização. Com relação a captura política, se destaca que pouco menos de um terço dos indicados possuía filiação partidária anterior à nomeação. A maioria dos reguladores é selecionada dentro do serviço público, mas boa parte deles vai trabalhar na esfera privada do setor, reforçando os indícios de que pode ter havido captura durante os mandatos na agência. Percebe-se, ainda, uma forte tendência de fortalecimento da burocracia das agências a partir do final do primeiro mandato do presidente Lula, movimento acentuado no primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff.

**Palavras-chave:** ANEEL, ANATEL, ANP, ANVISA, ANS, ANA, ANCINE, ANTAQ, ANTT, ANAC, Especialização, Autonomia, Regulação, Reguladores, Agência Reguladora, Captura, Carreira, Burocracia.

## RESUMO EM INGLÊS

This study analyzes profiles and career paths of directors and counselors from the following federal agencies: ANEEL, ANATEL, ANP, ANVISA, ANS, ANA, ANCINE, ANTAQ, ANTT e ANAC. We observe dimensions relating with conditions which, in theory, allow more decision-making autonomy to Brazilian federal regulators: 1) regulator's level of expertise and skilled knowledge, watching his training area, level of education and previous experience in the regulated sector; 2) the existence of party affiliation before his appointment to the post at the agency; 3) the existence of cases of renewal regulators, beyond the government mandates of different presidents; 4) the professional origin of regulators and destination after their performance in regulatory agencies. At the same time, it is observed the institutional design of these Brazilian agencies and how some aspects of its structure and process can interfere with the outcome of the regulatory process, specially in regard to how regulators are indicated. Among the main results of this work, we highlight the strong connection between the training area of regulators and the playing field of regulatory agencies; the recovery of post-graduate courses in qualifying a candidate for a federal regulatory agency; and the proof of previous professional experience in the regulated sector, indicating that Brazilian regulators have relevant indicators of specialization and expertise in the sector. There have also been cases of indicated and reappointed regulators by different presidents, reinforcing the hypothesis that value expertise. Regarding political capture, stands out that just under a third of regulators had previous party affiliation before their appointments. Most regulators are selected within the public service, but most of them will work in the private industry sphere, reinforcing the evidence that there may have been capture during their mandates in the agency. It is clear, also, a trend of strengthening of agencies' bureaucracy from the end of the first term of President Lula, movement which has increased in President Dilma Rousseff's first term.

**Key-words:** ANEEL, ANATEL, ANP, ANVISA, ANS, ANA, ANCINE, ANTAQ, ANTT, ANAC, Specialization, Autonomy, Regulation, Regulators, Regulatory Agency, Capture, Career Path, Bureaucracy.



## LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Características dos setores regulados
Tabela 2	Estrutura das agências
Tabela 3	Fiscalização e monitoramento
Tabela 4	Número de reguladores por áreas de formação
Tabela 5	Número de reguladores por nível de escolaridade e experiência prévia no setor
Tabela 6	filiação partidária, filiados indicados por presidente
Tabela 7	Número total de indicações, indicados pela 1 <sup>a</sup> vez, reconduções
Tabela 8	Ocupação principal pré-agência e pós-agência dos diretores/conselheiros (excluindo indeterminados, outros e no mandato, como spiller)
Tabela 9	Spiller's pre- and post-agency employment of regulatory commissioners
Tabela 10	Ocupação principal pré-agência dos diretores/conselheiros por subcategorias
Tabela 11	Ocupação principal pós-agência dos diretores/conselheiros por subcategorias
Tabela 12	Ocupação principal pré-agência e pós-agência dos diretores/conselheiros (incluindo indeterminados, outros e no mandato)
Tabela 13	Ocupação principal pré- e pós-agência dos diretores/conselheiros por subcategorias e presidentes



## ABREVIATURAS

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
ANP	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar
ANTAQ	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ANTT	Agência Nacional dos Transportes Terrestres
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
ARI	Agência Reguladora Independente
CAB	Civil Aeronautics Board
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
D.O.U.	Diário Oficial da União
FCC	Federal Communications Commission
ICC	Interstate Commerce Commission
MARE	Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>Introdução</b>	9
<b>2</b>	<b>Referencial Teórico</b>	14
2.1	A Legitimidade das Agências Reguladoras de Natureza “Independente”	14
2.2	As Teorias de Captura e o Questionamento da “Autonomia” das Agências Reguladoras	17
2.3	Eckert e Spiller: Como os Reguladores se Comportam na Vida Real?	23
2.4	Estrutura e Processo: Como as Instituições são usadas no Jogo Regulatório	26
<b>3</b>	<b>As Agências Reguladoras Federais no Brasil</b>	29
<b>4</b>	<b>Metodologia</b>	41
4.1	Fontes dos Dados	41
4.2	A Especialização dos Reguladores	42
4.3	Filiação Partidária	44
4.4	Recondução além dos Mandatos Presidenciais	44
4.5	Atuação Profissional Pré e Pós-Agência	45
<b>5</b>	<b>Análise dos Dados</b>	49
5.1	A Especialização dos Reguladores	49
5.2	Filiação Partidária	54
5.3	Recondução além dos Mandatos Presidenciais	58
5.4	Atuação Profissional Pré e Pós-Agência	61
<b>6</b>	<b>Conclusões</b>	73
<b>7</b>	<b>Referências Bibliográficas</b>	77

## 1 INTRODUÇÃO

A adoção de agências reguladoras independentes (ARIs) como instrumentos de regulação de concessionárias e operadoras de serviços públicos e de setores econômicos, no Brasil, é uma experiência relativamente recente. Se outros motivos não houvessem, este – por si só – já seria suficiente para que nosso processo regulatório fosse encarado como uma situação que necessita de discussão, investigação, decisão ou solução (Kerlinger, 2009). Passados cerca de quinze anos da criação das primeiras agências brasileiras, algumas questões claramente se tornaram relevantes, fazendo com que novas contribuições para a compreensão de tema tão complexo sejam muito bem-vindas.

Segundo Viscusi, Vernon e Harrington (2000), o processo regulatório é baseado em três fases principais: a legislação, a implementação e a desregulação. Nos regimes democráticos, a primeira delas ocorre, prioritariamente, na esfera do poder Legislativo, onde os *legisladores* são os atores principais. A segunda fase tem como palco as agências reguladoras ou outros órgãos com poder normativo, onde os protagonistas são chamados de *reguladores*. E a desregulação, quando ocorre, pode ser feita através da atuação da própria agência, do Legislativo ou do poder Judiciário. É importante destacar que, em inglês, o termo *regulação* abrange todo o processo normativo e não apenas a atuação das agências, este sim, o objeto desta análise.

Diversos estudos demonstram que, em vários países, o poder Executivo possui uma influência muito grande na agenda legislativa<sup>1</sup>. Mas é nos congressos nacionais, assembleias estaduais e câmaras municipais que as regras que definem a estrutura e os processos de um sistema de regulação normalmente são definidas. Quando o poder legislativo estabelece este tipo de regulamento sobre o funcionamento de um setor econômico ou de uma indústria privada, há consequências para o resultado financeiro das firmas e para o bem-estar da população. Dessa forma, é natural que eles se mobilizem para tentar influenciar o conjunto dos legisladores que, individualmente, podem representar produtores, consumidores, uma região do país ou um determinado segmento da sociedade. Após aprovadas as normas, o passo seguinte no sistema de regulação é a implementação desta legislação. Nesta etapa, os reguladores substituem os legisladores como os atores principais do espetáculo e tornam-se os

---

<sup>1</sup> Para saber mais sobre este tema: Mueller, B.; Pereira, C. (2000). Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo: o Sistema de Comissões do Legislativo Brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 15 (43): 45-67.

responsáveis pela execução do processo (Viscusi, Vernon, & Harrington, 2000).

É no perfil de formação dos reguladores, suas trajetórias de carreira e na sua atuação pós-agência que este estudo concentrará sua atenção, como veremos adiante.

A reforma regulatória dos anos '90, introduziu um importante formato institucional no ciclo regulatório acima mencionado: a agência reguladora independente. Diversas razões motivam a delegação das atividades regulatórias de um governo para uma agência reguladora desta natureza. Dentre elas, pode-se afirmar que uma das principais está centrada em sua propalada autonomia decisória, que depende, basicamente, da percepção externa de duas premissas: a suposição de que os reguladores são independentes e isentos e a de que possuem expertise e conhecimento técnico para dirigir com competência o processo de decisão regulatória.

A primeira premissa indica que estas instituições seriam dirigidas por profissionais autônomos e distantes de pressões externas e de possíveis influências político-partidárias, o que asseguraria mais credibilidade e estabilidade em contratos firmados pelo governo com o setor privado. Na maior parte das vezes, são contratos que demandam investimentos enormes e que transpassam mandatos governamentais, acarretando altos custos de transação para os investidores.

A segunda premissa sugere que a natureza técnica, em outras palavras, apolítica, das agências é um componente fundamental. De que adiantaria a isenção apenas, se não houvesse o entendimento de que a regulação está nas mãos de profissionais capacitados, experientes e qualificados para tomar a decisão que mais benefícios traria para o sistema como um todo, sem ser capturada por um dos diversos grupos de interesse?

Parece óbvio, entretanto, a legitimidade das agências, na prática, pode ser seriamente questionada quando observamos estes dois aspectos.

A premissa da autonomia é questionada quando as ARIs são analisadas a partir de teorias que enxergam as agências reguladoras como instituições que podem ser capturadas por grupos de interesse, como políticos, o setor privado, consumidores, ambientalistas e até a burocracia das próprias agências. Este movimento de captura pode afastar a instituição do ideal da tomada de decisão isenta, com base exclusiva no conhecimento técnico e nas informações existentes para obter o melhor equilíbrio para o setor. O agente “capturado” pode

tomar decisões e passar a agir em benefício de apenas uma das partes do sistema, gerando incertezas e descontrole no processo regulatório e colocando em xeque a independência e a credibilidade das agências.

Por outro lado, observa-se em alguns casos e em vários países, que parte dos cargos de diretores das agências reguladoras é preenchida por critérios políticos, como parte das negociações que permeiam as relações dos poderes Executivo e Legislativo, e não por critérios estritamente técnicos. Muitas vezes, os indicados não possuem experiência prévia na área e nem formação relacionada com o setor. Conseqüentemente, espera-se que reguladores com baixa especialização e pouco conhecimento técnico sobre a área de atuação da agência serão mais suscetíveis a pressões e mais dependentes de favores para buscar realocação ao fim de seus mandatos, acarretando resultados pouco eficientes ao sistema regulatório como um todo.

O objetivo principal deste trabalho, então, é analisar alguns indicadores que influenciam, na prática, o exercício da independência dos altos dirigentes das agências reguladoras federais. Para tanto, serão observadas dimensões que podem causar interferência na autonomia decisória dos reguladores, relacionadas com a *expertise* dos reguladores, com seu perfil profissional e suas trajetórias de carreira antes e após o mandato regulatório.

Em outras palavras, esta pesquisa busca avançar na compreensão da “real” autonomia dos reguladores federais brasileiros. Compartilhando a premissa de que a *expertise* e o conhecimento técnico dos reguladores são fundamentais para assegurar a autonomia e natureza técnica e apolítica do próprio órgão regulador, as perguntas que orientaram esta pesquisa foram: os reguladores federais brasileiros possuem experiência profissional prévia e conhecimento técnico no campo de saber relacionados à área de atuação da agência? Suas áreas de formação possuem conexão com a área de atuação? Quantos foram filiados a partidos políticos? Existem casos de recondução por presidentes diferentes, o que pode indicar a valorização da experiência adquirida e acumulada? Quantos migraram do setor público (antes da agência) para o setor privado regulado (após deixarem a agência)? Em que tipo de agências padrões ocorreram – se ocorreram – com maior frequência?

A inspiração para este estudo surgiu a partir da leitura de dois textos que abordam estas perspectivas e que podem ser considerados importantes para a compreensão do processo regulatório e do papel desempenhado pelos reguladores. O primeiro, de Ross D. Eckert

(1981), tem o título de *The Life Cycle of Regulatory Commissioners*. Já o segundo, *Politicians, Interest Groups and Regulators: a Multiple-Principals Agency Theory of Regulation (or "Let Them Be Bribe")*, é de autoria de Pablo Spiller (1990). Nestes trabalhos, os autores abordam uma questão que, embora seja amplamente discutida do ponto de vista teórico, tem recebido pouca atenção sob a ótica da pesquisa empírica: a relação entre os reguladores e a indústria regulada e as possíveis recompensas que aqueles podem receber destes por uma atuação pró-firmas durante seus mandatos nas agências reguladoras, corroborando a tese de captura dos reguladores pelos setores regulados.

O senso comum, em boa parte do mundo, indica que reguladores capturados são premiados com empregos bem-remunerados na própria indústria regulada ou em seus parceiros e fornecedores. Um dos objetivos deste trabalho, assim como os autores citados fizeram nos EUA, é descobrir quão comum é este movimento, no Brasil.

Concretamente, serão observadas condicionantes que podem sugerir uma maior autonomia e uma maior capacidade profissional ao regulador brasileiro federal: 1) o seu nível de *expertise* e conhecimento especializado, observando área de formação do regulador, nível de escolaridade e sua experiência prévia no setor regulado (que pode ser público ou privado, considerando que, no contexto brasileiro, boa parte das empresas que hoje são reguladas eram estatais); 2) se o regulador possuiu filiação partidária antes de sua indicação para o cargo na agência; 3) a existência ou não de casos de recondução de reguladores, além dos mandatos governamentais de diferentes presidentes; e 4) a origem e o destino profissional do regulador após sua atuação na agência reguladora.

Além disso, será discutido – brevemente – como foi elaborado o desenho institucional das agências brasileiras e como algumas características de sua estrutura e processo podem interferir com o resultado do jogo regulatório.

As dimensões acima destacadas serão analisadas no que diz respeito ao corpo de diretores e conselheiros das seguintes agências reguladoras federais: Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), Agência Nacional de Águas (ANA), Agência Nacional do Cinema (ANCINE), Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), Agência Nacional dos Transportes Terrestres (ANTT) e Agência

Nacional de Aviação Civil (ANAC).

Na próxima seção, serão discutidos os fundamentos teóricos e alguns dos principais estudos desta área que guiaram este estudo. Na terceira seção, será revista a adoção das agências no Brasil como instrumentos de regulação – ou de desenvolvimento, segundo alguns autores, observado o contexto histórico em que este modelo foi implantado, apresentando as principais características institucionais de cada uma das agências. Na quarta, será discutida a metodologia utilizada e quais escolhas foram feitas para adaptar os modelos de Eckert (1981) e Spiller (1990) à realidade brasileira. Por fim, serão apresentados e discutidos os dados encontrados e destacadas as principais conclusões oriundas da pesquisa.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Esta seção pretende apresentar uma parte importante – embora reduzida – do caminho teórico percorrido pelos estudos em regulação, a fim de que possamos perceber o papel desempenhado pelos reguladores e como suas trajetórias de carreira podem interferir com os resultados do jogo regulatório. Também serão delineados os critérios e conceitos utilizados para entendermos um pouco mais o funcionamento das principais agências reguladoras federais do Brasil.

### 2.1 A LEGITIMIDADE DAS AGÊNCIAS REGULADORAS DE NATUREZA “INDEPENDENTE”

A base para a criação das agências reguladoras independentes, no Brasil, surgiu com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso. Preparado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE), tinha como objetivos melhorar o desempenho do Estado brasileiro e democratizá-lo. Para tanto, atividades não-essenciais deveriam ser repassadas para a iniciativa privada e, posteriormente, reguladas pelo Estado (Pó e Abrucio, 2006).

Parecem ser muitas as nuances que determinaram a adoção dessas agências autônomas – ou independentes – como instrumentos de regulação em nosso país. Peci (1999), por exemplo, afirma que a opção pelas agências no Brasil foi consequência da abertura para o setor privado de mercados com atuação exclusiva de empresas públicas, a partir da crise fiscal do Estado e do crescimento exponencial das inovações tecnológicas, dentre outros fatores. Pó e Abrucio (2006), citando Santana (2002)<sup>2</sup> e Martins (2002)<sup>3</sup>, dividem a criação do nosso modelo regulatório em três fases. Na primeira, ocorrida entre os anos 1996 e 1997, incluem as agências criadas para atender as demandas dos processos de privatização e de quebra de monopólios do Estado em diversos segmentos. Estariam nesta lista a ANATEL, a ANEEL e a ANP. Na segunda, entre 1999 e 2000, segundo os autores, o objetivo principal era atingir um melhor padrão de eficiência e modernização para o aparelho do Estado. Nestes anos foram criadas a ANS e a ANVISA. A terceira geração de agências independentes mistura finalidades

<sup>2</sup> SANTANA, A. *O processo de agenciificação: pressupostos do modelo brasileiro e balanço da experiência*. Brasília, 2002. Disponível em: <[www.gestaopublica.gov.br](http://www.gestaopublica.gov.br)>.

<sup>3</sup> MARTINS, H. Falcão. Reforma do Estado e coordenação governamental: as trajetórias das políticas de gestão pública na era FHC. In: ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. (Orgs.). *O Estado numa era de reformas: os anos FHC*. Brasília: MP/Seges, 2002.



e setores regulados bastante diversos. Fazem parte deste período a ANTT, ANTAQ, ANA, ANCINE e ANAC.

Mueller e Pereira (2002) apontam quatro razões para que os legisladores tenham incentivos para delegar uma tarefa tão importante como essa para uma agência independente: o desejo de mais flexibilidade para agir, sem as amarras tradicionais do aparato administrativo normal do serviço público; garantir uma maior especialização para os reguladores, reduzindo as incertezas sobre o destino do setor; *blame-shifting*, ou a possibilidade de transferir para a agência a culpa por erros, desgastes e problemas causados pelo processo de regulação; e um compromisso crível para os possíveis investidores, sinalizando que a credibilidade e a independência da agência são preceitos fundamentais para o governo, procedimento que – em tese – blindaria os mercados regulados de comportamentos oportunistas dos políticos profissionais (*credible commitment*).

Enquanto Pó e Abrucio (2006), como já mostrado acima, acreditam que as agências da chamada primeira geração teriam sua motivação mais relacionada com a questão da credibilidade e as da segunda geração com o desejo por mais flexibilidade administrativa e especialização, Mueller e Pereira (2002)<sup>4</sup> defendem que, principalmente, as agências reguladoras federais brasileiras foram criadas, de forma acelerada, para garantir aos possíveis interessados em nosso programa de privatizações que o governo não interferiria arbitrariamente no processo regulatório para se apropriar de rendas das empresas reguladas. É importante lembrar que, neste período, o Brasil enfrentava uma grave crise de confiança junto aos investidores internacionais, resultado de um passado recente repleto de problemas como instabilidade política, moratória, quebras de contratos, planos econômicos fracassados, confisco, protecionismo, etc. Segundo estes últimos autores, a necessidade de garantir credibilidade ao mercado, portanto, teria sido a mola propulsora desse novo modelo de regulação, ficando a questão do desenho institucional das agências em segundo plano. Ainda de acordo com este estudo, o pouco tempo disponível e a falta de experiência fizeram com que as primeiras cinco agências reguladoras federais fossem criadas com características extremamente semelhantes, apesar das diferenças existentes entre os tipos de companhias reguladas, os tipos de produtos ou serviços, os grupos de interesse envolvidos, o nível de

---

<sup>4</sup> Mueller e Pereira (2002) desenvolveram, ainda, um modelo para determinar, dentre outros fatores, o ponto ótimo de *Controle* (levando-se em conta o *trade-off* entre *Controle* e *Credibilidade*) que um governo escolhe exercer sobre uma agência reguladora através de seu desenho institucional e as preferências dos reguladores que serão indicados para dirigir a agência. Segundo os autores, seriam estas duas variáveis endógenas que determinam o resultado final das políticas.

competição, o nível de *expertise* necessário para regular, a taxa de mudança tecnológica e os potenciais custos e benefícios políticos relacionados ao novo modelo.

Se a credibilidade, então, era fundamental, os reguladores, em tese, deveriam poder agir com autonomia e possuir conhecimento pleno sobre o setor regulado, garantindo ao mercado que nenhum dos atores envolvidos seria favorecido por maquinações políticas e nem prejudicado por decisões ineficientes de profissionais incapazes.

Para muitos, a teoria não corresponde à realidade. Há uma sensação enorme de que existe um grande envolvimento de reguladores com o setor regulado, sentimento que não é exclusividade brasileira. A observação empírica das relações de dirigentes e altos funcionários de ministérios e outros órgãos do poder Executivo com proprietários e executivos de empresas privadas, em vários outros países, tem sido marcada por acusações de trapaça, conluio, interferência na tomada de decisão das políticas públicas para defender interesses privados e até mesmo captura (Majone, 1996). É nesse contexto que surge a opção por um órgão pretensamente independente, formado por quadros especializados, para organizar e fiscalizar o funcionamento de importantes setores econômicos.

A escolha por agências reguladoras independentes comprova a permanente separação entre política e administração, partindo do pressuposto de que há uma divisão do trabalho entre o *pensar* e o *fazer* e uma consequente especialização por parte dos encarregados deste último aspecto. A regulação de setores econômicos complexos deveria ser feita por profissionais especializados e extremamente capacitados para este fim e não por políticos que, normalmente, possuem conhecimentos superficiais sobre diversos assuntos. Ao longo do tempo, a independência e o caráter técnico dos profissionais resultariam em ganhos de eficiência e produtividade (Abranches, 1999; Peci, 2013).

Para Schrefler (2010), a *expertise* e conhecimento técnico dos reguladores são as principais justificativas normativas para a delegação através de agências reguladoras de natureza independentes. Na prática, espera-se que o processo de tomada de decisão nessas instituições cruciais para o desenvolvimento de um país, seja balizado apenas por análises técnicas e pela *expertise* dos reguladores.

## 2.2 AS TEORIAS DE CAPTURA E O QUESTIONAMENTO DA “AUTONOMIA” DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

A partir dos anos setenta, com o aumento da importância dos estudos sobre regulação e seus efeitos no processo econômico, correntes teóricas como a Teoria da Captura e a Teoria Econômica da Regulação passaram a disputar o controle do debate que buscava analisar as relações entre governos, agências, indústrias reguladas, firmas, consumidores e grupos de interesse, questionando a autonomia “real” das agências reguladoras. Outro importante passo teórico foi dado com a chamada Teoria Política Positiva da Regulação, que entende que qualquer ação com o objetivo de resolver uma falha de mercado terá consequências econômicas para todos os envolvidos no setor regulado. Essa solução se dará, obrigatoriamente, através de instituições políticas ou econômicas e sua formulação e implantação será alvo da ação de todos estes atores, que buscarão, segundo Mueller (1999: pg. 9), “impedir, redirecionar ou proteger a política sendo proposta de acordo com a forma que ela os afeta”. As firmas – ou a indústria regulada como um todo – fazem o possível para utilizar o poder do Estado em seu próprio benefício (Stigler, 1971).

A afirmação acima torna central o papel das *instituições*, que não devem ser confundidas com o conceito de *organizações*. Devemos entender as primeiras como as regras do jogo numa sociedade, concebidas para configurar a forma como se dá a interação humana. Como sistemas intertemporais de regras e procedimentos formais ou informais, as instituições, sempre que possível, restringem comportamentos oportunistas e incentivam ações cooperativas de atores políticos e econômicos. Além disso, fornecem previsibilidade ao processo de formulação de políticas, reduzindo incertezas e propiciando estabilidade às inter-relações sociais. Se as instituições são as *regras do jogo*, as organizações devem ser vistas como os *jogadores*. Um grupo de pessoas que trabalha em conjunto, com o mesmo objetivo e que possuem os mesmos interesses. Partidos políticos, igrejas, sindicatos, associações, entidades de classe e agências governamentais são exemplos de organizações (North, 1990).

A *Teoria da Captura* ou *Teoria dos Grupos de Interesse* enfatiza a atuação das organizações descritas acima na formulação e implantação das políticas públicas. Baseada nos trabalhos de cientistas políticos do início do século XX e na visão marxista de que as grandes empresas dominam as instituições, ela pressupõe que as firmas sempre buscarão se apropriar dos mecanismos da regulação para maximizar seus ganhos (Laffont e Tirole, 1991).

Sua versão mais moderna se fundamenta na observação empírica de que, durante boa parte do século passado, a regulação foi capturada para favorecer os interesses dos grupos mais influentes e economicamente mais fortes, mesmo que tenha surgido inicialmente com o objetivo de corrigir determinadas falhas de mercado (Mueller, 1999). Esta afirmação se sustenta em estudos efetuados em mercados norte-americanos potencialmente competitivos, como os de táxis e o de transporte rodoviário de cargas, que demonstraram que a regulação foi utilizada para garantir preços acima dos custos e como barreira para impedir a entrada de novos atores que causassem dissipação da renda (Viscusi; Vernon; Harrington, 2000).

O Estado, com seu poder coercitivo, sua força econômica e seu gigantismo, pode ser uma fonte de riqueza ou uma ameaça para uma empresa em qualquer tipo de mercado. Com seus direitos legais de proibir e obrigar determinados padrões de comportamento às firmas e o poder de dar ou tirar recursos delas (via definição de tarifas, por exemplo), o Estado, seletivamente, facilita ou prejudica o desempenho de um grande número de empresas (Stigler, 1971). Da mesma forma, estas mesmas decisões do Estado podem interferir com a satisfação de uma boa parcela da sociedade, seja com relação aos clientes da indústria regulada ou com os indivíduos afetados por suas externalidades<sup>6</sup>.

Grupos de interesse, portanto, tentam capturar legisladores e reguladores porque suas decisões afetam fortemente o resultado das empresas e o bem-estar dos consumidores. Laffont e Tirole (1991) elencam alguns meios que os grupos de interesse podem utilizar para atingir seus objetivos. (1) Propinas: são possíveis, embora não muito comuns<sup>7</sup>; (2) mais eficazes podem ser promessas de bem-remunerados empregos futuros para os reguladores na própria indústria regulada ou em seus prestadores de serviço, como empresas de consultoria, escritórios de advocacia e entidades representativas do setor; (3) desenvolvimento do relacionamento pessoal entre reguladores e representantes dos grupos de interesse, através de pequenos presentes<sup>8</sup>, encontros fechados, convite para palestras, viagens, jantares e outras gentilezas; (4) podem conquistar a simpatia dos reguladores reduzindo críticas públicas à forma como a agência é gerenciada; (5) podem, ainda, transferir renda para legisladores-chave

---

<sup>6</sup> Uma externalidade ocorre quando as ações de um agente A afeta a utilidade de um agente B, e o agente não se importa com os efeitos de seu comportamento sobre o bem-estar de B (Viscusi et al, 2000).

<sup>7</sup> Laffont e Tirole (1991) fazem esta afirmação mas não apresentam provas empíricas que a corrobore. A utilização de propinas como ferramenta de captura pode depender de diversos outros fatores como, por exemplo, a legislação penal de cada país e a forma como cada cultura encara o problema da corrupção.

<sup>8</sup> Laffont e Tirole (1991) também citam uma legislação norte-americana – *the U.S. Defense Department Directive 55007* – para demonstrar que em alguns lugares, até pequenas gratificações para os reguladores são permitidas.

que têm influência sobre os reguladores, através de doações para campanhas eleitorais, por exemplo, ou de patrocínios e outros benefícios para setores da sociedade indicados por eles.

Embora existam muitas evidências dando suporte a diversos aspectos da Teoria da Captura, também existem outras que vão de encontro a algumas de suas premissas. A principal delas é a de que a realidade demonstrou que muitas firmas pequenas, com baixo poder de articulação política e poucos recursos financeiros, foram beneficiadas por decisões de legisladores e reguladores. Além disso, existe uma lista enorme de decisões que não tiveram apoio da indústria e que resultaram em redução de lucros para as empresas reguladas (Viscusi; Vernon; Harrington, 2000). A falta de um modelo analítico claro que explique quais grupos vão conseguir capturar a regulação e quais serão penalizados também foi considerada uma forte inconsistência da chamada Teoria da Captura (Mueller, 1999).

Para este estudo, interessa, principalmente, a percepção de que empregos futuros bem-remunerados para os reguladores na própria indústria regulada ou em seus prestadores de serviço, como empresas de consultoria, escritórios de advocacia e entidades representativas do setor, podem ser indicadores de que houve captura dos reguladores. Será visto, logo adiante, que algumas outras análises já tentaram investigar este padrão de comportamento.

Mas antes, é preciso entender como George J. Stigler, em 1971, foi além da intuição básica da Teoria da Captura, superando as deficiências elencadas acima, incorporando diversos outros fatores que interferem com a regulação e criando um modelo capaz de prever, com boa dose de exatidão, quais indústrias seriam reguladas e qual a forma que a regulação tomaria (Mueller, 1999; Viscusi, Vernon, Harrington, 2000). Em 1990, Stigler recebeu o prêmio Nobel de Economia. Em boa parte, graças a seu trabalho sobre a Teoria Econômica da Regulação.

Várias lacunas precisavam ser explicadas. Por exemplo, por que havia regulação em setores onde não podia ser identificada nenhuma falha de mercado? Por que diversas indústrias passaram por processos de desregulação após um longo processo de regulação já estar consolidado? E por que, dependendo da indústria regulada, vários outros grupos de interesse conseguiam maximizar seus resultados, além das empresas produtoras (Viscusi; Vernon; Harrington, 2000)? Estas são as perguntas que orientam a agenda da chamada Teoria Econômica da Regulação.

Kalt e Zupan (1984) afirmam que a Teoria Econômica da Regulação colocou a Teoria

do Interesse Público – corrente teórica que dominava os estudos em regulação – para descansar, afirmando que esta não passava de um conjunto de “desejos normativos”, ao invés de explicações de fenômenos do mundo real. O sucesso de Stigler deveu-se à articulação de dois inesperados fatores, agregando uma imensa consistência ao seu novo modelo.

O primeiro deles indicava que toda regulação, obrigatoriamente, tem consequências distributivas, pois implica em custos para alguns e benefícios para outros. Dessa forma, o processo regulatório deveria ser visto como qualquer outro mercado, onde a regulação é um bem econômico para o qual existem oferta e demanda. Em suas próprias palavras, a “tarefa central da Teoria Econômica da Regulação é explicar quem vai receber os benefícios ou os fardos da regulação, qual é a forma que a regulação vai tomar e quais são os efeitos da regulação sobre a alocação de recursos” (Stigler, 1971).

A segunda mudança utilizou a lógica da ação coletiva para mostrar que grupos que possuem menores custos de organização e um maior retorno potencial *per capita* têm chances maiores de influenciar – ou capturar – o processo regulatório (Mueller, 1999). Ou seja, grupos maiores encontram mais dificuldades para articular uma ação em conjunto porque sempre existirão indivíduos – *free-riders* – que vão se esquivar da participação (Olson, 1965). Membros da indústria, portanto, teriam mais incentivos para se organizar do que consumidores dispersos com baixo retorno potencial *per capita* (Laffont e Tirole, 1991). A partir desta inferência, Stigler superou uma das principais lacunas da Teoria da Captura, demonstrando como e porque grupos pequenos, porém com grande potencial de ganho ou perda pelas políticas regulatórias, conseguem atuar no mercado de regulação.

De acordo com a nova teoria, a oferta de regulação seria feita pelos legisladores, que teriam controle absoluto sobre os reguladores e agiriam como maximizadores de suporte político em busca de reeleição. São quatro os tipos de políticas que a indústria pode obter junto ao Estado para maximizar seus ganhos. A primeira é o subsídio direto. Se uma indústria possui poder para influenciar o governo, por que não usá-lo para receber dinheiro? A resposta está no número de beneficiários. O subsídio total conquistado sempre será dissipado entre todos os participantes do mercado, incluindo até os rivais da indústria que agiu para conquistar o benefício. Obviamente, esta, nem sempre, é a atitude mais rentável e inteligente. A segunda é o controle sobre o ingresso de novos rivais no mercado, que pode ser feito através de diversos mecanismos, como políticas tarifárias, limitações de preços, integrações verticais e outras barreiras de entrada. O terceiro tipo é o que se refere à incentivos positivos e

negativos que afetam produtos substitutos ou complementares. Por exemplo, produtores de manteiga sempre vão desejar atrapalhar a produção, distribuição e venda de margarina e facilitar a vida dos produtores de pão. O quarto e último tipo de política é o que aborda a fixação de preços e tarifas. Mesmo as indústrias que já tiverem conquistado o controle sobre a entrada de novos rivais no mercado, vão desejar que alguém com poder de coerção exerça um controle sobre os preços praticados (Stigler, 1971).

Embora existam diversas outras questões que envolvem a utilização das políticas descritas acima, fica evidente que a complexidade do tema torna necessário algum tipo de ação regulatória e faz com que a influência sobre os legisladores/reguladores seja bastante valorizada.

Sam Peltzman (1976) foi o responsável por modelar formalmente a teoria desenvolvida por Stigler, fazendo com que suas inferências pudessem ser aplicadas em diferentes análises de diversos tipos de mercados. Em síntese, de acordo com Peltzman (1988: pg. 1),

o elemento mais importante desta teoria é sua integração da análise do comportamento político com um grande corpo de análise econômica. Os políticos, como o resto de nós, também são, presumivelmente, maximizadores de seus próprios interesses. Isto significa que grupos de interesse podem influenciar os resultados do processo regulatório fornecendo recursos financeiros ou outros tipos de apoio para políticos e reguladores.<sup>9</sup>

O modelo Stigler-Peltzman utilizava como premissa a ação de um legislador ou de um regulador escolhendo a política regulatória para maximizar o apoio político que receberiam para facilitar sua busca pela reeleição ou realocação. Em contraponto a este desenho, Gary Becker (1983)<sup>10</sup> apresentou um modelo baseado na competição de grupos de interesse pela regulação. Segundo Viscusi, Vernon e Harrington (2000: pg. 337), neste modelo,

o que determinava a regulação era a influência relativa dos grupos de interesse e sua influência é determinada não apenas pelos efeitos em seu bem-estar causados pela

---

<sup>9</sup> Tradução livre do autor.

<sup>10</sup> Becker, G. *A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence*. Quarterly Journal of Economics, vol. 98, agosto, 1983, pp. 371-400.

regulação mas também pela eficiência relativa dos grupos de interesse em pressionar legisladores e reguladores.<sup>11</sup>

Mais uma vez, os responsáveis pela formulação e implantação das regras do jogo, e os responsáveis pelos instrumentos de regulação, continuavam a ter um papel fundamental em todo o processo.

As teorias apresentadas até agora, delinearum um caminho que buscava explicar a teoria da regulação pela ótica da *demand*a, construindo um colchão teórico que nos permite entender porque a regulação assumiu determinadas formas na realidade (Mueller, 1999). Mas ainda existiam lacunas que não haviam sido preenchidas. Isto só foi possível com novos estudos que analisaram o processo regulatório pela ótica da *oferta*. E, como veremos, os reguladores continuaram a desempenhar um papel capital.

Além de não explicar o crescimento da desregulação e o aumento da regulação social em detrimento da econômica, a Teoria Econômica da Regulação insistia com uma importante omissão. Ao menosprezar a possível tensão e um eventual conflito de interesses entre legisladores e reguladores – já que todos desejam maximizar seus ganhos, ela subestimava um fator que possui uma enorme influência no resultado final do processo regulatório. É apenas com o reconhecimento da existência de uma relação Principal-Agente entre legisladores e reguladores que o caminho para novos avanços teóricos voltou a ser percorrido.

Na prática, os legisladores não são os responsáveis diretos pela regulação. Eles delegam esta função para a burocracia das agências ou, principalmente, para os reguladores. A partir daí, configura-se uma relação Principal-Agente com a presença de todas as características que acompanham este fenômeno, como a seleção adversa, o risco moral e, é claro, a informação assimétrica. Segundo Mueller (1999), “os reguladores possuem mais informações sobre sua capacidade, seu nível de esforço e o mercado sendo regulado do que os legisladores, de modo que suas ações não podem ser perfeitamente observadas e julgadas por estes”.

Boa parte da literatura que aborda a oferta da regulação se concentra nesta relação entre legisladores e reguladores, com a análise dos diversos mecanismos de fiscalização, monitoramento, equilíbrio e controle e as diferentes visões sobre quem consegue garantir a

---

<sup>11</sup> Tradução livre do autor.



maximização de seus interesses, já que seus objetivos não são necessariamente coincidentes. Os principais trabalhos desta corrente foram elaborados por Shepsle e Weingast (1994), Weingast e Moran (1983), McCubbins, Noll e Weingast (1987), Weingast (1981) e Spiller (1990) e, com exceção deste último, não serão detalhados neste estudo<sup>12</sup>.

Outra parte importante desta literatura se dedica à análise de dois elementos vitais para o controle dos reguladores pelos legisladores: a estrutura da agência e seus processos de funcionamento. Além do seminal trabalho de McCubbins, Noll e Weingast (1989), diversos outros estudos aprofundaram esta temática, como Macey (1992), Hammond e Knott (1996), Laffont e Tirole (1990) e Fiorina (1982), entre outros. Este assunto será aprofundado na discussão do desenho institucional das agências reguladoras do Brasil.

### 2.3 ECKERT E SPILLER: COMO OS REGULADORES SE COMPORTAM NA VIDA REAL?

Ross Eckert (1981) escreveu *The Life Cycle of Regulatory Commissioners* ainda impactado pela crescente atenção que a Teoria Econômica da Regulação de Stigler havia obtido entre os economistas e analistas do processo regulatório. Logo no primeiro parágrafo, ele afirma que boa parte da produção acadêmica sobre esta questão, a partir da década de setenta, enxergava a regulação como um instrumento de transferência de riqueza para os grupos de interesse, embora ainda não houvesse consenso com relação a um possível domínio de produtores, de consumidores ou de ambos. Segundo ele, havia uma grande lacuna na literatura acerca do papel dos reguladores e as recompensas que eles podem – e desejam – obter no meio de todo este processo.

Uma possibilidade óbvia seria que ex-reguladores assumissem empregos nas firmas que estavam previamente sobre sua jurisdição. [...] Os reguladores recebem salários diretos que não são muito grandes, tem a duração dos mandatos estipulados por lei e encaram uma perspectiva incerta de realocação [...].<sup>13</sup>

Eckert (1981) afirmou que uma agência poderia ser vista como “capturada” pela indústria regulada ou suas organizações relacionadas em duas situações. A primeira, se uma grande proporção dos reguladores tivesse, como ocupação principal pré-agência, uma carreira

<sup>12</sup> Ver também Pereira e Mueller (2000). Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo: o Sistema de Comissões do Legislativo Brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 15 (43): 45-67.

<sup>13</sup> Tradução livre do autor.

profissional relacionada com estes grupos. A segunda, se boa parte deles tivesse aceitado, após seus mandatos na agência, empregos bem-remunerados nas firmas reguladas ou em seus prestadores de serviço. Segundo dados por ele coletados, a tendência de que ex-reguladores escolham trabalhar na indústria regulada após o final de seus mandatos é tão antiga quanto as próprias agências. O objetivo de seu estudo sobre reguladores da *Interstate Commerce Commission* (ICC), da *Civil Aeronautics Board* (CAB) e da *Federal Communications Commission* (FCC), seria, apenas, determinar quão comum havia sido este comportamento.

Spiller (1990), por sua vez, utilizou o modelo Stigler-Peltzman – que enxerga a regulação como o resultado da demanda de diferentes grupos de interesse por intervenção do governo – para analisar problemas de agência entre legisladores e reguladores. Na prática, as ações integrais dos reguladores dificilmente seriam observadas, o que resultaria numa postura discricionária da agência e em reguladores perseguindo interesses que podem não estar alinhados com os dos legisladores. Os grupos de interesse, então, competirão com os legisladores pelo poder de influenciar as decisões dos reguladores se os objetivos de ambos não forem coincidentes, o que frequentemente ocorre.

Legisladores possuem diversas maneiras de recompensar os reguladores. Podem, por exemplo, indicá-los para outras posições mais importantes no setor público (como ministérios e empresas estatais). Podem, também, conceder-lhes acesso especial ao Congresso, o que pode aumentar em muito a sua produtividade. Mas a principal, sem dúvida, é o poder de aprovar ou reprovar a indicação dos reguladores que, normalmente, são apontados pelo poder Executivo (Spiller, 1990).

A realidade demonstra que não é raro que muitos reguladores sejam sugeridos ao Executivo pelos próprios legisladores, como uma das moedas de troca<sup>14</sup> que fazem parte do dia-a-dia de quase todos os governos. Assim, conseguem nomear indicados sob seu poder de influência, garantindo que parte da ação regulatória não contrarie seus próprios interesses. Spiller (1990) intuiu que os legisladores escolhem os possíveis reguladores com base em três aspectos: entre pessoas que tenham dado apoio em suas campanhas, que sejam ex-membros de suas equipes ou de governos com quem tenham laços políticos, ou indivíduos com capacidade de viabilizar contribuições monetárias diretas para eles. Como é comum que a legislação limite as doações em dinheiro e exija que os indicados possuam certa *expertise* na

---

<sup>14</sup> Já há uma grande literatura sobre a importância destas moedas de troca, ou *trading goods*. Principalmente, em países administrados sob o sistema de presidencialismo de coalizão. Para saber mais, ver Melo e Pereira (2013).

área de atuação da agência, Spiller e Eckert imaginaram que boa parte dos reguladores indicados por legisladores deveriam possuir experiência profissional no setor público da indústria regulada como parte importante de suas trajetórias de carreira.

Já os grupos de interesse podem seguir dois caminhos para alcançar seus desejos. O primeiro é influenciando, indiretamente, os reguladores através dos legisladores, por meio de doações para campanha, suporte eleitoral, entre outros<sup>15</sup>. O segundo, é influenciando-os diretamente. E, como já vimos antes (Laffont e Tirole, 1991), uma das principais maneiras que os grupos de interesse encontram para recompensar os reguladores é oferecendo a eles bem-remunerados empregos após o fim de seus mandatos na agência<sup>16</sup>.

As pesquisas que Eckert (1981) e Spiller (1990) realizaram com reguladores norte-americanos e suas trajetórias de carreira indicam que estas duas hipóteses – a de que boa parte dos reguladores tem origem no setor público da indústria regulada e de que uma boa quantidade deles vai trabalhar na própria indústria regulada após seus mandatos nas agências – puderam ser confirmadas com base na observação empírica dos dados.

Spiller (1990) fez uma outra inferência extremamente interessante. Ele concluiu que os legisladores poderiam, simplesmente, limitar os mecanismos que os grupos de interesse têm para influenciar ou “capturar” os reguladores. Poderiam, por exemplo, aumentar os prazos de quarentena para muitos anos ou até mesmo para a vida inteira, proibindo que os reguladores prestassem serviços para a indústria regulada pelo resto de suas vidas<sup>17</sup>. Mas ao permitir que os grupos de interesse possam distribuir algum tipo de *rent* para os reguladores, eles estão aumentando o interesse pela posição e fazendo com que seu poder de indicar ou aprovar reguladores também seja valorizado, aumentando os *rents* que eles próprios extraem dos indicados.

Há uma ampla literatura discutindo, ainda, o conceito de porta giratória, tentando explicar as causas dos movimentos de reguladores que deixam a indústria, exercem mandatos em agências reguladoras e depois retornam para empregos melhores na indústria regulada ou

---

<sup>15</sup> Ver o tema da conexão eleitoral em Mayhew (1974).

<sup>16</sup> A experiência adquirida no setor e o domínio de informação privilegiada pelos reguladores podem indicar que estas também seriam justificativas plausíveis para o interesse da indústria regulada em sua força de trabalho. Spiller (1990) detalha um pouco mais esta questão.

<sup>17</sup> Existem vários tipos de restrições para empregos na indústria regulada pós-mandatos na agência. Elas costumam variar, de acordo com o mercado regulado e com a legislação de cada país. Mas é importante lembrar que prazos de quarentena muito longos têm como efeito colateral a redução da atratividade para os postos de reguladores nas agências.

em seus prestadores de serviço. Para este estudo, utilizaremos apenas as teorias, conceitos e referências descritas anteriormente, já que uma observação superficial indica que boa parte dos reguladores no Brasil tem origem no setor público. Laffont e Tirole (1991) indicam a leitura do estudo de Adams (1981) para ilustrar este fenômeno.

#### 2.4 ESTRUTURA E PROCESSO: COMO AS INSTITUIÇÕES SÃO USADAS NO JOGO REGULATÓRIO

Com relação ao funcionamento propriamente dito das agências, McCubbins, Noll e Weingast (1989) utilizam o termo *processo* para englobar as regras e padrões de comportamento que cercam as decisões políticas das agências e de seus funcionários, além da possível revisão judicial de seus atos. E, para o mesmos autores, a palavra *estrutura* define a alocação dos recursos, a autoridade e a competência, dentro e fora da agência.

A forma como a estrutura de uma agência e suas regras de atuação são estabelecidas, refletem escolhas feitas com o objetivo de garantir que a preferência dos legisladores seja perseguida pelos reguladores. Obrigando uma agência a atuar de uma determinada forma, os legisladores reduzem a capacidade dos reguladores de agirem em seu próprio benefício e criam mecanismos que os alertam caso tentem se desviar da política intencionada (Mueller, 1999).

São muitos os exemplos de como a estrutura e o processo podem ser utilizados com este fim. Mueller (1999: pg. 30) descreve vários, a partir das observações de McCubbins, Noll e Weingast (1989):

[...] obrigar que a agência use determinados tipos de informação e proibir que use outros para justificar uma decisão. Envolve o estabelecimento de sanções ex-post que geram incentivos ex-ante para que agência aja de certas formas e evite agir de outras. Envolve que algumas decisões da agência requeiram a participação de outras agências governamentais. Envolve que a agência incorpore no processo de tomada de decisão certos grupos de interesse e exclua outros. Por exemplo, a agência pode ser obrigada a subsidiar a participação de grupos sub-representados no processo, como os consumidores. Ou, então, pelo contrário, podem ser exigidos procedimentos burocráticos e complexos como forma de favorecer a participação de grupos com mais recursos em detrimento a grupos com menos. Ao exigir, por exemplo, que a agência faça uma audiência pública antes de implementar determinada política, onde todos os grupos interessados poderão se informar da mudança pretendida e manifestar suas opiniões, os legisladores se resguardarão de que nenhuma política que afete suas bases será implementada à sua revelia. A audiência pública tira flexibilidade da agência e torna desnecessário aos legisladores monitorarem a agência diretamente. Ao envolver os grupos de interesse no processo regulatório, a estrutura e processo da agência cria um sistema de "alarme de

incêndios" que avisa aos legisladores antes que a agência possa tomar uma ação que os prejudique.<sup>18</sup>

Existem muitos outros. As decisões ocorrem por maioria simples ou qualificadas? Os reguladores podem ser substituídos a qualquer tempo ou têm mandatos estáveis? Além das audiências públicas, as sessões da agência também são públicas? Podem ser feitas sessões secretas? Os votos de cada regulador são divulgados? Existe contrato de gestão para avaliação de desempenho? Como se dá a participação popular?

Diferentes mercados, com diferentes bens e serviços e grupos de interesse diversos deveriam resultar numa imensa diversidade de regras e procedimentos regulatórios (Mueller, 1999), mas não foi o que parece ter ocorrido no Brasil.

Mueller e Pereira (2002) analisaram o desenho institucional das agências brasileiras sob três ângulos principais: as características do setor regulado (tipo de setor; presença de monopólio; nível de competição; relação com o programa de privatização), suas regras de fiscalização e monitoramento (contrato de governança; interface com a sociedade; ministério supervisor), e sua estrutura de funcionamento (leis de criação; regime; objetivos; composição do conselho diretor), concluindo que as escolhas feitas com relação a estes atributos foram fundamentais no *trade-off* entre controle e credibilidade que o governo brasileiro teve que enfrentar a partir da década de noventa.

Pó e Abrucio (2006) enriqueceram esta questão, com destaque para outros pontos de vista sobre a forma de criação de nosso modelo regulatório. Além dos citados acima, utilizaram critérios importantes para comparar o desenho institucional das agências, como o tipo de regulação (se econômica ou social), a autonomia e estabilidade dos dirigentes (mandatos fixos e não-coincidentes; estabilidade; aprovação pelo Poder Legislativo, mediante arguição; pré-requisitos quanto à qualificação), independência financeira, funcional e gerencial (se autarquia especial sem subordinação hierárquica; última instância de recurso no âmbito administrativo; delegação normativa; poder de instruir e julgar processos; poder de arbitragem; orçamento próprio; quadro de pessoal próprio), transparência (se a ouvidoria tem mandato; publicidade de todos os atos e atas de decisão; representação dos usuários e empresas) e os procedimentos obrigatórios (justificativa por escrito de cada voto e decisão

---

<sup>18</sup> Tradução livre do autor.

dos dirigentes; audiências públicas; diretoria com decisão colegiada).

Com base no entendimento destas características e escolhas, é possível percorrer com um pouco mais de clareza o caminho da construção das agências reguladoras no Brasil.

### 3 AS AGÊNCIAS REGULADORAS FEDERAIS NO BRASIL

Muitas das informações utilizadas nesta seção dizem respeito ao momento de criação de cada uma das agências analisadas, já que é nosso interesse entender um pouco mais o processo de criação das agências e seu desenho institucional. Algumas alterações ocorreram na última década, em especial com a Lei Nº 9.986, de 18 de julho de 2000, e a Lei Nº 11.292, de 26 de abril de 2006, que tratam da gestão de recursos humanos das agências reguladoras e que padronizaram parte de suas estruturas.

Os principais critérios descritos acima por Mueller e Pereira (2002) e Pó e Abrucio (2006) foram agrupados e utilizados para qualificar cada uma das dez principais agências reguladoras brasileiras, empregando seu desenho institucional – ou sua *estrutura* e seu *processo* – para o entendimento de como se desenvolve o jogo regulatório em nosso país.

A primeira agência reguladora independente do Brasil foi a ANEEL, criada pela Lei Nº 9.246, de 26 de dezembro de 1996, e regulamentada pelo Decreto Nº 2.335, de 06 de outubro de 1997, com a missão de fiscalizar e regular a geração, a transmissão e a distribuição de energia elétrica. Embora a transmissão e a distribuição ainda sejam considerados monopólios naturais com concessões geográficas específicas, há uma busca pela implantação de competição de mercado no setor de geração de energia. Sua diretoria é composta por cinco diretores com mandatos de quatro anos não-coincidentes e a agência é vinculada ao Ministério de Minas e Energia. Há contrato de gestão previsto em lei e ouvidoria. A diretoria decide se as reuniões são públicas, mas é obrigatório disponibilizar a transcrição. A participação popular é feita através de um Conselho de Consumidores e de audiências públicas obrigatórias.

A ANATEL foi criada pela Lei Nº 9.472, de 16 de junho de 1997 e teve sua atuação regulamentada pelo Decreto Nº 2.338, de 07 de outubro de 1997. Tem a tarefa de regular a competição no mercado de telefonia, transmissão de dados, radiodifusão, televisão, entre outros, sendo vinculada ao Ministério das Comunicações. Sua diretoria é composta por cinco diretores com mandatos de cinco anos não-coincidentes e é obrigatório o cumprimento de uma quarentena de um ano ao término do mandato. Não há contrato de gestão previsto em lei e um ouvidor é indicado pelo presidente da República para um mandato de dois anos, com uma recondução permitida. É obrigatória a publicação dos atos no Diário Oficial da União

(D.O.U.) e a participação popular se dá através de consultas públicas e de sessões públicas com direito à intervenção oral. A ANATEL possui, ainda, um conselho consultivo composto por doze membros designados pelo presidente da República, com mandato de três anos. Os indicados devem ser oriundos do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, do Poder Executivo, de entidades de classe das prestadoras de serviços de telecomunicações, de entidades representativas dos usuários e de entidades representativas da sociedade.

Criada pela Lei Nº 9.478 de 06 de agosto de 1997 e regulamentada pelo Decreto Nº 2.455 de 14 de janeiro de 1998, a ANP tem como objetivo a regulação dos setores relacionados à produção e comercialização de petróleo, gás natural e biocombustíveis. Sua diretoria é formada por cinco diretores com mandatos não-coincidentes de quatro anos e quarentena de um ano. É vinculada ao Ministério de Minas e Energia, não possui contrato de gestão nem ouvidoria previstos em lei. Suas sessões são públicas e a participação popular ocorre apenas nas audiências públicas obrigatórias.

A ANVISA foi criada pela Lei Nº 9.782 de 26 de janeiro de 1999 com o objetivo de fiscalizar e regular os setores de produtos farmacêuticos, alimentícios, de cosméticos e o controle sanitário de serviços, portos, aeroportos e fronteiras no país. Sua diretoria é formada por cinco diretores com mandatos não-coincidentes de três anos, sendo permitida apenas uma recondução. Seus diretores adquirem estabilidade no cargo após quatro meses de atuação e devem cumprir quarentena de um ano. É vinculada ao Ministério da Saúde e possui contrato de gestão e ouvidoria previstos em sua lei de criação. É obrigatória a publicação dos atos oficiais no D.O.U. e no sítio da internet. A participação popular ocorre por meio de um conselho consultivo e de câmaras setoriais.

A ANS foi criada pela Medida Provisória Nº 2.012-2 de 30 de dezembro de 1999 e, posteriormente, oficializada pela Lei Nº 9.961 de 28 de janeiro de 2000, tendo sua atuação regulamentada pelo Decreto Nº 3.327, de 05 de janeiro de 2000. Sua missão é defender o interesse público na assistência suplementar à saúde e é a única das agências analisadas neste estudo que atua num setor regulado majoritariamente privado. Sua diretoria é formada por cinco diretores com mandatos não-coincidentes de três anos, que adquirem estabilidade no cargo após quatro meses de atuação e que devem cumprir quarentena de um ano. A ANS é vinculada ao Ministério da Saúde, há contrato de gestão previsto em lei e um ouvidor é indicado pelo presidente da República para um mandato de dois anos, com uma recondução permitida. Os atos decisórios são obrigatoriamente publicados no D.O.U. e as sessões da



agência são públicas. Também são públicas e obrigatórias a realização de consultas e audiências e a participação popular também está prevista na Câmara de Saúde Suplementar, órgão que reúne representantes de diversos setores da sociedade e que tem a missão de auxiliar a diretoria colegiada da ANS em suas decisões.

Criada pela Lei N° 9.984 de 17 de julho de 2000 e regulamentada pelo Decreto N° 3.692, de 19 de dezembro de 2000, a ANA tem a tarefa de gerir a política brasileira de recursos hídricos. Sua diretoria é formada por cinco diretores com mandatos não-coincidentes de quatro anos, adquirem estabilidade no cargo após quatro meses de atuação e devem cumprir quarentena compulsória de um ano. É vinculada ao Ministério do Meio Ambiente e não possui ouvidoria prevista em sua lei de criação. Há previsão de contrato de gestão, embora sua adoção não seja obrigatória. Pedidos de outorga e atos administrativos devem ser publicizados e a única esfera de participação popular se dá por meio de audiências públicas consultivas.

A ANCINE, criada pela Medida Provisória N° 2.228 de 06 de novembro de 2001 é a única das agências analisadas por esta pesquisa que possui como uma de suas atribuições o fomento ao setor regulado. Segundo o artigo 5° da MP, a ANCINE é órgão de fomento, regulação e fiscalização da indústria cinematográfica e videofonográfica no país. Sua diretoria é formada por quatro diretores com mandatos não-coincidentes de quatro anos. A ANCINE é vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, possui ouvidoria e há previsão de contrato de gestão, embora sua adoção também não seja obrigatória. Deve divulgar seu plano de trabalho para avaliação de desempenho e sua agenda regulatória. Audio e video das audiências realizadas devem ser disponibilizados e a realização de consultas públicas para novas instruções normativas é compulsória.

A ANTAQ foi criada pela Lei N° 10.233 de 05 de junho de 2001 e regulamentada pelo Decreto N° 4.122, de 13 de fevereiro de 2002. Sua diretoria é formada por três membros com mandatos não-coincidentes de quatro anos e apenas uma recondução é permitida. É vinculada ao Ministério dos Transportes e sua missão é regular e fiscalizar as atividades de transporte aquaviário e os serviços portuários. Não há contrato de gestão previsto em lei e um ouvidor é indicado pelo presidente da República para um mandato de três anos, também com uma recondução permitida. Os atos decisórios são obrigatoriamente publicados no D.O.U. e as audiências da agência devem ser públicas.

Criada na mesma data pela mesma lei e regulamentada pelo mesmo decreto que instituiu a ANTAQ, a ANTT foi organizada com o mesmo formato. Como únicas diferenças, dentre as características analisadas por este estudo, estão a composição da diretoria – na ANTT são cinco membros ao invés dos três membros da ANTAQ – e a missão de regular e fiscalizar o transporte terrestre e as infraestruturas rodoviária e ferroviária federal. Todos os demais itens são iguais.

A última agência reguladora independente federal criada no Brasil foi a ANAC. Instituída pela Lei Nº 11.182 de 27 de setembro de 2005 e regulamentada pelo Decreto Nº 5.731, de 20 de março de 2006, sua missão é fiscalizar e regular as atividades de aviação civil e as infraestruturas aeronáutica e aeroportuária. Sua diretoria é composta por cinco diretores com mandatos não-coincidentes de cinco anos, sendo vedada a recondução. A ANAC é vinculada ao Ministério da Defesa, não possui previsão para contrato de gestão e um ouvidor é indicado pelo presidente da República para um mandato de dois anos, com uma recondução permitida. É obrigatória a publicação dos votos e documentos que instruem seus atos normativos e a participação popular se dá através de audiências públicas e de um conselho consultivo composto por vinte membros representando diversos setores da sociedade, com mandato de três anos.

Na Tabela 1, podem-se observar algumas características dos setores regulados pelas dez agências independentes brasileiras. Seguindo os modelos de Mueller e Pereira (2002) e Pó e Abrucio (2006), destacou-se o tipo de setor regulado (se é público, privado ou ambos), o tipo de regulação<sup>19</sup> aplicada, se há presença de monopólio, o nível de competição do setor e os objetivos de cada agência (quais os setores econômicos em que atua).

---

<sup>19</sup> São dois os principais tipos de regulação: a econômica (quando o objetivo principal é a preservação do funcionamento adequado de um mercado) e a social (quando o objetivo principal está relacionado ao interesse público, por exemplo, a preservação dos rios).

Tabela 1

**CARACTERÍSTICAS DOS SETORES REGULADOS**

	<b>Tipo de setor regulado</b>	<b>Tipo de regulação</b>	<b>Presença de monopólio</b>	<b>Nível de competição</b>	<b>Objetivos de agência</b>
ANA	Setor público e privado	Social (ambiental)	Sim, com concessões geográficas	Baixo	Recursos Hídricos do país
ANAC	Setor público e privado	Econômica	Não. Fim do monopólio da Infraero em 2011	Baixo	Aviação civil e infraestrutura aeronáutica e aeroportuária
ANATEL	Setor público e privado	Econômica	Não	Alto	Telecomunicações
ANCINE	Setor público e privado	Social (incentivo)	Não	Baixo	Política cinematográfica e videofonográfica
ANEEL	Setor público e privado	Econômica	Monopólio apenas na transmissão	Baixo	Geração, transmissão, distribuição de energia elétrica
ANP	Setor público e privado	Econômica	Não	Alto em vendas e distribuição	Indústria do petróleo, gás natural e biocombustíveis
ANS	Privado	Econômica e Social	Não	Alto	Planos de Saúde
ANTAQ	Setor público e privado	Econômica	Não	Baixo	Transporte aquaviário e atividades portuárias
ANTT	Setor público e privado	Econômica	Não	Baixo	Infraestrutura ferroviária e rodoviária federal e transporte terrestre
ANVISA	Setor público e privado	Social	Não	Alto em drogas, alimentos e cosméticos	Vig. sanitária de produtos, serviços, portos, aeroportos e fronteiras

Fonte: Tabela adaptada a partir dos modelos de Mueller e Pereira (2002) e Abrucio e Pó (2006).

Talvez como herança do modelo nacionalista do governo militar, pode-se perceber que

a grande maioria das agências brasileiras regula mercados onde atuam instituições e empresas públicas e privadas. Apenas a ANS é responsável pela regulação de um setor estritamente privado. A maior parte das agências tem como objetivo a regulação econômica dos mercados e só a ANA, ANS, ANCINE e ANVISA fazem uso de regulação social, visando a preservação do interesse público. Praticamente não existem mais monopólios nos setores regulados. Apenas os monopólios naturais na transmissão de energia elétrica e na utilização de recursos hídricos. Os setores regulados diferem bastante no que diz respeito ao nível de competição. Só ANATEL, ANP, ANS e ANVISA regulam mercados altamente competitivos.

Na Tabela 2, podem ser vistas algumas informações sobre a estrutura das agências. Quais são os tipos de cada agência<sup>20</sup>, o formato escolhido para suas diretorias, como são os mandatos dos diretores e a legislação referente à criação de cada uma.

---

<sup>20</sup> Se é setorial, bissetorial ou multissetorial.

Tabela 2

**ESTRUTURA DAS AGÊNCIAS**

	<b>Tipo da agência</b>	<b>Diretoria</b>	<b>Mandatos</b>	<b>Criação</b>
ANA	Setorial	5 diretores	4 anos; uma recondução	Lei 9.984, de 17/07/00
ANAC	Bissetorial	5 diretores	5 anos; recondução proibida	Lei 11.182, de 27/09/05
ANATEL	Setorial	5 diretores	5 anos; quarentena de um ano	Lei 9.472, de 16/06/97
ANCINE	Setorial	4 diretores	4 anos	MP 2.228, de 06/09/01
ANEEL	Setorial	5 diretores	4 anos; quarentena de 1 ano	Lei 9.427, de 26/12/96
ANP	Multissetorial	5 diretores	4 anos; quarentena de um 1 ano	Lei 9.478, de 06/08/97
ANS	Setorial	5 diretores	3 anos; quarentena de 1 ano	Lei 9.961, de 28/01/00
ANTAQ	Bissetorial	3 diretores	4 anos; uma recondução	Lei 10.233, de 05/06/01
ANTT	Multissetorial	5 diretores	4 anos; uma recondução	Lei 10.233, de 05/06/01
ANVISA	Multissetorial	5 diretores	3 anos; uma recondução; quarentena de 1 ano	Lei 9.782, de 26/01/99

Fonte: Tabela adaptada a partir dos modelos de Mueller e Pereira (2002) e Abrucio e Pó (2006).

A maior parte das agências possui regras para a composição e funcionamento de suas diretorias muito parecidas. Todas, com exceção da ANCINE e da ANTAQ, têm diretorias compostas por cinco membros. Há diferenças, porém, entre os tipos das agências. Algumas atuam em apenas um setor, como a ANA, responsável pela Política de Recursos Hídricos do país; outras são bissetoriais, como a ANAC, que regula a infraestrutura aeroportuária do país e o mercado de aviação civil; e outras atuam em diversos setores, como a ANVISA,

responsável pelo monitoramento de preços de medicamentos, pela fiscalização sanitária das fronteiras, pela autorização para produção e comercialização de remédios, alimentos, derivados de tabaco e cosméticos, entre outros. Com relação à duração dos mandatos, não existem diferenças significativas. Como dissemos antes, embora houvesse algumas com relação à estabilidade e quarentena, a Lei Nº 9.986, de 18 de julho de 2000 padronizou esta questão para todas as agências federais<sup>21</sup>.

Na Tabela 3, elencamos questões pertinentes à fiscalização e ao monitoramento de suas atividades. A qual ministério a agência é vinculada, se há contrato de gestão previsto em lei, se há ouvidoria, se há obrigatoriedade de publicização dos atos e se existe algum tipo de participação popular.

---

<sup>21</sup> “Art. 5o O Presidente ou o Diretor-Geral ou o Diretor-Presidente (CD I) e os demais membros do Conselho Diretor ou da Diretoria (CD II) serão brasileiros, de reputação ilibada, formação universitária e elevado conceito no campo de especialidade dos cargos para os quais serão nomeados, devendo ser escolhidos pelo Presidente da República e por ele nomeados, após aprovação pelo Senado Federal, nos termos da alínea f do inciso III do art. 52 da Constituição Federal.

...

Art. 6o O mandato dos Conselheiros e dos Diretores terá o prazo fixado na lei de criação de cada Agência.

...

Art. 7o A lei de criação de cada Agência disporá sobre a forma da não-coincidência de mandato.

Art. 8o O ex-dirigente fica impedido para o exercício de atividades ou de prestar qualquer serviço no setor regulado pela respectiva agência, por um período de quatro meses, contados da exoneração ou do término do seu mandato.”

Tabela 3

## FISCALIZAÇÃO E MONITORAMENTO

	<b>Ministério vinculado</b>	<b>Contrato de gestão<sup>22</sup></b>	<b>Ouvidoria</b>	<b>Publicidade obrigatória dos atos</b>	<b>Participação Popular</b>
ANA	Meio Ambiente	Não	Não	Para pedidos de outorga e atos administrativos	Audiências públicas consultivas
ANAC	Defesa	Não	Sim	Para os votos e documentos que os instruem e atos normativos	Conselho consultivo com 20 membros; audiências públicas
ANATEL	Comunicações	Não	Sim	Publicação dos atos oficiais no D.O.	Consultas e Sessões com direito à intervenção oral; Conselho com 12 membros
ANCINE	Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	Não	Sim	Plano de trabalho para avaliação de desempenho; áudio e vídeo das audiências	Divulgação da agenda regulatória; consultas públicas para IN <sup>23</sup>
ANEEL	Minas e Energia	Sim	Sim	Diretoria decide se reuniões são públicas; obrigatória transcrição	Audiências públicas; conselhos de consumidores
ANP	Minas e Energia	Não	Não	Sessões públicas	Agenda regulatória; Audiências públicas
ANS	Saúde	Sim	Sim	Atos decisórios publicados no D.O.; sessões públicas	Câmara de Saúde Suplementar; audiências e consultas públicas
ANTAQ	Transportes	Não	Sim	Obrigatória publicação dos atos no D.O.	Audiências públicas obrigatórias
ANTT	Transportes	Não	Sim	Obrigatória publicação dos atos no D.O.	Audiências públicas obrigatórias
ANVISA	Saúde	Sim	Sim	Obrigatória publicação dos atos no D.O. e no site	Conselho Consultivo; Câmaras setoriais

<sup>22</sup> Se é obrigatório ou não.

<sup>23</sup> Instruções normativas.

---

Fonte: Tabela adaptada a partir dos modelos de Mueller e Pereira (2002) e Abrucio e Pó (2006).



Apenas ANEEL, ANS e ANVISA têm obrigação, segundo suas leis de criação, de assinar um contrato de gestão com os ministérios vinculados às suas áreas de atuação. ANA e ANCINE, por sua vez, têm previsão do contrato em suas concepções, mas destacam que a medida é opcional. Apenas ANA e ANP não tiveram previsão de ouvidorias em suas leis de criação, embora serviços de atendimento tenham sido criados ao longo dos anos. As outras agências possuem ouvidorias institucionalizadas e algumas delas – ANAC, ANATEL, ANS, ANTT e ANTAQ – têm seus ouvidores indicados pelo próprio presidente da República, com mandatos estáveis de dois ou três anos. Há certa diferença com relação à publicização dos atos das agências. A ANCINE disponibiliza o áudio e o vídeo das reuniões do colegiado; na ANP e na ANS as sessões são públicas; e na ANEEL a diretoria decide se as reuniões serão abertas para o público ou não, mas a disponibilização das transcrições é obrigatória. A ANCINE também é a única agência que possui a obrigação de disponibilizar um plano de trabalho para monitoramento externo e avaliação de desempenho. As outras possuem apenas a obrigação de publicar no Diário Oficial da União seus atos oficiais. Quanto à participação popular, a situação não é muito diferente. Todas as agências, com exceção da ANVISA, devem realizar audiências públicas antes de efetuar mudanças no regulamento vigente. ANAC, ANATEL, ANEEL, ANS e ANVISA possuem câmaras ou conselhos que preveem a representação de diversos segmentos da sociedade. Mas apenas a ANCINE é obrigada a divulgar a agenda regulatória prevista para os próximos anos.

Como podemos ver, apesar de algumas diferenças, de modo geral, prevalece um enorme isomorfismo no desenho institucional das agências, indicando que os poderes Executivo e Legislativo não souberam – ou não quiseram – adaptar o desenho de cada instituição às características e necessidades de cada setor regulado ou aos seus próprios interesses individuais. As únicas diferenças percebidas mais fortemente dizem respeito ao nível de competição de alguns dos setores regulados (uns com mais, outros com menos), ao tipo de agência e às formas de publicização dos atos oficiais.

Mueller e Pereira (2002) levantaram a hipótese de que, após alguns anos, as agências deveriam passar por alterações em seus desenhos institucionais para adequar seus processos, competências e estruturas às características de cada mercado regulado:

Assim sendo, acreditamos que o processo do desenho institucional das agências ainda não está equilibrado e, dado que os setores são tão diferentes, existirão forças

que vão demandar mudanças com o passar do tempo. Esperamos que nos próximos anos iremos observar uma evolução diferenciada das agências, incluindo aquelas que ainda estão por serem criadas (Mueller; Pereira, 2002, pg. 81).<sup>24</sup>

Mas essa previsão ainda não se confirmou. Pelo contrário. Embora algumas das novas agências tenham incorporado características diferentes das primeiras, o Poder Executivo parece ter caminhado no sentido oposto ao previsto pelos autores. O envio ao Congresso Nacional do PL N° 3.337/04, propondo novas regras para a gestão, organização e controle social das agências reguladoras – o chamado “novo marco regulatório” – parece indicar uma busca por isonomia ainda maior. Mas após nove anos na Câmara dos Deputados e muito dissenso, o PL acabou retirado pelo governo em 14 de março de 2013 para nova revisão.

---

<sup>24</sup> Tradução livre do autor.

## 4 METODOLOGIA

Para este estudo, foram coletados e analisados dados biográficos de todos os reguladores<sup>25</sup> indicados pelo Poder Executivo e aprovados pelo Senado Federal para as agências reguladoras federais descritas acima, a partir da criação da primeira, em 1997, até agosto de 2014. Neste período, Um total de 199 indicações foi feita pelos presidentes Fernando Henrique Cardoso, Lula e Dilma Rousseff. Ocorreram 42 reconduções. Logo, foram analisados dados biográficos de 157 reguladores diferentes. Destes, 63 foram identificados como atualmente exercendo o mandato, aposentados, falecidos (durante o mandato ou logo após) ou que não puderam ter identificada nenhuma atuação pós-agência. Logo, o conjunto total de 157 será utilizado para a observação de parte das dimensões selecionadas, com exceção de algumas que envolvem a atuação pré e pós-agência. Neste caso, a amostra contará apenas com os 94 reguladores que já deixaram as agências e que tiveram alguma atuação posterior identificada.

Como mostramos na introdução desta pesquisa, procuramos observar dimensões que possam sugerir uma maior probabilidade de autonomia decisória do regulador brasileiro federal, seja porque teriam especialização e expertise necessária na sua área de atuação, seja por apresentarem menor possibilidade de captura pelos diferentes grupos de interesse preocupados com os resultados do processo regulatório. As condições observadas foram as seguintes: o nível de especialização/expertise dos reguladores, se o regulador foi filiado a algum partido político antes da sua indicação, se reguladores foram nomeados por presidentes diferentes e a origem e o destino profissional do regulador após sua atuação na agência.

### 4.1 FONTES DOS DADOS

A principal fonte de dados utilizada para este estudo foi o banco de dados do Senado Federal, onde pode ser encontrado cada *curriculum vitae* encaminhado pelo indicado à agência reguladora durante os processos de sua arguição e aprovação. Nestes CVs, é possível encontrar informações referentes à formação, nível de escolaridade e experiência profissional dos então futuros reguladores.

---

<sup>25</sup> Diretores e Conselheiros das agências.

A filiação a partidos políticos foi checada através do sistema de filiação partidária do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), que disponibiliza a lista de filiados por partido em cada estado da federação<sup>26</sup>.

A duração dos mandatos e as reconduções ocorridas estão disponíveis no *site* do Senado e nos *sites* das próprias agências.

Para chegarmos à atuação profissional pós-agência, foram analisados *sites* de empresas, perfis em redes sociais (como o *LinkedIn*) e notícias e entrevistas que citavam trajetórias de carreira em jornais e revistas de grande circulação, além de perfis divulgados em anúncios de palestras e participações em congressos.

#### 4.2 A ESPECIALIZAÇÃO DOS REGULADORES

Para que fosse possível analisar a expertise dos indicados para as agências federais brasileiras – ou, como destacam a maior parte das leis que as criaram, “o elevado conceito no campo de saber relacionado à atuação da agência” – foi feito o levantamento de três características principais que se relacionam diretamente com a capacidade profissional de um indivíduo: sua área de formação, seu nível de escolaridade e sua experiência profissional prévia ao cargo de diretor de agência.

Parte-se da premissa que quanto maior a sintonia entre a área de formação do regulador e o setor regulado, quanto mais alto for seu nível de escolaridade e quanto maior for sua experiência prévia no setor regulado (seja ela pública ou privada, considerando que, no contexto brasileiro, boa parte das empresas hoje reguladas eram estatais até o final dos anos noventa), maior seria a sua autonomia decisória, sua capacidade de identificar pressões e suas condições de se realocar – com independência – ao fim de seu mandato na agência. Na direção oposta, quanto mais baixos forem estes indicadores, ou seja, se o indivíduo tiver baixa escolaridade, se sua área de formação não tiver conexão com seu campo de atuação na agência e se ele não possuir experiência profissional prévia no setor, maior a possibilidade de que o regulador seja capturado pelos grupos de interesse. E, como já vimos, a recompensa, muitas vezes, vem na forma de empregos bem-remunerados na própria indústria regulada ou consultorias.

---

<sup>26</sup> Ver [www.filiaweb.tse.jus.br/filiaweb](http://www.filiaweb.tse.jus.br/filiaweb).

Curiosamente, apenas as leis de criação e regimentos internos da ANATEL, ANTT, ANTAQ e ANAC exigiam que os indicados para as agências possuíssem reputação ilibada<sup>27</sup>, formação universitária<sup>28</sup> e elevado conceito no campo de saber relacionado à atuação da agência. Para a ANCINE era exigido apenas que o indicado possuísse reputação ilibada e elevado conceito no campo de saber, não sendo exigida a formação universitária. As leis de criação e regimentos internos da ANP, ANEEL, ANS, ANVISA e ANA não possuíam nenhum pré-requisito relacionado à especialização de indicados para a função de regulador.

Na definição da categoria *área de formação*, foram utilizados os critérios do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) para o agrupamento de carreiras por áreas do conhecimento. As subclasses utilizadas são as seguintes:

- a) Ciências Exatas: agrupando os formados em Estatística, Geologia e carreiras afins;
- b) Engenharias: agrupando os possuidores de formação universitária em Engenharia nas áreas Civil, Elétrica, Mecânica, Telecomunicações, Produção, Aeronáutica, Eletrônica, Petróleo, Naval e Computação;
- c) Saúde: agrupando os formados em Medicina e Farmácia;
- d) Ciências Humanas: formados em Ciências Políticas, História, Geografia e Ciências Sociais;
- e) Ciências Sociais Aplicadas: formados em Direito, Economia, Administração, Comunicação, Ciências Contábeis, Arquitetura e Serviço Social;
- f) Militares e Diplomatas;
- g) Artes; formados em Cinema;
- h) Os que não possuem formação universitária.

Imagina-se, mesmo que nem todas as leis de criação e regimentos exigissem, que grande parte dos escolhidos para as agências reguladoras possuísse formação universitária. O ideal, então, é descobrir se a formação do regulador tem relação direta com a área de atuação

---

<sup>27</sup> Analisando os pareceres do Senado Federal (SF), percebemos que boa parte dos indicados utiliza a apresentação de certidões negativas de feitos criminais e cíveis para comprovar, em tese, que possuem reputação ilibada.

<sup>28</sup> A Lei nº 9.986 de 18 de julho de 2000, que trata da gestão de recursos humanos das agências reguladoras exige, em seu artigo 5º, que presidentes, diretores e membros das diretorias de todas as agências reguladoras sejam brasileiros, de reputação ilibada, com formação universitária e elevado conceito no campo de especialidade dos cargos para os quais serão nomeados. Mas existem reguladores que não possuem formação superior completa.

da agência. Mas esta pode ser uma análise um tanto quanto subjetiva, pois alguns dos setores regulados podem demandar profissionais de diversas áreas. Para os fins deste estudo, então, foram observadas, em cada uma das agências, quais são as áreas de conhecimento predominantes nas trajetórias de formação de seus diretores, checando se há compatibilidade com sua área de atuação.

O nível de escolaridade foi avaliado da mesma maneira. Os reguladores foram classificados entre os que concluíram cursos de graduação, especialização *lato sensu*, mestrado, doutorado e os que não possuem formação superior. Supõe-se que quanto maior for o grau de escolaridade do indivíduo, mais elevado é o seu nível de especialização.

Outro fator importante para averiguar a expertise de um regulador – talvez o mais significativo – é sua experiência profissional anterior à indicação, que será chamada de *atuação pré-agência*. Como critério para determinar se um indivíduo possui ou não experiência profissional no setor, foi estabelecido que o indivíduo deveria possuir atividade profissional no setor de pelo menos quatro anos. O método utilizado para esta análise será descrito mais detalhadamente na seção 4.5.

### 4.3 FILIAÇÃO PARTIDÁRIA

A Lei nº 10.871 de 20 de maio de 2004, em seu artigo 36, proíbe a atuação de dirigentes das agências reguladoras em outras atividades profissionais, incluindo a direção político-partidária. Mas, para esta análise, interessa saber se, até o momento da indicação, o futuro regulador havia sido filiado a algum partido político. A consulta foi feita através do sistema de filiação partidária do TSE. Para cada regulador, foi feita busca de filiação em todos os partidos registrados no estado indicado como de seu endereço residencial e em outros estados onde o indivíduo possa ter residido durante parte significativa de sua vida profissional.

A observação de um padrão de nomeados com filiação partidária pode ser um fator indicativo de que a expertise e o conhecimento técnico do setor regulado não foram critérios decisivos para a escolha dos reguladores em determinados momentos.

### 4.4 RECONDUÇÃO ALÉM DOS MANDATOS PRESIDENCIAIS

A existência ou não de reguladores que foram reconduzidos para novos mandatos por presidentes diferentes pode indicar a manutenção de um arranjo político-partidário com base nos citados *trading goods*, um novo alinhamento político-partidário do regulador – o que é pouco provável – ou uma preferência ou valorização pela capacidade técnica dos reguladores em detrimento de outros atributos políticos.

Para descobrirmos se houve ocorrências deste tipo, analisaremos todos os processos de recondução dos dirigentes das agências reguladoras, analisando o perfil dos reguladores e comparando o mandato presidencial da primeira indicação com o da(s) seguinte(s).

#### 4.5 ATUAÇÃO PROFISSIONAL PRÉ E PÓS-AGÊNCIA

Para que, dentre outras inferências, seja possível uma comparação com os resultados encontrados por Eckert e Spiller em sua análise sobre a experiência profissional dos reguladores norte-americanos, utilizaremos, a princípio, as mesmas categorias utilizadas por estes estudos. Os reguladores federais brasileiros, então, a partir da sua atuação profissional *pré-agência* e *pós-agência*, serão enquadrados em uma das três categorias apresentadas a seguir. Posteriormente, dividiremos as categorias em mais algumas subcategorias, adaptando a atuação profissional dos reguladores às características do nosso país e criando condições para que uma análise mais apurada das suas trajetórias de carreira possa ser realizada.

Chamaremos a primeira categoria de *Setor Privado-Regulado*. Serão enquadrados neste conjunto todos os reguladores que tiveram atuação profissional diretamente na esfera privada do setor regulado. Esta categoria será também dividida em duas subcategorias: *Consultoria*, para os profissionais que foram identificados como tendo atuado em empresas de consultoria ou escritórios de advocacia que prestam serviços ao setor e *Indústria Regulada*, para os que foram identificados atuando diretamente nas empresas privadas reguladas ou em entidades representativas do segmento.

A segunda categoria foi chamada *Setor Público* e engloba todos os reguladores que tiveram sua ocupação principal na área pública. Aqui serão quatro as subcategorias: *Setor Público-Servidor*, para os funcionários públicos de carreira, incluindo professores de universidades públicas, militares, diplomatas e servidores concursados que atuaram em outras

agências reguladoras<sup>29</sup>; *Setor Público-Político*, para indivíduos que ocuparam cargos eletivos nas esferas federal, estadual ou municipal ou que atuaram como altos dirigentes de partidos políticos; *Setor Público-Agência*, para reguladores oriundos do aparato profissional da própria agência para o qual foi indicado; e *Setor Público-DAS*, para reguladores que ocuparam outros cargos de livre-provimento nas esferas federal, estadual ou municipal, como ministros, secretários, dirigentes de empresas públicas, assessores parlamentares, etc.

A terceira e última categoria será chamada de *Setor Privado-Outros* e será usada para todos os reguladores que vieram ou foram para o setor privado, mas em áreas não-relacionadas com o setor regulado.

Utilizaremos, ainda, a categoria *Indeterminado/Outros* para enquadrar os reguladores que faleceram durante ou logo após o mandato, que se aposentaram ou que não tiveram nenhuma atuação profissional pós-agência identificada.

Mas definir apenas uma categoria para enquadramento de cada profissional das agências reguladoras nem sempre é uma tarefa fácil. Muitos deles ocuparam diversos papéis em suas trajetórias de carreira, o que nos obrigou a adotar algumas convenções a fim de que os objetivos deste estudo pudessem ser alcançados.

Eckert (1981), por exemplo, definiu que um regulador seria enquadrado na categoria *Setor Privado-Regulado*<sup>30</sup> se tivesse possuído pelo menos uma ocupação pré-agência ou pós-agência nas subcategorias descritas, não importando o tempo de duração desta ocupação ou quando ela ocorreu.

Nesta pesquisa, optamos por definir como critério uma atuação pré-agência de pelo menos quatro anos no *Setor Privado-Regulado* para inclusão dos reguladores nesta categoria. Como nosso objetivo principal com esta dimensão é averiguar o nível de especialização, julgamos ser este procedimento mais adequado para os fins desejados. O mesmo não vale para a atuação pós-agência. Como não existem registros oficiais da carreira dos reguladores e como nossas agências são muito recentes, quaisquer menções à atuação no *Setor Privado-Regulado* será considerada suficiente para que o enquadramento nesta categoria ocorra.

---

<sup>29</sup> Como foram poucos os casos de reguladores que atuaram em outras agências, decidimos que não seria pertinente criar uma subcategoria apenas para estes casos. Os funcionários concursados foram enquadrados no *Setor Público-Servidor* e os que ocuparam funções de dirigente foram enquadrados no *Setor Público-DAS*.

<sup>30</sup> Eckert e Spiller denominaram de *Indústria Regulada* a categoria que chamamos de *Setor Privado-Regulado*.



Aqui pode existir uma lacuna importante: muitos reguladores podem, por exemplo, ter prestado serviços de consultoria para a indústria regulada sem que isso tenha sido divulgado. Nos casos de recompensa por captura, é até mais provável que o procedimento tenha sido feito de forma sorrateira. Descobrir esses casos é uma tarefa que escapa aos objetivos e à capacidade deste estudo. Os procedimentos para tanto demandariam mais tempo e recursos para, por exemplo, consultas em juntas comerciais, requerimento de informações, entrevistas pessoais, etc. Além disso, muitos dos enquadrados como indeterminados também podem ter atuado da mesma forma, o que nos faz crer ser possível que o número de indivíduos operando para o *Setor Privado-Regulado* seja maior do que o identificado neste estudo.

Outra possível lacuna é a omissão de determinadas experiências profissionais do regulador, deliberadamente, em seu *curriculum vitae*. Recentemente, um diretor da ANS pediu demissão após a recomendação de sua destituição pela Comissão de Ética Pública da Presidência da República. O motivo foi a denúncia de que ele teria omitido em seu histórico profissional a informação de que teria prestado serviços para planos de saúde privados<sup>31</sup>. O escopo deste estudo e as fontes de dados utilizadas não permitem que sejam identificados outros episódios semelhantes a este.

Nos casos em que um indivíduo se enquadre em mais de uma categoria (ou subcategoria) será escolhida a que for considerada a de maior impacto para sua indicação para a agência. Na maioria dos casos, é a atividade mais recente. Um exemplo imaginário: um indivíduo que tivesse atuado a vida inteira como professor universitário, mas que passou certo tempo (um ou dois anos) como secretário-executivo ou chefe de Gabinete do Ministério de Minas e Energia, e que dali foi indicado para a ANEEL, seria enquadrado como oriundo do *Setor Público-DAS* e não como *Setor Público-Servidor*.

Se o regulador tiver atuado no *Setor Privado-Regulado* por pelo menos quatro anos, será enquadrado nesta categoria, independentemente de outras funções exercidas.

Também se tiver atuado na própria agência, imediatamente antes da indicação, em qualquer função (DAS ou concursado), será enquadrado como *Setor Público-Agência*. Acreditamos que este movimento pode indicar dois processos: a busca do governo por uma maior valorização do corpo profissional da autarquia e uma demonstração externa de despolitização e exaltação da natureza técnica de seus dirigentes; ou uma espécie de captura

---

<sup>31</sup> Ver em <http://www.estadao.com.br/noticias/geral,diretor-da-ans-se-demite-apos-omitir-dados-em-curriculo,1081560>.

burocrática, onde o corpo de funcionários das agências passa a adquirir mais poder com base nas já descritas características da relação Principal-Agente.

Nos casos em que o indivíduo atuou tanto na subcategoria *Indústria Regulada* quanto em empresa de *Consultoria*, será enquadrado na primeira.

## 5 ANÁLISE DOS DADOS

### 5.1 A ESPECIALIZAÇÃO DOS REGULADORES

Na Tabela 4, podemos observar a área de formação na graduação de cada um dos 157 reguladores das agências federais brasileiras elencadas neste estudo.

De modo geral, 42,6% dos reguladores possuem formação na área de *Engenharias* e 31,2% na área das *Ciências Sociais Aplicadas*. Da área da *Saúde* são 14%, seguidos por 3,2% das *Ciências Humanas*, 2,6% das *Ciências Exatas*, 1,9% de *Militares e Diplomatas* e 1,9% da área de *Artes*. 2,6% não possuem formação universitária.

Na ANA, por exemplo, dos quinze reguladores, onze são das áreas de *Engenharias* e *Ciências Sociais Aplicadas*. Os quatro restantes são das áreas de *Ciências Humanas* e de *Ciências Exatas*, mas todos possuem formação em carreiras compatíveis com a operação da agência: Geologia, Geografia e Estatística. Dos oito engenheiros, sete são engenheiros civis e um é engenheiro eletricitista.

Na ANATEL, os dezenove reguladores são das áreas de *Engenharias* e *Ciências Sociais Aplicadas*. Dos doze engenheiros, quatro são engenheiros eletrônicos, três são engenheiros de telecomunicações, três são engenheiros eletricitistas, um de computação e um de produção. Completam a lista seis advogados e um economista.

Todos os dezessete reguladores que passaram pela ANEEL também são das áreas de *Engenharias* e *Ciências Sociais Aplicadas*. São nove engenheiros eletricitistas, dois engenheiros mecânicos, dois civis, dois economistas, um advogado e um contador.

Na ANTAQ, onze dos doze são das áreas de *Engenharias* e *Ciências Sociais Aplicadas*. Na ANAC, treze dentre os catorze. Na ANTT<sup>32</sup>, doze entre treze. Na ANP, quinze entre dezoito. Se excluíssemos dessa relação os reguladores da ANCINE e os das agências das áreas de saúde – ANS e ANVISA – o percentual de oriundos das áreas de *Engenharias* e *Ciências Sociais Aplicadas* passaria dos 90% do total.

A mesma conexão pode ser percebida na ANS e na ANVISA. Na primeira, onze dos

---

<sup>32</sup> Vale ressaltar que, durante boa parte do primeiro mandato da presidente Dilma, a ANTT operou com quatro diretores interinos. A presidente optou por não nomear novos reguladores, embora pudesse fazê-lo.

dezenove reguladores têm formação na área da *Saúde*, todos médicos. Seis são da área das *Ciências Sociais Aplicadas*, um não possui formação superior<sup>33</sup> e o único engenheiro é servidor de carreira do Governo Federal<sup>34</sup>. Na ANVISA, onze dos dezesseis são da área da *Saúde*, sendo seis médicos e cinco farmacêuticos. Os cinco restantes são das *Ciências Sociais Aplicadas*, sendo que três são advogados e dois são economistas.

Na ANCINE, o mesmo padrão de conexão entre formação e setor regulado. Dos seis formados na área das *Ciências Sociais Aplicadas*, três são advogados e os outros três são formados em comunicação social. Outros três são formados em Cinema, um em Ciência Política e um em Ciências Sociais. Os três reguladores que não possuem formação superior são produtores culturais com atuação no setor cinematográfico. Trata-se da agência que tem maior diversidade em termos de áreas de formação dos seus reguladores.

---

<sup>33</sup> O que não possui formação superior tem ampla experiência profissional em órgãos públicos da área da Saúde, como Funasa e Ministério da Saúde.

<sup>34</sup> Da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

Tabela 4

**NÚMERO DE REGULADORES POR ÁREAS DE FORMAÇÃO**

ÁREA CONHEC.	AGÊNCIA										TOTAL	%
	ANA	ANAC	ANATEL	ANCINE	ANEEL	ANP	ANS	ANTAQ	ANTT	ANVISA		
Ciências Exatas	2	-	-	-	-	2	-	-	-	-	4	(2.6)
Engenharias	8	6	12	-	13	12	1	8	7	-	67	(42.6)
Saúde	-	-	-	-	-	-	11	-	-	11	22	(14.0)
Ciências Humanas	2	-	-	2	-	-	-	-	1	-	5	(3.2)
Sociais Aplicadas	3	7	7	6	4	3	6	3	5	5	49	(31.2)
Militares/Diplomatas	-	1	-	-	-	1	-	1	-	-	3	(1.9)
Artes	-	-	-	3	-	-	-	-	-	-	3	(1.9)
Sem Formação	-	-	-	3	-	-	1	-	-	-	4	(2.6)
<b>TOTAL</b>	<b>15</b>	<b>14</b>	<b>19</b>	<b>14</b>	<b>17</b>	<b>18</b>	<b>19</b>	<b>12</b>	<b>13</b>	<b>16</b>	<b>157</b>	<b>(100.0)</b>

Fonte: Elaboração própria.

Pela necessidade de demonstração da natureza técnica das agências reguladoras e pelas especificidades dos setores regulados, era de se esperar uma maior presença dos oriundos das áreas de *Engenharias* e das *Ciências Sociais Aplicadas* (Direito e Economia, principalmente). Foi o que ocorreu, como foi visto antes. 42,6% dos reguladores possuem formação na área de *Engenharias* e 31,2% na área das *Ciências Sociais Aplicadas*. Nota-se, ainda, a existência de uma grande conexão entre as áreas de formação e o campo de atuação das agências.

A formação na área de *Engenharias*, especificamente, predomina em agências reguladoras de infra-estrutura como ANEEL, ANP, ANATEL e é quase inexistente em agências que atuam com regulação social, como ANVISA, ANCINE e ANS. Trata-se de uma diferença substancial entre elas, podendo indicar culturas institucionais e organizacionais bastante variáveis entre órgãos que possuem a mesma atribuição.

Na Tabela 5, passamos a analisar o nível de escolaridade do regulador e sua experiência profissional anterior ao mandato na agência.

Tabela 5

**NÚMERO DE REGULADORES POR NÍVEL DE ESCOLARIDADE E EXPERIÊNCIA PRÉVIA NO SETOR**

AGÊNCIA												
ESCOLARIDADE	ANA	ANAC	ANATEL	ANCINE	ANEEL	ANP	ANS	ANTAQ	ANTT	ANVISA	TOTAL	%
Doutorado	5	4	3	-	4	6	4	1	1	-	28	(17.8)
Mestrado	3	3	3	4	3	7	1	2	2	5	33	(21.0)
Especialização	4	3	8	2	7	2	9	7	7	10	59	(37.6)
Graduação	3	4	5	5	3	3	4	2	3	1	33	(21.0)
Não Possuem	-	-	-	3	-	-	1	-	-	-	4	(2.6)
TOTAL	15	14	19	14	17	18	19	12	13	16	157	(100.0)
EXPER. PRÉVIA	ANA	ANAC	ANATEL	ANCINE	ANEEL	ANP	ANS	ANTAQ	ANTT	ANVISA	TOTAL	%
Possuem	13	11	17	12	17	13	16	10	7	13	129	(82.2)
Não Possuem	2	3	2	2	-	5	3	2	6	3	28	(17.8)
TOTAL	15	14	19	14	17	18	19	12	13	16	157	(100.0)

Fonte: Elaboração própria.

76,4% dos reguladores são pós-graduados. 17,8% concluíram seu doutorado, 21% o mestrado e 37,6% passaram por cursos de especialização. Cursaram apenas a graduação 21% e 2,6% não possuem formação superior. Na análise individual das agências, notamos que a ANP possui a maior taxa de mestres e doutores que passaram por seus quadros mas, ao mesmo tempo, possui o maior número de indicados sem experiência prévia no setor, sinalizando que o alto nível de escolaridade pode servir como um critério substituto à experiência prévia no setor. São sete com mestrado e seis com doutorado, dentre dezoito reguladores. ANS, ANTAQ, ANTT, ANVISA e ANCINE são as agências com a menor presença de mestres e doutores.

Para determinarmos se um indivíduo possui experiência profissional prévia, estipulamos, conforme exposto na seção que descreveu a metodologia utilizada neste estudo, que era necessária uma atuação mínima de quatro anos no setor regulado para que o regulador fosse considerado possuidor de *expertise* na área de atuação da agência. Sob este critério, que pode ser considerado rigoroso em comparação ao de Eckert, foi detectado que 82,2% dos 157 reguladores que atuaram nas agências federais brasileiras possuíam experiência profissional prévia no setor regulado. Apenas 28, ou 17,8% do total, foram indicados sem possuir experiência na área de atuação da agência. A única agência onde todos os nomeados possuíam *expertise* no setor é a ANEEL.

Destes 28 reguladores que não comprovam experiência prévia, onze foram indicados por Fernando Henrique Cardoso, dezesseis por Lula e apenas um por Dilma. Onze eram filiados a partidos políticos e dezessete não possuíam filiação partidária. Dos onze filiados a partidos políticos que não possuíam experiência prévia, nove foram indicados por Lula, um por Fernando Henrique Cardoso e um por Dilma.

Dos 28, dezesseis ocupavam cargos DAS no governo antes da nomeação, sete eram servidores concursados, quatro eram políticos e um veio do setor privado não-regulado.

## 5.2 FILIAÇÃO PARTIDÁRIA

Na Tabela 6, podemos analisar a frequência com que os diretores das agências reguladoras independentes federais no Brasil tiveram militância político-partidária antes de suas indicações para as agências. Vale lembrar que nosso objetivo com esta análise é



identificar se uma alta frequência de indicados com filiação partidária pode sugerir uma ocorrência maior de negociação/acomodação política e captura do órgão por parte do poder político, ao invés da busca por uma maior especialização/independência da agência.

Dos 157 reguladores indicados, apenas 28,7% tiveram filiação partidária identificada. 71,3% não tinham sido filiados a nenhum partido político antes de suas nomeações. Do total de reguladores indicados pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, 21,6% tinham sido filiados a algum partido político. Do total dos indicados por Lula, 32% tinham sido filiados. E dos indicados por Dilma, 32,2% também tinham sido filiados.

Lula também foi o presidente que indicou o maior número de filiados: 24 ou 53,4% do total. Fernando Henrique indicou onze (24,4%) e Dilma dez (22,2%), dentre os 45 nomeados com filiação partidária.

Dos onze reguladores com filiação partidária indicados por Fernando Henrique Cardoso, nove possuíam experiência profissional prévia no setor regulado e apenas dois não. Cinco tiveram como ocupação principal pré-agência o *Setor Público-DAS*, dois a própria *Agência*, um veio do *Setor Público-Servidor*, um do *Setor Privado-Regulado* e um do *Setor Privado-Outros*. Cinco tinham sido filiados ao PSDB, dois ao DEM, um ao PT, um ao PMDB e um ao PMN. Com exceção do PT, todos partidos da base do governo.

O presidente Lula indicou 24 reguladores que possuíam filiação partidária prévia às suas nomeações. Destes, quinze possuíam experiência profissional prévia no setor regulado e nove, não. Treze tiveram como ocupação principal pré-agência o *Setor Público-DAS*, cinco o *Setor Público-Político*, dois a própria *Agência*, dois vieram do *Setor Público-Servidor*, um do *Setor Privado-Regulado* e um do *Setor Privado-Outros*. Dezesesseis tinham sido filiados ao PT, quatro ao PCdoB, quatro ao PMDB, um ao PDT, um ao PP e um ao PSOL, indicando também coesão com a base de coalizão do governo.

Dos dez reguladores com filiação partidária indicados pela presidente Dilma Rousseff, nove possuíam experiência profissional prévia no setor regulado e apenas um, não. Seis tiveram sua ocupação principal pré-agência na própria *Agência*, três vieram do *Setor Público-DAS* e um do *Setor Público-Servidor*. Três tinham sido filiados ao PMDB, dois ao PCdoB, dois ao PPS, um ao PT, um ao PTB e um ao PSC. Com exceção do PPS, todos, também, partidos da base do governo.

Mais uma vez, ANCINE e ANVISA, que se utilizam da regulação social, estão entre as agências com maior percentual de reguladores que foram filiados a partidos políticos: 35,7% e 43,7%, respectivamente. Mas o maior percentual está na ANP (44,4%), agência que, notoriamente, tem sido foco de atuação política prioritária do PCdoB. A ANATEL, que faz regulação econômica na área de infraestrutura é a agência com menor número de reguladores filiados a partidos políticos.

Tabela 6

**FILIAÇÃO PARTIDÁRIA, FILIADOS INDICADOS POR PRESIDENTE**

FILIAÇÃO PARTIDOS	AGÊNCIA										TOTAL	%
	ANA	ANAC	ANATEL	ANCINE	ANEEL	ANP	ANS	ANTAQ	ANTT	ANVISA		
Possuem	4 (26.6)	3 (21.4)	3 (15.8)	5 (35.7)	4 (23.5)	8 (44.4)	4 (21.0)	3 (25.0)	4 (30.7)	7 (43.7)	45	(28.7)
Não Possuem	11 (73.4)	11 (78.6)	16 (84.2)	9 (64.3)	13 (76.5)	10 (55.5)	15 (79.0)	9 (75.0)	9 (69.3)	9 (56.3)	112	(71.3)
<b>TOTAL</b>	<b>15</b>	<b>14</b>	<b>19</b>	<b>14</b>	<b>17</b>	<b>18</b>	<b>19</b>	<b>12</b>	<b>13</b>	<b>16</b>	<b>157</b>	<b>(100.0)</b>
INDICAÇÕES	ANA	ANAC	ANATEL	ANCINE	ANEEL	ANP	ANS	ANTAQ	ANTT	ANVISA	TOTAL	%
Fernando Henrique	-	-	2	1	2	3	-	-	1	2	11	(24.4)
Lula	4	2	1	3	1	3	3	1	3	3	24	(53.4)
Dilma	-	1	-	1	1	2	1	2	-	2	10	(22.2)
<b>TOTAL</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>8</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>7</b>	<b>45</b>	<b>(100.0)</b>

Fonte: Elaboração própria.

### 5.3 RECONDUÇÃO ALÉM DOS MANDATOS PRESIDENCIAIS

Como foi dito antes, ocorreram 199 indicações de reguladores para as agências brasileiras, realizadas pelos presidentes Fernando Henrique Cardoso, Lula e Dilma Rousseff. Ocorreram 42 reconduções, portanto, 157 indivíduos diferentes foram nomeados. ANA, ANP, ANS e ANVISA foram as agências onde ocorreram mais reconduções.

A Tabela 7 mostra que o presidente Fernando Henrique foi responsável por 61 indicações, cerca de 30% do total. Dez foram reconduções e 51 foram indicados pela primeira vez. Dos dez reconduzidos, sete possuíam experiência profissional prévia no setor regulado e três, não. Oito tiveram sua ocupação principal pré-agência no *Setor Público-DAS*, um no *Setor Público-Servidor* e um no *Setor Privado-Regulado*. Seis não possuíam filiação partidária, três tinham sido filiados ao PSDB e um ao PMN. Como não existiam agências reguladoras antes de seu governo, FHC não reconduziu nenhum regulador que havia sido indicado por outro presidente.

Lula nomeou 95 reguladores, ou 47,8% do total. Vinte foram reconduções e 75 indicados pela primeira vez. Dos vinte reconduzidos, dezesseis possuíam experiência profissional prévia no setor regulado e quatro, não. Sete tiveram sua ocupação principal pré-agência na própria *Agência*, sete vieram do *Setor Público-DAS*, três do *Setor-Privado-Outros*, dois eram políticos e um tinha origem no *Setor Público-Servidor*. Onze não possuíam filiação partidária, três tinham sido filiados ao PT, dois ao PMDB, dois ao PCdoB, um ao PSOL e um ao PSB. Lula reconduziu quatro reguladores que já haviam cumprido mandatos indicados pelo presidente Fernando Henrique Cardoso. Todos possuíam sólido conhecimento acadêmico e ampla experiência no setor, mas a motivação política não pode ser completamente descartada<sup>35</sup>.

A presidente Dilma foi responsável por 43 indicações, cerca de 21% do total. Doze foram reconduções e 31 indicados pela primeira vez. Dos doze reconduzidos, dez possuíam experiência profissional prévia no setor regulado e apenas dois, não. Seis deles tiveram sua ocupação principal pré-agência no *Setor Público-DAS*, cinco na própria *Agência* e um no *Setor Privado-Regulado*. Oito não possuíam filiação partidária, dois eram filiados ao PT, um ao PMDB e um ao PCdoB. Dilma reconduziu onze reguladores que já haviam cumprido

---

<sup>35</sup> Há inúmeras notícias em jornais indicando que muitos reguladores experientes e servidores públicos de carreira são apadrinhados por políticos e partidos.

mandatos indicados pelo presidente Lula e um cuja primeira nomeação havia sido feita por ela mesma.

Tabela 7

**NÚMERO TOTAL DE INDICAÇÕES, INDICADOS PELA 1ª VEZ E RECONDUÇÕES**

INDICAÇÕES	AGÊNCIA										TOTAL	%
	ANA	ANAC	ANATEL	ANCINE	ANEEL	ANP	ANS	ANTAQ	ANTT	ANVISA		
Fernando Henrique	6	-	10	4	8	13	6	3	5	6	61	(30.6)
Lula	11	11	8	8	10	8	12	6	10	11	95	(47.8)
Dilma	4	5	4	4	3	5	7	4	1	6	43	(21.6)
<b>TOTAL</b>	<b>21</b>	<b>16</b>	<b>22</b>	<b>16</b>	<b>21</b>	<b>26</b>	<b>25</b>	<b>13</b>	<b>16</b>	<b>23</b>	<b>199</b>	<b>(100.0)</b>
INDICADOS 1ª VEZ	ANA	ANAC	ANATEL	ANCINE	ANEEL	ANP	ANS	ANTAQ	ANTT	ANVISA	TOTAL	%
Fernando Henrique	6	-	8	4	6	9	5	3	5	5	51	(32.5)
Lula	8	11	8	7	8	5	8	5	8	7	75	(47.8)
Dilma	1	3	3	3	3	4	6	4	-	4	31	(19.7)
<b>TOTAL</b>	<b>15</b>	<b>14</b>	<b>19</b>	<b>14</b>	<b>17</b>	<b>18</b>	<b>19</b>	<b>12</b>	<b>13</b>	<b>16</b>	<b>157</b>	<b>(100.0)</b>
RECONDUÇÕES	ANA	ANAC	ANATEL	ANCINE	ANEEL	ANP	ANS	ANTAQ	ANTT	ANVISA	TOTAL	%
Fernando Henrique	-	-	2	-	2	4	1	-	-	1	10	(23.8)
Lula	3	-	-	1	2	3	4	1	2	4	20	(47.6)
Dilma	3	2	1	1	-	1	1	-	1	2	12	(28.6)
<b>TOTAL</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>8</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>7</b>	<b>42</b>	<b>(100.0)</b>

Fonte: Elaboração própria.

#### 5.4 ATUAÇÃO PROFISSIONAL PRÉ E PÓS-AGÊNCIA

Na Tabela 8, podemos efetuar uma comparação entre a atuação profissional dos reguladores antes de suas nomeações e sua atuação após deixarem seus cargos nas agências. Nesta tabela, foram excluídos os reguladores que ainda exercem mandatos, os que se aposentaram, os que faleceram e aqueles que não puderam ter identificada nenhuma atuação pós-agência<sup>36</sup>.

Chama a atenção, numa primeira análise, o alto número de reguladores que possui como ocupação principal pré-agência alguma função no *Setor Público*. Como mostramos na seção que tratou do referencial teórico deste trabalho, Spiller (1990) e Eckert (1981) já haviam imaginado que boa parte dos reguladores – principalmente aqueles indicados por legisladores – deveriam possuir experiência profissional no setor público como parte importante de suas trajetórias de carreira. Pode-se afirmar que este mesmo fenômeno ocorre no Brasil. 79,8% dos reguladores ocuparam funções no *Setor Público* e 16% no *Setor Privado-Regulado* antes de suas nomeações para as agências. Apenas 4,2% vieram de outras atividades no *Setor Privado*.

Na ANVISA e na ANTAQ, por exemplo, todos os diretores indicados vieram do *Setor Público*. Na ANEEL e na ANATEL, dez de onze. Na ANTT, seis de oito. Fica claro que a experiência profissional no *Setor Público* tem sido um fator importante na escolha dos reguladores brasileiros, seja por causa da expertise adquirida ou pela proximidade com os detentores dos direitos de indicação, aprovação e nomeação. Soma-se a isto o fato que boa parte dos setores atualmente regulados foram de atuação predominantemente estatal antes dos processos de reforma.

---

<sup>36</sup> Este critério vai permitir a comparação com os dados obtidos por Eckert (1981) e Spiller (1990), na análise norte-americana. Os dados com a inclusão dos indeterminados, outros e exercendo o mandato podem ser observados na Tabela 12.

Tabela 8

**OCUPAÇÃO PRINCIPAL PRÉ-AGÊNCIA E PÓS-AGÊNCIA DOS DIRETORES/CONSELHEIROS**  
(Excluindo indeterminados, outros e no mandato, como Spiller)

PRÉ-AGÊNCIA												
SETOR	ANA	ANAC	ANATEL	ANCINE	ANEEL	ANP	ANS	ANTAQ	ANTT	ANVISA	TOTAL	%
Público	6	3	10	5	10	9	10	5	6	11	75	(79.8)
Privado-Outros	-	1	1	-	-	-	1	-	1	-	4	(4.2)
Privado-Regulado	3	2	-	3	1	3	2	-	1	-	15	(16.0)
<b>TOTAL</b>	<b>9</b>	<b>6</b>	<b>11</b>	<b>8</b>	<b>11</b>	<b>12</b>	<b>13</b>	<b>5</b>	<b>8</b>	<b>11</b>	<b>94</b>	<b>(100.0)</b>
PÓS-AGÊNCIA												
SETOR	ANA	ANAC	ANATEL	ANCINE	ANEEL	ANP	ANS	ANTAQ	ANTT	ANVISA	TOTAL	%
Público	6	2	2	4	2	2	6	2	6	7	39	(41.5)
Privado-Outros	2	2	1	-	-	-	1	1	1	1	9	(9.5)
Privado-Regulado	1	2	8	4	9	10	6	2	1	3	46	(49.0)
<b>TOTAL</b>	<b>9</b>	<b>6</b>	<b>11</b>	<b>8</b>	<b>11</b>	<b>12</b>	<b>13</b>	<b>4</b>	<b>8</b>	<b>11</b>	<b>94</b>	<b>(100.0)</b>

Fonte: Elaboração própria.



Na análise da ocupação principal pós-agência podemos perceber outro movimento interessante. Também em acordo com as análises de Spiller (1990) e Eckert (1981), sobre muito o número de reguladores que vai trabalhar para o *Setor Privado-Regulado*, reforçando os indícios de que pode ter havido captura durante os mandatos na agência. O percentual de atuantes neste setor sobe de 16%, antes da agência, para 49%, no pós-agência.

Em algumas agências, talvez, também, pela especialização necessária e pela importância dos conhecimentos adquiridos durante os mandatos, a mudança é bastante significativa. Na ANATEL, por exemplo, dos dez reguladores com atuação no *Setor Público*, apenas dois retornaram para o governo. Oito migraram para o *Setor Privado-Regulado*. Na ANEEL, ocorreu o mesmo: dos dez reguladores com atuação no Setor Público, apenas dois, também, retornaram para o governo. Oito foram para o *Setor Privado-Regulado*. Na ANP, dos nove que vieram do governo, restaram apenas dois. Todos os outros foram para o *Setor Privado-Regulado*.

Percebe-se que esta migração para o *Setor Privado-Regulado* é maior em agências que possuem três características: atuam em setores de infraestrutura, os mercados são mais competitivos e fazem uso da regulação econômica, conforme mostrado acima. ANA, ANCINE e ANVISA têm números bem menores. A maior parte dos reguladores que vieram do *Setor Público* permanece no *Setor Público*. Na ANS há um movimento maior de migração para o *Setor Privado-Regulado* do que nas outras agências que também fazem regulação social, mas o alto nível de competição no setor de planos de saúde pode justificar esta exceção.

Uma diferença com os dados de Spiller reside na atuação pós-agência no *Setor Público*. Embora haja uma redução acentuada entre os profissionais do *Setor Público*, considerando que dos 79,8% que trabalhavam para o governo antes dos cargos na agência, apenas 41,5% retornam ao final dos mandatos, este percentual é maior de que no contexto norte-americano, onde apenas 17% dos reguladores retornam para o *Setor Público*. Duas hipóteses aparecem: os indicadores de atuação pós-agência no *Setor Público* (41,5%) permanecem altos, quase igualando a atuação pós-agência no *Setor Privado-Regulado* (49%), sugerindo que podem existir três fontes possíveis de captura, uma na política, uma no mercado e outra na burocracia da própria agência. A outra hipótese é mais prosaica. A legislação brasileira prevê uma série de vantagens para a aposentadoria de servidores públicos, condição que gera incentivos para que funcionários concursados permaneçam no

*Setor Público*. Soma-se a isso uma cultura que valoriza a estabilidade e temos um ambiente propício para que o indivíduo deixe uma possível migração para *Setor Privado-Regulado* para depois da sua aposentadoria.

De modo geral, os movimentos são muitos semelhantes aos mapeados nas análises feitas por Spiller (1990) e Eckert (1981) com os reguladores americanos, como podemos ver na Tabela 9. Alguns percentuais, inclusive, são muito parecidos com os encontrados na Tabela 8. Vejamos alguns deles:

- *Setor Público*, pré-agência. Nos EUA: 74,4%. No Brasil: 79,8%.
- *Setor Privado-Regulado*, pré-agência. Nos EUA: 15,5%. No Brasil: 16%.
- *Setor Público*, pós-agência. Nos EUA: 17%. No Brasil: 41,5%<sup>37</sup>.
- *Setor Privado-Regulado*, pós-agência. Nos EUA: 45%. No Brasil: 49%.

Tabela 9

PRE- AND POST-AGENCY EMPLOYMENT OF REGULATORY COMMISSIONERS				
	ICC	CAB	FCC	TOTAL
PRE-AGENCY EMPLOYMENT				
PUBLIC SECTOR	32	28	36	96 (74.4%)
OTHER PRIVATE SECTOR	5	6	2	13 (10.1%)
REGULATED INDUSTRY	9	1	10	20 (15.5%)
TOTAL	46	35	48	129 (100.0%)
POST-AGENCY EMPLOYMENT				
PUBLIC SECTOR	7	7	8	22 (17.0%)
OTHER PRIVATE SECTOR	18	13	18	49 (38.0%)
REGULATED INDUSTRY	21	15	22	58 (45.0%)
TOTAL	46	35	48	129 (100.0%)

<sup>37</sup> Apesar da redução de quase cinquenta por cento, este número se mantém alto, provavelmente, em virtude da estabilidade no emprego e os benefícios relacionados à aposentadoria que os servidores públicos brasileiros ainda têm.

Fonte: Spiller (1990), table 2. Incluídos os percentuais pelo autor, para facilitar a comparação.

Nas Tabelas 10 e 11, passamos a analisar a ocupação profissional dos reguladores pré e pós-agência, a partir do detalhamento das subcategorias, que nos permitem uma maior profundidade na observação das trajetórias de carreira.

Tabela 10

**OCUPAÇÃO PRINCIPAL PRÉ-AGÊNCIA DOS DIRETORES/CONSELHEIROS POR SUBCATEGORIAS**

SUBCATEGORIA	AGÊNCIA										TOTAL	%
	ANA	ANAC	ANATEL	ANCINE	ANEEL	ANP	ANS	ANTAQ	ANTT	ANVISA		
Público-DAS	1	1	7	2	7	5	7	3	5	2	40	(42.5)
Público-SERVIDOR	1	2	1	-	-	2	1	2	-	4	13	(13.9)
Público-POLÍTICO	1	-	-	1	-	1	-	-	1	1	5	(5.3)
Público-AGÊNCIA	3	-	2	2	3	1	2	-	-	4	17	(18.0)
Privado-Outros	-	1	1	-	-	-	1	-	1	-	4	(4.3)
Consultoria	3	2	-	-	1	1	-	-	-	-	7	(7.5)
Indústria Regulada	-	-	-	3	-	2	2	-	1	-	8	(8.5)
<b>TOTAL</b>	<b>9</b>	<b>6</b>	<b>11</b>	<b>8</b>	<b>11</b>	<b>12</b>	<b>13</b>	<b>5</b>	<b>8</b>	<b>11</b>	<b>94</b>	<b>(100.0)</b>

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 11

**OCUPAÇÃO PRINCIPAL PÓS-AGÊNCIA DOS DIRETORES/CONSELHEIROS POR SUBCATEGORIAS**

SUBCATEGORIA	AGÊNCIA										TOTAL	%
	ANA	ANAC	ANATEL	ANCINE	ANEEL	ANP	ANS	ANTAQ	ANTT	ANVISA		
Público-DAS	2	-	1	3	-	2	3	1	4	3	19	(20.2)
Público-SERVIDOR	2	2	1	-	2	-	2	1	-	2	12	(12.7)
Público-POLÍTICO	1	-	-	-	-	-	-	-	1	1	3	(3.2)
Público-AGÊNCIA	1	-	-	1	-	-	1	-	1	1	5	(5.3)
Privado-Outros	2	2	1	-	-	-	1	1	1	1	9	(9.6)
Consultoria	-	2	5	1	4	4	3	2	1	2	24	(25.6)
Indústria Regulada	1	-	3	3	5	6	3	-	-	1	22	(23.4)
<b>TOTAL</b>	<b>9</b>	<b>6</b>	<b>11</b>	<b>8</b>	<b>11</b>	<b>12</b>	<b>13</b>	<b>5</b>	<b>8</b>	<b>11</b>	<b>94</b>	<b>(100.0)</b>

Fonte: Elaboração própria.

Dos 79,8% que tiveram como ocupação principal pré-agência o *Setor Público*, cerca de 42,5% eram do *Setor Público-DAS*, aproximadamente 18% vieram da própria *Agência*, 13,9% eram servidores concursados e 5,3% tiveram atuação política. Dos 16% que operaram no *Setor Privado-Regulado*, 8,5% o fizeram diretamente na Indústria Regulada e 7,5% por meio de consultorias. Apenas 4,3% eram oriundos da categoria *Setor Privado-Outros*.

Quando passamos a análise para a ocupação pós-agência, percebemos mudanças significativas, como já vimos nas Tabelas 8 e 9. Dos 41,5% que retornaram para o *Setor Público*, só o número de profissionais que voltou para funções concursadas no *Setor Público-Servidor* e os que pertencem ao mundo da política permaneceram praticamente inalterados: 12,7% para os primeiros e 3,2% para os últimos. Apenas 20,2% retornaram para o *Setor Público-DAS* e 5,3% dos que tiveram atuação profissional na própria agência voltaram a trabalhar em seus quadros. O número de reguladores que passaram a operar no *Setor Privado-Regulado* praticamente triplicou. O percentual daqueles que o fizeram diretamente na Indústria Regulada subiu de 8,5% para 23,4%. E os que passaram a prestar serviços para o setor por meio de consultorias saltaram de 7,5% para 25,6%. Também subiu o número de reguladores que passaram a atuar em outras atividades do *Setor Privado*: de 4,3% para 9,6%.

Ainda analisando as Tabelas 10 e 11, podemos afirmar que, em boa parte das agências federais brasileiras, com exceção da ANA, ANAC, ANCINE e ANTT, muitos profissionais com origem no *Setor Público-DAS* e no *Setor Público-Agência* passaram a trabalhar para o *Setor Privado-Regulado* após cumprirem as quarentenas previstas em Lei, seja em empresas privadas reguladas ou por meio de consultorias. Percebe-se, claramente, que este movimento é maior nos mercados onde o nível de competição é mais alto, como os regulados pela ANP, ANEEL, ANATEL e ANS.

É importante lembrar que a observação acima não leva em conta os 63 outros reguladores que ainda exercem mandato nas agências ou que não tiveram identificadas nenhuma atividade ao final de seus mandatos. Se todos puderem ter suas atuações identificadas e quando pudermos incluir os atuais reguladores na análise, duas mudanças devem ser percebidas: (1) o número de profissionais que permanecerão na própria agência deve aumentar, visto que muitos dos atuais reguladores são funcionários concursados das próprias agências; e (2) também deve subir o número de profissionais atuando no *Setor*

*Privado-Regulado*<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> Se os reguladores que não tiveram identificada sua atuação profissional pós-agência tivessem trabalhado no *Setor Público*, não teria sido tão difícil a identificação. Há uma maior probabilidade de que tenham passado a operar no *Setor Privado*, onde é mais difícil localizar a atuação profissional. A Tabela 12 apresenta os dados da atuação pré e pós-agência, incluindo os indeterminados, outros e que ainda estão exercendo o mandato.

Tabela 12

**OCUPAÇÃO PRINCIPAL PRÉ-AGÊNCIA E PÓS-AGÊNCIA DOS DIRETORES/CONSELHEIROS**  
(Incluindo indeterminados, outros e no mandato)

PRÉ-AGÊNCIA												
SETOR	ANA	ANAC	ANATEL	ANCINE	ANEEL	ANP	ANS	ANTAQ	ANTT	ANVISA	TOTAL	%
Público	11	11	18	11	16	13	13	11	11	16	131	(83.4)
Privado-Outros	-	1	1	-	-	-	1	1	1	-	5	(3.2)
Privado-Regulado	4	2	-	3	1	5	5	-	1	-	21	(13.4)
<b>TOTAL</b>	<b>15</b>	<b>14</b>	<b>19</b>	<b>14</b>	<b>17</b>	<b>18</b>	<b>19</b>	<b>12</b>	<b>13</b>	<b>16</b>	<b>157</b>	<b>(100.0)</b>
PÓS-AGÊNCIA												
SETOR	ANA	ANAC	ANATEL	ANCINE	ANEEL	ANP	ANS	ANTAQ	ANTT	ANVISA	TOTAL	%
Público	6	2	2	4	2	2	6	2	6	7	39	(24.9)
Privado-Outros	2	2	1	-	-	-	1	1	1	1	9	(5.8)
Privado-Regulado	1	2	8	4	9	10	6	2	1	3	46	(29.2)
Cumprindo Mandato	4	4	5	4	5	5	5	3	1	5	41	(26.1)
Indeterminado/Outros <sup>39</sup>	2	4	3	2	1	1	1	4	4	-	22	(14.0)
<b>TOTAL</b>	<b>15</b>	<b>14</b>	<b>19</b>	<b>14</b>	<b>17</b>	<b>18</b>	<b>19</b>	<b>12</b>	<b>13</b>	<b>16</b>	<b>157</b>	<b>(100.0)</b>

Fonte: Elaboração própria.

<sup>39</sup> Aposentados, falecidos, ocupação atual não determinada



Na Tabela 13, podemos tentar identificar um padrão de indicações por cada um dos últimos três presidentes brasileiros.

Como já dissemos antes, o presidente Fernando Henrique foi responsável por 61 indicações, cerca de 30% do total. 63,9% dos indicados por ele tiveram sua ocupação principal pré-agência no *Setor Público-DAS*, pessoas de confiança dos encarregados pelas indicações ou altos dirigentes de órgãos públicos que operavam no setor regulado. 57,4% destes 61 ex-diretores passaram a prestar serviços para o *Setor Privado-Regulado*, sugerindo indicadores mais altos de captura pelo mercado.

Lula nomeou 95 reguladores. 34,8% do total vieram do *Setor Público-DAS* e 27,3% atuaram na própria agência. Passaram a atuar no *Setor Privado-Regulado* apenas 25,3% dos indicados por ele. Os indicadores de captura no decorrer do governo Lula podem sugerir maior influência política e da própria burocracia regulatória que começa a se fortalecer com a passagem de tempo nas agências reguladoras brasileiras.

A presidente Dilma foi responsável por 43 indicações, cerca de 21% do total. A grande maioria, 62,8%, têm como principal atuação profissional a própria agência reguladora. 23,3% tiveram sua ocupação principal pré-agência no *Setor Público-DAS*. Apenas quatro reguladores indicados por Dilma já encerraram seus mandatos e só um teve uma nova atuação identificada. Os outros ainda cumprem quarentenas, provavelmente.

Há um claro movimento de fortalecimento da burocracia das agências a partir do final do primeiro mandato do presidente Lula e tudo indica que esta tendência foi acentuada pela presidente Dilma. 10% dos indicados por Fernando Henrique tiveram atuação anterior nas agências<sup>40</sup>. Lula indicou cerca de 27% com este perfil e Dilma quase 63% do total de seus indicados. Muitas das agências foram alvos de denúncias de corrupção nos últimos anos, acontecimentos que podem ter acentuado ainda mais esta busca por independência e especialização. Este fato também ilustra que as pressões de captura não são estáticas, mas se modificam ao longo de atuação das agências reguladoras, uma vez que outros atores políticos, ao exemplo da própria burocracia, se fortalecem no jogo regulatório.

---

<sup>40</sup> Como a maior parte das agências foi criada em seu governo, só ao final de seu mandato Fernando Henrique poderia começar a indicar profissionais com experiência na própria agência.

Tabela 13

**OCUPAÇÃO PRINCIPAL PRÉ- E PÓS-AGÊNCIA DOS DIRETORES/CONSELHEIROS POR SUBCATEGORIAS E PRESIDENTES**

SUBCATEGORIA	PRÉ-AGÊNCIA						PÓS-AGÊNCIA					
	FH	%	LULA	%	DILMA	%	FH	%	LULA	%	DILMA	%
Público-DAS	39	(63.9)	33	(34.8)	10	(23.3)	10	(16.4)	17	(17.9)	-	-
Público-SERVIDOR	5	(8.2)	13	(13.8)	2	(4.6)	3	(4.9)	10	(10.5)	1	(2.3)
Público-POLÍTICO	-	-	7	(7.3)	-	-	-	-	4	(4.2)	-	-
Público-AGÊNCIA	6	(9.9)	26	(27.3)	27	(62.8)	3	(4.9)	3	(3.2)	-	-
Privado-Outros	2	(3.2)	3	(3.1)	-	-	3	(4.9)	7	(7.4)	-	-
Consultoria	5	(8.2)	5	(5.3)	1	(2.3)	21	(34.4)	9	(9.5)	-	-
Indústria Regulada	4	(6.6)	8	(8.4)	3	(7.0)	14	(23.0)	15	(15.8)	-	-
Cumprindo Mandato	-	-	-	-	-	-	-	-	16	(16.8)	39	(90.7)
Indeterminado/Outros	-	-	-	-	-	-	7	(11.5)	14	(14.7)	3	(7.0)
<b>TOTAL</b>	<b>61</b>	<b>(100.0)</b>	<b>95</b>	<b>(100.0)</b>	<b>43</b>	<b>(100.0)</b>	<b>61</b>	<b>(100.0)</b>	<b>95</b>	<b>(100.0)</b>	<b>43</b>	<b>(100.0)</b>

Fonte: Elaboração própria.

## 6 CONCLUSÕES

O presente estudo buscou analisar algumas características relacionadas ao perfil, comportamento profissional e trajetórias de carreira dos reguladores federais brasileiros, buscando identificar características que permitem ou obstaculizam a atuação independente das agências reguladoras federais. A pesquisa buscou compreender como a autonomia decisória se traduz na prática profissional dos reguladores federais no Brasil, focando em duas dimensões importantes: nos níveis de expertise e de conhecimento especializado dos reguladores e em alguns indicadores da dinâmica de captura por diversos grupos de interesse dos mesmos.

Os resultados permitem afirmar que existem indicadores que comprovam altos níveis de expertise e conhecimento técnico dos reguladores federais. De fato, há uma forte conexão entre a área de formação dos reguladores e o campo de atuação das agências reguladoras. De modo geral, 42,6% dos reguladores possuem formação na área das *Engenharias*, 31,2% na área das *Ciências Sociais Aplicadas* e 14% na área da *Saúde*. Se a área de atuação é ligada ao setor de infraestrutura, a realidade demonstra que a formação numa das duas primeiras áreas, com destaque para as engenharias, é praticamente uma pré-condição para a nomeação de um regulador. O mesmo vale para as agências da área da saúde – ANS e ANVISA, onde a formação em Medicina, Farmácia, Direito ou Economia é comum a quase todos os nomeados. Entretanto, existem escassos casos de reguladores sem formação universitária completa, talvez em virtude de que a legislação não explicita que a conclusão do curso superior seja obrigatória.

Pode-se dizer, ainda, que ter concluído um curso de pós-graduação é um atributo valorizado na qualificação de um candidato para uma agência reguladora federal. 76,4% dos nomeados possuem diplomas de especialização, mestrado ou doutorado, em sua maioria, também relacionados à área de atuação da agência.

Outra condição importante é a posse de experiência profissional prévia no setor regulado. 82,2% dos reguladores nomeados tiveram ao menos quatro anos de atuação profissional em empregos relacionados ao campo de saber da agência. Algumas agências se destacam por contarem com maiores percentuais de reguladores sem experiência prévia, entre os quais destacam-se a ANTT e a ANP. Coincidentemente ou não, trata-se de órgãos onde ocorreram altos percentuais de indicados filiados a partidos políticos.

Entretanto, em boa parte, estas três primeiras condições indicam que, embora tenham ocorrido indicações de caráter político, a expertise e a especialização foram e ainda são critérios importantes no momento da escolha dos profissionais que vão ocupar as diretorias das agências reguladoras federais brasileiras, sinalizando uma certeza: houve uma busca por qualificação das agências, a partir da seleção de profissionais que pudessem atuar com autonomia decisória ou indicar ao mercado que poderiam atuar com autonomia decisória. Vale lembrar que boa parte da legitimidade das ARIs depende da percepção de que a expertise e o conhecimento técnico dos reguladores são os únicos fundamentos no processo de decisão regulatória. Como afirmam Mueller e Pereira (2002), o compromisso com essa credibilidade foi um fator extremamente importante nos primeiros anos de vida das agências. Ou seja, em boa parte das vezes em que cargos nas agências foram utilizados como moedas de troca no jogo político, os políticos indicaram – ou tiveram que indicar – reguladores com experiência no setor regulado.

Dos 157 indicados, apenas 28,7% tiveram identificada filiação partidária anterior à nomeação. Este percentual parece reforçar a hipótese de que a busca por especialização e autonomia decisória dos reguladores é o fator principal na escolha dos reguladores federais brasileiros. Do total de indicados pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, 21,6% tinham sido filiados a algum partido político. Do total dos indicados por Lula, 32% tinham sido filiados. E dos indicados por Dilma, 32,2% também tinham sido filiados.

Também ocorreram casos de reguladores indicados e reconduzidos por presidentes diferentes, reforçando a hipótese de valorização da especialização. Lula reconduziu quatro reguladores que já haviam cumprido mandatos indicados pelo presidente Fernando Henrique Cardoso. Todos possuíam sólido conhecimento acadêmico e ampla experiência no setor, mas a motivação política não deve ser completamente descartada, como já foi destacado. Dilma reconduziu onze reguladores que já haviam cumprido mandatos indicados pelo presidente Lula e um cuja primeira nomeação havia sido feita por ela mesma. Dos doze reconduzidos, dez possuíam experiência profissional prévia no setor regulado e apenas dois, não.

Os nossos resultados também corroboram os trabalhos de Spiller (1990) e Eckert (1981) na análise norte-americana, os quais destacam que a experiência profissional no *Setor Público* tem sido um fator importante na escolha dos reguladores, seja por causa da expertise adquirida no setor ou pela proximidade com os detentores dos direitos de indicação, aprovação e nomeação. De fato, 79,8% dos reguladores brasileiros ocuparam alguma função

no *Setor Público* antes de suas nomeações para as agências.

Também acompanham os resultados de Spiller (1990) e Eckert (1981), o número de ex-reguladores que vai trabalhar para o *Setor Privado-Regulado*, reforçando os indícios de que pode ter havido captura pelo mercado durante seus mandatos nas agências. O percentual de atuantes neste setor sobe de 16%, antes da agência, para 49%, no pós-agência. Pelos dados mostrados nas Tabelas 10 e 11, podemos afirmar que, em boa parte das agências federais brasileiras (as exceções são ANA, ANAC, ANCINE e ANTT), muitos profissionais com origem no *Setor Público-DAS* e no *Setor Público-Agência* passaram a trabalhar no *Setor Privado-Regulado* após cumprirem as quarentenas previstas em Lei, seja em empresas privadas reguladas ou por meio de consultorias. Vimos que na ANATEL, na ANEEL e na ANP, os reguladores foram atraídos em maior número para o *Setor Privado-Regulado*. Cerca de 80% dos ex-diretores destas agências foi trabalhar em consultorias que prestam serviços ao setor ou diretamente na Indústria Regulada. Este movimento parece ser mais forte nas agências que possuem três características: atuam em setores de infraestrutura, os mercados são mais competitivos e fazem uso da regulação econômica,

Embora haja uma redução acentuada entre os profissionais do *Setor Público*, os números ainda são maiores do que os encontrados no contexto norte-americano. Dos 79,8% que trabalhavam para o governo antes dos cargos na agência, 41,5% retornam ao final dos mandatos, *vis a vis* 17% no caso norte-americano. Entretanto, estes números de profissionais no *Setor Público*, no caso brasileiro, sugerem que os indicadores de captura pelo mercado competem com a captura política ou burocrática (captura da carreira pelos próprios funcionários da agência, como será destacado a seguir).

De fato, há um claro movimento de fortalecimento da burocracia das agências a partir do final do primeiro mandato do presidente Lula, tendência que aumentou no mandato da presidente Dilma. 10% dos indicados por Fernando Henrique tiveram atuação anterior nas agências, até porque tratou-se do momento inicial da criação desse novo formato institucional. Lula indicou cerca de 27% com este perfil e Dilma quase 63% do total de seus indicados. Muitas das agências foram alvos de denúncias de corrupção nos últimos anos, fato que também pode ter reforçado este desejo por mais autonomia e especialização e possibilitado uma captura pela burocracia interna dos órgãos reguladores.

Como afirmamos na introdução deste estudo, a adoção de agências reguladoras

independentes como instrumentos de regulação de concessionárias e operadoras de serviços públicos e de setores econômicos, no Brasil, é um modelo de gestão ainda muito recente. Mas, passados pouco mais de quinze anos da criação das primeiras agências, diversas questões já podem ser analisadas a partir de uma nova perspectiva. Esperamos que os dados apresentados neste estudo possam contribuir com a compreensão da experiência regulatória brasileira, despertando – quem sabe – a curiosidade de outros pesquisadores para tão importante assunto.

## 7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, S. *Reforma Regulatória: conceitos, experiências e recomendações*. Revista do Serviço Público v. 50, n.2: 19-49 – abr/jun, 1999.
- ADAMS, G. *The Politics of Defense Contracting: The Iron Triangle*. New Brunswick: Transaction Books, 1981.
- BECKER, G. *A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence*. Quarterly Journal of Economics, vol. 98, agosto, 1983, pp. 371-400.
- ECKERT, R. D. “*The Life Cycle of Regulatory Commissioners*”. Journal of Law and Economics, 1981, pp. 113-120.
- FIORINA, M. *Legislative Choice of Regulatory Forms: Legal Process or Administrative Process?* Public Choice 39, 1982, pp. 33-66.
- HAMMOND, T. H.; KNOTT, J. H. *Who Controls the Bureaucracy?: Presidential Power, Congressional Dominance, Legal Constraints and Bureaucratic Autonomy in a Model of Multi-Institutional Policy Making*. Journal of Law, Economics and Organization, v. 12, no. 1, 1996, pp. 119-164.
- KALT, J. P.; ZUPAN, M. A. *Capture and Ideology in the Economic Theory of Politics*. American Economic Review, 1984, 74 (3): 279-300.
- KERLINGER, F. N. *Metodologia da pesquisa em ciências sociais: um tratamento conceitual*. São Paulo: EPU, 2009.
- LAFFONT, J.-J.; TIROLE, J. *The politics of Government Decision-Making: Regulatory Institutions*. Journal of Law, Economics and Organization, v. 6, no. 1, 1990, pp. 1-31.
- \_\_\_\_\_. *The Politics of Government Decision-Making: A Theory of Regulatory Capture*. The Quarterly Journal of Economics, 1991, 106 (4): 1089-1127.
- MACEY, J. R. *Organizational Design and Political Control of Administrative Agencies*. Journal of Law, Economics and Organization, v. 8, no. 1, 1992, pp. 93-125.
- MAJONE, G. *Regulating Europe*. London: Routledge, 1996.
- MARE. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, 1995.
- MARTINS, H. F. *Reforma do Estado e coordenação governamental: as trajetórias das políticas de gestão pública na era FHC*. In: ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. (Orgs.). *O Estado numa era de reformas: os anos FHC*. Brasília: MP/Seges, 2002.
- MAYHEW, D. R. *Congress: The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press, 1974.

MCCUBBINS, M. D.; NOLL, R. and WEINGAST, B. R. *Administrative Procedures as Instruments of Political Control*. *Journal of Law, Economics and Organization*, 1987, 3: 234-277.

\_\_\_\_\_. *Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies*. *Virginia Law Review*, v. 75, 1989, pp. 431-482.

MELO, M. A.; PEREIRA, C. *Making Brazil Work: Checking the President in a Multiparty System*. Palgrave Macmillan, 2013.

MUELLER, B. *Teoria Política Positiva da Regulação*. Brasília: Universidade de Brasília, 1999. Disponível em: < <http://www.angelfire.com/ky2/mueller/resenha.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2014.

MUELLER, B.; PEREIRA, C. *Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo: O Sistema de Comissões no Legislativo Brasileiro*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 15 (43): 45-67, 2000.

\_\_\_\_\_. *Credibility and the Design of Regulatory Agencies in Brazil*. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 22, n. 3, p. 87, July/Sept. 2002.

NORTH, D. C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press, 1990.

OLSON, M. *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press, 1965.

PECI, A. *Novo marco regulatório para o Brasil da pós-privatização: o papel das agências reguladoras em questão*. *Revista Brasileira de Administração*, Rio de Janeiro, v. 33, n. 4, 1999.

\_\_\_\_\_. *Regulação e Administração Pública*. In: Sérgio Guerra. (Org.). *Regulação no Brasil: uma visão multidisciplinar*. 1ed. Rio de Janeiro: FGV, 2013.

PELTZMAN, S. *Toward a More General Theory of Regulation*. *Journal of Law and Economics*, vol. 19 (agosto, 1976), p.p. 211-240.

\_\_\_\_\_. *The Economic Theory of Regulation after a Decade of Deregulation*. In Robert Baldwin, Colin Scott and Christopher Hood (eds.). *A Reader on Regulation*. Oxford: Oxford University Press, 1988, pp. 93-147.

PÓ, M. V.; ABRUCIO, F. L. *Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças*. *Revista da Administração Pública* (online), 2006. vol.40, n.4, pp. 679-698.

SANTANA, A. *O processo de agenciificação: pressupostos do modelo brasileiro e balanço da experiência*. Brasília, 2002. Disponível em: <[www.gestaopublica.gov.br](http://www.gestaopublica.gov.br)>.

SCHREFLER, L. *The usage of scientific knowledge by independent regulatory agencies*. *An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, vol. 23, no 2, 2010, p. 309-330.

SHEPSLE, K.; WEINGAST, B. R. *Positive Theories of Congressional Institutions*. University of Michigan Press, 1994, Introdução.



SPILLER, P. T. *Politicians, Interest Groups and Regulators – a Multiple-Principals Agency Theory of Regulation or ‘Let them be bribed’*. *Journal of Law and Economics*, 1990, 1: 65-101.

STIGLER, G. J. *The Economic Theory of Regulation*. *Bell Journal of Economics*, Spring 1971, 2, pp. 3-21.

VISCUSI, W. K.; VERNON, J. M.; HARRINGTON, J. E. *Economics of Regulation and Antitrust*. Cambridge: MIT Press, 2000.

WEINGAST, B. R. *Regulation, Reregulation and Deregulation: The Political Foundations of Agency-Clientele Relation*. Vol. 44, No. 1, *Law and Contemporary Problems*, 1981, pp. 147-177.

WEINGAST, B. R.; MORAN, M. J. *Bureaucratic discretion or congressional control?: regulatory policymaking by the Federal Trade Commission*. *Journal of Political Economy*, 1983, 91(5), pp. 765-800.