

Artigo publicado no periódico *Revista de Administração Pública*.

Versão aceita para publicação.

Referência:

Lima, Iana Alves e Fonseca, Elize Massard da. 2020. Captura ou não captura? Perspectivas analíticas no estudo de políticas regulatórias. *Revista de Administração Pública* [no prelo]



Captura ou não captura? Perspectivas analíticas no estudo de políticas regulatórias

Journal:	<i>Revista de Administração Pública</i>
Manuscript ID	RAP-2020-0453.R1
Manuscript Type:	Original Article
Keyword:	captura, agência reguladora, política regulatória, porta giratória

SCHOLARONE™
Manuscripts

Captura ou não captura? Perspectivas analíticas no estudo de políticas regulatórias

Resumo: A discussão de captura regulatória não é uma agenda recente em estudos do Estado, mas o estabelecimento de critérios para identificação de captura, bem como a definição de protocolos para demonstração e mensuração do fenômeno estão longe de um consenso. O presente artigo tem por objetivo, por meio de uma revisão sistematizada não exaustiva da literatura, identificar as principais estratégias de captura e suas respectivas formas de mensuração. Propõe-se a organização dos estudos de regulação em quatro eixos de estratégias de captura: captura por incentivos materiais, captura por incentivos imateriais, captura por ameaça e captura por assimetria de informação. Ademais, busca-se examinar a produção sobre o caso brasileiro e discutir os resultados contraditórios de pesquisas recentes sobre o caso da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS). Identificou-se que, em geral, a literatura brasileira parte de uma abordagem ampla de compreensão de captura e que os trabalhos que se orientam por uma abordagem restritiva exploram, principalmente, o mecanismo de “porta giratória”, seguindo uma tendência da literatura internacional, porém ignorando outros mecanismos com potencial explicativo. Esses achados têm implicações para desenhos de pesquisa em estudos sobre regulação, de forma a avançar as análises além das impressões iniciais e em direção a demonstrações empíricas robustas.

Palavras-chave: captura; agência reguladora; política regulatória; porta giratória

¿Captura o no captura? Perspectivas analíticas en el estudio de políticas regulatórias

Resumen: La discusión sobre la captura reguladora no es una agenda reciente en los estudios del Estado, pero el establecimiento de criterios para la identificación de la captura, así como la definición de protocolos para demostrar y medir el fenómeno están lejos de un consenso. Este artículo tiene como objetivo, a través de una revisión bibliográfica no exhaustiva, identificar las principales estrategias de captura y sus respectivas formas de medida. Se propone organizar los estudios de regulación en cuatro ejes de estrategias de captura: captura por incentivos materiales, captura por incentivos inmateriales, captura por amenaza y captura por asimetría de información. Además, busca examinar la producción del caso brasileño y

1
2
3 discutir los resultados contradictorios de investigaciones recientes sobre el caso de la Agencia
4 Nacional de Salud Complementaria (ANS). Se identificó que, en general, la literatura
5 brasileña parte de un enfoque amplio para comprender la captura y que las obras guiadas por
6 un enfoque restrictivo exploran principalmente el mecanismo de "puerta giratoria", siguiendo
7 una tendencia en la literatura internacional, pero ignorando otros mecanismos con potencial
8 explicativo. Estos resultados tienen implicaciones para los diseños de investigación en
9 estudios de regulación, con el fin de avanzar en los análisis más allá de las impresiones
10 iniciales y hacia declaraciones empíricas sólidas.
11
12
13
14
15
16
17

18 Palabras llave: captura; agencia reguladora; política reguladora; puerta giratória
19
20
21

22 **Capture or not capture? Analytical perspectives in the study of regulatory policies**

23
24

25 Abstract: The discussion of regulatory capture is not a recent agenda in studies of the State,
26 but the definition of criteria for identifying capture, as well as the definition of the research
27 protocols for demonstrating and measuring the phenomenon, are far from a consensus. This
28 article aims, through a non-exhaustive literature review, to identify the main capture
29 strategies and their respective ways of measurement. We proposed to organize the regulation
30 studies in four axes of capture strategies: capture by material incentives, capture by
31 immaterial incentives, capture by threat and capture by information asymmetry. Furthermore,
32 it seeks to examine the Brazilian case and discuss the contradictory results of recent research
33 on the case of the National Supplementary Health Agency (ANS). We identified that, in
34 general, Brazilian literature starts from a broad approach to understanding capture and works
35 that are guided by a restrictive approach mainly explore the "revolving door" mechanism,
36 following a trend in international literature, but ignoring other mechanisms with explanatory
37 potential. These findings have implications for research designs in studies of regulation, in
38 order to advance analyzes beyond initial impressions and towards robust empirical research.
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50

51 Keywords: capture; regulatory agency; regulatory policy; revolving doors
52
53
54
55
56
57
58
59
60

1. INTRODUÇÃO

Como demonstrar que determinado resultado de políticas públicas é decorrência direta da captura de agências independentes? Como podemos atestar que o potencial de influência de um grupo de interesse desdobrou-se efetivamente em captura regulatória? O que podemos caracterizar como captura? Esses questionamentos têm incitado pesquisadores de regulação há algumas décadas e o debate não se limita à dimensão teórica da problemática, mas se estende à metodológica.

Stigler (1971), em estudo seminal sobre captura de agências reguladoras inicia a discussão sobre o direcionamento da atuação do Estado a grupos de interesse. Marcando uma mudança de paradigma nos estudos de regulação, Stigler contrapõe-se à figura do agente público benevolente – premissa da corrente do interesse público – e sugere a teoria da demanda por regulação, indicando que a regulação é “adquirida” pela indústria e conduzida por ela em seu benefício.

O pioneirismo de Stigler (1971), seguido pela importante elaboração de Peltzman (1976), é reconhecido na fundação da agenda de captura regulatória, mas pesquisas posteriores levantaram lacunas explicativas em sua abordagem metodológica. De forma geral, as críticas endereçadas ao trabalho de Stigler (1971) – e de outros pesquisadores que enfrentaram a questão com modelos econométricos – é que pouco se discutia sobre como os mecanismos de captura eram observados na prática. ~~A escolha de variáveis e inferências a partir dos casos relatados suscitaram críticas com relação a fragilidade das evidências empíricas para analisar o fenômeno.~~

Sobre esse problema, Carpenter e Moss (2013) revisam não só a publicação de Stigler, mas a produção derivada a partir de seu trabalho e apontam que, em geral, a captura não estava sendo corretamente diagnosticada. Em uma empreitada minuciosa de refinamento conceitual, os autores sustentam que, para alegar a existência de captura, deveria haver um esforço em três frentes principais: (i) apresentar um modelo “falsificável” de interesse público; (ii) demonstrar uma mudança política em detrimento do interesse público e em favor de algum setor específico; e (iii) demonstrar intenção e ação suficiente do setor para justificar a relação causal.

Além desses três aspectos, os autores apontam para a pouca precisão conceitual de diversos trabalhos, que tratam como captura mecanismos diversos de influência, corrupção

1
2
3 ou falha regulatória. Nesse sentido, também seria importante o cuidado com a definição de
4 captura adotada.
5

6 Apesar de o debate sobre captura de agências reguladoras não ser novo, a forma como o
7 conceito é operacionalizado em trabalhos empíricos ainda permanece um campo aberto a
8 debate. Essa questão é identificada pela literatura como o “paradoxo da captura”:
9 um fenômeno amplamente reconhecido, mas cujas evidências empíricas são limitadas (Agrell &
10 Gautier, 2012, 2017). O paradoxo reside no fato de que há amplo reconhecimento teórico do
11 fenômeno da captura, mas inobservância empírica dos canais pelos quais a captura ocorre –
12 publicidade de acordos de subornos ou oferta de cargos entre regulados e reguladores, por
13 exemplo¹.
14
15
16
17
18
19

20 Especificamente sobre a pesquisa em regulação no Brasil, o cenário não é diferente. Além
21 de os trabalhos serem escassos, não há consenso sobre a definição ou a operacionalização do
22 conceito de captura. Publicações recentes sobre a Agência Nacional de Saúde Suplementar
23 (ANS), por exemplo, chegam a resultados contraditórios sobre a captura da agência (Baird,
24 2017, 2019; Ocké-Reis et al., 2019).
25
26
27
28

29 O presente trabalho tem como objetivo avançar nessa agenda de pesquisa a partir da
30 revisão da produção recente sobre captura de agências reguladoras. Inicialmente, a partir da
31 revisão da literatura internacional, buscamos identificar os principais mecanismos de captura
32 mobilizados, bem como as práticas de operacionalização do conceito.
33
34
35

36 A partir daí, analisando a produção sobre o caso brasileiro, pretende-se identificar quais
37 as lentes analíticas que guiam os pesquisadores no país, quais as escolhas para
38 operacionalizar a mensuração de captura e de que forma essas escolhas podem conduzir a
39 resultados distintos no estudo do fenômeno.
40
41
42

43 Pretende-se, assim, contribuir para o refinamento conceitual de captura regulatória,
44 organizando o repertório teórico e metodológico a disposição dos pesquisadores e contribuir,
45 dessa forma, para a consolidação dessa agenda no estudo de políticas regulatórias no Brasil.
46
47

48 O artigo está organizado da seguinte forma: como ponto de partida, apresentaremos, na
49 próxima seção, algumas notas a respeito dos procedimentos para a seleção dos artigos
50 acadêmicos revisados. Em seguida, discutimos a literatura internacional sobre captura para
51
52
53

54
55 ¹ Para um debate aprofundado sobre esse ponto, ver a [Introdução de Carpenter e Moss \(2013\)](#).
56
57
58
59
60

1
2
3 melhor situar o panorama no qual se insere a produção nacional. O artigo segue discutindo o
4 caso brasileiro e sob quais perspectivas analíticas as agências reguladoras do país têm sido
5 analisadas. Por fim, serão apresentadas, nas considerações finais, as principais contribuições
6 do artigo e apontamentos para pesquisas futuras que explorem o fenômeno da captura em
7 países em desenvolvimento. A seção seguinte discute abordagens alternativas sobre a relação
8 entre estado e empresas e o próprio conceito de captura. Por fim, serão apresentadas, nas
9 considerações finais, as principais contribuições do artigo para a agenda de pesquisa.

16 17 2. NOTAS SOBRE OS PROCEDIMENTOS DE REVISÃO

18 Embora o artigo proponha-se a uma revisão não exaustiva da literatura, cabem alguns
19 apontamentos acerca da seleção dos artigos acadêmicos para a discussão. Para a pesquisa,
20 foram utilizadas três bases principais: *Web of Science*, *Scielo* e *Google Scholar*.
21

22 Na base *Web of Science*, as buscas foram filtradas pelas palavras-chave “captura
23 regulatória” e “*regulatory capture*”, limitadas aos últimos cinco anos. Os resultados foram
24 restritos ao formato “*Article*” nas seguintes áreas do conhecimento: *Economics*, *Political*
25 *Science*, *Management*, *Business*, *Public Administration*, *International Relations*, *Health*
26 *Policy Services* e *Social Sciences Interdisciplinary*. Nessa base, foram selecionados artigos
27 com cinco citações ou mais, o que nos retornou um total de 72 artigos.

28 A partir desta seleção inicial, foi realizada uma análise qualitativa dos resumos dos
29 artigos, de forma a selecionar apenas aqueles com objetivo específico de discutir captura
30 regulatória em termos teóricos ou que apresentavam análises empíricas sobre captura,
31 totalizando, ao final, 19 artigos.

32 Para as De forma complementar a esse levantamento, recorreremos às bases *Scielo* e
33 *Google Scholar*, as buscas foram realizadas nas quais realizamos buscas pelas palavras-chave
34 “captura regulatória”, “captura”, “*regulatory capture*”, “política regulatória” e “agências
35 reguladoras”, todas para o limite dos cinco anos mais recentes. Na busca no *Google Scholar*,
36 esse critério foi relaxado para a inclusão de pesquisas sobre o caso brasileiro, já que o volume
37 de produção é pequeno. Por isso, foram incluídas algumas publicações mais antigas.

38 Dessa forma, no levantamento da base Google Scholar, optamos por utilizar apenas o
39 filtro de “Relevância” para que a busca não fosse muito restritiva. O filtro de “Relevância”
40 foi utilizado no Google Scholar e, no No Scielo, a pesquisa foi restrita às seguintes áreas:

1
2
3 Ciências Sociais Aplicadas, Ciências Humanas, Ciências da Saúde e Multidisciplinar.
4 Também se procedeu uma análise qualitativa dos resumos para filtrar os trabalhos com foco
5 em captura regulatória.
6
7

8 De forma complementar, foram selecionadas publicações por referências cruzadas dos
9 artigos inicialmente selecionados. Foram incluídos artigos que mobilizavam e embasavam a
10 discussão de múltiplos autores previamente selecionados. Aqui entra a seleção de textos
11 clássicos e demais produções que são referências basilares para a discussão e que, porventura,
12 não estivessem contempladas na triagem inicial – a exemplo de Stigler (1971), Peltzman
13 (1976) e Dal Bó (2003, 2006). Incluímos também, sugestões dos pareceristas anônimos. Ao
14 final, foram revisadas 54 publicações.
15
16
17
18
19
20
21

22 3. CAPTURA OU NÃO CAPTURA?

23 A agenda de regulação é dominada, em termos gerais, por duas principais correntes
24 explicativas: a teoria do interesse público e a teoria econômica ou de captura (Levine &
25 Forrence, 1990; Melo, 2000). Apesar das limitações da teoria da captura debatidas pela
26 literatura (Croley, 2011), o fenômeno é frequentemente identificado em estudos de caso nos
27 mais diversos mercados e ainda permanece atual. A Teoria do Interesse público da regulação
28 sugere que o objetivo da regulação é defender o interesse do público contra ações de
29 interesses privados, particularmente das firmas (Balla, 2011; Mueller, 2001). Essa
30 abordagem assume uma premissa de que os reguladores são maximizadores do bem-estar
31 social. Por exemplo, regular o setor de energia elétrica justifica-se por ser uma atividade com
32 característica de monopólio natural.
33
34
35
36
37
38
39
40

41 Por outro lado, a Teoria Econômica da Regulação, com as influentes contribuições de
42 Stigler-Peltzman, sugere que a semelhança de uma relação de mercado, políticos e elites
43 regulatórias ofertam e os interesses organizados demandam regulação (Mueller, 2001). Um
44 dos conceitos seminais dessa literatura é a captura regulatória, a regulação tende a favorecer
45 os produtores economicamente mais homogêneos e organizados em grupos menores em
46 relação a grupos mais difusos e maiores (por exemplo, consumidores).
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60

Quando se fala em captura regulatória, em geral, a produção acadêmica divide-se em duas formas de interpretação: a ampla e a restritiva (Dal Bó, 2006)². A interpretação ampla não diz respeito apenas a agências reguladoras, mas trata a captura como um processo genérico em que interesses externos afetam a intervenção do estado sobre a economia. Ou seja, diz respeito a interesses especiais que afetam a intervenção do Estado em todas as suas formas e pode incluir áreas como impostos, escolha da política externa ou monetária ou mesmo legislação que afeta pesquisa e desenvolvimento. A interpretação restritiva, por sua vez, entende a captura regulatória especificamente como os processos pelos quais os agentes regulados manipulam as agências que deveriam exercer controle sobre eles.

Partindo dessa primeira clivagem da literatura, fica claro que a definição adotada por Carpenter e Moss (2013)³, bem como as críticas derivadas de seu entendimento sobre captura, procede de uma visão restritiva de captura regulatória, elevando as exigências sobre a demonstração efetiva de captura e de seus mecanismos.

A definição de captura para esses autores envolve não apenas a evidência sobre o desvio do interesse público, mas também a demonstração de manipulação pelos regulados. Apesar de a produção sobre captura definir o conceito, em geral, como a troca de favores entre regulador e regulados (Agrell & Gautier, 2017), o nível de exigência de Carpenter e Moss (2013) para a confirmação do fenômeno é muito mais rigorosa do que normalmente se apresenta na literatura.

É importante enfatizar que as agências independentes estão sujeitas a pressões tanto dos setores privados regulados quanto de grupos político-partidários interessados em implementar uma agenda de curto prazo contrária ao interesse público (Stiglitz, 1998). Nesse caso, a captura pelos regulados, que pode ocorrer por via legislativa ou administrativa. A captura legislativa pelo setor privado ocorre de forma indireta, uma vez que esses não são atores diretamente envolvidos no processo regulatório. Esse caminho de ação envolve a captura intermediária de legisladores por meio de favores ou benefícios privados, de forma que eles representem os interesses do setor no processo legislativo de estruturação da

² O objeto da captura varia, podendo-se falar na literatura de captura legislativa ou administrativa. O presente artigo adota um conceito de captura mais genérico e, portanto, não faz a diferenciação entre esses dois tipos.

³ Segundo os autores, a captura regulatória é um resultado ou processo pelo qual a regulação é consistente e recorrentemente afastada do interesse público em direção aos interesses dos regulados por ação deliberada desses mesmos regulados (D. Carpenter & Moss, 2013, p. 15).

regulação ou definição dos mecanismos de controle sobre as agências (McCubbins et al., 1989). A captura administrativa, por sua vez, ocorre diretamente entre regulados e reguladores, na qual esses últimos recorrem a múltiplas estratégias para garantir o domínio do processo regulatório dentro das agências. Essa forma de captura é nosso principal objeto de análise e será aprofundada nas próximas seções do artigo.

Como o foco do presente artigo é essencialmente a forma de demonstração da captura, organizamos a produção com base nos dois eixos identificados por Dal Bó (2006) – interpretação ampla e interpretação restritiva. A partir dessa clivagem, nós elaboramos um quadro comparativo de como cada uma dessas abordagens enfrenta o fenômeno a partir de três aspectos principais: exposição do risco de captura, demonstração de captura e mecanismos de captura. Os detalhes estão apresentados no Quadro 1. ~~propõe-se a organização da produção em dois eixos mais genéricos: o de interpretação ampla e o de interpretação restritiva. A partir dessa clivagem mais global, o quadro abaixo destrincha como cada uma das abordagens enfrenta as questões de risco de captura, identificação de mecanismos e demonstração da captura em si.~~

Quadro 1. Diferenças entre as abordagens ampla e restritiva no estudo de captura

	INTERPRETAÇÃO AMPLA	INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA
Exposição do risco de captura	Grande foco em: <ul style="list-style-type: none"> • Mapear interesses; • Identificar resultados que favorecem regulados; • Evidenciar determinantes da oferta e demanda por regulação 	Descrição dos cenários de risco como instrumento ilustrativo e justificativa do trabalho.
Demonstração de captura	Não estão focados em desvendar o <i>black box</i> das relações de captura.	Grande foco em: <ul style="list-style-type: none"> • Apresentar um modelo “falsificável” de interesse público; • Demonstrar uma mudança política em detrimento do interesse público e em favor de algum setor específico; • Demonstrar intenção e ação suficiente do setor para justificar a relação causal; • Explicitar processos de assimetria da informação – teorias agente-principal

Mecanismos de captura	Assumem: <ul style="list-style-type: none"> • Ganhos políticos em troca de regulação que favoreça os regulados; • Benefícios para os regulados advindos de atividade regulatória – ou ausência dela – seriam fruto de captura; 	Exploram: <ul style="list-style-type: none"> • Suborno; • Retaliação legal ou política; • Financiamento de campanha; • Porta giratória; • Lobby informacional; • Identidade e redes.
Exemplos	Stigler (1971)	Carpenter e Moss (2013)

Fonte: Elaboração própria.

a. Estratégias de captura

A captura pode ser classificada tanto pela forma como ela ocorre – a estratégia de influência adotada pelo regulado – quanto pela dimensão do impacto negativo que gera para o interesse público.

Com relação à forma como ela ocorre, organizamos a literatura em quatro nichos de mecanismos de captura: incentivos materiais (Tabakovic & Wollmann, 2018), assimetria informacional (Agrell & Gautier, 2012, 2017; Wagner, 2009), ameaças (Dal Bó et al., 2006; Dal Bó & Di Tella, 2003) e incentivos imateriais (Kwak, 2013).

Os incentivos materiais referem-se especificamente às estratégias de captura que envolvem suborno, troca de favores, oferta de cargos e benefícios, entre outros. Talvez pela dificuldade inerente a levantar evidências de pagamentos irregulares ou troca de favores, a literatura foca essencialmente em analisar estratégias de financiamento de campanha – quando trata-se de captura legislativa – ou a ocupação de cargos pelo fenômeno de “porta giratória” (*revolving doors*) – quando de captura administrativa.

Já a literatura que aponta os riscos advindos da assimetria informacional desdobra-se em quatro caminhos: o fornecimento de informação viesada, o excesso deliberado de informação, a complexificação das informações fornecidas e a captura por tecnologia. Com relação ao primeiro caso, o principal incentivo à captura seria a pressão do principal frente aos agentes. Para esses autores, os reguladores aceitariam receber informação viesada dos regulados por incentivos distintos de suborno ou ameaças, conforme exemplos no Quadro 2.

Com receio de falhar nas suas atividades – não entregando regulação nova – e lidando com um cenário de limitação de recursos – especialmente tempo para checar todas as

1
2
3 informações do setor regulado –, o agente regulador aceitaria informações distorcidas do
4 setor para agilizar o processo regulatório (Agrell & Gautier, 2012, 2017).

5
6 Essas situações são identificadas como captura leve (*soft capture*). O incentivo aqui
7 seria, essencialmente, o medo de alguma punição por parte do principal – que estaria
8 constantemente cobrando por políticas regulatórias. Nesse sentido, apesar de a ambição pela
9 manutenção do cargo e avanço na carreira ser de alguma forma material, ela é essencialmente
10 distinta das retribuições materiais diretas discutidas anteriormente.

11
12 Outra forma de captura relacionada à disparidade no acesso a informações seria a
13 captura por excesso de informação, em que o setor regulado oferece informações em volume
14 excessivo ao regulador de forma a desequilibrar e desorientar a atividade regulatória. Isso
15 aconteceria, principalmente, por conta de uma falha administrativa na filtragem das
16 informações, o que tornaria o processo regulatório ineficiente (Wagner, 2009).

17
18 Um elemento central dessa forma de captura é que o custo de fornecimento de um
19 grande volume de informações é menor para uma das partes afetadas pela atividade
20 regulatória – em geral, as empresas e prestadoras de serviços. As outras partes envolvidas –
21 talvez, os beneficiários ou consumidores – teriam dificuldade em competir com o mesmo
22 nível de informações e abririam espaço para que a outra parte fosse dominante na orientação
23 da atividade regulatória.

24
25 O desequilíbrio em prover informações ao regulador pode ocorrer também por meio
26 da forma como a informação é apresentada. Hakenes e Shnabel (2014), por exemplo, ao
27 examinarem a captura do setor financeiro nos Estados Unidos, apontam para a existência da
28 captura por sofisticação, que seria o fornecimento de informações extremamente complexas
29 e que o regulador teria dificuldade de compreender. O desequilíbrio é causado também frente
30 a outros *players* do setor, principalmente os menores, que teriam menor potencial de recorrer
31 a essa estratégia.

32
33 Outro tipo de captura proveniente da assimetria informacional é a captura por
34 tecnologia, que ocorre em setores com indústria complexa, como a química. O conceito de
35 captura por tecnologia, inicialmente cunhado para definir a supremacia de um mercado a
36 partir do domínio de determinada tecnologia (Gagnon, 2016) foi expandido também para
37 interações regulatórias. Em mercados dessa natureza, o setor regulado possui domínio da
38 tecnologia que lhe permite fazer inovações ou mudanças incrementais em seus produtos que
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60

1
2
3 resolvam parcialmente demandas do regulador, mas ao mesmo tempo trazendo informação
4 nova sobre as características do produto, que lhe permite barganhar com as agências.

5
6 A partir de um estudo de caso da indústria química, Finch, Geiger e Reid (2017)
7 definem essa relação como um processo interativo e incremental. Nesse processo, a ciência
8 aplicada dessas indústrias elabora alternativas tecnológicas para enfrentar as demandas
9 regulatórias ao mesmo tempo em que traz novas informações exclusivas sobre os novos
10 produtos, o que permite a negociação de regulação nos termos do regulado.

11
12 Podemos notar que nos casos de captura por assimetria de informação não há um
13 incentivo particularista para o regulador beneficiar os regulados, mas incentivos de outra
14 natureza, seja pressão do principal, falha administrativa ou pouca especialização.

15
16 Existiria ainda o cenário de captura em que o regulador não estaria disposto a
17 cooperar, mas acaba cedendo ao setor regulado por conta de ameaças. Nesse caso, as ameaças
18 podem ter naturezas diversas, mas objetivam, em geral, ferir a reputação do regulador. Dal
19 Bó (2003) apresenta esse mecanismo em uma situação de captura legislativa, mas o conceito
20 transita sem maiores problemas para tratar de captura administrativa igualmente.

21
22 Os incentivos imateriais, por sua vez, estão relacionados a mecanismos cognitivos,
23 como uma identidade compartilhada entre regulador e regulado. Esse tipo de captura não
24 relacionado a recompensas materiais é identificado pela literatura como “captura cultural”
25 (Kwak, 2013). Derivado das discussões de captura cognitiva, a captura cultural aconteceria
26 pela identificação pessoal do regulador com o grupo de regulados.

27
28 James Kwak identifica três principais mecanismos pelos quais essa forma de captura
29 ocorre: identidade de grupo, status e redes de relacionamento (Kwak, 2013, p. 80). Segundo
30 o autor, essa estratégia de captura pode acontecer por ação deliberada das empresas reguladas
31 ou não. Nesse sentido, essa forma de captura não necessariamente atende ao terceiro critério
32 estabelecido por Carpenter e Moss (2013) sobre a ação intencional do regulado, apesar de
33 trazer o mesmo resultado. No quadro abaixo, estão organizados os tipos de captura discutidos
34 até aqui, bem como os principais mecanismos envolvidos no processo e os incentivos dos
35 reguladores.

36 37 38 39 40 41 42 43 44 45 46 47 48 49 50 51 52 53 **Quadro 2. Categorização de tipos e mecanismos de captura** 54 55 56 57 58 59 60

NATUREZA DA CAPTURA	TIPO DE CAPTURA	MECANISMOS DE CAPTURA	INCENTIVOS DO REGULADOR	EXEMPLOS
<i>Ameaça</i>	Captura por ameaça	Campanha de difamação; Boatos detratores; Cobertura midiática viesada; Ameaça de processos judiciais	Manutenção da própria reputação	(Dal Bó et al., 2006; Dal Bó & Di Tella, 2003)
<i>Incentivos materiais</i>	Captura por benefícios privativos	Suborno; Financiamento de campanha; Cargos (porta giratória).	Recebimento de benefícios pessoais	(Peci et al., 2020; Stigler, 1971; Tabakovic & Wollmann, 2018)
<i>Incentivos imateriais</i>	Captura cultural	Identidade compartilhada entre regulador e regulados	Sentimento de pertencimento; Status; Manutenção de redes pessoais e profissionais	(Kwak, 2013)
<i>Assimetria informacional</i>	Captura leve	Informação viesada fornecida pelo regulado que pode modificar as definições da política regulatória	Limitação de recurso para buscar informações e pressão do principal para apresentar nova regulação.	(Agrell & Gautier, 2012, 2017)
	Captura por excesso de informação	Setor regulado aproveita-se da ineficiência de filtro informacional (<i>filter failure</i>), sobrecarregando o regulador com informações, desequilibrando a comunicação em favor do setor.	Não há incentivos particulares. Ocorre por conta de falha administrativa.	(Wagner, 2009)
	Captura por sofisticação	Maiores <i>players</i> do setor apresentam informações excessivamente complexas, de difícil	Não há incentivos particulares. Ocorre por conta da menor	(Hakenes & Schnabel, 2014)

		compreensão por parte do regulador	especialização do regulador.	
	Captura por tecnologia	As especificidades técnicas de algumas indústrias garantem a exclusividade de informação por parte do regulado com relação aos produtos e inovações produzidas. Essas informações exclusivas e extremamente técnicas funcionam como instrumento de barganha frente ao regulador.	Não há incentivos particulares. Ocorre por conta da menor especialização do regulador.	(Finch et al., 2017; Gagnon, 2016)

Fonte: Elaboração própria.

O quadro-resumo apresentado acima busca organizar os principais caminhos apontados pela literatura internacional para compreender o fenômeno da captura. No entanto, cabe destacar que os trabalhos discutidos anteriormente – e as demais produções sobre captura, em geral – restringem-se a políticas de nível nacional e estadual. Além disso, normalmente examina-se a relação entre duas partes apenas – regulador e regulado. Não obstante, pesquisas recentes apontam que a atividade regulatória, muitas vezes, conta com a ação de uma terceira parte, um intermediário (Abbott et al., 2017; Marques, 2019).

A existência de um intermediário é identificada, principalmente, em contextos transnacionais, onde consultorias, auditorias, ONGs, entre outros⁴, frequentemente colaboram com as firmas para adequação de sua atuação aos diversos contextos locais. Nesse sentido, haveria uma terceira parte que também deve ser considerada nas investigações de captura.

Essa perspectiva de análise é apresentada pela literatura como o modelo *regulator-intermediary-target* (RIT) e explora tanto a captura dos intermediários pelas empresas quanto a captura dos governos pelos intermediários e vice-versa (Abbott et al., 2017). Para essa

⁴ A definição de intermediário regulatório não é restrita, podendo ser qualquer ator público ou privado que interfere na relação regulador-regulado (Abbott et al., 2017, p. 15).

1
2
3 corrente da literatura, existiria um nível de meta-governança nas relações comerciais e, nesse
4 contexto, as estratégias de captura são ainda mais diversas, como a captura por harmonização
5 – uma forma de convergência regulatória transnacional por ação de grandes firmas (Fransen,
6
7 2015; Marques, 2019).
8
9

10 Até aqui discutimos as diversas estratégias de captura identificadas pela literatura,
11 mas como salientou-se anteriormente, a captura também pode ser classificada a partir da
12 dimensão dos seus efeitos. Sobre o segundo modo de classificação – o impacto da captura –
13 destaca-se a contribuição de Carpenter e Moss (2013) que, na tentativa de matizar o conceito
14 de captura quanto ao nível de comprometimento da atividade regulatória, identificam dois
15 graus de captura: captura forte e captura fraca. A captura forte seria aquela que compromete
16 os resultados da política de tal maneira que um desdobramento melhor seria que não houvesse
17 nenhuma regulação ou que a política – ou mesmo a agência – fosse completamente
18 substituída. Esse seria o tipo *stigleriano* de captura, que identifica um decréscimo substantivo
19 no interesse público⁵.
20
21
22
23
24
25
26

27 No entanto, para Carpenter e Moss (2013), esse não seria o desenrolar de toda ação
28 de captura. Há situações em que se observa uma captura fraca, ou seja, há um
29 comprometimento da capacidade regulatória, mas ainda assim, os resultados são superiores
30 aos do cenário de ausência de regulação.
31
32
33

34 Nesse sentido, a classificação do tipo de captura é uma definição relativa que depende
35 da avaliação do impacto que ela tem sobre o resultado regulatório. Ou seja, para identificar
36 se uma situação de captura é forte ou fraca deve-se olhar para o caso específico e suas
37 consequências e não para a forma genérica pela qual se deu a captura.
38
39
40
41
42

43 b. Mensuração de captura

44 Como discutido anteriormente, o paradoxo da captura revela o frágil arcabouço empírico
45 das pesquisas acadêmicas para sustentar o argumento de captura (Agrell & Gautier, 2012; D.
46
47
48
49
50
51

52 ⁵ O interesse público é um conceito em disputa e o parâmetro para resultados regulatórios satisfatórios deve
53 levar em consideração as diferenças socioeconômicas dos países em análise. Esse ponto será retomado nas
54 considerações finais ao discutirmos as relações contemporâneas entre Estado e setor privado, especialmente em
55 países em desenvolvimento.
56
57
58
59
60

1
2
3 Carpenter & Moss, 2013). Enquanto os modelos teóricos variam imensamente, as
4 possibilidades de mensuração de influência e captura são mais restritas.
5

6 A agenda de pesquisa envolvendo captura é vasta e investiga desde a relação entre captura
7 e resultados regulatórios, o impacto da “porta giratória” em práticas regulatórias até o efeito
8 da pressão dos consumidores na regulação (Dal Bó, 2006). A identificação de riscos de
9 captura também acaba perpassando várias pesquisas, bem como a avaliação de autonomia e
10 transparência dos processos regulatórios.
11

12 Independentemente da problemática que se busca enfrentar, a mensuração de captura é
13 uma etapa essencial em qualquer investigação. Não obstante, a maior parte dos trabalhos não
14 se dedica a demonstrar propriamente a captura, mas a mapear interesses dos regulados, bem
15 como as decisões que tenham ocorrido a seu favor.
16

17 Em geral, é possível dizer que grande volume da produção sobre captura, orienta-se, na
18 verdade, para identificar situações com potencial de influência dos regulados, mais do que a
19 manipulação das políticas em si.
20

21 Dentre os que se aventuram a identificar empiricamente captura, as estratégias para
22 mensuração mais frequentes na literatura são: (i) medidas de corrupção; (ii) tracking de
23 financiamento de campanha; e (iii) mapeamento de trajetórias de dirigentes para avaliação
24 do fenômeno de “porta giratória” – sendo essa última uma das abordagens mais comuns em
25 estudos recentes (Dal Bó, 2006). Os métodos de coletas de dados, em geral, envolvem
26 entrevistas, ~~mapeamento de carreiras~~ prosopografia de dirigentes de agências reguladoras e
27 análise documental de decisões regulatórias.
28

29 4. CAPTURA EM AGÊNCIAS REGULADORAS BRASILEIRAS

30 a. O que se estuda?

31 Apesar da contribuição substancial para o campo, a demonstração de captura sob os
32 termos propostos por Carpenter e Moss (2013) não é uma tarefa fácil. Apesar da produção
33 flagrantemente reduzida sobre o tema no caso brasileiro, alguns pesquisadores aventuraram-
34 se em explorar empiricamente as vulnerabilidades das agências sob perspectivas diversas⁶.
35

36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53 ⁶ Como o objetivo do trabalho é explorar a produção sobre captura regulatória, foram revisados na seção apenas
54 publicações que trataram das relações entre agências e mercado regulado. Para análises de autonomia frente ao
55 poder público e influência política, ver Correa et al (2019) e Vieira et al (2019).
56
57
58
59
60

1
2
3 Vilarinho (2010), por exemplo, faz um notável trabalho mapeando os interesses dos
4 diversos atores envolvidos no campo da saúde suplementar do Brasil. Embora não elabore
5 um modelo de interesse público, esforça-se em identificar os interesses dos consumidores
6 dos serviços de saúde suplementar.
7
8
9

10 Partindo de um modelo conceitual de táticas ativas e defensivas de captura, Vilarinho
11 (2010) apresenta um quadro que resume as percepções sobre captura no campo da saúde
12 suplementar. Apesar de discutir uma possível mudança na política em favor de grupos
13 privados – como o avanço do modelo de planos coletivos em detrimento dos individuais –,
14 as táticas apresentadas são, em geral, apenas indícios da atuação das operadoras de planos de
15 saúde. Poderíamos dizer que o que foi levantado pelo autor sugere a intenção e o potencial
16 político das operadoras, mas não há evidências fortes da atuação direcionada das mesmas
17 para atestar a relação causal.
18
19
20
21
22
23

24 Tangenciando também apenas o potencial de captura, Ianoni (2017) apresenta um estudo
25 dos casos do Banco Central, da Secretaria do Tesouro Nacional e da agência de investimentos
26 *Best Brazil* para discutir a possível captura da política macroeconômica. O autor sustenta que
27 a institucionalização de iniciativas de relações com investidores (RI) tem intensificado a
28 comunicação entre o mercado financeiro e o estado. Apesar de chamar atenção para esse
29 novo canal de influência, não tem como objetivo a demonstração efetiva de captura.
30
31
32
33

34 A institucionalização de instrumentos que favorecem o setor regulado também é objeto
35 da análise de Milanez e Santos (2020) sobre o setor de mineração. A partir de um estudo de
36 caso da atuação da empresa *Anglo American* em Minas Gerais, os autores destacam como
37 principais evidências de captura: isenções fiscais; facilitação e redução dos custos de
38 desapropriação de áreas; porta-giratória; e fracionamento do processo de licenciamento
39 ambiental. O trabalho não se dedica a explorar as motivações dos agentes ou a demonstrar a
40 ação dos regulados em si, mas sugere que há um alinhamento entre estado e mercado em
41 torno dos interesses corporativos, o que poderia ser classificado como captura cultural.
42
43
44
45
46
47

48 Sob outra ótica, com foco nos mecanismos de participação social no processo decisório
49 das agências, Mariana Batista (2012) identifica uma sobrerrepresentação dos regulados em
50 audiências públicas da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). Apesar disso, a
51 diferença entre a proporção de contribuições aceitas por meio de demandas em audiências
52
53
54
55
56
57
58
59
60

públicas não é muito grande entre produtores e consumidores⁷ – 26,7% para os primeiros e 19,9% para os últimos.

Dessa forma, apesar de questionar a hipótese inicial de que os regulados seriam muito mais beneficiados que os consumidores, Batista (2012) concentra-se em discutir a vulnerabilidade da agência por mecanismos de participação social, que poderiam ser classificados dentro do tipo de captura por informação.

Outros estudos optam por explorar a perspectiva dos agentes inseridos nas agências e suas conexões com grupos de interesse. Sob esse ótica, Vieira (2015) propõe-se a analisar a carreira de diretores e conselheiros de dez agências reguladoras brasileiras buscando explorar aspectos de especialização e captura por partidos políticos. Na mesma linha, De Bonis (2016) e Peci et al. (2020) trazem preciosas contribuições no estudo de carreiras dos reguladores. No entanto, por focarem ~~Por focar~~ em processos de recrutamento e trajetória, os trabalhos não pretendem avancar em demonstrações de captura *per se*.

Também focado nos indivíduos que ocuparam postos diretivos na ANS, em esforço mais recente, Marcello Baird (2017, 2019) lança mão de análise documental, mas também da abordagem de redes para mapear os canais de influência externa sobre a ANS. Baird esforçou-se para reconstituir as principais disputas na agência desde sua criação e explorou dados de faturamento, financiamento de campanhas e estrutura das redes de relações. As conclusões do trabalho também questionam o argumento crescente sobre favorecimento irrestrito dos grupos regulados, apontando para o papel de resistência da burocracia especializada na contenção de influências externas.

Em direção contrária, pesquisas conduzidas por Carlos Ocké-Reis sobre a ANS (Ocké-Reis et al., 2019; Ocké-Reis & Cardoso, 2011) apontam que a captura da agência pelos regulados é evidente, especialmente quando observamos a incapacidade da organização em conter a inflação dos planos de saúde⁸. No entanto, esses estudos também não miraram a demonstração da ação de captura, mas os claros benefícios experimentados pelos grupos

⁷ A quantidade absoluta de proposições apresentadas pelos produtores é muito superior à de consumidores, o que a autora discute como um problema de ação coletiva.

⁸ <https://www.valor.com.br/empresas/6244647/em-18-anos-preco-de-plano-de-saude-sobe-quase-o-dobro-da-inflacao>

1
2
3 regulados. O caso específico da ANS será discutido mais a frente, onde compararemos de
4 forma mais aprofundada as estratégias de cada um dos estudos.

5
6 Nesse breve resumo da produção sobre captura de agências brasileiras percebemos que
7 os resultados são diversos e o escopo das pesquisas varia substancialmente. É possível
8 perceber, no entanto, que a maioria deles concentra-se em identificar potenciais cenários de
9 risco de captura e os possíveis efeitos da captura (como aumento da inflação dos planos de
10 saúde, assimetria de participação na atividade regulatória, entre outros).

11
12 Em geral, a produção sobre o caso brasileiro não se empenhou em examinar os
13 mecanismos pelos quais a captura pode ter sido empreendida nas agências. Dessa forma,
14 vemos que há um vasto campo inexplorado nas relações entre estado e mercado nas agências
15 reguladoras. Enquanto ~~o mecanismo de a~~ porta-giratória emerge como mecanismo mais
16 recorrente de captura, as dimensões de captura cultural, ameaça e as múltiplas formas de
17 assimetria informacional seguem pouco explorados no contexto brasileiro.

18
19 Podemos dizer, então, que essa literatura parte, em grande medida, de uma abordagem
20 ampla de captura, na qual a demonstração detalhada de mecanismos não é o foco central. O
21 estabelecimento de critérios mais restritivos para a constatação de captura pode, no entanto,
22 trazer variações quanto às interpretações do fenômeno. Um exemplo disso é o caso da ANS
23 que será discutido na subseção seguinte.

24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36 b. O caso da ANS: de onde surgem as diferenças nos resultados?

37
38 ~~O caso da saúde suplementar no Brasil é emblemático e concentra grande parte das~~
39 ~~pesquisas sobre regulação no país. Os achados, em geral, apontam para o risco de captura e~~
40 ~~o atendimento às demandas dos setores regulados em detrimento do usuário.~~

41
42 O Brasil possui um dos maiores sistemas públicos de saúde do mundo, ainda assim,
43 aproximadamente 25% da população brasileira é coberta por planos de saúde,
44 particularmente através de acordos coletivos (ou seja, através pacote de benefícios
45 concedidos por empregadores). As principais regulamentações para o setor de saúde
46 suplementar são a lei 9.656/98 que estabelece regras para o funcionamento do setor e a lei
47 9.961/2000 que instituiu a Agencia Nacional de Saúde Suplementar (ANS) com
48 competências para regular e fiscalizar as operadoras de saúde, inclusive no que diz respeito
49
50
51
52
53
54

1
2
3 a reajustes de preço e o direito assistencial mínimo dos beneficiários dos planos de saúde (ou
4 rol de procedimentos e evento em saúde) (Costa, 2008).

5
6 O crescimento do setor de saúde suplementar é usualmente explicado por uma demanda
7 crecente da população insatisfeita com os serviços do SUS, conceito conhecido como
8 universalização excludente ou “filho indesejado” da Reforma Sanitária que instituiu o
9 sistema público de saúde (Favaret Filho & Oliveira, 1990). A demanda de consumidores –
10 tanto na mídia quanto no judiciário - insatisfeitos com decisões das empresas de seguro e
11 planos de saúde de aumento de preços e restrições à cobertura, incitou o executivo federal a
12 ampliar e propor novas bases regulatórias para o setor. A escolha pelo modelo de agência
13 reguladora independente se deu, segundo Pereira (2003), como uma forma de inovação
14 organizacional para regular um setor que até então gerava desgastes políticos crescentes ao
15 Executivo federal, bem como seria uma forma de transferir responsabilidades de potenciais
16 novos problemas a esse corpo autônomo da burocracia.

17
18 Desde então, o caso da saúde suplementar no Brasil é emblemático e concentra grande
19 parte das pesquisas sobre regulação no país (Costa, 2008; Pereira, 2003; Pietrobon et al.,
20 2008; Salvatori & Ventura, 2012; Sestelo et al., 2014). Entre os estudos interessados na
21 economia política da regulação da saúde suplementar, os achados, em geral, apontam para o
22 risco de captura e o atendimento às demandas dos setores regulados em detrimento do
23 usuário.

24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
Uma nota técnica recente do Ipea (Ocké-Reis et al., 2019) inflamou os debates sobre
captura da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) ao questionar a metodologia do
cálculo de reajuste dos planos. Os pesquisadores apontaram que a inflação acumulada dos
planos foi muito superior à taxa de inflação geral e à taxa do setor de saúde, especificamente.
A conclusão de que a ANS não foi capaz de regular a inflação dos planos de saúde é o que
sustenta a percepção de captura. Essa análise resgata a suspeição de captura advinda de
trabalhos anteriores, que abordam desde o preço dos planos (Ocké-Reis & Cardoso, 2011),
os interesses latentes em disputa na agência (Vilarinho, 2010) e até o financiamento de
campanhas eleitorais por operadoras de planos de saúde – o que sugeriria captura legislativa
(Scheffer & Bahia, 2011, 2013). ~~não apenas nesse trabalho, mas em outros (Ocké-Reis &~~
Cardoso, 2011).

1
2
3 Não obstante, ao pesquisar as redes de influência política na ANS desde sua criação,
4 Marcello Baird (2017, 2019) chega a conclusões divergentes sobre a captura da agência. Em
5 uma análise minuciosa da atuação da ANS entre 2000 e 2014 por meio, principalmente, de
6 análise de redes, entrevistas e análise documental, o autor não identificou evidências de ação
7 direcionada dos regulados para manipular as políticas do setor ou forçar a desregulação da
8 saúde suplementar.
9

10
11 Em sentido oposto, ele observou que o período em que a diretoria da agência possuía
12 maior conexão com o empresariado foi a época em que se observou maior regulação
13 assistencial (Baird, 2019, p. 23) – com aumento de transparência para o consumidor,
14 expansão da portabilidade de carências, implementação do *pool* de risco para estabilizar os
15 reajustes para os beneficiários de planos coletivos, estabelecimento de prazos máximos de
16 atendimento, entre outros.
17

18
19 Sobre a concentração do setor e, especificamente, a venda da Amil em 2012 – a maior
20 transação do setor – Baird destaca que, apesar da celeridade da ANS em autorizar a venda, a
21 medida não foi inédita e não se observou a alteração de nenhuma regra no período que
22 favorecesse exclusivamente as empresas envolvidas (Baird, 2019, p. 21).
23

24
25 Compreendendo a fragilidade desse argumento, Baird (2019) propôs uma análise do
26 fenômeno de “porta giratória” para examinar se os membros da diretoria colegiada da ANS
27 ligados ao setor regulado possuíam um padrão de votação distinto. Mais uma vez, não foram
28 encontradas evidências para sustentar o argumento de captura.
29

30
31 Uma relevante contribuição de Baird (2019) no exame do fenômeno de “porta giratória”
32 é o esforço de matizar os possíveis efeitos dessa troca de cargos. Ao levantar o padrão de
33 votação de resoluções normativas dos diretores, Baird identificou que houve pouca
34 divergência entre “sanitaristas” e “liberais” dentro da agência. Isso revela a fragilidade do
35 potencial explicativo das análises de porta giratória quando conduzidas desassociadas do
36 exame das ações políticas dos atores.
37

38
39 É importante destacar que os achados empíricos de Baird (2017, 2019) são apresentados
40 como potencial de influência e não captura, propriamente. Considerando que o trabalho
41 partiria de uma visão mais restritiva de captura e que não se identificou nenhum processo que
42 revelasse a manipulação dos regulados, o uso do conceito de influência é mais adequado.
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60

1
2
3 Nesse sentido, nota-se que a pesquisa levantou situações de conflito e reconhece a
4 existência de medidas que favoreceram o setor regulado, no entanto, não encontrou
5 evidências de ações deliberadas das empresas. Ademais, tampouco observa-se a ausência de
6 medidas que favoreceram os beneficiários a altos custos para as operadoras.
7
8

9
10 A essa altura, fica claro que um elemento que diferencia as pesquisas a respeito da captura
11 da ANS é a própria operacionalização do conceito de captura. Como discutimos
12 anteriormente, a distinção entre as abordagens ampla e restritiva pode ser valiosa para
13 compreender as dissonâncias nas conclusões a respeito do caso da saúde suplementar no
14 Brasil.
15
16

17
18 Como vimos, os achados que sustentam o argumento de captura enfatizam os benefícios
19 experimentados pelo setor regulado em um cenário amplo, especialmente no que tange o
20 reajuste dos planos (Ocké-Reis et al., 2019; Ocké-Reis & Cardoso, 2011). Esses trabalhos,
21 no entanto, tendem a minimizar as decisões da agência em favor dos beneficiários e em
22 detrimento das operadoras dos planos, como no caso do estabelecimento de prazo máximo
23 de atendimento e outras decisões bastante custosas ao setor.
24
25

26
27 Ademais, os resultados encontrados por meio de uma abordagem ampla não se dedicam
28 a realizar uma análise de processo, reconstituindo o histórico decisório e buscando identificar
29 os mecanismos causais que justificariam o argumento de captura. [Ocké-Reis \(2019; 2011\) e](#)
30 [Vilarinho \(2010\) não propõem ou testam um modelo de ação dos regulados, tampouco](#)
31 [agregam evidências situadas sobre os processos decisórios da agência. Da mesma forma, os](#)
32 [trabalhos de Scheffer e Bahia \(2011, 2013\) não conectam o financiamento de campanha dos](#)
33 [políticos eleitos à sua atuação efetiva dentro dos parlamentos e gabinetes executivos. De](#)
34 [modo geral, o objetivo desses trabalhos não é examinar em detalhe os mecanismos de](#)
35 [captura.](#) Essa é, essencialmente, a preocupação da abordagem restritiva sobre o tema, à qual
36 o trabalho de Baird (2017, 2019) está vinculado.
37
38

39
40 Apesar de não propor um modelo de interesse público nos termos propostos por Carpenter
41 e Moss (2013), Baird (2017, 2019) enfrenta a investigação de processo que poderia revelar a
42 ação dos regulados orientada à alteração dos rumos da política regulatória. As conclusões
43 dele não entram no mérito do julgamento se o reajuste dos planos é abusivo ou não, mas
44 revela a ausência de evidências que sustentariam a identificação do fenômeno de captura
45 propriamente dito.
46
47

5. É SEMPRE CAPTURA? APONTAMENTOS SOBRE AS RELAÇÕES CONTEMPORÂNEAS ENTRE ESTADO E MERCADO

Em geral, a captura é vista, essencialmente, como um aspecto negativo da relação entre mercados e governos, materializando-se como um risco à legitimidade democrática e à accountability institucional (Thaw, 2014, p. 335). No entanto, apesar da recorrência e contemporaneidade da agenda, essa visão negativa e o próprio conceito de captura são questionados por uma corrente que propõe explicações alternativas sobre a relação entre Estado e mercado. Essa literatura sugere duas principais interpretações sobre essa relação: (i) o Estado como direcionador do lobby das empresas; e (ii) o Estado atuando de forma cooperativa com os setores regulados.

A partir de estudos de caso dos setores de telecomunicações e aviação, Cornelia Woll (2008), discute a primeira interpretação — o caminho contrário da captura — em que o Estado motivaria mudanças no lobby dos regulados ao invés de o lobby alterar a política pública. Reconhecendo as limitações da teoria econômica, Woll (2008) sugere outras variáveis explicativas para a mudança no lobby regulatório. Segundo ela, novas institucionalidades criadas pelo Estado modificaram a preferência das empresas e essa redefinição alterou especialmente as ideias que essas firmas tinham sobre sua identidade e crenças sobre suas operações internacionais.

Ainda sobre a atuação do setor privado em convergência com o interesse público, a partir de um estudo de caso na área de segurança cibernética, Thaw (2014) discorre sobre o processo que ele identifica como *enlightened regulatory capture*, em que os mecanismos de captura são utilizados pelas empresas para atingir objetivos públicos e não privados, mesmo com custos concentrados para as firmas.

Em outro trabalho influente, Woll e Artigas (2007) apontam que Estado e mercado atuam de forma interativa em políticas de regulação — discussão que aparece inicialmente na literatura com a proposta normativa de “regulação negociada” (Harter, 1983). Para explorar a questão, os autores sugerem que o lobby regulatório é essencialmente distinto do lobby de pressão, pois requer a construção constante de reputação e legitimidade das empresas frente aos governos — sendo incompatível, portanto, com a visão predatória de captura. No mesmo sentido, Slayton e Clark-Ginsberg (2018) advogam pela modernização do repertório teórico

~~de relações entre estado e mercado, destacando as particularidades do fluxo informacional em indústrias complexas.~~

~~Um ponto relevante sobre essa literatura é que, apesar de oferecer explicações robustas sobre casos não esclarecidos pela teoria econômica, seus achados não são necessariamente incompatíveis com os achados de captura. Na verdade, essa discussão abre espaço para uma nova agenda sobre relações entre Estado e mercado, também ainda pouco explorada, que se configura em torno da investigação de quais fatores podem levar à cooperação e quais fatores podem levar à captura regulatória.~~

6.5. _____ CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há algumas décadas atrás, Sartori (1970) já nos alertava sobre a importância de termos cuidado em conceituar fenômenos enfrentados pelas ciências sociais. A definição correta dos conceitos é o principal guia para a aplicação acertada do método e para sustentar nossas inferências.

O presente artigo empenhou-se nessa tarefa com foco no conceito de captura e seus diversos mecanismos. ~~A revisão apresentada focou-se em preencher essa lacuna na literatura por meio da sistematização dos principais conceitos e métodos de investigação do tema.~~

Ao longo do artigo, buscou-se organizar as principais formas de captura regulatória identificadas pela literatura, bem como os mecanismos que estão associados ao fenômeno. Embora haja grande diversidade das estratégias de captura apresentadas, identificou-se quatro grandes grupos de captura: captura por incentivos materiais, captura por incentivos imateriais, captura por ameaça e captura por assimetria de informação.

Sobre a definição e operacionalização do conceito de captura, resgatamos a discussão de Dal Bó (2006) sobre a existência de uma abordagem ampla e uma restritiva sobre o fenômeno. Detalhamos as principais diferenças entre as duas visões e, a partir da análise do caso da ANS no Brasil, concluímos que a abordagem de partida é um elemento importante para explicar os resultados contraditórios evidenciados pela literatura (Baird, 2017, 2019; Ocké-Reis et al., 2019; Ocké-Reis & Cardoso, 2011).

Ademais, identificamos que a maior parte dos estudos sobre agências reguladoras brasileiras parte de uma abordagem ampla de captura, sem preocupação em demonstrar os mecanismos causais que explicariam as ações de captura por parte dos regulados. Isso mostra

1
2
3 como há uma miríade de caminhos inexplorados no estudo de regulação no Brasil, ~~desde os~~
4 ~~múltiplos tipos de captura até as implicações de dinâmicas contemporâneas entre estado e~~
5 ~~mercado.~~
6
7

8 Por fim, esse estudo conclui com sugestões adicionais para pesquisadores interessados
9 no tema da captura regulatória aos sugerir abordagens alternativas para estudar esse
10 fenômeno, para além da teoria econômica da regulação. Em geral, a literatura de captura é
11 vista, essencialmente, como um aspecto negativo da relação entre mercados e governos,
12 materializando-se como um risco à legitimidade democrática e à *accountability* institucional
13 (Thaw, 2014, p. 335). No entanto, apesar da recorrência e contemporaneidade da agenda,
14 essa visão negativa e o próprio conceito de captura são questionados por uma corrente que
15 propõe explicações alternativas sobre a relação entre Estado e mercado. Essa literatura sugere
16 duas principais interpretações sobre essa relação: (i) o Estado como direcionador do lobby
17 das empresas; e (ii) o Estado atuando de forma cooperativa com os setores regulados.
18
19

20 A partir de estudos de caso dos setores de telecomunicações e aviação, Cornelia Woll
21 (2008), discute a primeira interpretação – o caminho contrário da captura – em que o Estado
22 motivaria mudanças no lobby dos regulados ao invés de o lobby alterar a política pública.
23 Reconhecendo as limitações da teoria econômica, Woll (2008) sugere outras variáveis
24 explicativas para a mudança no lobby regulatório. Segundo ela, novas institucionalidades
25 criadas pelo Estado modificaram a preferência das empresas e essa redefinição alterou
26 especialmente as ideias que essas firmas tinham sobre sua identidade e crenças sobre suas
27 operações internacionais.
28
29

30 Ainda sobre a atuação do setor privado em convergência com o interesse público, a partir
31 de um estudo de caso na área de segurança cibernética, Thaw (2014) discorre sobre o
32 processo que ele identifica como *enlightened regulatory capture*, em que os mecanismos de
33 captura são utilizados pelas empresas para atingir objetivos públicos e não privados, mesmo
34 com custos concentrados para as firmas.
35
36

37 Em outro trabalho influente, Woll e Artigas (2007) apontam que Estado e mercado atuam
38 de forma interativa em políticas de regulação – discussão que aparece inicialmente na
39 literatura com a proposta normativa de “regulação negociada” (Harter, 1983). Para explorar
40 a questão, os autores sugerem que o lobby regulatório é essencialmente distinto do lobby de
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54

1
2
3 pressão, pois requer a construção constante de reputação e legitimidade das empresas frente
4 aos governos – sendo incompatível, portanto, com a visão predatória de captura.

5
6 Nesse sentido, Levi-Faur (2013) sugere o conceito de Estado regulatório para o
7 desenvolvimento, uma tentativa de conciliar estudos regulatórios com a literatura de estado
8 desenvolvimentista, onde os países em desenvolvimento poderiam beneficiar-se do modelo
9 de autonomia inserida nas relações Estado-Sociedade (Evans, 1995). Ou seja,
10 particularmente no contexto de países em desenvolvimento, como o Brasil, o conceito de
11 captura regulatória é insuficiente para explicar essas relações capitalistas contemporâneas. O
12 estudo de Shadlen e Fonseca (2013), por exemplo, demonstra como a Agência Nacional de
13 Vigilância Sanitária atuou em um processo de “tutela” ao auxiliar atores privados a adquirir
14 capacidades para sobreviver às novas regulações, que tinham por objetivo aumentar a
15 competição no mercado farmacêutico e, por consequência, reduzir o de preços dos
16 medicamentos. Ao adquirir essas novas competências, as firmas alteraram suas preferências
17 em relação a regulação, que antes se opunham. Portanto, uma agenda importante na literatura
18 de regulação é refletir sobre essa multidimensionalidade do interesse público, bem como
19 fomentar um maior diálogo entre estudiosos do estado regulatório e desenvolvimentista
20 (Amann, 2006; Dubash & Morgan, 2012).

21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32 Um ponto relevante sobre essa literatura alternativa é que, apesar de oferecer explicações
33 robustas sobre casos não esclarecidos pela teoria econômica, seus achados não são
34 necessariamente incompatíveis com os achados de captura. Além disso, permite uma
35 aplicação mais adequada ao contexto dos países do Sul Global, que diferem dos cenários dos
36 Estados Unidos e dos países da União Europeia em diversos aspectos políticos e econômicos.
37 Nesse sentido, é duvidoso que possamos simplesmente importar para países em
38 desenvolvimento teorias elaboradas para explicar fenômenos que ocorrem em países
39 desenvolvidos (como a teoria da captura) (Amann, 2006; Dubash & Morgan, 2012).

40
41
42
43
44
45
46 Portanto, estudos como o de Woll e Levi-Faur abrem espaço para uma nova agenda sobre
47 relações entre Estado e mercado e suas aplicações em países em desenvolvimento, também
48 ainda pouco explorada, que se configura em torno da investigação de quais fatores podem
49 levar à cooperação e quais fatores podem levar à captura regulatória. Nesse sentido,
50 entendemos que a identificação dos mecanismos que materializam a captura, e não apenas a
51 análise dos resultados do processo regulatório, é um empreendimento importante para
52
53
54
55
56
57
58
59
60

conectar a discussão do contexto relacional das agências reguladoras à agenda de desenvolvimento econômico.

A identificação dessas características e os apontamentos sobre a mensuração de captura discutidas no artigo têm, portanto, implicações de natureza teórica, mas também prática. Há um crescente interesse pelo estudo de agências reguladoras no Brasil devido ao ambiente de disputa política que se configura no âmbito dessas organizações e as implicações das relações entre Estado e mercado para as políticas públicas. Considerando a relevância da agenda para a comunidade acadêmica e para a instrução de ações da administração pública, o rigor conceitual e a adequação de suas aplicações é o que nos permite, portanto, avançar de meras impressões sobre o tema para demonstrações mais robustas do fenômeno.

Referências Bibliográficas

- Abbott, K. W., Levi-Faur, D., & Snidal, D. (2017). Theorizing Regulatory Intermediaries: The RIT Model. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 670(1), 14–35. <https://doi.org/10.1177/0002716216688272>
- Agrell, P. J., & Gautier, A. (2012). Rethinking regulatory capture. In J. E. Harrington & Y. Katsoulacos (Orgs.), *Recent advances in the analysis of competition policy and regulation*. Edward Elgar Publishing.
- Agrell, P. J., & Gautier, A. (2017). A theory of soft capture. *The Scandinavian Journal of Economics*, 119(3), 571–596.
- Amann, E. (2006). *Regulating development: Evidence from Africa and Latin America*. Edward Elgar Publishing.
- Baird, M. F. (2017). *Redes de influência, burocracia, política e negócios na Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)*. 2017. 260 f. Tese (doutorado em Ciência Política). Departamento de Ciência Política. Universidade de São Paulo, São Paulo, São Paulo.

1
2
3 Baird, M. F. (2019). Da Hegemonia Sanitarista ao Predomínio Liberal: Investigando os Fatores que
4
5 Impediram uma Inflexão Liberal na Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)(2004-
6
7 2014). *Dados*, 62(4).

8
9
10 Balla, S. (2011). Institutional design and the management of regulatory governance. In *Handbook*
11
12 *on the Politics of Regulation*. Edward Elgar Publishing.

13
14 Batista, M. (2012). Mecanismos de participação e atuação de grupos de interesse no processo
15
16 regulatório brasileiro: O caso da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). *Revista de*
17
18 *Administração Pública*, 46(4), 969–992.

19
20
21 Carpenter, D., & Moss, D. (2013). *Preventing Regulatory Capture: Special Interest Influence and*
22
23 *How to Limit it*. Cambridge University Press.

24
25 Correa, P., Melo, M., Mueller, B., & Pereira, C. (2019). Political interference and regulatory
26
27 resilience in Brazil. *Regulation & Governance*, 13(4), 540–560.
28
29 <https://doi.org/10.1111/rego.12274>

30
31
32 Costa, N. do R. (2008). O regime regulatório e o mercado de planos de saúde no Brasil. *Ciência &*
33
34 *Saúde Coletiva*, 13(5), 1453–1462. <https://doi.org/10.1590/S1413-81232008000500011>

35
36
37 Croley, S. P. (2011). Beyond capture: Towards a new theory of regulation. In D. Levi-Faur (Org.),
38
39 *Handbook on the politics of regulation* (p. 50–69). Edward Elgar Publishing.

40
41 Dal Bó, E. (2006). Regulatory capture: A review. *Oxford Review of Economic Policy*, 22(2), 203–225.
42
43 <https://doi.org/10.1093/oxrep/grj013>

44
45 Dal Bó, E., Dal Bó, P., & Di Tella, R. (2006). “Plata o Plomo?”: Bribe and Punishment in a Theory of
46
47 Political Influence. *American Political Science Review*, 100(1), 41–53.

48
49
50 Dal Bó, E., & Di Tella, R. (2003). Capture by Threat. *Journal of Political Economy*, 111(5), 1123–
51
52 1154.

- 1
2
3 De Bonis, D. F. (2016). *Os limites do desenho institucional: Uma investigação empírica dos*
4
5 *mecanismos da influência presidencial sobre as agências reguladoras independentes no*
6
7 *Governo Federal brasileiro* [Tese de Doutorado]. Escola de Administração de Empresas de
8
9 São Paulo, Fundação Getulio Vargas (FGV EAESP).
10
11
12 De Souza Vieira, J. N., Corrêa Gomes, R., & Guarido Filho, E. R. (2019). Avaliação da independência
13
14 das agências reguladoras dos setores de energia elétrica, telecomunicações e petróleo no
15
16 Brasil. *Revista do Serviço Público*, 70(4), 576–607. <https://doi.org/10.21874/rsp.v70i4.3512>
17
18
19 Dubash, N. K., & Morgan, B. (2012). Understanding the rise of the regulatory state of the South.
20
21 *Regulation & Governance*, 6(3), 261–281. <https://doi.org/10.1111/j.1748->
22
23 5991.2012.01146.x
24
25 Evans, P. (1995). *Embedded autonomy: States and industrial transformation*. Princeton University
26
27 Press.
28
29
30 Favaret Filho, P., & Oliveira, P. J. (1990). A universalização excludente: Reflexões sobre as
31
32 tendências do sistema de saúde. *Planejamento e Políticas Públicas*, 3, 139–162.
33
34
35 Finch, J., Geiger, S., & Reid, E. (2017). Captured by technology? How material agency sustains
36
37 interaction between regulators and industry actors. *Research Policy*, 46(1), 160–170.
38
39 <https://doi.org/10.1016/j.respol.2016.08.002>
40
41
42 Fransen, L. (2015). The politics of meta-governance in transnational private sustainability
43
44 governance. *Policy Sciences*, 48(3), 293–317. <https://doi.org/10.1007/s11077-015-9219-8>
45
46
47 Gagnon, M.-A. (2016). Shaping the social determinants of value through economic
48
49 ghostmanagement. In *Marx, Veblen, and the foundations of heterodox economics: Essays*
50
51 *in honor of John F. Henry*. Tae-Hee Jo and Frederic S. Lee.
52
53
54 Hakenes, H., & Schnabel, I. (2014). Regulatory Capture by Sophistication. *CEPR Discussion Paper*
55
56 *No. DP10100*.
57
58
59
60

- 1
2
3 Harter, P. J. (1983). The Political Legitimacy and Judicial Review of Consensual Rules. *American*
4
5 *University Law Review*, 32, 471.
6
7
8 Ianoni, M. (2017). Interesses financeiros e captura do Estado no Brasil. *Revista de Economia*
9
10 *Política*, 37(2), 324–342. <https://doi.org/10.1590/0101-31572017v37n02a04>
11
12 Kwak, J. (2013). Cultural Capture and the Financial Crisis. In D. P. Carpenter & D. Moss (Orgs.),
13
14 *Preventing regulatory capture: Special interest influence and how to limit it* (p. 71–98).
15
16 Cambridge University Press.
17
18 Levi-Faur, D. (2013). The Odyssey of the Regulatory State: From a “Thin” Monomorphic Concept to
19
20 a “Thick” and Polymorphic Concept. *Law & Policy*, 35(1–2), 29–50.
21
22 <https://doi.org/10.1111/lapo.12000>
23
24
25 Levine, M. E., & Forrence, J. L. (1990). Regulatory capture, public interest, and the public agenda:
26
27 Toward a synthesis. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 6, 167–198.
28
29
30 Marques, J. C. (2019). Private regulatory capture via harmonization: An analysis of global retailer
31
32 regulatory intermediaries. *Regulation & Governance*, 13, 157–176.
33
34 <https://doi.org/10.1111/rego.12252>
35
36
37 McCubbins, M. D., Noll, R. G., & Weingast, B. R. (1989). Structure and Process, Politics and Policy:
38
39 Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies. *Virginia Law Review*,
40
41 75(2), 431–482. <https://doi.org/10.2307/1073179>
42
43
44 Melo, M. A. (2000). Política regulatória: Uma revisão de literatura. *BIB - Revista brasileira de*
45
46 *informação bibliográfica em ciências sociais*, 50(2), 7–43.
47
48 Milanez, B., & Santos, R. S. P. dos. (2020). Mineração e captura regulatória: A estratégia da Anglo
49
50 American em Conceição do Mato Dentro (MG), Brasil. *Revista Pós Ciências Sociais*, 16(32),
51
52 69. <https://doi.org/10.18764/2236-9473.v16n32p69-91>
53
54
55
56
57
58
59
60

- 1
2
3 Mueller, B. (2001). Regulação, informação e política: Uma resenha da teoria política positiva da
4
5 regulação. *Revista Brasileira de Economia de Empresas*, 1, 9–29.
6
7
8 Ocké-Reis, C. O., & Cardoso, S. de S. (2011). A regulamentação dos preços dos planos individuais
9
10 de saúde. *Revista de Economia Política*, 31(3), 455–470. [https://doi.org/10.1590/S0101-](https://doi.org/10.1590/S0101-31572011000300008)
11
12 31572011000300008
13
14 Ocké-Reis, C. O., Fiuza, E. P. S., & Coimbra, P. H. H. (2019). *Inflação dos Planos de Saúde—*
15
16 *2000/2018 (Nota técnica No 54)*. IPEA.
17
18
19 Peci, A., Menezes Santos, A., & Pino Oliveira de Araújo, B. C. (2020). Quo Vadis? Career paths of
20
21 Brazilian regulators. *Regulation & Governance*, 1–17. <https://doi.org/10.1111/rego.12348>
22
23
24 Peltzman, S. (1976). Toward a More General Theory of Regulation. *The Journal of Law and*
25
26 *Economics*, 19(2), 211–240.
27
28
29 Pereira, C. (2003). O marco regulatório no setor de saúde suplementar: Contextualização e
30
31 perspectivas. In *Regulação e Saúde* (p. 93–120). J. Montone & A. Werneck de Castro.
32
33
34 Pietrobon, L., Prado, M. L. do, & Caetano, J. C. (2008). Saúde suplementar no Brasil: O papel da
35
36 Agência Nacional de Saúde Suplementar na regulação do setor. *Physis: Revista de Saúde*
37
38 *Coletiva*, 18(4), 767–783. <https://doi.org/10.1590/S0103-73312008000400009>
39
40
41 Salvatori, R. T., & Ventura, C. A. A. (2012). A Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS: Onze
42
43 anos de regulação dos planos de saúde. *Organizações & Sociedade*, 19(62), 471–488.
44
45 <https://doi.org/10.1590/S1984-92302012000300006>
46
47
48 Sartori, G. (1970). Concept Misformation in Comparative Politics. *The American Political Science*
49
50 *Review*, 64(4), 1033–1053.
51
52
53 Scheffer, M., & Bahia, L. (2011). Representação política e interesses particulares na saúde: O caso
54
55 do financiamento de campanhas eleitorais pelas empresas de planos de saúde privados no
56
57
58
59
60

- 1
2
3 Brasil. *Interface - Comunicação, Saúde, Educação*, 15(38), 947–956.
4
5 <https://doi.org/10.1590/S1414-32832011000300030>
6
7
8 Scheffer, M., & Bahia, L. (2013). O financiamento de campanhas pelos planos e seguros de saúde
9
10 nas eleições de 2010. *Saúde em Debate*, 37(96), 96–103. <https://doi.org/10.1590/S0103->
11 11042013000100011
12
13
14 Sestelo, J. A. de F., Souza, L. E. P. F. de, & Bahia, L. (2014). Saúde suplementar no Brasil: Revisão
15 crítica da literatura de 2000 a 2010. *Saúde em Debate*, 38(102).
16 <https://doi.org/10.5935/0103-1104.20140056>
17
18
19
20
21 Shadlen, K. C., & Fonseca, E. M. da. (2013). Health Policy as Industrial Policy: Brazil in Comparative
22 Perspective. *Politics & Society*, 41(4), 561–587.
23 <https://doi.org/10.1177/0032329213507552>
24
25
26
27
28 Stigler, G. J. (1971). The Theory of Economic Regulation. *Bell Journal of Economics and*
29 *Management Science*, 2(1), 3–21.
30
31
32 Stiglitz, J. (1998). Distinguished Lecture on Economics in Government: The Private Uses of Public
33 Interests: Incentives and Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, 12(2), 3–22.
34 <https://doi.org/10.1257/jep.12.2.3>
35
36
37
38
39 Tabakovic, H., & Wollmann, T. G. (2018). *From revolving doors to regulatory capture? Evidence*
40 *from patent examiners*. National Bureau of Economic Research.
41
42
43
44 Thaw, D. (2014). Enlightened Regulatory Capture. *Washington Law Review*, 89, 329–377.
45
46
47
48 Vieira, A. S. A. (2015). *Agências reguladoras independentes?: Especialização e captura nas*
49 *trajetórias de carreira dos reguladores federais brasileiros*. Dissertação (mestrado) - Escola
50 Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e
51 Pesquisa.
52
53
54
55
56
57
58
59
60

- 1
2
3 Vilarinho, P. F. (2010). A percepção da captura política da saúde suplementar no Brasil. *Cadernos*
4
5 *EBAPE.BR*, 8(4), 694–709.
6
7 Wagner, W. E. (2009). Administrative law, filter failure, and information capture. *Duke Law*
8
9 *Journal*, 59(7), 1321–1432.
10
11 Woll, C. (2008). *Firm interests: How governments shape business lobbying on global trade*. Cornell
12
13 University Press.
14
15 Woll, C., & Artigas, A. (2007). When trade liberalization turns into regulatory reform: The impact
16
17 on business–government relations in international trade politics. *Regulation &*
18
19 *Governance*, 1(2), 121–138.
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60

1
2
3 À Editora-chefe Prof. Dr. Alketa Peci e aos pareceristas anônimos
4

5
6 Prezados(as),
7

8 Agradecemos imensamente pelos pareceres cuidadosos ao manuscrito “Captura ou não captura?
9 Perspectivas analíticas no estudo de políticas regulatórias”. Todos os comentários nos ajudaram a
10 melhorar sensivelmente o nosso manuscrito e buscamos contemplá-los integralmente em nossa
11 revisão. Organizamos as críticas em três eixos principais de correções, que detalhamos abaixo
12 juntamente com as ações que tomamos para incorporar as preciosas sugestões:
13
14

15 • Comentários sobre clareza e amadurecimento do texto:

16
17 o No sexto parágrafo da Introdução, elaboramos o debate sobre paradoxo da captura, de forma a
18 situar melhor os leitores na discussão;

19 o Detalhamos as definições de teoria do interesse público e teoria econômica na terceira seção, no
20 primeiro e segundo parágrafos;

21 o Buscamos eliminar as ambiguidades da definição das abordagens ampla e restritiva a partir da
22 reescrita do trecho no terceiro parágrafo da seção 3 (pág. 7) e sétimo parágrafo da mesma seção
23 (pág. 8);

24 o Inserimos a referência ao Quadro 2 na parte do texto que se refere a “incentivos distintos de
25 suborno ou ameaças” no quarto parágrafo da subseção “Estratégias de captura” (pág. 9);

26 o Adicionamos novas informações à seção “Notas sobre os procedimentos de revisão” e buscamos
27 justificar melhor nossos critérios de seleção de bibliografia;

28 o Expandimos a subseção “O caso da ANS: de onde surgem as diferenças nos resultados?” com
29 maiores detalhes sobre o histórico e contexto de disputas da agência, bem como uma conexão mais
30 detalhada de exemplos aos achados discutidos nas seções anteriores do artigo;
31
32

33 • Comentários para atualização da literatura:

34
35 o Incluímos novas referências que contribuem com o argumento do artigo em termos analíticos e
36 também com exemplos menos abstratos da discussão (Amann, 2006; Costa, 2008; De Bonis, 2016;
37 Dubash & Morgan, 2012; Favaret Filho & Oliveira, 1990; Levi-Faur, 2013; McCubbins et al., 1989;
38 Peci et al., 2020; Peltzman, 1976; Pereira, 2003; Pietrobon et al., 2008; Salvatori & Ventura, 2012;
39 Scheffer & Bahia, 2011, 2013; Sestelo et al., 2014; Shadlen & Fonseca, 2013; Stiglitz, 1998);

40 o Adicionamos a diferenciação de captura política indireta a partir da discussão de Stiglitz (1998) no
41 sexto parágrafo da terceira seção (pág. 7).
42
43

44 • Comentários sobre lacunas analíticas

45
46 o Agradecemos as sugestões acerca da discussão sobre regulação em países em desenvolvimento.
47 Embora não fosse o ponto central de discussão do artigo, entendemos que é um debate que merecia
48 ser referido no texto. Dessa forma, optamos por incorporar essa discussão às considerações finais de
49 modo a situar nossos achados e discutir apontamentos de agenda futura de forma mais analítica.

50 o Incorporamos também às considerações finais, a breve discussão da última seção “É sempre
51 captura? Apontamentos sobre as relações contemporâneas entre Estado e mercado”. Dessa forma,
52 além de promover um diálogo mais coeso com a discussão de desenvolvimentismo, enfrentamos a
53 sugestão sobre fluidez do texto, que estava prejudica pela posição deslocada da última seção.
54
55
56
57
58
59
60

1
2
3 Agradecemos novamente pela disponibilidade e pelos relevantes apontamentos.
4

5
6 Permanecemos à disposição.
7

8 Atenciosamente,
9

10 Autores
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60

For Review Only