Texto para Discussão

2311

Rio de Janeiro, junho de 2017

ipea
SUMÁRIO EXECUTIVO

OS REGULOCRATAS: CARACTERÍSTICAS CORPORATIVAS E IMPLICAÇÕES SISTÊMICAS DO FUNCIONAMENTO DA BUROCRACIA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NO BRASIL

Bruno Queiroz Cunha

Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea; e doutorando em políticas públicas, estratégias e desenvolvimento no Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ).

E-mail: <bruno.cunha@ipea.gov.br>.

Este trabalho propõe identificar teórica e empiricamente padrões comportamentais e corporativos que guiam a atuação dos chamados "regulocratas". Em especial, busca-se compreender como os servidores públicos das agências reguladoras se posicionam na interação com o restante do governo e com agendas de desenvolvimento. Para tanto, lança-se um olhar diferente daquele que é geralmente empregado no exame de instituições e atores do ambiente regulatório, o qual prioriza uma perspectiva analítica estreita e prescritiva. O referencial teórico aqui utilizado não se associa à ideia convencional de que a regulação e a governança regulatória, para cumprirem com o interesse público e auxiliarem no desenvolvimento econômico, devam se encaixar estritamente num modelo geral preestabelecido.

O objetivo específico perseguido neste texto será aferir como e com que grau de sinergia pode se dar a participação do quadro especializado das agências reguladoras em projetos e políticas públicas abrangentes, nas áreas de infraestrutura econômica. Assume-se que o fluxo contínuo de informações entre setores interdependentes de governo, como planejamento e regulação, é condição necessária para uma maior coordenação estatal e uma menor fragmentação decisória. Por esse motivo, a autonomia administrativa de organizações e agentes públicos não pode ser o valor soberano, tampouco um fim em si mesmo.

Para atingir seu objetivo, o trabalho utiliza dados referentes aos servidores de um grupo específico de agências reguladoras, colhidos por meio de *survey*: Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq). Em paralelo, a pesquisa também lança mão de dados de carreiras da administração direta, de modo a estabelecer comparações.

Ao final, apresentam-se reflexões e elementos específicos sobre os quadros das agências, os quais permitem compreender como estruturas e visões de mundo endogenamente construídas podem gerar distintas implicações, com potenciais perdas sistêmicas. A análise aponta para o fato de que a regulocracia brasileira prescinde de estímulos e de estruturas funcionais e decisórias que propiciem maior interação, coordenação e colaboração com esferas burocráticas externas, particularmente a burocracia da administração direta. Dados mostram que regulocratas, em suas rotinas de trabalho, dão preferência e mais frequência às interações com empresas privadas. Embora possa ser tentativamente explicado por um olhar instrumentalista da regulação, isso carece de pleno poder explicativo quando se tem em conta elementos contextuais, estruturais e também teóricos.

Fundamentalmente, no âmbito da governança regulatória, é improdutivo prescindir de estreita coordenação, o que difere em muito de uma divisão estanque e prescritiva de papéis entre ministérios e agências reguladoras. A implicação em termos de política pública dos desníveis aferidos por dados quantitativos neste trabalho pode indicar que, tanto do ponto de vista da cultura burocrática quanto no que concerne a elementos estruturais do aparato estatal, são no mínimo fracos os canais de cooperação e sinergia entre as burocracias de regulação e o restante do aparelho de Estado no país.

Com o tratamento analítico e os achados empíricos, pretende-se com este trabalho auxiliar na sedimentação de uma agenda de pesquisa que, em última instância, redefine em bases mais realistas o escopo de atuação da regulocracia brasileira, à luz das necessidades de desenvolvimento nacional.