ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Título do capítulo	CAPÍTULO 20 **O ESTADO REGULADOR NA AMÉRICA LATINA**
Autor(es)	Alketa Peci
DOI	DOI: http://dx.doi.org/ 10.38116/978-65-5635-012-7cap20

Título do livro	REFORMAS DO ESTADO NO BRASIL TRAJETÓRIAS, INOVAÇÕES E DESAFIOS
Organizadores(as)	Pedro Luiz Costa Cavalcante Mauro Santos Silva
Volume	1
Série	Reformas do Estado
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2020
Edição	1a
ISBN	978-65-5635-012-7
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2020

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

CAPÍTULO 20

O ESTADO REGULADOR NA AMÉRICA LATINA[1]

Alketa Peci[2]

1 INTRODUÇÃO

Desde o final dos anos 1980, boa parte dos países da América Latina adotou uma série de reformas econômicas voltadas para a privatização e a liberalização dos mercados, marcando uma clara reorientação para uma economia de mercado (Guasch e Spiller, 1997). A América Latina foi a região do mundo em que a privatização foi mais intensa, seja em termos de valor de mercado dos ativos das privatizações, seja em termos do número de episódios de privatização (Melo, 2008). Embora a natureza e o grau de liberalização variem de um país para outro, as reformas se difundiram em setores diferentes e se traduziram em mudanças econômicas e políticas de larga escala, que buscaram responder à crise do modelo desenvolvimentista e estadocêntrico predominante na região (Levi-Faur e Jordana, 2006).

Para vários autores (Levi-Faur e Jordana, 2006; Gilardi, Jordana e Levi-Faur, 2006; Jordana, 2011; Mediano, 2020; Melo, 2008), a década de 1990 também transformou a região num terreno fértil para o crescimento do número de agências reguladoras de natureza independente. Esse movimento, empiricamente expressivo, colocou a região da América Latina no centro de uma mudança institucional maior, considerada marco contemporâneo da governança dos Estados modernos (Majone, 1994), por muitos definidos como Estado regulador (Majone, 1994) ou capitalismo regulatório (Levi-Faur, 2006).

Mas qual é a abrangência das agências reguladoras na América Latina? Em que medida seus indicadores formais e reais de independência política e autonomia de gestão[3] convergem ou divergem de outros contextos? Qual é o desempenho dos reguladores independentes na região? E, ainda, o que explica os níveis de independência política e de autonomia de gestão que marcam as agências da região?

---

1. DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7cap20

2. Consultora no âmbito do programa de cooperação entre a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e o Ipea; e professora na Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas (EBAPE/FGV).

3. Vale observar que, neste trabalho, embora reconheçamos a diferença conceitual entre a independência política e a autonomia de gestão das agências reguladoras, ao exemplo de Jordana, Fernández-i-Marín e Bianculli (2018), assumimos que existem sobreposições nos trabalhos empíricos que subsidiaram a análise apresentada.

Este capítulo tem como principal objetivo responder a essas questões, diagnosticando o alcance do modelo de agência independente na região em suas dimensões formais e reais. O trabalho analisa não apenas a abrangência dos entes reguladores independentes na região, mas também como a dinâmica da independência dos reguladores converge ou diverge das experiências observadas em outros contextos. Pesquisas, particularmente na área de infraestrutura, indicam que reguladores independentes influenciam positivamente o desempenho de setores regulados em termos de ganhos de eficiência de curto prazo, porém deixam a desejar em termos de uma justa distribuição desses ganhos e atração de mais investimentos. Ademais, o trabalho questiona a premissa de que assumir compromissos críveis com potenciais investidores no contexto de abertura de mercado e privatização é o único fator que influencia o desenho autônomo das agências reguladoras. De fato, os rumos da democratização (Mediano, 2020) e a pressão para políticas redistributivas (Dubash e Morgan, 2012) que busquem responder às desigualdades estruturais da região são alguns fatores alternativos que podem influenciar o desenho das agências e a forma como elas sustentam a sua independência.

Inicialmente, o trabalho vai explorar uma base de dados recortada da pesquisa de Jordana, Fernández-i-Marín e Bianculli (2018) com as agências reguladoras da região, indicando que, formalmente, os entes reguladores latino-americanos apresentam várias similaridades com a experiência de países desenvolvidos. Esses dados evidenciam que, de fato, a região é muito representativa do modelo do Estado regulador, seja em termos de números de agências criadas, seja em termos de setores representados. A seguir, analisa-se em que medida os indicadores reais de independência dos reguladores se afastam dos indicadores formais, apontando que mesmo "aparecendo bem na foto" da formalidade, as agências latino-americanas ainda demonstram vulnerabilidades na independência manifestada na prática. O capítulo também vai destacar pesquisas que demonstram resultados positivos da independência dos reguladores latino-americanos no desempenho de alguns setores de infraestrutura, a exemplo de telecomunicações e energia elétrica. Além disso, este trabalho argumenta que a independência dos reguladores latino-americanos tem que ser vista à luz de outras variáveis importantes, como a democratização e o papel de *veto players* (atores individuais ou coletivos cujo acordo é necessário para mudar o *status quo*). Por fim, são destacadas algumas tendências contemporâneas de reforma dos reguladores, finalizando com a reflexão sobre os rumos da independência real das agências no contexto de mudanças democráticas e da pressão social para políticas distributivas.

2 AGÊNCIAS REGULADORAS NA AMÉRICA LATINA: O ESTADO DA ARTE

O crescimento do Estado regulador na América Latina (Levi-Faur e Jordana, 2006) se materializou na delegação de competências ministeriais para um número crescente

de agências independentes. Conforme documentado por Levi-Faur e Jordana (2006) num estudo de 19 países e 12 setores da região, o número de agências formalmente autônomas pulou de 43 em 1979 para 138 em 2002 (Gilardi, Jordana e Levi-Faur, 2006; Jordana, 2011; Mediano, 2020; Melo, 2008). Devido a esse crescimento exponencial, a região da América Latina foi considerada um marco da consolidação do Estado regulador (Majone, 1994) ou capitalismo regulatório (Levi-Faur, 2005).

As agências criadas na região têm sido objeto de análise de vários trabalhos de recorte setorial ou mais global (Gilardi, Jordana e Levi-Faur, 2006). Um dos trabalhos mais abrangentes a aprofundar o estudo das características institucionais de agências reguladoras em nível global tem sido impulsionado por Jordana, Fernández-i-Marín e Bianculli (2018), responsáveis por construírem uma base global de entes reguladores independentes. A nova base engloba 799 agências em 115 países e é a mais extensa identificada no decorrer desta pesquisa.

O trabalho introduz e mensura quatro conceitos importantes para analisarmos as características institucionais das agências: responsabilidades regulatórias; autonomia de gestão; independência política; e *accountability* pública. Para a construção da base, Jordana, Fernández-i-Marín e Bianculli (2018) se basearam em fontes primárias (documentos, normas e leis de cada contexto), codificadas por um conjunto de pesquisadores. Essa abordagem metodológica tem as suas vantagens, porque se baseia num conjunto de indicadores mais objetivos, mas também apresenta a desvantagem de se distanciar da compreensão de uma dinâmica das agências na prática. Ainda assim, estabelece uma boa base comparativa entre os diferentes contextos – algo importante para a nossa análise.

Cada um dos conceitos mensurados é definido no quadro 1, apresentado a seguir.

QUADRO 1
Características institucionais das agências reguladoras

Conceitos norteadores	Definição
Responsabilidades regulatórias	Busca compreender a extensão das responsabilidades das agências no setor regulado. Quão abrangentes são os poderes delegados às agências? Elas aplicam sanções? Em que medida as ações das agências são supervisionadas e controladas? Elas têm competências de arbitragem?
Autonomia de gestão	Refere-se às capacidades administrativas e financeiras das agências e identifica em que medida são entidades administrativamente separadas dos ministérios ou entes supervisores. Em outras palavras, a autonomia de gestão das agências se refere à gestão de recursos humanos, ao controle das estruturas organizacionais e à autoridade sobre questões orçamentárias.
Independência política	Refere-se à capacidade de a agência decidir sobre questões sob a sua responsabilidade sem interferência política. Engloba algumas dimensões analisadas também em outros trabalhos (Mediano, 2020), como duração fixa e continuidade dos mandatos de diretores, e revisões legislativas.
Accountability pública	Refere-se a atividades necessárias para a agência justificar suas decisões. Os autores analisam três dimensões, considerando se a agência é hierarquicamente responsiva: ao Executivo e/ou Legislativo; aos diferentes *stakeholders*, via mecanismos de participação; e ao público em geral, incluindo a mídia (observando a adoção de procedimentos de transparência).

Fonte: Jordana, Fernández-i-Marín e Bianculli (2018).
Elaboração da autora.

Além de mensurar cada uma das dimensões, indicando que apenas uma não mensura adequadamente a variedade de formas institucionais que as agências reguladoras adotam, os autores sugerem uma tipologia de modelos institucionais, baseada em seis *clusters*, o que torna mais preciso o diagnóstico do atual Estado regulatório, inclusive na América Latina.

Cada *cluster* apresenta um *mix* diferenciado dos conceitos norteadores anteriormente definidos. Por exemplo, o *cluster* #1 (ideal) concentra as agências mais próximas do ideal da independência – separadas do Executivo e do Legislativo, com independência política e de gestão, assim como *accountability* de base. Os outros *clusters* incluem agências com alta independência política, mas níveis médios de autonomia gerencial. Por exemplo, no *cluster* #2 (limitado), o Executivo ainda detém importante controle sobre o aparelho administrativo da agência, embora não influencie suas decisões, e a pontuação de *accountability* é mais baixa do que no *cluster* #1. Ainda, o *cluster* #3 (mimético) é mais imperfeito que o #2, agrupando agências com independência política e administrativa, mas *accountable* ao Executivo e com menos poderes regulatórios. Esse *cluster* sugere mimetismo simbólico na adoção das regras de independência, ou seja, adoção formal de regras, distanciada da prática real das agências. De forma geral, esses três *clusters* reúnem agências que aderiram em menor ou maior graus às regras do jogo. Os três representam quase 47% das agências incluídas no estudo de Jordana, Fernández-i-Marín e Bianculli (2018).

O restante dos *clusters* indica outras características institucionais das agências. O *cluster* #4 (dependente) é caracterizado por baixa independência política e baixa autonomia administrativa, não demonstrando indícios de independência. O *cluster* #5 (autônomo) é uma variação do modelo antigo, incluindo agências com baixa independência política, mas forte autonomia administrativa. Provavelmente aqui se incluem entidades públicas que são hierarquicamente dependentes dos seus ministérios, porém gozam de importante autonomia administrativa. Finalmente, o *cluster* #6 (responsável) inclui um grupo de agências similares às do grupo #4, demonstrando, no entanto, maiores níveis de independência política (mas menores que os níveis dos *clusters* #1 a #3). Ainda, o *cluster* #6 apresenta indicadores de autonomia de gestão semelhantes ao *cluster* #4, e de *accountability*, semelhantes ao *cluster* #5. Os pesquisadores denominam o *cluster* #4 de dependente porque indica vínculos fortes com o Executivo em todas as dimensões. O *cluster* #5 é denominado autônomo porque demonstra forte autonomia de gestão/administrativa. O *cluster* #6, por fim, é intitulado responsável devido aos altos índices de *accountability* e independência política.

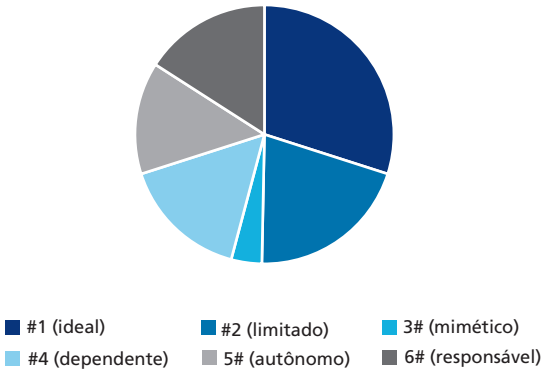
Analisando os dados de forma geral, os autores apontam que os *clusters* #1, #2 e #3 não são tão presentes em agências de regulação de risco, as quais têm como missão evitar riscos de atividades econômicas, tais como riscos financeiros ou ambientais, a exemplo das agências do setor financeiro. Contudo, são estes os

clusters que marcam mais as agências de regulação econômica que atuam na área de infraestrutura, indicando que a tipologia de agência independente predomina na regulação de mercado.

Em termos de diferença entre os países desenvolvidos e aqueles em desenvolvimento – usando a afiliação à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) como *proxy* –, a pesquisa verifica que os *clusters* #1 e #6 são mais representativos de países da OCDE, enquanto o contrário se verifica para os *clusters* #3 e #4, que predominam em países em desenvolvimento. Como já indicado, o *cluster* #1 se refere ao tipo independente, e o *cluster* #6, ao tipo não independente, mas caracterizado por altos níveis de *accountability*.

Para compreendermos o Estado regulador na América Latina, construímos um recorte dos dados relativos às agências (157) da região. O gráfico 1 indica como os *clusters* são distribuídos na região da América Latina.

GRÁFICO 1
***Clusters* de agências reguladoras na América Latina**



Fonte: Jordana, Fernández-i-Marín e Bianculli (2018).

Interessante observar que mesmo se tratando, em boa parte, de países em desenvolvimento, a região da América Latina apresenta números significantes de agências agrupadas nos *clusters* #1 e #6, a exemplo dos países da OCDE. Se na base geral o *cluster* #1 representa 22% das agências, para a América Latina o mesmo *cluster* representa 30% das agências classificadas (gráfico 1). Tal fato pode estar refletindo uma resposta formal das reformas da região, no sentido de adotar formalmente os requisitos propostos por organismos internacionais como a OCDE ou o Banco Mundial (Peci e Sobral, 2011), mas não necessariamente representar a dinâmica real dos reguladores latino-americanos.

A tabela 1 faz um recorte das agências classificadas no *cluster* #1 na região.

TABELA 1
***Cluster* #1 na América Latina**

País	Instituição	Cobertura	Autonomia gerencial	Independência política	Public *accountability*	Capacidades regulatórias
Argentina	Central Bank of Argentina	Argentina – Central Bank – Financial Services	0.46	0.80	0.49	0.40
Argentina	National Comission for Protection of Competition	Argentina – Competition Comission	0.77	0.09	-0.11	0.39
Argentina	National Communications Commission	Argentina – Postal Services – Telecommunications	0.05	0.80	0.48	0.15
Argentina	National Regulatory Authority for Gas	Argentina – Gas	1.12	0.73	0.47	0.63
Argentina	Nuclear Regulatory Authority	Argentina – Nuclear Safety and Radiological Protection	0.19	0.80	0.33	0.27
Bolívia	Central Bank of Bolivia	Bolivia, Plurinational State of – Central Bank	0.7	0.99	0.37	0.76
Chile	Central Bank of Chile	Chile – Central Bank	0.66	0.75	0.17	0.40
Colômbia	Central Bank of Colombia	Colombia – Central Bank	0.83	0.46	0.65	0.42
Colômbia	Telecommunications Regulatory Commission	Colombia – Telecommunications	0.80	0.36	0.43	0.38
Costa Rica	Central Bank of Costa Rica	Costa Rica – Central Bank	0.61	0.47	0.79	0.40
Costa Rica	Regulatory Authority of Public Services	Costa Rica – Electricity – Gas – Water	0.79	1.23	1.14	0.63
Equador	Central Bank of Ecuador	Ecuador – Central Bank	0.47	0.70	0.41	0.41
Equador	National Electricity Council	Ecuador – Electricity	1.11	0.54	0.47	0.27
Equador	Superintendence of Companies	Ecuador – Securities and Exchange	0.76	0.88	0.05	0.19
El Salvador	General Superintendency of Electricity and Telecommunications	El Salvador – Electricity – Telecommunications	1.00	0.57	0.30	0.62
El Salvador	Superintendence of Financial System	El Salvador – Central Bank	0.67	0.54	0.08	0.49
El Salvador	Superintendence of Securities	El Salvador – Securities and Exchange	0.64	0.80	0.50	0.28
Guatemala	Bank of Guatemala	Guatemala – Central Bank	0.67	0.49	0.36	0.27
Guatemala	National Electric Energy Commission	Guatemala – Electricity	0.77	0.68	-0.06	0.83
Guatemala	Superintendency of Banks	Guatemala – Financial Services – Insurance – Securities and Exchange	0.94	0.77	0.33	-0.06
Honduras	Central Bank of Honduras	Honduras – Central Bank	0.67	0.70	0.16	0.28

(Continua)

(Continuação)

País	Instituição	Cobertura	Autonomia gerencial	Independência política	Public *accountability*	Capacidades regulatórias
Honduras	National Commission of Banks and Insurance	Honduras – Financial Services – Insurance – Pensions – Securities and Exchange	0.85	0.73	0.09	0.17
Honduras	National Telecommunications Commission	Honduras – Telecommunications	0.74	0.71	0.28	0.48
México	Bank of Mexico	Mexico – Central Bank	0.45	0.98	1.20	0.27
México	Energy Regulatory Commission	Mexico – Electricity – Gas	0.69	0.51	0.29	0.28
México	Federal Competition Commission	Mexico – Competition	0.58	1.09	0.28	-0.25
México	Federal Telecommunications Commission	Mexico – Telecommunications	0.76	0.71	0.75	0.20
México	National Banking and Securities Commission	Mexico – Financial Services – Insurance – Securities and Exchange	0.70	0.69	0.14	0.23
México	National Water Commission	Mexico – Water	0.52	0.77	0.21	0.74
Nicarágua	Central Bank of Nicaragua	Nicaragua – Central Bank	0.65	0.61	0.54	0.42
Nicarágua	National Institute for the Protection of Competition	Nicaragua – Competition	0.59	0.97	0.35	0.34
Nicarágua	Nicaraguan Energy Institute	Nicaragua – Electricity – Gas	0.96	1.05	0.35	0.99
Nicarágua	Superintendency of Banks and Other Financial Institutions	Nicaragua – Financial Services – Insurance – Securities and Exchange	0.71	0.80	0.57	0.28
Panamá	National Authority for Public Services	Panama – Electricity – Telecommunications – Water	0.85	0.67	0.49	0.36
Panamá	National Environmental Authority	Panama – Environment	0.78	0.43	0.02	0.30
Panamá	National Securities Commission	Panama – Pensions – Securities and Exchange	0.92	0.68	0.43	0.16
Paraguai	Central Bank of Paraguay	Paraguay – Central Bank	0.57	0.88	0.38	0.80
Paraguai	National Securities Commission	Paraguay – Securities and Exchange	0.67	0.76	-0.10	0.01
Peru	Central Reserve Bank of Peru	Peru – Central Bank	0.78	0.87	0.28	0.04
Peru	Energy and Mining Investment Supervisory Agency	Peru – Electricity – Gas	0.98	0.62	-0.11	0.28
Peru	National Institute for the Defense of Competition and Protection of Intellectual Property	Peru – Competition	0.78	0.42	0.18	0.32
Peru	National Supervisory Commission for Companies and Securities	Peru – Securities and Exchange	1.22	0.58	0.45	0.31

(Continua)

(Continuação)

País	Instituição	Cobertura	Autonomia gerencial	Independência política	Public *accountability*	Capacidades regulatórias
Peru	Supervisory Agency for Private Investment in Telecommunications	Peru – Telecommunications	0.85	0.70	0.46	0.65
República Dominicana	Superintendence of Electricity	Dominican Republic – Electricity	0.81	1.01	0.33	0.83
Uruguai	Central Bank of Uruguay	Uruguay – Central Bank – Financial Services – Insurance – Pensions – Securities and Exchange	0.65	1.05	0.82	0.42
Uruguai	Communication Services Regulatory Agency	Uruguay – Postal Services – Telecommunications	0.11	0.77	0.64	0.14
Venezuela	Central Bank of Venezuela	Venezuela, Bolivarian Republic of – Central Bank	0.29	0.93	0.82	0.27

Fonte: Jordana, Fernández-i-Marín e Bianculli (2018). Disponível em: <http://xavier-fim.net/reggov-2018/ra-classification-dataviz-table.html>.

Boa parte das agências do *cluster* #1, de fato, se refere à regulação de mercado, incluindo agências de infraestrutura, competição ou bancos centrais. Esse dado em si pode se referir à independência como uma característica institucional marcante das agências reguladoras da região, pelo menos do ponto de vista formal, considerando a maneira como os dados foram coletados. De novo, a hipótese da influência de recomendações de organismos internacionais como a OCDE ou o Banco Mundial na criação de agências com base em claros marcadores formais de independência não pode ser descartada. Os países da região aparecem como "bons alunos" de organismos internacionais.

Chama a atenção nessa classificação de agências que países como a Argentina, que vem demonstrando bastante volatilidade no tratamento dos entes reguladores e da sua independência política, aparecem relativamente bem, indicando que o foco na formalização pode perder de vista a real dinâmica dos reguladores latino-americanos.

As agências brasileiras são as mais representativas no *cluster* #6 (responsável), do qual fazem parte a maioria das agências reguladoras criadas a partir de 1995, com exceção das agências que atuam na área de transporte. De certa forma, essa "clusterização" corresponde formalmente ao modelo legal de autarquia sob regime especial adotado no contexto brasileiro, uma vez que a completa desvinculação do Executivo não existe como possibilidade legal no contexto brasileiro.

Por fim, os *clusters* intermediários representam a parte majoritária das agências pesquisadas, com destaque para o fato de que o *cluster* #3, mimético, inclui apenas seis agências, todas localizadas na República Dominicana ou na Venezuela.

Resumindo, o trabalho, de forma geral, indica que o modelo de agência reguladora é bastante difuso na região de América Latina, abrangendo áreas e setores diferentes e demonstrando indicadores formais mais sólidos de independência do que os observados em outros países em desenvolvimento.

A existência de indicadores formais de independência, no entanto, garante uma autonomia real dos reguladores na prática? Como sugerem Edwards e Waverman (2006), algo que aqui também foi observado, é possível que exista uma correlação negativa entre a independência regulatória formal (*de jure*) e a independência na prática (*de facto*), porque países que contam com mecanismos fracos informais para garantir a independência reguladora compensam tal fato com arranjos fortes formais. Essa é uma maneira de persuadir investidores potenciais de que não existem vieses regulatórios.

A seguir, analisaremos alguns trabalhos que buscam revelar a dinâmica real da independência dos reguladores latino-americanos.

2.1 A real independência dos reguladores latino-americanos

Trabalhos sobre a independência real dos reguladores latino-americano enxergam o copo "meio vazio". Para Prado (2012), a independência dos reguladores da região

é mais tímida do que no contexto europeu. As agências dentro do mesmo país podem demonstrar vários graus de independência. Assim, embora os números das agências criadas nos dois contextos sejam semelhantes, na América Latina apenas metade das agências tem garantias de independência (13), enquanto na Europa a grande maioria pode ser classificada como, de fato, independente. Tudo indica que existe um isomorfismo institucional (Peci, 2016) que não se traduz necessariamente numa real autonomia dos órgãos reguladores.

Pesquisas mais recentes também indicam que existe muita heterogeneidade nas agências reguladoras independentes da região. Mediano (2020) constrói um índice de independência de 104 agências em 8 países e 13 setores regulados da região e observa que a independência, na prática, varia muito. A mediana da pontuação para o Peru (0.62) é quase duas vezes maior do que a da Venezuela (0.35). Alguns países, como Argentina, Uruguai e Venezuela, apresentam maior heterogeneidade de agências nas suas estruturas administrativas, enquanto Chile e Colômbia apresentam padrões mais consistentes de independência (com alguns poucos casos de exceção). É importante observar que o Chile não adotou o modelo de agência independente, mas suas estruturas departamentais sempre são bem pontuadas nos índices de independência.

O indicador de independência desenvolvido por Mediano (2020) também aponta variedade e alguns elementos comuns que separam e aproximam as diferentes estruturas administrativas adotadas como agências independentes. Agências são instituídas sob diferentes denominações legais (descentralizadas, autarquias, entidades constitucionalmente autônomas, institutos, entre outras). Na maior parte dos casos, não existe mandato fixo para os dirigentes das agências (46%), especificamente em agências de regulação social (75%), e uma minoria permite mandato fixo de seis anos (13%, caso das agências de infraestrutura e econômicas do Uruguai).

Diferentemente do processo de sabatina adotado no Brasil, a participação dos parlamentos no sistema de seleção não é tão comum nos países pesquisados (14%, observado para a maioria dos reguladores econômicos e de infraestrutura brasileiros). A maior parte dos dirigentes das agências é indicada por ministros (56%) ou coletivamente pelo governo (18%). Esses dirigentes são facilmente removidos em 66% dos casos, como no caso do Chile (doze agências) e da Venezuela (todas as agências), países com diferentes culturas políticas e democráticas. A maioria das agências peruanas (onze) pode dispensar seus dirigentes apenas com base em questões não relacionadas com as políticas regulatórias adotadas.

Embora boa parte das agências seja caracterizada por forte controle dos dirigentes do governo, na maioria dos casos as decisões tomadas pelas agências podem ser questionadas apenas no Poder Judiciário (47%) ou por algum ente

especializado (18%) que pode revisar as decisões regulatórias. A Argentina (dez setores) e a Venezuela (seis setores) representam a maior concentração de casos nos quais os governos podem, incondicionalmente, refusar as decisões tomadas no âmbito das agências reguladoras. Os dois países são representativos de contextos em que o modelo de agência foi contestado (Argentina) ou artificialmente adotado (Venezuela).

Por fim, pesquisas setoriais também ajudam a compreender melhor a dinâmica real dos reguladores na América Latina. Trillas e Montoya (2011) foram alguns dos pesquisadores que avançaram na análise da independência real dos reguladores da região da América Latina e do Caribe, no período de 1990, quando a primeira agência é criada na Argentina, até 2004. Eles construíram indicadores de vulnerabilidade regulatória que captaram as mudanças de presidente da agência e as razões pelas quais os presidentes das agências deixam os cargos antes da finalização dos mandatos.

Entre os dezessete países dessa região que estabelecem um mandato legal para o regulador, apenas em dois países da América Latina (Uruguai e Peru) o presidente da agência cumpriu todo o período. Na maioria dos outros países (com exceção de Bolívia e Colômbia), os presidentes serviram aproximadamente durante metade do mandado. Ainda, Trillas e Montoya (2011) revelam que em 61% dos casos existe uma troca no presidente da agência dentro de um mês, quando muda o presidente do país. Ao se considerar um tempo superior a um ano para esse *turnover*, a proporção de presidentes das agências que saem do cargo cresce para 88%. Esses dois últimos dados indicam a dificuldade de o Poder Executivo lidar com o regulador independente, ilustrando a distância da independência observada na prática.

A taxa de *turnover* dos presidentes das agências reguladoras, mensurada como a duração efetiva no cargo sob mandato legalmente prescrito, indica também que a duração do mandato do regulador na região da América Latina e Caribe é menor do que se prescreve legalmente. A duração média do regulador no cargo é de aproximadamente dois anos e meio. Colômbia e Argentina são os países com a menor duração, e o Chile, o país com a maior duração de mandatos. O caso chileno indica que a existência de uma agência de natureza independente (a qual o Chile não tem) não é necessariamente o que defende os mandatos dos dirigentes. Além disso, os dados da Argentina não coincidem com a posição das agências argentinas no *cluster* #1, de acordo com os indicadores da base de Jordana, Fernández-i-Marín e Bianculli (2018) anteriormente citados.

A remoção dos mandatos dos dirigentes e a refusa de aceitar as decisões regulatórias são dois dos indicadores mais claros da falta de independência dos reguladores na prática, revelando muito da dinâmica real dos reguladores

além dos indicadores formais. Os casos do Chile e da Argentina ilustram bem a distância entre a independência formal e real.

O Chile foi um país pioneiro nas reformas de liberalização e privatização. Para começar, o modelo de agência independente não foi fortemente adotado no país. A Subsecretaría de Telecomunicaciones (Subtel) foi criada em 1978 a fim de regular a privatização das empresas estatais Compañia de Telecomunicaciones de Chile S.A. e Empresa Nacional de Telecomunicaciones S.A. em 1982, ainda durante a ditadura de Augusto Pinochet. Formalmente consideradas órgãos independentes na prática, o caso chileno indica que existem outros mecanismos que garantem o compromisso crível, a atração da *expertise* e o incentivo a regimes regulatórios pró-competitivos. Uma trajetória histórica única e uma excepcionalidade de sistema político e institucional chileno são vistas como fatores que dificultam reveses políticos e quebra de contratos (Trillas e Montoya, 2011). O fato é que a Subtel ainda continua a ser um organismo dependente do Ministério de Telecomunicações, não sucumbindo a processos de difusão institucional como no resto da região, e o Chile é considerado um país em que desenhos regulatórios pró-competitivos têm sido bastante adotados (Estache, Manacorda e Valletti, 2002).

Contudo, os anos mais recentes foram caracterizados pela quebra do modelo de agência independente em países nos quais as debilidades institucionais ressurgiram com mais força, a exemplo da Argentina. A Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC), criada em 1996 como o ente regulador argentino para a área de telecomunicações e correios, foi extinta em 2014 e absorvida por duas reformas sucessivas pela Autoridade Federal de Tecnologías de la Información y la Comunicaciones (Aftic) e, posteriormente, pelo Ente Nacional de Comunicaciones (ENC). Embora vinculada à Secretaria de Comunicaciones, a CNC preservava sua independência pela garantia de fontes de financiamento via Fundo Nacional de Telecomunicações, composto por taxas de licenças do setor e aportes diretos do Tesouro. A Aftic, criada em 2014 durante o governo de Cristina Kirchner, absorveu não apenas a CNC, mas também as empresas nacionais Empresa Argentina de Soluciones Satelitales S.A. (Arsat) e Correio Oficial da República Argentina, com o objetivo de garantir o desenvolvimento de tecnologias de informação e comunicações no território argentino, bem como o acesso a todos os cidadãos. A intervenção em 2015, via decreto de necessidade e urgência, do governo de Mauricio Macri, encontrou resistência em forças sindicais, mas finalmente o governo fundiu a Aftic com a Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA), em 2016, dando origem ao ENC, vinculado ao Ministério de Comunicações.

A extinção da CNC foi uma consequência natural da reviravolta de políticas de liberalização econômica adotadas pelos governos Kirchner. O principal sintoma desse processo foi a reestatização de várias empresas e o término de contratos de concessão

em vários setores de serviços públicos, incluindo as telecomunicações. A criação da Arsat como uma empresa estatal que substituiu a empresa privada Nahuelsat S.A., responsável por administrar, desde 1997, as posições orbitais delegadas ao país pela União Internacional de Telecomunicações, é sintomática desse processo. Desde então, a empresa estatal tem sido criticada por aparelhamento ideológico ou nepotismo.[4] O novo órgão regulador do setor, o ENC, continua a sinalizar excessivo aparelhamento político dos seus quadros dirigentes, denúncias de corrupção e fragilidades institucionais.[5] Tudo indica que o processo de institucionalização dos reguladores do setor de telecomunicações ainda vai sofrer de turbulência com os resultados das novas eleições. A independência do regulador argentino parece um modelo longínquo no jogo de forças políticas no poder.

Os casos de Argentina e Chile indicam que nem a existência formal de um ente de natureza independente nem a sua inexistência formal garantem sua autonomia na prática. A independência, o principal marco institucional das agências reguladoras latino-americanas, parece ser adotada de forma mais limitada do que os indicadores formais possam sugerir ou estar sob constante ameaça na região.

Mesmo entes reguladores considerados consolidados na região enfrentam desafios para garantir sua independência a longo prazo. De acordo com a avaliação em OECD (2019), o Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (Osiptel), do Peru, criado em 1994, se destaca pelos mandatos estáveis e uma reputação forte entre os vários *stakeholders*. O país conta com um mercado bastante competitivo de telecomunicações que, desde 1994, tem evoluído de uma empresa pública para cinco grandes operadores e mais de cem pequenas e médias empresas em 2018, introduzindo telefonia móvel, internet móvel e fixa, TV paga e internet com fibra óptica em benefício da economia e da sociedade peruana.

Entretanto, a OCDE destaca os desafios enfrentados pelo regulador (*cluster* #1) devido à dinâmica de mudança no setor de telecomunicações, desafios estes que demandam a ampliação das funções regulatórias do Osiptel (Jordana, Fernández-i-Marín e Bianculli, 2018). O relatório aponta várias semelhanças e diferenças de organismos regulatórios da região *vis-à-vis* as agências brasileiras. Entre as semelhanças, destaca-se o fato de que, embora o Osiptel seja financiado por recursos advindos do setor regulado, seu orçamento é limitado por contingenciamentos impostos pelo governo central em face de crises fiscais. Diferentemente dos órgãos reguladores brasileiros que contam com quadros regulatórios concursados, embora o órgão peruano tenha sido capaz de deter uma equipe de funcionários altamente técnica, ainda não há uma estratégia uniforme de recrutamento dos

4. Mais informações disponíveis em: <https://www.canal-ar.com.ar/25471-Rodrigo-de-Loredo-renuncio-como-presidente-de-ARSAT.html>.

5. Mais informações disponíveis em: <https://www.gacetamercantil.com/notas/138936/enacom-renuncia-miguel-de-godoy-y-asume-silvana-giudici.html>.

seus quadros. Além disso, um número de entidades públicas intervém no setor de telecomunicações, iniciando atividades que impactam as funções do regulador e obstaculizam uma visão harmonizada e estável do setor.[6]

Resumindo, o escrutínio das atividades de reguladores formalmente fortes em termos de autonomia também pode revelar os desafios do seu exercício na prática. O fortalecimento da sua capacidade organizacional e, principalmente, das mudanças nos rumos da política por questões relacionadas a pressões fiscais e sociais pode moldar a independência que os reguladores latino-americanos adotam na prática.

3 O QUE SE GANHA COM REGULADORES INDEPENDENTES?

Algumas pesquisas, principalmente realizadas em setores de infraestrutura, em que também atuam os reguladores mais independentes na região, indicam que existem ganhos decorrentes da independência no desempenho dos setores regulados, como demonstraremos a seguir, começando pelo setor de telecomunicações, inclusive na região da América Latina.

O setor de telecomunicações tem servido de base para estudos que buscam avaliar as experiências de liberalização de mercados na oferta e cobertura de serviços ofertados à população. Boa parte dos trabalhos usa indicadores de independência formais (baseados no marco legal) para analisar o grau de independência do regulador e como isso influencia os resultados setoriais. Edwards e Waverman (2006) observaram os efeitos da propriedade pública e da independência de agência reguladora nos resultados regulatórios no setor europeu de telecomunicações. Eles evidenciam influências políticas e demonstram a importância da independência regulatória nas taxas de interconexão pagas pelas firmas entrantes a firmas incumbentes. A pesquisa indica que a propriedade pública dos incumbentes influencia positivamente essas taxas de interconexão, mas a presença de independência regulatória mitiga esses efeitos.

Sobre as agências latino-americanas, destacamos o trabalho de Trillas e Montoya (2011), que avança na mensuração do desempenho do regulador. O trabalho indica que a independência do regulador no setor de telecomunicações está associada a uma penetração maior da rede de telefonia nos mercados da região da América Latina. Entretanto, a pesquisa também indica que a magnitude e a significância estatística exata desse impacto são provavelmente baixas e difíceis de medir (Trillas e Montoya, 2011).

6. De acordo com OECD (2019), outro aspecto interessante do papel do Osiptel se refere ao apoio no desenvolvimento de áreas rurais, via Fundo de Investimentos em Telecomunicações (Fondo de Inversión en Telecomunicaciones – Fitel). O fundo é composto por 1% da renda bruta das operadoras e das multas coletadas (em 2017, seu orçamento para investimento era de US$ 120 milhões), recursos dedicados para a instalação, operação e uso de serviços de telecomunicação em áreas rurais. Também é interessante observar que o fundo que inicialmente era administrado pelo órgão regulador foi transferido para o Ministério de Transportes e Comunicações em 2006, demandando mais esforços de coordenação entre os diversos entes que impactam as políticas do setor.

Andres, Guasch e Azumendi (2009) avaliam o desempenho da governança regulatória no setor de energia elétrica. A pesquisa combina dados sobre a governança de agências do setor com dados sobre as empresas reguladas, buscando ir além dos índices formais das agências. Para tanto, cria um índex agregado com diferentes aspectos críticos da governança das agências (Jordana, Fernández-i-Marín e Bianculli, 2018): autonomia política e de gestão; transparência perante *stakeholders* institucionais e não institucionais; *accountability* perante os três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário); e instrumentos e capacidades para conduzir políticas regulatórias e melhorar o desenvolvimento institucional. Os resultados da pesquisa indicam que a simples existência de uma agência reguladora, independentemente da propriedade dos ativos de infraestrutura, tem um impacto significante no desempenho do setor. A experiência acumulada da agência também é traduzida em melhores resultados. Finalmente, a pesquisa indica que a governança importa e tem impactos significativos no desempenho.

Avaliações mais recentes, entretanto, não são tão positivas. Estache e Serebrisky (2020) indicam que, embora boa parte dos países tenha conseguido melhorar a eficiência de curto prazo em setores de infraestrutura, eles têm sido muito mais lentos em assegurar a distribuição justa dos ganhos e incentivar os investimentos necessários para as futuras gerações (inclusive em termos de meio ambiente). Em certa medida, o foco padronizado no modelo regulatório da agência independente tem obstaculizado a adoção de instrumentos regulatórios mais contemporâneos. Um desenho autônomo institucional não tem sido acompanhado pela modernização de instrumentos regulatórios para lidar com os novos desafios, inclusive em setores de infraestrutura (Peci e Sobral, 2011; Peci *et al.*, 2017).

A falta de distribuição justa dos ganhos pode se tornar uma pressão adicional para futuras modificações no modelo das agências reguladoras na região, considerando as desigualdades estruturais. Como reconhecido por Dubash e Morgan (2012), em países em desenvolvimento, uma crescente pressão por políticas redistributivas que busquem dar resposta a essas desigualdades estruturais, não respondidas adequadamente pelo modelo regulatório, pode moldar o futuro da regulação e do modelo da agência independente.

4 QUAIS FATORES INFLUENCIAM A INDEPENDÊNCIA DOS REGULADORES LATINO-AMERICANOS?

Os ganhos políticos e econômicos resultantes da liberalização de vários serviços de infraestrutura e a necessidade de sinalizar compromissos críveis (*credible commitments*) aos investidores futuros têm balizado a pesquisa que busca compreender a independência dos reguladores (Bertelli e Whitford, 2009). A pesquisa de Bertelli e Whitford (2009) sugere, com base em estatísticas comparativas entre vários países, que a independência reguladora marca as percepções das elites acerca da qualidade

regulatória. Assumir compromissos institucionais críveis via agências independentes que resistissem a influências e mudanças políticas era a recomendação principal de organismos internacionais que apoiaram as reformas na região (Levy e Spiller, 1994).

A necessidade de *expertise* em setores tecnologicamente complexos e o desejo de garantir estabilidade em regiões politicamente voláteis como a América Latina reforçaram o argumento da independência (Trillas e Montoya, 2011). A delegação de competências para agências independentes tem sido explicada como uma forma de sinalizar credibilidade de políticas regulatórias aos potenciais investidores, influenciando sua participação em mercados locais (Gilardi, 2009).

O fato de que a região da América Latina se caracterizou por um processo massivo de liberalização em vários setores de infraestrutura justificou a dominância da premissa de *credible commitment* como principal variável explicativa da independência das agências reguladoras da região. Setores como o de telecomunicações foram carros-chefe da mudança estrutural que materializou o papel da agência reguladora independente na região da América Latina. Entretanto, uma série de fatores influenciou o grau mais estruturante de reforma do setor de telecomunicações, entre os quais destacamos as mudanças tecnológicas que permitiram oportunidades de nova escala de negócios em nível global. Mesmo que em alguns países (como Costa Rica, Equador ou Honduras) o ritmo das reformas não tenha sido tão acelerado por problemas políticos ou econômicos, ou, no caso do Uruguai, devido a um referendo de 1992 que rejeitou a proposta de liberalização do setor (Estache, Manacorda e Valletti, 2002), até 2005 boa parte dos países da região privatizou os serviços de telecomunicações e foi acompanhada pelo crescimento do número de agências independentes no setor (Levi-Faur, 2003; Melo, 2008). De acordo, contudo, com Estache, Manacorda e Valletti (2002), embora a liberalização do setor e as inovações tecnológicas tenham sido responsáveis por importantes resultados setoriais (o número de telefones por cem habitantes aumentou para 40% entre 1996 e 2000 e a qualidade de prestação dos serviços melhorou), a região ainda apresenta indicadores distantes dos países desenvolvidos. A regulação ainda falha na distribuição dos ganhos da privatização dos serviços para a maior parte da população, de forma a lidar com a distribuição desigual de renda – um problema profundo da região.

Como destaca Mediano (2020), ainda que o crescimento do Estado regulador na América Latina coincida com esse processo de reestruturação de mercado, privatização e liberalização – assim como na Europa –, outros movimentos paralelos que marcaram a região podem ter influenciado a instituição da independência: a retomada da democracia, a implementação dos regimes fortes presidenciais, as novas estruturas de *veto players*, a participação forte de organismos internacionais na reestruturação das capacidades estatais e a integração dos mercados nacionais

na economia internacional. Por exemplo, os *veto players* desempenham um papel central na mediação das forças para a mudança política, conforme foi demonstrado por Tsebelis (2002), e variam não apenas de um país para outro, mas também de um setor regulado para outro, marcando a necessidade de maior ou menor independência. Quanto maior o número de *veto players* num país, menor a demanda para compromissos críveis e, consequentemente, para independência da agência. Esses fatores também marcaram o crescimento do Estado regulador no hemisfério sul (Dubash e Morgan, 2012), abrindo espaço para investigar se outros fatores podem influenciar a independência das agências da região.

A pesquisa de Mediano (2020) ajuda a identificar um novo conjunto de fatores que influencia, de forma diferenciada, a independência das agências reguladoras latino-americanas. A pesquisa desafia o argumento dos compromissos críveis na medida em que indica que a privatização não é um determinante significante das agências independentes. Os reguladores de infraestrutura também não tendem a ser mais independentes do que outros reguladores econômicos, como observado também nos dados de Jordana, Fernández-i-Marín e Bianculli (2018). Entretanto, *veto players* são, de fato, positivamente correlacionados com a independência formal, indicando que operam como mecanismos de melhoria de credibilidade. Da mesma forma, a democratização também é positivamente correlacionada com a independência, enquanto a abertura do comércio internacional e a vulnerabilidade de pressões internacionais parecem não demonstrar impacto significativo.

A pesquisa traz indicadores muito importantes para refletirmos sobre o futuro das agências reguladoras da região e da independência como um importante marco da sua institucionalidade. Já destacamos contextos (como o argentino) em que agências têm sido eliminadas, agrupadas e revisitadas de forma constante. Será que o crescimento de governos autoritários na região pode se tornar uma ameaça à independência dos entes reguladores a médio e longo prazo?

Alternativamente, pressões distributivas podem influenciar o futuro da independência e das próprias agências da região (Dubash e Morgan, 2012). Isso indica as dificuldades de coexistência da volatilidade tarifária típica impulsionada pelo mercado com a pressão de adotar subsídios cruzados, que se agravam em face das crises sociais e econômicas em crescimento na região. Mesmo em setores considerados marcos de liberalização (como o de telecomunicações), a região ainda apresenta indicadores de cobertura ou de qualidade de serviços distantes dos de países desenvolvidos. De acordo com Estache, Manacorda e Valletti (2002), os problemas maiores residem nos fatores descritos a seguir.

- Boa parte dos governos na região focou excessivamente nos processos de privatização, negligenciando a adoção de regimes regulatórios que possam, de fato, induzir efeitos da competição no setor. Consequentemente, vários

países ainda não se beneficiam (ou não sabem se beneficiar) dos efeitos positivos da competição, mantendo barreiras à entrada no mercado (a exemplo da Argentina), liberando acesso a novos operadores (tecnologias *voice over packet* – VoP) em troca da discriminação da posição de operadores tradicionais que enfrentam obrigações contratuais (a exemplo do Chile), ou lidando com o ritmo diferente do progresso tecnológico *vis-à-vis* uma postura gradual de abertura de mercado (a exemplo da Colômbia, em que operadores de telefonia móvel, como a Comcel, começaram a vender serviços VoP sem obter uma licença de longa distância e foram judicialmente questionados por companhias existentes de longa distância que já tinham pagado uma licença de US$ 150 milhões para operar neste mercado).

- Percepção generalizada de que as tarifas ainda continuam altas (consequência da falta dos níveis de competição adequados, diagnosticados no ponto anterior).
- Falha da regulação em distribuir os ganhos da privatização dos serviços para a maior parte da população, de forma a lidar com a distribuição desigual de renda – um problema típico da região.

As pressões autoritárias, sociais e distributivas podem resultar em futuras modificações do modelo da agência independente na região. O primeiro indicador pode ser a redução da autonomia real dos reguladores, um caminho já experimentado. O segundo pode se aliar a um discurso de maior eficiência dos reguladores, buscando sua fusão ou convergência com outros setores. Já se observam indicadores de convergência de telecomunicações com serviços audiovisuais, justificados pela convergência tecnológica. Boa parte dos reguladores da região passou por mudanças que levaram à incorporação da regulação de serviços audiovisuais às suas funções, modificando até a nomenclatura (de órgãos reguladores de telecomunicação para órgãos reguladores de comunicações).

Por exemplo, a Colômbia transformou a sua Comisión de Regulación de Telecomunicaciones na Comisión de Regulación de Comunicaciones em 2009, ampliando suas funções na área audiovisual, mas mantendo boa parte das garantias de independência administrativa e financeira dos órgãos.[7] Sob o governo do presidente Peña Nieto, o México extinguiu, em setembro de 2013, a Comisión Federal de Telecomunicaciones (CFT) e criou o Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) como um órgão autônomo federal. Seus objetivos são a regulação, a promoção e a supervisão do uso, o aproveitamento e a exploração do espectro radioelétrico, das redes e da prestação de serviços de radiodifusão e telecomunicações, assim como o

7. Disponível em: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=36913>.

acesso à infraestrutura ativa e passiva, e outros insumos essenciais. No decorrer do seminário realizado no Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), no México, o dirigente do IFT, Sóstenes Díaz, destacou a relevância da reforma constitucional de 2013, que, além de ter transformado a CFT em IFT, estabeleceu que as telecomunicações são serviços públicos de interesse geral, atribuindo mais poderes ao regulador. Considerando a concentração da estrutura de mercado mexicana nas mãos das empresas de Carlos Slim, o regulador destacou a relevância também das mudanças legais que reconhecem o papel dos agentes econômicos preponderantes (que detêm mais de 51% de participação no mercado) e permitem ao regulador estabelecer regulação assimétrica. Outros desafios apontados pelo regulador se referem a mudanças tecnológicas que transformaram a dinâmica do mercado, a exemplo de operadores móveis virtuais que não usam a rede e demandam outros olhares de regulação.

O discurso da eficiência marca a criação de reguladores multissetoriais. Países como a Bolívia optaram por fundir as funções do órgão regulador de telecomunicações em outros setores, a exemplo do de transportes. Dessa forma, a Superintendencia de Telecomunicaciones, criada em 1995, foi substituída pela Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes (ATT).[8] A tendência de fundir reguladores setoriais e criar entes reguladores multissetoriais já se observa também em outros países europeus, a exemplo da Espanha, e parece se consolidar como uma nova tendência de transformação do modelo da agência reguladora independente.

Falta observar se essas mudanças de formato serão também traduzidas em perdas reais de independência dos reguladores no cenário, provável, de debilidade democrática e pressão social para políticas distributivas que caracterizam, crescentemente, a região.

5 CONCLUSÕES

Este capítulo buscou analisar o alcance do modelo de agência reguladora independente na América Latina, nas suas dimensões formais e reais. Seja pela sua abrangência setorial e contextual, seja pelos indicadores formais de independência, a região da América Latina pode ser considerada um caso típico de consolidação do Estado regulador. De fato, países dos mais diversos setores além da infraestrutura e vertentes políticas adotaram, em menor ou maior grau, o modelo da agência reguladora independente.

A nossa pesquisa revelou que, em termos de indicadores formais de independência, os entes reguladores da região não se distanciam muito do que se

8. Disponível em: <https://www.att.gob.bo>.

observa em países desenvolvidos. Indicadores de agências com forte institucionalidade de independência se propagam particularmente em setores de infraestrutura.

A análise demonstra que o modelo de agência reguladora independente serviu bem ao conjunto de reformas de natureza liberal e abertura de mercados que caracterizaram os anos 1990. As pesquisas indicam, ainda, que a atuação desses órgãos independentes foi traduzida em ganhos de eficiência em setores regulados na região, mas não se traduziu numa distribuição justa desses ganhos e na atração de investimentos futuros, abrindo espaço para o potencial questionamento do modelo na prática.

De fato, a análise mais aprofundada da independência prática dos reguladores revelou maiores nuances. A despeito de indicadores formais, os reguladores latino-americanos sofrem por perdas de mandatos e limites orçamentários e organizacionais, que se traduzem na recusa de acatar decisões e políticas regulatórias por parte dos novos governos. A persistência de desigualdades sociais, pressão por políticas redistributivas e os rumos autoritários de alguns países da região podem influenciar maior pressão para ameaçar a autonomia dos reguladores a médio e longo prazo, ou dissociar a ação dos reguladores do rumo das políticas públicas. Tudo indica que certa "obsessão" pelo desenho do ente regulador independente tornou mais rígida a adoção de instrumentos mais contemporâneos de regulação.

Além disso, com efeito, diferentemente de outros contextos, a independência dos reguladores latino-americanos não pode ser vista apenas à luz de compromissos críveis assumidos perante investidores privados. A democratização e o os *veto players* funcionam como mecanismos de incremento dessa credibilidade regulatória na região. Esta conclusão é importante quando se consideram os rumos democráticos da região, assim como os desafios redistributivos (Dubash e Morgan, 2012; Estache e Serebrisky, 2020) que busquem responder às desigualdades estruturais da região, em claro declínio. Resta observar se os índices formais de independência servirão de escudo aos reguladores latino-americanos ou se novas reformas regulatórias serão adotadas para adaptar o modelo aos desafios sociais, econômicos e democráticos enfrentados.

Tudo indica que os reguladores brasileiros, que também lideraram o processo de proliferação dos órgãos reguladores independentes na América Latina, formalmente bem-situados comparativamente aos seus pares na região, podem sofrer as mesmas pressões de politização e perda de independência. Entretanto, os reguladores brasileiros apresentam uma grande vantagem em comparação aos seus pares: o fortalecimento da regulocracia, definida como a crescente profissionalização dos seus quadros técnicos selecionados via concurso público e seu destaque na elite do serviço público federal, como demonstrado no capítulo de Cunha e Goellner neste livro. Essa é uma diferença substancial do caso brasileiro com os modelos de agência independente adotados na região.

Resta ver se a consolidação da regulocracia tornará mais resilientes os órgãos reguladores brasileiros perante seus pares latino-americanos, encontrando respostas diferenciadas para enfrentar as pressões sociais, econômicas e políticas que o Brasil compartilha com seus pares regionais.

REFERÊNCIAS

ANDRES, L.; GUASCH, J. L.; AZUMENDI, S. L. **Regulatory governance and sector performance**: methodology and evaluation for electricity distribution in Latin America. Washington: The World Bank, 2009.

BERTELLI, A. M.; WHITFORD, A. B. Perceiving credible commitments: how independent regulators shape elite perceptions of regulatory quality. **British Journal of Political Science**, v. 39, n. 3, p. 517-537, 2009.

DUBASH, N. K.; MORGAN, B. Understanding the rise of the regulatory state of the South. **Regulation and Governance**, v. 6, n. 3, p. 261-281, 2012.

EDWARDS, G.; WAVERMAN, L. The effects of public ownership and regulatory independence on regulatory outcomes. **Journal of Regulatory Economics**, v. 29, n. 1, p. 23-67, 2006.

ESTACHE, A.; MANACORDA, M.; VALLETTI, T. M. **Telecommunication reforms, access regulation, and internet adoption in Latin America**. Washington: The World Bank, 2002.

ESTACHE, A.; SEREBRISKY, T. **Updating infrastructure regulation for the 21st century in Latin America and the Caribbean**. Washington: Inter-American Development Bank, 2020.

GILARDI, F. **Delegation in the regulatory state**: independent regulatory agencies in Western Europe. Chetelham: Edward Elgar Publishing Limited, 2009.

GILARDI, F.; JORDANA, J.; LEVI-FAUR, D. Regulation in the age of globalization: the diffusion of regulatory agencies across Europe and Latin America. *In*: HODGE, G. A. (Ed.). **Privatization and market development**: global movements in public policy ideas. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2006. p. 127-147.

GUASCH, J. L.; SPILLER, P. **Managing the regulatory process**: design, concepts, issues and the Latin America and Caribbean story. Washington: The World Bank, 1997.

JORDANA, J. The institutional development of the Latin American regulatory state. *In*: LEVI-FAUR, D. (Ed.). **Handbook on the politics of regulation**. Chetelham: Edward Elgar Publishing Limited, 2011. p. 156.

JORDANA, J.; FERNÁNDEZ-I-MARÍN, X.; BIANCULLI, A. C. Agency proliferation and the globalization of the regulatory state: introducing a data set on the institutional features of regulatory agencies. **Regulation and Governance**, v. 12, n. 4, p. 524-540, 2018.

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

_____. The global diffusion of regulatory capitalism. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 598, p. 12-32, 2005.

_____. Regulatory capitalism: the dynamics of change beyond telecoms and electricity. **Governance**, v. 19, n. 3, p. 497-525, 2006.

LEVI-FAUR, D.; JORDANA, J. Strengthening regulatory agencies: institutional designs for autonomy, accountability and professionalism. *In*: CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE CORRUPCION Y TRANSPARENCIA: DEBATIENDO LAS FRONTERAS ENTRE ESTADO, MERCADO Y SOCIEDAD, 1., 2006, Ciudad de México. **Anales**... Ciudad de México: CIDE, 2006.

LEVY, B.; SPILLER, P. T. The institutional foundations of regulatory commitment: a comparative analysis of telecommunications regulation. **The Journal of Law, Economics, and Organization**, v. 10, n. 2, p. 201-246, 1994.

MAJONE, G. The rise of the regulatory state in Europe. **West European Politics**, v. 17, n. 3, p. 77-101, 1994.

MEDIANO, A. P. Agencies' formal independence and credible commitment in the Latin American regulatory state: a comparative analysis of 8 countries and 13 sectors. **Regulation and Governance**, v. 14, n. 1, p. 102-120, 2020.

MELO, M. A. **Instituições e regulação na América Latina**. São Paulo: iFCH; Santiago do Chile: Cieplan, 2008.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Driving performance at Peru's telecommunications regulator**. Paris: OECD Publishing, 2019.

PECI, A. Regulatory reform and a better regulation agenda: traveling from center to periphery. *In*: KLASSEN, T. R.; CEPIKU, D.; LAH, T. K. (Org.). **The routdledge handbook of global public policy and administration**. 1st ed. London: Routledge, 2016. p. 251-266.

PECI, A. *et al.* Regulation inside government: the challenges of regulating a government-owned utility. **Utilities Policy**, v. 49, p. 61-70, 2017.

PECI, A.; SOBRAL, F. Regulatory impact assessment: how political and organizational forces influence its diffusion in a developing country. **Regulation and Governance**, v. 5, n. 2, p. 204-220, 2011.

PRADO, M. M. Implementing independent regulatory agencies in Brazil: the contrasting experiences in the electricity and telecommunications sectors. **Regulation and Governance**, v. 6, n. 3, p. 300-326, 2012.

TRILLAS, F.; MONTOYA, M. A. Commitment and regulatory independence in practice in Latin American and Caribbean countries. **Competition and Regulation in Network Industries**, v. 12, n. 1, p. 27-56, 2011.

TSEBELIS, G. ***Veto players***: how political institutions work. [s.l.]: Princeton University, 2002.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

FARIA, P. L. C. Desempenho, transparência e regulação: o mito das incompatibilidades congênitas. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9., 2004, Madrid. **Anales**... Madrid: CLAD, nov. 2004.

FARIA, P. L. C.; RIBEIRO, S. Regulação e os novos modelos de gestão no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 53, n. 3, p. 79-93, 2002.

FOSTER, V. Ten years of water service reform in Latin America: toward an Anglo-French model. *In*: SEIDENSTAT, P.; HAARMEYER, D.; HAKIM, S. (Ed.). **Reinventing water and wastewater systems**: global lessons for improving water management. New Jersey: John Wiley and Sons, 2002.

GHEVENTER, A. Política antitruste e credibilidade regulatória na América Latina. **Dados**, v. 47, n. 2, p. 335-363, 2004.

GILARDI, F. Policy credibility and delegation to independent regulatory agencies: a comparative empirical analysis. **Journal of European Public Policy**, v. 9, n. 6, p. 873-893, 2002.

_____. The formal independence of regulators: a comparison of 17 countries and 7 sectors. **Swiss Political Science Review**, v. 11, n. 4, p. 139-167, 2005.

JACOBS, C. **The role of regulatory impact assessment in democratization**: selected cases from the transition states of Central and Eastern Europe. Manchester: University of Manchester Press, 2005. (Working Paper, n. 101).

JORDANA, J.; LEVI-FAUR, D. Towards a Latin American regulatory state: the diffusion of autonomous regulatory agencies across countries and sectors. **International Journal of Public Administration**, v. 29, p. 335-356, 2006.

JORDANA, J.; SANCHO, D. Reforma del Estado y telecomunicaciones en América Latina. **Instituciones y Desarrollo**, v. 5, 1999.

KIRKPATRICK, C.; PARKER, D. **Regulatory impact assessment**: towards better regulation? Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2007.

KIRKPATRICK, C.; PARKER, D.; ZHANG, Y. F. Regulatory impact assessment in developing and transition economies: a survey of current practice. **Public Money and Management**, v. 24, n. 5, p. 291-296, 2004.

MAJONE, J. From the positive to the regulatory state: causes and consequences of change in the mode of governance. **Journal of Public Policy**, v. 17, n. 2, p. 139-167, 1997.

MELO, M. A. As agências reguladoras: gênese, desenho institucional e governança. *In*: ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. (Ed.). **O Estado numa era de reformas**: os anos FHC. Brasília: SEGES, 2002. p. 247-306.

MINOGUE, M. Apples and oranges: problems in the analysis of comparative regulatory governance. **Quarterly Review of Economics and Finance**, v. 45, n. 2/3, p. 195-214, 2005.

MINOGUE, M.; CARIÑO, L. Introduction: regulatory governance in developing countries. *In*: MINOGUE, M.; CARIÑO, L. (Ed.). **Regulatory governance in developing countries**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2006. p. 3-16.

MONTOYA, M. Á.; TRILLAS, F. The measurement of the independence of telecommunications regulatory agencies in Latin America and the Caribbean. **Utilities Policy**, v. 15, n. 3, p. 182-190, 2007.

MOREIRA, N. J. H.; LAMIN, H.; RABELO, D. V. L. Análise de impacto regulatório na Aneel: um caso piloto e as iniciativas da agência. *In*: PROENÇA, J. D.; CARLA, P. B. (Ed.). **Experiências exitosas em regulação na América Latina e Caribe**. Brasília: Presidência da República, 2012. p. 53-73.

MURILLO, M. V. Political bias in policy convergence: privatization choices in Latin America. **World Politics**, v. 54, n. 4, p. 462-493, 2002.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Regulatory policies in OECD countries**: from interventionism to regulatory governance. Paris: OECD Publishing, 2002.

_____. **Driving performance at Colombia's telecommunications regulator**. Paris: OECD Publishing, 2017.

PARGAL, S. **Regulation and private sector investment in infrastructure**: evidence from Latin America. Washington: The World Bank, 2003.

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

PENNA, F. Buenas praticas regulatorias en Chile. *In*: PROENÇA, J. D.; PAULO, C. B. (Ed.). **Experiências exitosas em regulação na América Latina e Caribe**. Brasília: Presidência da República, 2012. p. 193-204.

RADAELLI, C. M. Diffusion without convergence: how political context shapes the adoption of regulatory impact assessment. **Journal of European Public Policy**, v. 12, n. 5, p. 924-943, 2005.

SANTOS, L. A. Desafios da governança regulatória no Brasil. *In*: RAMALHO, P. I. (Ed.). **Regulação e agências reguladoras**: governança e análise de impacto regulatório. Brasília: Anvisa, 2009. p. 177-178.

SIFONTES, D. Regulación económica y agencias regulatorias independientes: una revisión de la literatura. **Revista Virtual Contribuciones a la Economía**, 2003.

UGAZ, C. **Consumer participation and pro-poor regulation in Latin America**. Helsinki: UNU-WIDER, 2002. (Discussion Paper, n. 121).

WALLSTEN, S. J. An econometric analysis of telecom competition, privatization, and regulation in Africa and Latin America. **The Journal of Industrial Economics**, v. 49, n. 1, p. 1-19, 2001.