

QUO VADIS? AS TRAJETÓRIAS PROFISSIONAIS DE REGULADORES BRASILEIROS^{1,2}

Alketa Peci³

Aline de Menezes Santos⁴

Bruno César Araújo⁵

SINOPSE

Pesquisas sobre trajetórias profissionais de reguladores destacam sua passagem para o setor privado, principalmente com base em evidências norte-americanas. No entanto, estudos atuais indicam que portas giratórias (*revolving doors*) dos reguladores em diferentes contextos podem compartilhar mais nuances, refletindo o papel de diferentes instituições políticas. Neste estudo, baseamo-nos na análise de sequência para explorar as trajetórias de 117 conselheiros brasileiros de agências reguladoras independentes (ARIs), investigando: Quais são suas trajetórias profissionais típicas? Qual plano de carreira recebe maiores benefícios salariais em cargos pós-mandato? A análise revela cinco grupos de planos de carreira nos quais a maioria dos reguladores não faz a transição entre os setores público e privado, mas ainda se beneficia de forma direta e indireta de cumprir mandatos em ARIs. Uma mistura diferente de incentivos de mercado, burocráticos, e políticos desempenha um papel nos padrões de trajetórias profissionais que descobrimos no Brasil.

Palavras-chave: agências reguladoras; infraestrutura; porta giratória.

1 INTRODUÇÃO

As agências reguladoras independentes (ARIs) proliferaram em uma ampla gama de países e setores. Em especial, o Brasil tem se destacado nesse processo, com a criação de mais de sessenta ARIs nos níveis federal, estadual e municipal de governo (Meirelles e Oliva, 2006; Peci, 2016).

A independência dos ARIs em relação ao governo e ao mercado regulamentado é comumente associada a um conjunto de requisitos profissionais, políticos e de especialização dos próprios membros do conselho da ARI, que devem garantir consistência e tomada de decisão independente (Wu, 2008). Pesquisas relacionadas à experiência pré e pós-mandato dos reguladores constataam a abundante evidência das trajetórias de porta giratória (*revolving doors*) dos reguladores, com transições constantes entre setor público e privado (particularmente no contexto dos Estados Unidos), e alimentam as teorias de captura regulatória (Zheng, 2014).

No entanto, pesquisas recentes sobre trajetórias de portas giratórias revelam que diferentes dinâmicas são dependentes do contexto (Coen e Vannoni, 2016; 2018; 2020); ou seja, os diferentes incentivos individuais e organizacionais que impulsionam a dinâmica da porta giratória podem ser influenciados pelas especificidades do contexto institucional, como no caso da União Europeia.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/radar69art2>

2. Este artigo é uma versão-resumo em português do original Peci, Santos e Araújo (2020).

3. Professora da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (Ebape/FGV). E-mail: <alketa.peci@fgv.br>.

4. Doutoranda da Ebape/FGV. E-mail: <santosalineams@gmail.com>.

5. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura (Diset/Ipea). E-mail: <bruno.araujo@ipea.gov.br>.

Neste trabalho, acompanhamos as carreiras profissionais de 117 reguladores brasileiros, contrastando suas trajetórias profissionais anteriores com suas trajetórias de carreira após cumprirem seus mandatos em agências reguladoras. Nosso estudo visa responder às seguintes questões: Quais são as trajetórias típicas de carreira dos reguladores brasileiros? Como a filiação política e a experiência anterior no setor público ou privado influenciam suas trajetórias de carreira? Quais carreiras típicas recebem mais benefícios monetários depois que os reguladores cumprem seus mandatos nas agências reguladoras?

2 METODOLOGIA

Este estudo baseia-se em um conjunto de dados original composto por todos os reguladores brasileiros (171) atuando em conselhos das ARIs de 1997⁶ a 2018. Os reguladores atuaram em dez agências reguladoras federais.

Todas as ARIs brasileiras têm um conselho composto por quatro a cinco membros que são indicados pelo presidente da República e que requerem aprovação legislativa. Como nos concentramos apenas nas informações anuais completas dos reguladores em relação às suas trajetórias profissionais cinco anos antes e cinco anos depois de seus mandatos, o conjunto de dados final no qual nos baseamos contém as trajetórias de 117 profissionais (do total de 171).

A principal fonte de dados é o Senado Federal do Brasil, que analisa o *curriculum vitae* (CV) de todas as indicações. Investigamos a filiação política dos conselheiros na base de dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Os dados salariais e de ocupação pré e pós-mandato foram extraídos da Relação Anual de Informações Sociais (Rais). Os dados de cargos pós-mandato também foram coletados em buscas detalhadas no LinkedIn, em sites e na imprensa, para o caso dos reguladores que não possuíam informações na Rais.

Utilizamos ferramentas de análises de sequências, especificamente, a técnica de *optimal matching analysis* (OMA), para mapear padrões de sequências profissionais. As trajetórias profissionais podem ser compreendidas a partir de uma perspectiva de continuidade, porque as carreiras são uma continuação de cargos ao longo do tempo (Spilerman, 1977). Com efeito, a análise de sequências com base em OMA tem sido amplamente usada em pesquisas de carreira (Abbott e Hrycak, 1990; Abbott e Tsay, 2000; Aisenbrey e Fasang, 2010; Dlouhy e Biemann, 2015).

No nosso caso, duas dimensões foram consideradas para a classificação do estado dos profissionais: uma, referente ao fato de o indivíduo trabalhar no setor público ou privado; e outra, referente à sua afiliação política – este modo, temos quatro estados possíveis. A função do algoritmo OMA é agrupar os profissionais em grupos (*clusters*) formados por “tipos ideais” que demonstram padrões recorrentes na amostra (Abbott e Hrycak, 1990). A partir daí, verificamos quais tipos obtêm maiores aumentos salariais em cargos pós-mandato, considerando que os salários são *proxies* poderosas de *status* profissional ou prestígio.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Além da codificação das sequências e do prazo, existem duas decisões críticas na aplicação da OMA: os custos de exclusão/inserção e substituição entre estados quando aplicável e o critério para agrupamento de sequências, ou seja, o método de agrupamento e a escolha do número de *clusters*. Os detalhes técnicos sobre essas opções estão no artigo original de Peci, Santos e Araújo (2020). Escolhemos uma solução de cinco *clusters*, que está representada no tempograma⁷ do gráfico 1. Cada *cluster* representa um tipo ideal de carreiras dos reguladores:

6. A primeira agência foi criada em 1996.

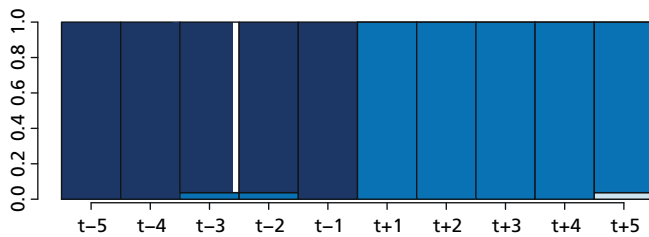
7. Um tempograma é um gráfico que mostra, período a período, qual a distribuição dos indivíduos entre os estados possíveis.

- *cluster 1* (n = 27) – servidores públicos não filiados politicamente e que passam a ser servidores não filiados do setor privado;
- *cluster 2* (n = 23) – servidores públicos politicamente filiados que retornam aos seus cargos após seus mandatos como reguladores;
- *cluster 3* (n = 15) – servidores públicos politicamente filiados que conseguem ingressar no setor privado após seus mandatos;
- *cluster 4* (n = 33) – servidores públicos não filiados politicamente que retornam aos seus cargos após seus mandatos; e
- *cluster 5* (n = 19) – funcionários privados sem filiação política.

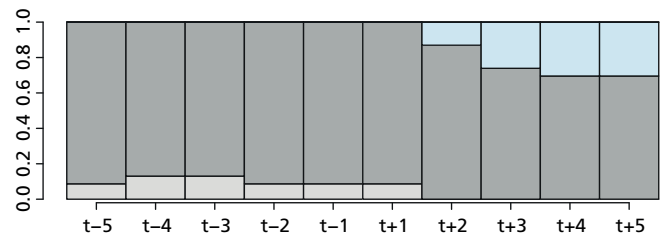
GRÁFICO 1

Tempogramas dos *clusters* de carreiras de reguladores: distribuição dos estados, ano a ano

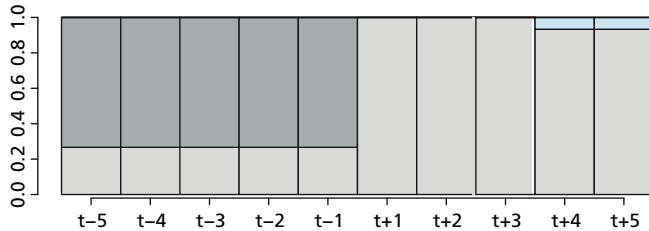
1A – *Cluster 1* (n = 27)



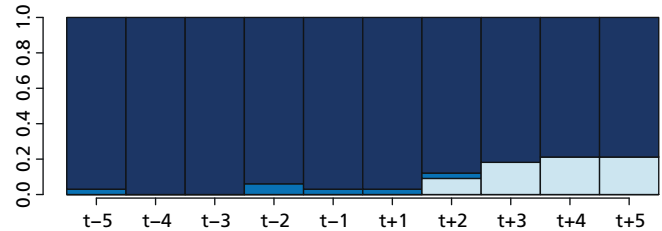
1B – *Cluster 2* (n = 23)



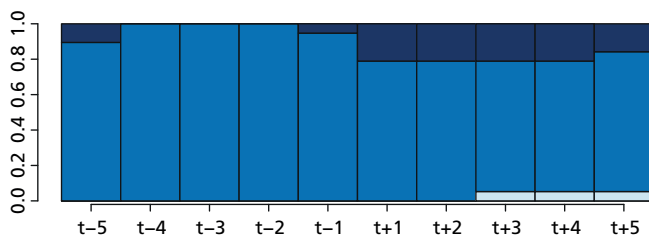
1C – *Cluster 3* (n = 15)



1D – *Cluster 4* (n = 33)



1E – *Cluster 5* (n = 19)



■ Funcionário privado afiliado politicamente
 ■ Servidor público afiliado politicamente
 ■ Não aplicável
 ■ Funcionário privado não afiliado
 ■ Servidor público não afiliado

Elaboração dos autores.

O *cluster 1* é composto por servidores públicos não filiados politicamente que migram para o setor privado. Esse *cluster* é o plano de carreira mais comum dos reguladores dos Estados Unidos, mas é o segundo plano de carreira mais representativo no Brasil. Ainda, diferentemente do contexto norte-americano, no qual ex-funcionários públicos triplicam seus salários quando mudam para o setor privado (Che, 1995), ex-funcionários públicos não afiliados não parecem aumentar substancialmente seus salários no setor privado.

Contudo, cabe lembrar que estamos dependentes da Rais, que registra apenas os salários, o que dificulta nossa análise de outros tipos de benefícios, como lucros, dividendos e pensões. Realizamos uma análise qualitativa adicional dos *clusters*, examinando CVs individuais que são representativos do *cluster*. Observamos que, diferentemente dos

Estados Unidos, onde tais reguladores cruzam a porta giratória diretamente para empresas reguladas, a maioria dos reguladores brasileiros desses *clusters* não é contratada diretamente por empresas reguladas, mas opera como consultores em suas próprias empresas. Também é interessante observar que boa parte dos reguladores que criaram suas próprias firmas veio da primeira geração de agências reguladoras. Consequentemente, tipos alternativos de benefícios, como lucros e dividendos, ilustram melhor os benefícios dessa trajetória profissional (e infelizmente não foram captados pela Rais).

O *cluster 2* é composto por servidores públicos filiados politicamente que regressam ao setor público, geralmente em melhores posições. Esse *cluster* indica que, para um grupo considerável de servidores públicos, ser politicamente filiado dificulta a mudança para o setor privado. Em outras palavras, as empresas privadas parecem não ter incentivos para contratar ex-reguladores politizados,⁸ provavelmente porque observam que esses reguladores têm laços mais fortes com os políticos, mas talvez careçam de experiência regulatória.

No entanto, a politização parece valer a pena. Esse grupo de reguladores recebe o segundo maior benefício salarial em seus cargos pós-mandato, ainda que, no setor público, indicando que cumprir um mandato em uma agência reguladora pode levar a cargos politicamente melhores e mais elevados no próprio setor público. Cargos nomeados politicamente no setor público brasileiro recebem um benefício especial (conhecido como cargos de direção e assessoramento superior – DAS) que pode dobrar o salário médio de uma função.

Alguns servidores públicos filiados politicamente fazem uma mudança de carreira para o setor privado, como ilustrado pelo *cluster 3*. Mais uma vez, deparamo-nos com as limitações da base de dados Rais em compreender profundamente os benefícios individuais dos reguladores deste *cluster*. A maioria dos reguladores também muda para suas próprias empresas de consultoria, indicando incentivos individuais para a mudança de carreira.

O *cluster 4* é composto por servidores públicos não filiados politicamente que regressam a seus cargos, e é a trajetória mais expressiva dos reguladores brasileiros. Esses reguladores não trocam de setor e continuam no setor público após cumprirem seus mandatos. Notavelmente, eles recebem menos benefícios salariais do que os servidores públicos politicamente filiados que regressam ao cargo, apesar de representarem o maior número de reguladores brasileiros.

Por fim, o *cluster 5* envolve a trajetória dos funcionários privados não filiados. Os reguladores deste *cluster* são os que recebem mais benefícios salariais após cumprirem seu mandato em ARIs, obtendo melhores posições no setor privado após cumprirem seus mandatos. Observamos que alguns reguladores deste *cluster* ascenderam a cargos executivos mais altos em empresas privadas.

Notavelmente, os ex-reguladores de seguros de saúde ou da indústria cinematográfica representam o maior número de cargos executivos em empresas ou associações da indústria regulamentada (organizações de *lobby*). Considerando os achados de Barbosa e Straub (2017) sobre os padrões dos funcionários privados enquanto atuam em escritórios de compras do setor público, acreditamos que esse fenômeno pode ser um indicador de comportamento colusivo, pelo menos em alguns setores. De todo modo, há muito poucos desses reguladores: eles representam 19 das 117 trajetórias.

Assim, os *clusters* de reguladores apresentam dinâmicas especiais, em que as instituições políticas brasileiras desempenham um papel importante. Nossos *clusters* de trajetórias de carreira típicas de reguladores brasileiros indicam que os maiores *clusters* são compostos por funcionários públicos que têm ou não filiação política e que retornam ao setor público após seus mandatos em ARIs, revelando uma porta giratória “unidirecional”.

O setor público é certamente um “*pool* de talentos” para o recrutamento de membros do conselho regulador, mas importantes barreiras de entrada e o prêmio salarial do setor público brasileiro podem explicar por que a

8. Ver também o *cluster 3*.

maioria dos reguladores com experiência anterior nessa área continua no mesmo setor após cumprir seus mandatos. Por sua vez, é muito difícil para os reguladores que têm experiência privada prévia entrar em cargos de serviço público competitivos e baseados no mérito após cumprirem seus mandatos.

O Brasil tem uma crescente e forte “regulocracia” em vários setores (Peci e Sobral, 2011). Do ponto de vista do capital humano, os reguladores do setor público podem mudar para o setor privado devido à sua experiência; do ponto de vista da teoria da expansão do mercado, eles podem fazê-lo porque conseguem expandir o “mercado” para suas habilidades (Zheng, 2014). A teoria da expansão do mercado concentra-se nos incentivos para os reguladores expandirem a demanda do mercado pelos serviços que poderão fornecer quando saírem do governo.

“Regulocratas” criam regras que são amplas e complexas o suficiente para exigir experiência em interpretação/implementação. As mesmas regras complexas aumentam a necessidade do setor privado de contar com a experiência dos reguladores depois de atuarem nos conselhos das ARIs. No entanto, se este é um cálculo racional das trajetórias dos reguladores ou simplesmente reflete a expansão da cultura “regulocrática”, permanece uma questão em aberto que demanda mais pesquisas. Sem dúvida, a cultura burocrática e legalista no Brasil pode desempenhar um papel nessa mudança.

4 COMENTÁRIO FINAL

Nosso estudo contribui para a pesquisa em regulação de diferentes maneiras. Em primeiro lugar, levamos em consideração não apenas a *expertise* profissional, mas também a *expertise* política dos reguladores para suas trajetórias profissionais. Além disso, sugerimos que, dependendo do contexto, as firmas reguladas não são os principais atores regulatórios. Os reguladores podem expandir o “mercado” de *expertise* regulatória em vez de impulsionar suas carreiras pós-mandato em firmas reguladas, ou podem encontrar incentivos interessantes dentro da própria burocracia pública. De forma mais ampla, demonstramos a diversidade contextual dos fenômenos das portas giratórias, corroborando pesquisas que vão além do contexto norte-americano.

REFERÊNCIAS

- ABBOTT, A.; HRYCAK, A. Measuring resemblance in sequence data: an optimal matching analysis of musicians' careers. **American Journal of Sociology**, v. 96, p. 144-185, 1990.
- ABBOTT, A.; TSAY, A. Sequence analysis and optimal matching methods in sociology: review and prospect. **Sociological Methods & Research**, v. 29, p. 3-33, 2000.
- AISENBREY, S.; FASANG, A. E. New life for old ideas: the “Second Wave” of sequence analysis bringing the “course” back into the life course. **Sociological Methods & Research**, v. 38, p. 420-462, 2010.
- BARBOSA, K.; STRAUB, S. **The value of revolving doors in public procurement**. Toulouse: Toulouse School of Economics, 2017. (TSE Working Paper, n. 17-873).
- CHE, Y. K. Revolving doors and the optimal tolerance for agency collusion. **The RAND Journal of Economics**, v. 26, p. 378-397, 1995.
- COEN, D.; VANNONI, M. Sliding doors in Brussels: a career path analysis of EU affairs managers. **European Journal of Political Research**, v. 55, p. 811-826, 2016.
- _____. The strategic management of government affairs in Brussels. **Business & Society**, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3MNgSH3>>.
- _____. Where are the revolving doors in Brussels? Sector switching and career progression in EU business-government affairs. **The American Review of Public Administration**, v. 50, p. 3-17, 2020.

- DLOUHY, K.; BIEMANN, T. Optimal matching analysis in career research: a review and some best-practice recommendations. **Journal of Vocational Behavior**, v. 90, p. 163-173, 2015.
- MEIRELLES, F.; OLIVA, R. Delegation and political control of the regulatory agencies in Brazil. **Revista de Administração Pública**, v. 40, p. 545-565, 2006.
- PECI, A. Regulatory reform and a better regulation agenda: traveling from center to Periphery. *In*: KLASSEN, T. R.; CEPIKU, D.; LAH, T. J. (Ed.). **The Routledge Handbook of Global Public Policy and Administration**. London; New York: Taylor & Francis, 2016. p. 217-225.
- PECI, A.; SANTOS, A. M.; ARAÚJO, B. C. P. O. *Quo vadis?* Career paths of Brazilian regulators. **Regulation & Governance**, 27 July 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3KM8Uw0>>.
- PECI, A.; SOBRAL, F. Regulatory impact assessment: how political and organizational forces influence its diffusion in a developing country. **Regulation & Governance**, v. 5, p. 204-220, 2011.
- SPILERMAN, S. Careers, labor market structure, and socioeconomic achievement. **American Journal of Sociology**, v. 83, p. 551-593, 1977.
- WU, I. Who regulates phones, television, and the internet? What makes a communications regulator independent and why it matters. **Perspectives on Politics**, v. 6, p. 769-783, 2008.
- ZHENG, W. The revolving door. **Notre Dame Law Review**, v. 90, p. 1265-1308, 2014.