TEXTO PARA DISCUSSÃO

2311

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

Bruno Queiroz Cunha

ipea

2311

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Rio de Janeiro, junho de 2017

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

Bruno Queiroz Cunha[1]

1. Especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) 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>.

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
Ministro Dyogo Henrique de Oliveira

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Ernesto Lozardo

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Rogério Boueri Miranda

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura
João Alberto De Negri

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Sérgio Augusto de Abreu e Lima Florêncio Sobrinho

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação
Regina Alvarez

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2017

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1.Brasil. 2.Aspectos Econômicos. 3.Aspectos Sociais. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

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 do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

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

JEL: K23; L51; D73; H54.

SUMÁRIO

SINOPSE

1 INTRODUÇÃO 7

2 ASCENSÃO DO ESTADO REGULADOR NO BRASIL 9

3 OS TIPOS DE FALHAS SISTÊMICAS E A BASE TEÓRICA PARA A COMPREENSÃO DA REGULOCRACIA 12

4 ANÁLISE EMPÍRICA DOS REGULOCRATAS BRASILEIROS 18

5 CONCLUSÃO 32

REFERÊNCIAS 34

APÊNDICE A – DADOS DE FREQUÊNCIA E IMPORTÂNCIA DE INTERAÇÃO 39

APÊNDICE B – DADOS RELATIVOS A ATIVIDADES 40

SINOPSE

Este trabalho analisa um grupo específico da burocracia brasileira, os "regulocratas". O texto foca em quadros de carreira de agências reguladoras federais, a fim de identificar padrões comportamentais e epistêmicos, além de preferências corporativas institucionalizadas. Adota-se um referencial teórico que enfatiza não propriamente a necessidade de autonomia técnico-administrativa e de despolitização da regulação, mas, sim, a indispensável atuação em rede e de maneira coesa e coordenada entre agentes de Estado. Colaboração e interação burocrática são ingredientes fundamentais para a atuação efetiva do Estado em prol do desenvolvimento. À luz desse enquadramento, o texto descreve o processo de estruturação e enraizamento de um modelo de regulação que é oriundo das reformas institucionais iniciadas em meados dos anos 1990. Também se emprega um quadro teórico servente a elucidar questões particulares dos regulocratas, suportado por dados empíricos colhidos por meio de extensivo *survey*. Ao final, constatam-se entraves e potenciais perdas à atuação em rede e à efetiva e sustentável contribuição dos regulocratas ao ciclo de políticas públicas, programas e projetos em áreas de infraestrutura.

Palavras-chave: regulação; agências reguladoras; governança regulatória; burocracia; regulocratas; falhas de rede.

1 INTRODUÇÃO

Busca-se neste texto identificar como agendas específicas de reformas, narrativas predominantes e estruturas funcionais influem no comportamento corporativo e na formação de preferências da burocracia de agências reguladoras do governo federal. Também se desenvolve na pesquisa um quadro analítico acerca de atitudes convergentes – ou divergentes – dos "regulocratas" com relações a atores externos, públicos e privados, e a opções programáticas e de políticas de governo. Para tanto, procura-se lançar um olhar diferente daquele que é geralmente empregado no exame das instituições e dos atores do ambiente regulatório, o qual tende a priorizar uma perspectiva analítica estreita e prescritiva. O referencial teórico aqui utilizado não credita o aperfeiçoamento regulatório a uma "monocultura institucional"[1] e 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 aqui perseguido será o de 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 de informações entre setores interdependentes de governo, como planejamento e regulação, é condição necessária para uma maior coordenação estatal e menor fragmentação decisória. Por este motivo, a autonomia administrativa de organizações e agentes públicos não pode ser o valor soberano, tampouco um fim em si mesmo.

Para cumprir com seu objetivo, este trabalho utiliza dados referentes aos servidores de um grupo específico de agências reguladoras: 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 pertencentes à administração direta, de modo a estabelecer comparações.

1. Conforme Evans (2004).

Ressalta-se que este trabalho não tem a intenção precípua de investigar a linha de direção das agências reguladoras – isto é, seus diretores, conselheiros e demais posições de comando desses órgãos. Isso porque, além de já existir alguma produção teórica sobre esse grupo de atores, embora com um corte mais funcionalista do que exploratório, estudos específicos sobre os servidores públicos dos quadros de carreira das agências reguladoras são, por sua vez, praticamente inexistentes. Essa opção metodológica também se justifica pelo perfil de respondentes do *survey*[2] que serve de base para a parte empírica deste trabalho, que é mais representativo dos baixo e médio escalões das agências Aneel, Anac, ANTT e Antaq.

Na segunda seção, o texto trata do surgimento das agências reguladoras e do chamado Estado regulador no Brasil, nos 1990. Na seção seguinte, lança-se um referencial teórico construído em torno de três tipos de falhas que explicam a atuação e alguns problemas advindos do perfil usual de conformação e operação das agências reguladoras. Na quarta parte, exploram-se dados do *survey*, de maneira a cotejar *insights* teóricos com dados concretos sobre a burocracia de regulação, analisando implicações e desajustes também por intermédio de comparações com outras carreiras públicas pertinentes. Daí segue sucinta conclusão.

No trabalho, apresentam-se reflexões e elementos específicos sobre os quadros das agências que permitirão 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 – ou seja, a burocracia das agências reguladoras – 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. As empresas privadas, por sua vez, detêm acesso mais facilitado e frequente aos regulocratas.

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

2. Ao se fazer menção a *survey* neste trabalho, tem-se sempre em mente o projeto de pesquisa liberado pelo Ipea e pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap) junto a diversas carreiras ligadas aos setores de infraestrutura logística e energética do governo federal brasileiro, cujo trabalho de coleta de dados foi realizado no segundo semestre de 2015. Para mais informações, vide *Cadernos Enap* nº 46, disponível em: <http://www.enap.gov.br/documents/52930/707328/161010_caderno_46.pdf/4d434df9-8ae9-402d-87de-55b4da6c0dd5>.

em bases mais realistas o escopo de atuação da regulocracia, à luz das necessidades de desenvolvimento nacional.

2 ASCENSÃO DO ESTADO REGULADOR NO BRASIL[3]

A criação das agências reguladoras no Brasil seguiu forte tendência internacional predominante nos anos 1980 e 1990. O papel de regulador econômico exercido pelo Estado brasileiro até então, que percorreu de maneira sustentável as fases precedentes do desenvolvimento nacional, detinha viés de maior direcionamento, planejamento e intervencionismo estatal. Diferentemente, o modo de regulação econômica que se introduziu no país na última década do século XX obedeceu, em primeiro lugar, à lógica liberalizante e utilitarista, e não mais à da orquestração estatal (Murray, 1971).

No contexto vigente nos anos 1990 e como forma de materializar a ampla proposta reformista da época, o governo lançou, em 1995, sob a responsabilidade do Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (Mare), o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). Entre outros, o PDRAE, que se constituiu no principal pilar da reforma administrativa dos anos 1990, avançou na defesa do modelo de Estado regulador como sendo o desenho estatal consistente com a administração gerencial – Nova Gestão Pública (New Public Management – NPM). Ainda que a reforma do aparelho do Estado e a redefinição de seu papel regulador (ou a reforma regulatória) não se tratassem do mesmo fenômeno, o PDRAE evidenciou a complementaridade entre ambos. Combinados, Estado regulador e administração gerencial permitiriam, conforme se supunha, a suplantação de ineficiências e dos entraves gerados pela administração burocrática (de matriz weberiana).

O modelo de Estado regulador que se buscou consolidar no Brasil à esteira de uma agenda de privatizações teve consequências tanto externas quanto internas ao Estado. Esse modelo, cujos contornos são dados a partir da distinção com o Estado intervencionista, produtor ou "positivo", caracteriza um tipo de Estado mais detido à normatização e ao monitoramento do que à produção de bens e serviços, ou à

3. Esta parte reproduz extensamente conteúdo originalmente publicado em Cunha (2016), em seção intitulada *A reforma regulatória como linha de base – uma interpretação crítica.*

intervenção direta na economia e na vida social (Majone, 1994; 1997). O novo modelo de Estado, portanto, estaria mais voltado a induzir o desenvolvimento, em vez de produzi-lo diretamente.

No Brasil, muito embora a realidade socioeconômica e institucional fosse largamente diversa do contexto vigente no mundo anglo-europeu na passagem dos anos 1980 para os 1990, foram experiências primeiro-mundistas que nortearam as reformas administrativas no campo da regulação. Nos países desenvolvidos, agia-se para diminuir o tamanho do Estado e para gerar ganhos e eficiência econômica alocativa. Bresser-Pereira, o *policy entrepreneur* da reforma administrativa brasileira nos anos 1990, declarava abertamente a predileção governamental pelo sistema anglo-saxão de reformas (Bresser-Pereira, 2004). Ele também expressou uma visão positiva sobre a reversão para um modelo regulador de Estado.

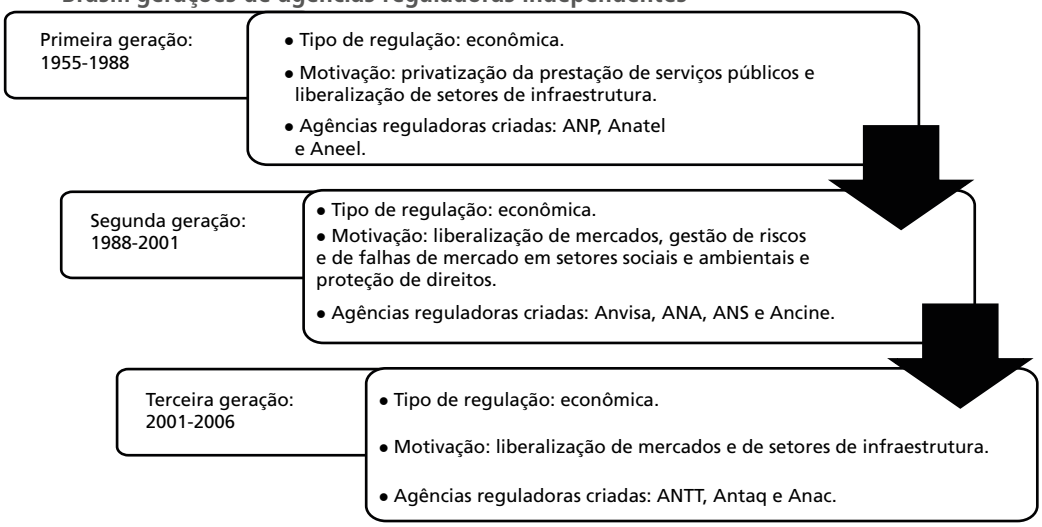
> A crise fiscal do Estado retirou-lhe a capacidade de realizar poupança forçada e investir nas empresas estatais, tornando-se aconselhável privatizá-las. Esta política está de acordo com a concepção de que o Estado moderno, que prevalecerá no século XXI, deverá ser um Estado regulador e transferidor de recursos, e não um Estado executor (Bresser-Pereira, 1996, p. 27).

No Brasil, alterações normativas, inclusive em nível constitucional, viabilizaram a combinação de privatizações, concessões à iniciativa privada e abertura de mercados ao capital privado, inclusive internacional. Concomitantemente, promoveu-se a institucionalização efetiva do novo papel regulador estatal, por intermédio da criação de agências reguladoras de caráter independente.

A instauração dessas "organizações de propósito específico" também espelhou experiências de países avançados. Idealizou-se à estrutura do Estado, nas palavras de Christensen e Lægreid (2006), a "purificação" de funções; ou, como descreve Flinders (2004), sua "despolitização", mediante a desagregação institucional. Agências reguladoras, pela mesma ótica, seriam, então, "organizações públicas com poderes regulatórios para as quais não há eleição popular, nem tampouco são diretamente dirigidas por oficiais eleitos" (Gilardi, 2008, p. 21-22, tradução nossa). Nesse tipo de desenho institucional, outro componente prioritário tocou a especialização burocrática dos órgãos reguladores, de maneira que o perfil de seus quadros funcionais acompanhasse o caráter de descentralização institucional, a autonomia administrativa e a especialização técnica.

Entre a segunda metade da década de 1990 e o início dos anos 2000, um conjunto de agências reguladoras foi criado no Brasil, todas sempre orientadas pela lógica que fundamentou a reforma do Estado e a construção da agenda gerencial. A figura 1 detalha a sucessão de etapas na criação de agências reguladoras federais.

FIGURA 1
Brasil: gerações de agências reguladoras independentes



Fonte: Cunha (2016).
Obs.: ANP – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis; Anatel – Agência Nacional de Telecomunicações; Anvisa – Agência Nacional de Vigilância Sanitária; ANA – Agência Nacional de àguas; ANS – Agência Nacional de Saúde Suplementar; Ancine – Agência Nacional do Cinema.

As dez agências reguladoras criadas ao longo das três fases descritas na figura 1 se constituíram, ao mesmo tempo, em raízes e frutos de reformas pró-mercado. Entre os objetivos dessas reformas estava a garantia de segurança jurídica ao investimento privado e a atenuação do problema da inconsistência temporal das decisões políticas – este sabidamente severo em países em desenvolvimento. Na lógica anglo-saxã de Estado regulador, o modelo de agências reguladoras independentes é tido como aquele que viabiliza a desejada separação entre as decisões políticas e técnicas – ou seja, a "despolitização". Essa separação apontaria para a efetiva criação de "compromissos críveis" por parte do Estado, com a finalidade de potencializar a atração de investimentos privados (Levy e Spiller, 1994; 1996). Deve-se notar, entretanto, que o modelo anglo-saxão incidiu menos em países de tradições administrativas germânicas e napoleônicas, para as quais o instituto das agências reguladoras independentes teve, comparativamente, menos influência (Bianculli, Fernandez-i-Marín e Jordana, 2013).

No que diz respeito aos países em desenvolvimento, a importação do modelo de agências reguladoras esteve mais ligada a dependências teóricas e financeiras, associadas à pressão exercida por organizações do calibre do Banco Mundial, do Fundo Monetário Internacional (FMI) e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (Estache e Wren-Lewis, 2009; Martinez-Gallardo e Murillo, 2011; Prado, 2014). Nas últimas décadas do século XX, esses organismos internacionais afiançaram a incorporação do modelo de Estado regulador de feições liberalizantes. Some-se a isso um sustentável "efeito bola de neve" de isomorfismo – ou mimetismo – institucional, que desencadeou a formação de um amplo consenso internacional a respeito desse tipo de reforma (Thatcher, 2002).

Na América Latina como um todo, correntes teóricas predominantes repercutiram teses alicerçadas no modelo dominante de regulação (Jordana e Levi-Faur, 2005). Numa análise da influência do legado ideológico sobre processos de reforma na América Latina, Martinez-Gallardo e Murillo (2011, p. 353, tradução nossa) afirmam que "legados ideológicos proveram aos políticos regras gerais a serem seguidas na interpretação das escolhas instrucionais acerca da regulação". A dependência teórica, no contexto latino-americano, teve papel de destaque como indutora de reformas regulatórias.

Esse mecanismo de difusão institucional e o arcabouço teórico-institucional por detrás ainda inspiram o funcionamento da regulação no Brasil, que segue perseguindo a eficiência econômica nos setores regulados por meio da atuação de órgãos reguladores que se intitulam independentes e puramente técnicos, em linha com a visão hegemônica. Nas áreas de infraestrutura em particular, outros objetivos de política pública – ou seja, a substância da regulação – e a dinâmica de processos decisórios compartilhados com outros atores internos ao Estado seguem uma lógica calcada em mínimos denominadores comuns, na qual a coesão não é autoevidente (Lodge e Wegrich, 2014).

3 OS TIPOS DE FALHAS SISTÊMICAS E A BASE TEÓRICA PARA A COMPREENSÃO DA REGULOCRACIA

A visão teórica tradicional sobre regulação econômica, que impulsionou as reformas regulatórias no Brasil e em diversos países do mundo, é intrinsecamente associada a duas

naturezas de falhas sistêmicas. A primeira delas é a das falhas de mercado; e a segunda, as de governo (Stigler, 1971; Tullock, Seldon e Brady, 2005; Wallis e Dollery, 1999).

Esses dois tipos de falhas, distintas entre si, têm, por outro lado, algo em comum, que é o fato de ambas deterem uma concepção normativa e determinística acerca do papel do Estado. Na combinação dessas duas abordagens, órgãos reguladores estatais estariam limitados em sua discricionariedade prática e no espaço de concertação e conversação com outros atores. Os limites seriam demarcados pela fronteira entre a técnica e a política, sendo a regulação abrigada pela primeira e separada da segunda. Adicionalmente, em linha com uma visão utilitarista sobre a atuação estatal, as ameaças de captura e de *rent-seeking* seriam alçadas à categoria de maiores riscos na esfera da regulação estatal (Peltzman, 1976; Stigler, 1971).

Falhas de mercado e de governo representaram os mais fortes pilares de projetos de reformas regulatórias mundo afora. Dos anos 1980 em diante, a criação de agências reguladoras justificou-se especialmente pela necessidade de mitigação de falhas de mercado em indústrias relevantes; ao passo que os limites da atuação desses órgãos – assim como do governo como um todo – haveriam de levar em conta a possibilidade de ocorrência de falhas de governo.

Como consequência do emprego dessas abordagens, órgãos reguladores e suas burocracias operariam, na prática, como "correias de transmissão" entre as decisões de ordem macropolítica prévias, emanadas do Poder Executivo – ou, em alguns sistemas, diretamente do Legislativo –, e sua implementação prática (Croley, 2008; Majone, 2006).[4] Por trás dessa noção de regulação está um alto ceticismo quanto ao papel do Estado e de seus agentes, o que é próprio de interpretações utilitaristas, fundadas no individualismo metodológico. Este tipo de concepção Crouch (2016) denomina regulação neoliberal, por se tratar de uma modalidade de regulação ancorada em modelos fortemente antiestatistas.

4. Ou, ainda, em uma interpretação alternativa para essa dinâmica de transmissão, promovendo-se, por meio das agências reguladoras, a interligação entre o academicismo técnico-econômico, numa ponta, e a implementação da política pública, na outra (Eisner, 2000).

Para esse tipo de agenda, a exclusividade dada ao emprego da técnica por parte das agências reguladoras seria um fator de legitimidade, e não somente de eficiência ou legalidade. Nos trabalhos seminais acerca da ascensão do Estado regulador na Europa, Majone (1994; 1997) argumenta que, a despeito da independência das agências reguladoras implicar questões de *deficit* democrático, visto que a elas se assegura um distanciamento incomum da influência de líderes políticos eleitos, a capacidade técnica desses órgãos, se levada ao grau de excelência e acoplada a critérios de *accountability*, teria efeito reparador. Ou seja, a autonomia administrativa das agências reguladoras, algo sem paralelo no restante do aparato estatal, estaria justificada por argumentos instrumentais e também democráticos (Lodge, 2008).

Os limites dados por aquelas duas dimensões de falhas sistêmicas, além de terem determinado a estruturação de regimes regulatórios em variadas jurisdições, repercutiram no comportamento institucionalizado dos profissionais responsáveis pela operação desses regimes, por parte do Estado. Nesse particular, Levi-Faur (2005), Levi-Faur, Jordana e Gilardi (2005) e Gilardi, Jordana e Levi-Faur (2006) foram pioneiros em refletir mais detidamente acerca do que chamaram de regulocratas, ou seja, os agentes públicos que ascenderam ao aparato estatal concomitantemente às reformas regulatórias e à criação de agências reguladoras mundo afora.

Ao descreverem a difusão do capitalismo regulatório, Levi-Faur, Jordana e Gilardi (2005, p. 23, traduçao nossa) argumentam que "agências reguladoras servem como uma plataforma institucional para um novo tipo de agente de Estado, o regulocrata". Ao menos no Brasil, regulocratas se assemelham e se distinguem dos burocratas tradicionais quase na mesma proporção, como será mais bem explicitado na próxima seção.

O que também se pode notar acerca da evolução da burocracia de regulação como grupo específico é que a representatividade do discurso "técnica *versus* política", nuclear ao projeto de Estado regulador e à instrumentalização de agências reguladoras, termina por arriscar um distanciamento excessivo da regulocracia *vis-à-vis* o mundo à sua volta. Os perfis de Estado e de burocracia inerentes a essa concepção seguem, na prática, o que Roberts (2010, p. 14, tradução nossa) define como "lógica da disciplina":

> a lógica da disciplina continha um argumento tático de que a melhor maneira para promover as virtudes de visão de futuro, consistência e espírito público era (...) transferindo a autoridade sobre certas escolhas para especialistas protegidos de interferência política.

O interesse público investido no combate às chamadas falhas de mercado e, por outro lado e subjacente à ideia de captura e falhas de governo, a crença num oportunismo inerente a qualquer indivíduo, criam padrões estreitos que repercutem no dia a dia dos regulocratas. Entre outros, influi na interação que se estabelece – ou que se recusa estabelecer – numa perspectiva horizontal, ou seja, na relação entre os regulocratas e os demais órgãos de Estado.

Pode-se argumentar que as abordagens da teoria das falhas de mercado e das falhas de governo oferecerem explicações no mínimo parciais sobre o desempenho da função reguladora por parte do Estado e do desenrolar prático dos processos regulatórios num ambiente que é sempre, em alguma medida, político (Baldwin, Cave e Lodge, 2012; Prosser, 1999). A visão tradicional da regulação, ancorada nessas duas naturezas de falhas, é grandemente normativa, em muito ignorando aspectos positivos e reais da regulação e de sua política e prática internas (Croley, 2008).

Daí decorre que a "lógica da disciplina" pode vir a ultrapassar o terreno da autonomia burocrática e do racionalismo técnico-decisório e passar a induzir ao represamento de canais de comunicação e interação. A consequência direta, nesse caso, seria a emergência de problemas de fragmentação, insulamento, balcanização ou egocentrismo organizacional (Cox e Mccubbins, 2001; Wegrich e Štimac, 2014). Todos eles estão ligados à falta de coordenação positiva e à deficiência em relações intra e intergovernamentais, aumentando a chance de paralisia, baixa coesão e indecisão dentro do governo.

Também por essas razões, uma das tendências atuais em administração pública vai justamente no sentido da correção dos problemas de fragmentação e balcanização causados por esforços insistentes, na esfera institucional e organizacional, de descentralização do aparato estatal. Essa nova tendência tem desencadeado propostas de recentralização, com maior ênfase na coordenação e em parcerias. Esse movimento coincide com um período de crítica à chamada Nova Gestão Pública (Christensen, 2012; Lodge e Wegrich, 2012; 2014; Peters, 2005).

No caso dos países em desenvolvimento e em particular o Brasil, a fragmentação decisória importa não apenas para a busca de soluções para crises ocasionais, por mais severas que sejam. Os desafios do desenvolvimento, mais estruturais e perenes, são dependentes de coesão e coordenação, e não somente de autonomia ou independência administrativas (Evans, 1995; Evans e Rauch, 1999; Gomide e Pires, 2014). Um cenário de desenvolvimento é ainda mais refratário ao exercício de uma autonomia técnico-burocrática idealizada e à submissão ao que Roberts (2010) trata como "neo-institucionalismo tolo", qual seja, a leitura formalista e reducionista do papel das instituições e das dotações prévias de cada jurisdição (Roberts, 2010; Rothstein e Tannenberg, 2015).

Neste ponto, importa adicionar a última categoria de falhas sistêmicas, que é, em certa medida, complementar às anteriores. Trata-se das falhas de rede, noção que procura iluminar o debate sobre os prejuízos causados por uma deficiente interação entre atores que mantêm contínua e duradoura relação de interdependência (Bressers e O'Toole Junior, 1998). Falha de rede significa a perda de capacidade de operação sistêmica num ambiente condicionado por interdependências entre atores públicos e privados (Schrank e Whitford, 2011). A interconexão e a coesão, acompanhadas do compartilhamento de valores entre esses atores, são elementos cruciais para afastar a possibilidade de falhas de rede, cujos prejuízos estão associados à deterioração ou obstrução do fluxo de comunicação pertinente à rede (Bressers e O'Toole Junior, 1998).

Reformas administrativas e regulatórias tradicionais enfatizaram, como já descrito, a necessidade do destacamento da técnica frente à esfera da política, assim, supostamente, promovendo a estabilidade das instituições. Agências reguladoras, sua autonomia administrativa e discricionariedade decisória sobre elementos técnicos seriam serventes a essa proposta (Gilardi e Maggetti, 2011). Ocorre que a descentralização e o agenciamento do Estado, em que pese os alegados benefícios, também podem ocasionar, como já explicitado, fragmentação, insulamento e balcanização.

O problema da falta de sinergia intragovernamental é persistente, e avoluma-se também no âmbito das críticas a reformas regulatórias tradicionais (Bouckaert, Peters e Verhoest, 2010; Christensen, 2012). Especialmente em contextos de mais franca e rápida transformação, como é o caso de nações em desenvolvimento e de renda média, é problemático insistir na rota única da busca pela separação de papéis e estabilidade

institucional sem que também se cuide de mecanismos de coordenação e governança mais ativos e dinâmicos. No caso da coordenação do aparato regulatório com seu entorno, os vínculos horizontais dentro do aparelho do Estado parecem indispensáveis para a não ocorrência de falhas de rede, que é a expressão sistêmica de problemas de coordenação.

A abordagem das falhas de rede está associada à sustentabilidade da interação entre atores interdependentes e a desníveis interativos que gerem desiquilíbrios importantes. Fluxos de informação restritos e pouco dinâmicos, ainda que projetados para trazer previsibilidade e segurança jurídica quanto ao papel regulador do Estado, ensejam o risco de engessamento, casuísmo ou autoritarismo – muitas vezes invisíveis a algumas partes da rede. As falhas de rede também seguem, em larga medida, o que prevê Williamson (1996) sobre conflitos e o consequente incremento em custos de transação advindos de problemas de coordenação em estruturas de governança híbridas – ou seja, que se situem em ponto intermediário entre a governança via hierarquia e o livre mercado.

Falha de rede, portanto, diz respeito à esfera do processo decisório em política pública, e não especificamente a questões substantivas da regulação. Nesse sentido, aproxima-se da noção de falha de governo, que também se importa com o processo de funcionamento e as consequências do desenrolar das relações regulatórias, embora esteja claro que a intuição de cada uma delas é oposta. No caso das falhas de rede, corrigir problemas significaria agir concertadamente, em associação de propósitos e buscando *policy learning* – ou, em outras palavras, interagindo mais e não via autonomização e insulamento.

Falhas de rede e de governo também se distinguem porque, enquanto a noção de falhas de governo aferra-se à lógica da captura da Escola de Chicago, falhas de rede convergem para a abordagem institucional do chamado espaço regulatório de Hancher e Moran (1989). Segundo essa abordagem, a interação entre diferentes tipos de agentes de um regime regulatório é algo mais explicativo do todo do que o pretenso processo de cooptação entre agentes e grupos de interesse. Isso se explica porque a visão bilateral das falhas de mercado, circunscrita à relação entre regulador e regulado, assim como a noção de captura que vem das falhas de governo, não incorpora toda a complexidade da atividade regulatória, sendo necessárias concepções mais representativas.

Desse modo, falhas de rede parecem ao menos tão importantes para a interpretação do funcionamento do Estado regulador e da regulocracia quanto as falhas de mercado e de governo. Averiguar quão limitados ou obstruídos podem estar os canais de comunicação e coordenação partindo ou envolvendo os regulocratas – tanto na condição de provedores de informação e recursos quanto de consumidores – é relevante em qualquer setor que detenha agências reguladoras como instituições fundamentais. Este é o caso de setores de infraestrutura como transporte e energia elétrica no Brasil.

4 ANÁLISE EMPÍRICA DOS REGULOCRATAS BRASILEIROS

4.1 Estrutura, dinâmica funcional e padrões corporativos

Um elemento central nos processos de desenvolvimento econômico diz respeito à coordenação entre Estado, sociedade e agentes produtivos (Block e Evans, 2005; Gomide e Pires, 2014; Schneider, 2015), além do processo de enraizamento dessa dinâmica interativa (Evans, 1995; Granovetter, 1985). Nesse sentido, é válido inquirir acerca do papel que a burocracia de agências reguladoras tem nesse tipo de dinâmica, ou seja, como esses atores se comportam dentro de sistemas complexos e com vistas ao desenvolvimento nacional.

Nesta seção, serão averiguados os dados do *survey* a partir de lente analítica aplicada aos regulocratas dos setores de infraestrutura logística e energética. Falhas de rede, como descrito anteriormente, podem advir, entre outros, da fragmentação e balcanização de áreas do Estado, e são potencialmente causadoras de limitação no trânsito de informações e de fricção no processo decisório, assim como de prejuízos à possibilidade de aprendizado em políticas públicas.

Dadas suas funções, que incluem: *i)* escolha de opções e tomada de decisões; *ii)* normatização; e *iii)* julgamento de processos administrativos, as agências reguladoras detêm, cumulativamente, características que seriam próprias dos três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário. Por isso, são tratadas como "governos em miniatura" (Prosser, 1997; Willis, 1958). Há, porém, um problema quando as agências passam a atuar em silos ou efetivamente como "subgovernos" apartados. Ainda que haja boa intenção e preparo técnico por parte dos regulocratas, efeitos contraproducentes, como uma noção excessivamente parcializada do contexto geral, podem advir (Breyer, 1995).

Para iluminar esta análise, partiu-se metodologicamente da extração e categorização de dados do *survey* em três grandes grupos. O primeiro é o dos regulocratas de logística (RL), que reúne todas as carreiras de especialistas e técnicos em regulação de Anac, ANTT e Antaq. O segundo é o dos regulocratas de energia (RE), no qual figura apenas a carreira de especialista em regulação da Aneel – única carreira de regulação participante no *survey* para esse setor. O terceiro grupo reúne as carreiras de planejamento (Plan): analista de infraestrutura; especialista em infraestrutura sênior; e analista de pesquisa energética.

Entende-se que, com esse recorte, é possível focalizar a análise e distinguir o que é próprio de cada ramo burocrático, particularmente o que é distintivo para os regulocratas, em comparação com as carreiras de planejamento. Somados, RL e RE totalizam 47% da amostra do *survey* (de 2.068 respondentes), enquanto Plan corresponde a 20%. Os 33% restantes dizem respeito às carreiras de operação dos analistas de infraestrutura de transporte (carreira do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT) e analistas superior IV (da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero). Estes últimos não serão objeto de análise neste trabalho.

A importância da análise comparada entre carreiras de regulação e de planejamento está no fato de que, em áreas de infraestrutura, tanto no que concerne a programas estatais amplos, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Programa de Investimento em Logística (PIL) ou o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), como mesmo para projetos de infraestrutura individuais e voltados a um empreendimento específico, é cada vez mais usual a associação de interesses entre atores públicos e privados. Delegações à iniciativa privada, principalmente via concessão, seja para novos empreendimentos (*greenfield*), seja para a gestão e aprimoramento de ativos ou serviços já existentes (*brownfiled*), ocorrem em ritmo de constante para crescente no país. O ciclo dessas delegações normalmente passa por planejamento setorial, seleção de projetos, delegação de empreendimentos, operação e manutenção dos empreendimentos, seguidas, finalmente, de regulação e fiscalização contratual.

A regulação é um componente decisivo e que deve ser considerado *a priori*, desde os primeiros estágios de um projeto, carteira de projetos ou programa, particularmente em concessões e parcerias público-privadas (PPPs). As especificidades e desafios regulatórios, além da formatação e qualidade das instituições regulatórias, têm o potencial de alterar decisões governamentais e de investimento público e privado,

sendo fundamental que se incorpore algum nível de "inteligência regulatória" ao longo de todo o processo (Cunha, Gomide e Karam, 2017). Nesse sentido, é importante notar que as normas inaugurais do PPI já passaram a incluir expressamente essa relevância transversal da regulação. Por exemplo, na Resolução nº 1 do Conselho do PPI, publicada em 13 de setembro de 2016, estabeleceu-se no art. 3º que: "as escolhas regulatórias utilizadas nos novos empreendimentos a serem estruturados e as atribuições privativas do poder concedente deverão ser justificadas e fundamentadas em seus procedimentos administrativos" (Brasil, 2016).

Por meio dos dados quantitativos que serão apresentados a seguir, pode-se interpretar a possibilidade de ocorrência de dano à coordenação e possível perda de sinergia e coesão envolvendo os regulocratas – ou seja, falhas de rede. Nas agências reguladoras há o acúmulo de conhecimento sofisticado acerca de seus setores de atuação, o que pode ser deficiente em outras áreas de governo. Portanto, ter os regulocratas sintonizados com as propostas de ação e os projetos de infraestrutura com os quais lidam ou lidarão pode, desde o início e dinamicamente no tempo, redundar em uma alocação de responsabilidades e benefícios mais sólida.

Partindo do referencial teórico-analítico desenvolvido anteriormente, entende-se que o distanciamento das instituições regulatórias do restante do aparelho estatal, particularmente dos atores governamentais afetos aos mesmos setores econômicos e às respectivas políticas públicas, pode ser prejudicial. Essa separação, na prática, será real e efetiva se demarcada por fronteiras formais erguidas para dificultar a interação. Contudo, poderá também ser de natureza contingencial e cultural, caso haja divergência normativa e dissonância de metas e preferências. Nesse caso, ideias e normas informais importarão para o padrão interativo. Além disso, variações setoriais específicas podem indicar nuances e exceções pontuais.[5]

Recorda-se que, no Brasil, os regulocratas surgiram como um grupo de servidores públicos coeso e distinto dos demais na esteira de processos de privatização de serviços e empresas públicas. São, portanto, um produto dessas reformas. Sua razão de existir está histórica e programaticamente ligada a elas. Assim, foram estruturados na modalidade de carreiras de Estado e imbuídos de funções públicas prioritárias – especialmente por

5. Uma exceção pontual pode ser o caso do setor portuário, para o qual mudanças recentes no marco regulatório alteraram competências do Poder Executivo e da Antaq, com maior espaço de interação entre ambos. Sobre o tema, ver Oliveira (2016).

meio da Lei nº 10.871/2004 –, o que os assemelha a outras carreiras da elite burocrática da administração pública federal brasileira.

Os regulocratas obedecem às mesmas regras funcionais e gozam de prerrogativas similares às de outras importantes carreiras de Estado, como no que tange à seleção unicamente por meio de concurso público, estabilidade no serviço público, irredutibilidade remuneratória, entre outros. Ou seja, por esse ponto de vista, a regulocracia não se distingue da burocracia de alto nível do Poder Executivo.

A condição de autarquia especial das agências, entretanto, parece ser igualmente importante na formação das preferências e comportamentos da regulocracia. A vinculação do papel desse grupo a um determinado modelo de atuação estatal – nesse caso, associado ao momento histórico e à agenda de reformas que lhe deram origem – cria uma cultura corporativa e *ethos* próprios. Simplificadamente, pode-se cogitar de um duplo perfil, de um lado, o weberiano estatista e, do outro, o liberal pró-mercado e especializado na mecânica regulatória conducente à eficiência econômica alocativa.

Embora a legislação aplicável às carreiras finalísticas das agências reguladoras explicite que o papel que as concerne não diz respeito apenas à pura e simples implementação técnica de políticas públicas mas também à realização de estudos e pesquisa que subsidiem suas atividades,[6] a formação da identidade institucional da regulocracia é menos orientada ao segundo perfil. A atividade consultiva e de suporte ao Estado, na formulação ou avaliação de políticas e programas, é não apenas secundária nas agências reguladoras mas também envolta em incertezas e potenciais críticas quanto aos limites do papel desses órgãos, à luz da almejada separação entre as esferas da política e da técnica.

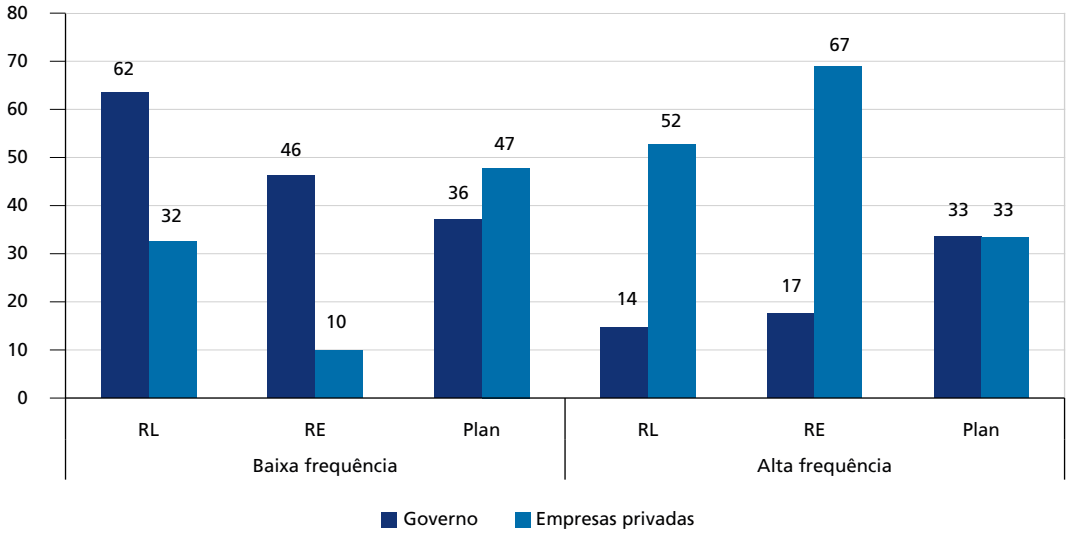
Adotando-se os critérios de categorização já indicados para os grupos RE, RL e Plan, nota-se, a seguir, clara e, em alguns casos, severa diferença nos números de interação entre, de um lado, as agências e outros órgãos de governo (exceto órgãos de

6. Em conformidade com o que dispõe o art. 1º, incisos I a XVI, da Lei nº 10.871/2004, os quais versam sobre as atribuições de carreiras de especialistas e técnicos em regulação das agências reguladoras.

controle) e, de outro, as agências e empresas privadas. Nos gráficos 1 a 5, agrupam-se dados referentes às respostas atribuídas à pergunta do *survey* apresentada a seguir.[7]

> Pensando na sua rotina de trabalho ao longo do último ano, indique, em uma escala de 0 a 10, a frequência com que você interagiu (0 = nunca; e 10 = sempre) e a importância para o seu trabalho de interagir (0 = nenhuma importância; e 10 = muita importância) com:
>
> Órgãos de governo
>
> Empresas privadas

GRÁFICO 1
Comparativo de frequência de interação
(Em %)



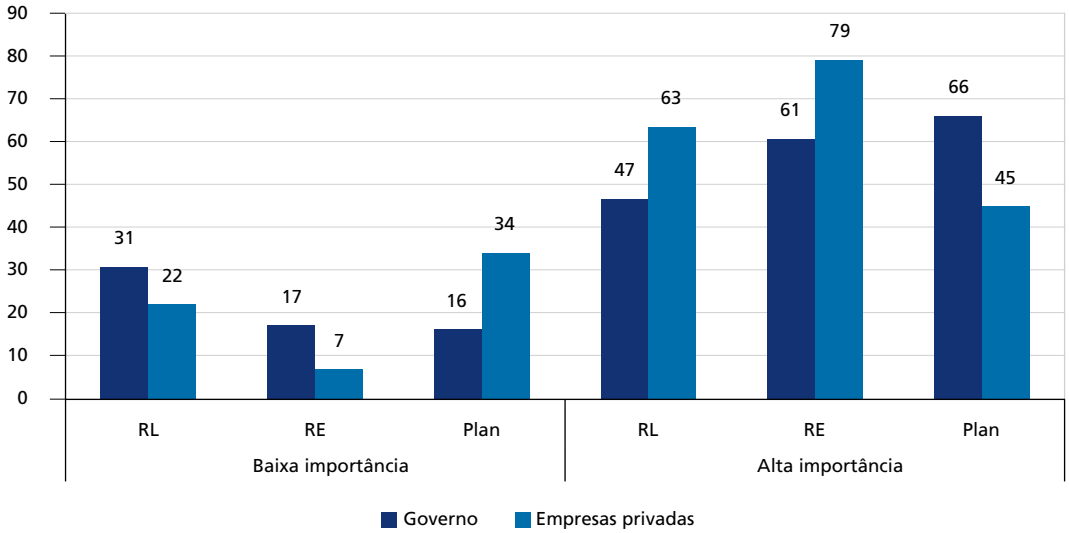
Fonte: Dados do *survey*.
Elaboração do autor.

Os números de baixa frequência de interação no gráfico 1 dizem respeito ao acumulado de respondentes das categorias RL, RE e Plan que afirmaram que nada interagem externamente ou que o fazem com reduzida frequência, o que inclui, numa escala de 0 a 10, o somatório das respostas no intervalo de frequência entre 0 a 3. Mesmo procedimento vale para o quesito baixa importância do gráfico 2, o qual reflete a percepção da relevância do relacionamento externo com outros órgãos de governo (exceto órgãos de controle) e empresas privadas. No outro extremo, as

7. O apêndice A contém tabelas descritivas dos dados constantes nos gráficos 1 a 5.

classes de alta frequência e alta importância, dispostas, respectivamente, nos gráficos 1 e 2, correspondem aos contingentes de respondentes que, na mesma escala de 0 a 10 adotada no *survey*, situaram-se entre 7 e 10, levando em conta tanto a relação com o resto do governo quanto com a iniciativa privada.

GRÁFICO 2
Comparativo da importância de interação
(Em %)

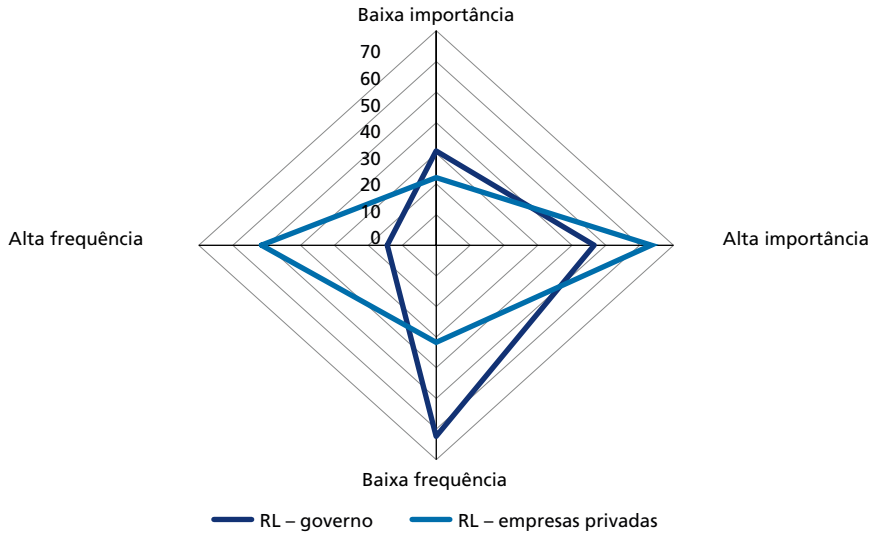


Fonte: Dados do *survey*.
Elaboração do autor.

Subjacente à seleção de dados para os gráficos 1 e 2 está a proposta de averiguar quão engajados estão os regulocratas com a interação com o setor privado e o setor público. Optou-se metodologicamente por utilizar as categorias extremas, isto é, baixa e alta, pois se considera que elas são mais condizentes com o exame pretendido, além de acumularem uma fração significativa das respostas, em todos os casos.

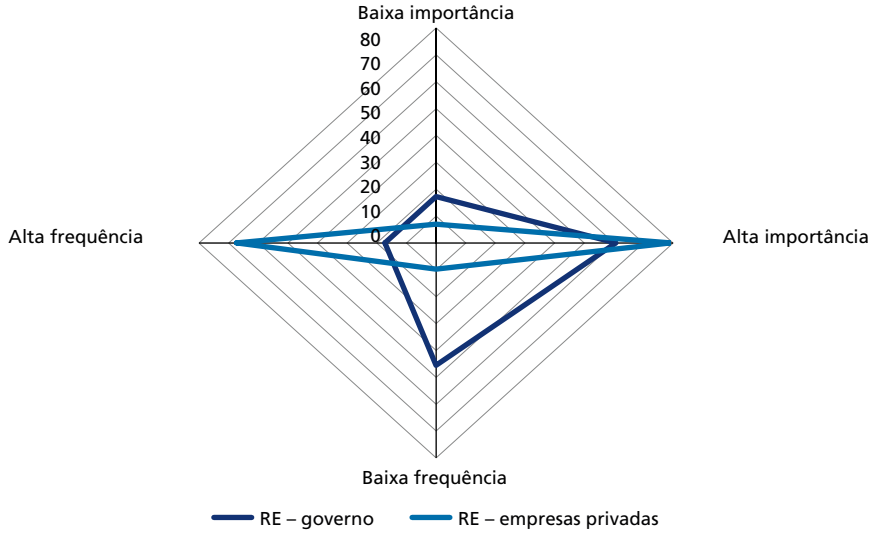
A comparação para alta e baixa interação evidencia o acesso significativamente mais facilitado que empresas privadas têm aos regulocratas, tanto em frequência quanto em importância. Os gráficos 3 a 5 também permitem observar os mesmos dados sob esse prisma. Por meio deles, nota-se nítida assimetria em favor das empresas privadas nos dois grupos de regulocratas, particularmente no tocante à alta frequência e alta importância de interação. Isso é um elemento distintivo de RL e RE, na comparação com Plan.

GRÁFICO 3
Importância e frequência de interação para RL
(Em %)



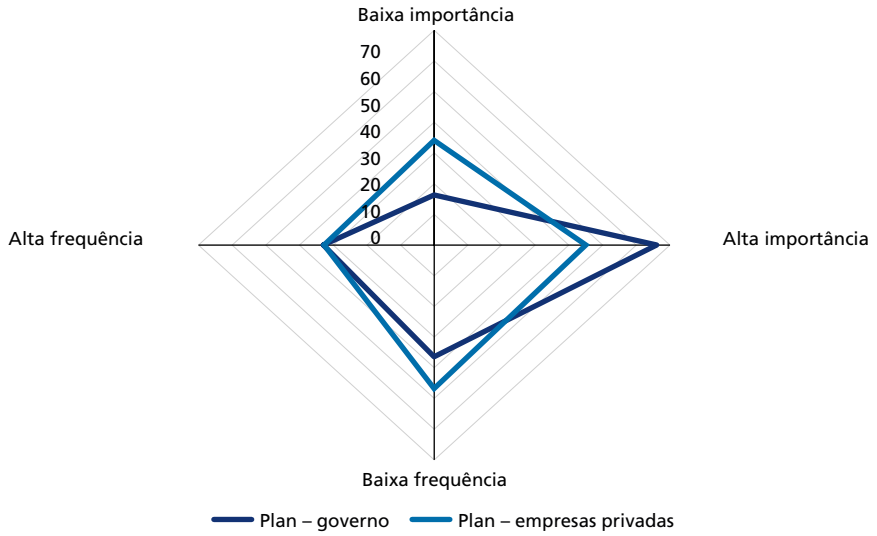
Fonte: Dados do *survey*.
Elaboração do autor.

GRÁFICO 4
Importância e frequência de interação para RE
(Em %)



Fonte: Dados do *survey*.
Elaboração do autor.

GRÁFICO 5
Importância e frequência de interação para Plan
(Em %)



Fonte: Dados do *survey*.
Elaboração do autor.

4.2 Interpretação dos dados empíricos e análise das implicações sistêmicas

Os números constantes nos gráficos 1 a 5 podem claramente sugerir *deficit* na interação que se estabelece entre os regulocratas e outros órgãos de governo, elevando o risco de falhas de rede. Verifica-se que, quando a importância ou a frequência de interação são baixas, conforme a escala adotada, as diferenças indicam que a interação com o governo é mais baixa do que no caso das empresas privadas, e algumas vezes em patamar significativo. Por exemplo, para RL, há uma diferença de 30 pontos percentuais (p.p.) no quesito baixa frequência de interação, denotando que se faz muito menos recorrente a interação dentro do governo, se comparado às empresas privadas (62% no primeiro caso, 32% no segundo). Já no caso dos números de alta interação, para RE, por sua vez, há uma diferença de 50 p.p. em favor das empresas privadas, se comparado aos percentuais de alta interação com o próprio governo (67% no primeiro caso, 17% no segundo).

Tanto no tocante à frequência quanto à importância, os dados para RL e RE mostram que, em todos os casos, as empresas privadas são o grupo mais valorizado para fins de interação. Esses números contrastam com os de Plan, para os quais a

interação com o governo é a de maior destaque em todos os casos; menos em um, que é a situação em que há empate, ao nível de 33%, para os números de alta frequência de interação. A rigor, ainda que, no caso de Plan, a frequência de interação também não pareça sugerir plena sinergia com outros órgãos de governo, seja nesse caso, seja, principalmente, no quesito importância, a burocracia de planejamento é mais tendente a valorizar a interação intragovernamental do que os regulocratas.

Uma maneira reducionista e simplória de explicar as diferenças constantes nos gráficos 1 a 5 seria naturalizando-as, isto é, recorrendo-se ao argumento convencional de que os contatos com a iniciativa privada são muito mais frequentes e importantes, pois decorrem de processos próprios da regulação, como fiscalização de contratos e obtenção de informações dos regulados. Na mesma via de análise, provavelmente propor-se-ia que a interação com o governo, além de mais pontual e estática, deve ser evitada em boa medida, a fim de não se abrirem brechas para possíveis relaxamentos dos critérios de autonomia administrativa das agências reguladoras.

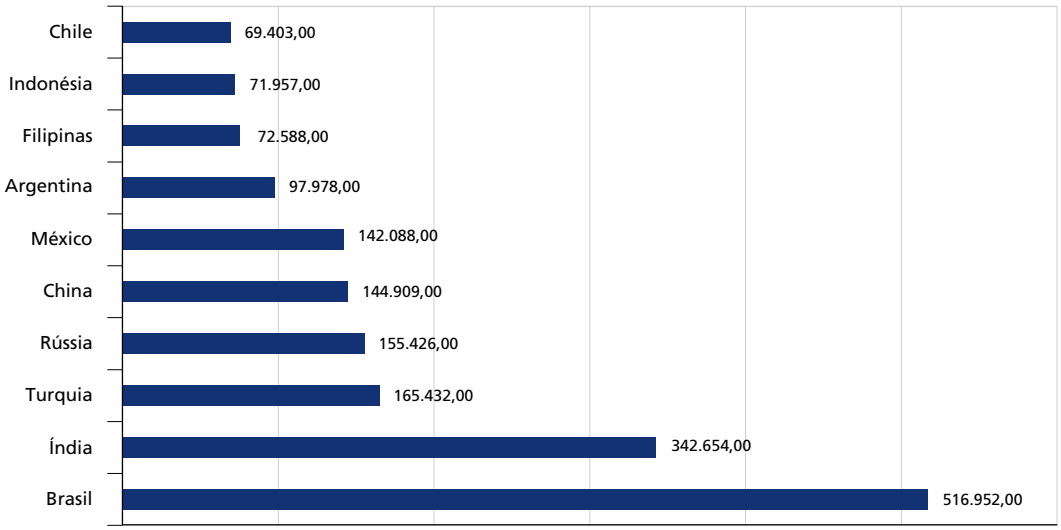
Ainda que esse argumento convencional seja em parte válido, pois, ao repercutir a visão dominante, pode estar aderente à expectativa das próprias agências reguladoras e seus quadros, é severamente limitado, numa perspectiva mais ambiciosa quanto ao papel do Estado. Fatores conjunturais, estruturais e teóricos reforçam esse diagnóstico, o qual também sustenta a interpretação quanto a possíveis perdas decorrentes de um padrão pouco interativo entre regulocratas e outras burocracias de Estado.

Em primeiro lugar, há que se frisar um elemento conjuntural ou de contexto bastante particular. Os dados do *survey* foram colhidos no segundo semestre de 2015. Portanto, requereram dos respondentes uma reflexão acerca do cenário vigente nos meses precedentes, o que alcança um período de intensa atividade na área de infraestrutura logística e energética no Brasil, com proporcional engajamento estatal na viabilização de políticas, programas e projetos.

De acordo com o Banco Mundial, dados de participação do investimento privado em infraestrutura em 2014, consolidados por meio do Private Participation in

Infrastructure Database,[8] dão destaque ao Brasil como o principal mercado mundial em volume de investimentos no mundo.[9] Mais contundente ainda são os dados de investimento privado direcionados ao Brasil ao longo de duas décadas e meia, entre 1990 e 2015, como mostra o gráfico 6.

GRÁFICO 6
Volumes de investimento privado em infraestrutura dos principais países (1990-2015)
(Em US$ milhões)



Fonte: Private Participation in Infrastructure Database. Disponível em: <https://ppi.worldbank.org/>.

Conforme o gráfico 6, por detrás do substantivo afluxo financeiro internacional para áreas de infraestrutura no Brasil, estiveram sucessivas estratégias públicas no desenho de programas e eleição de projetos, inclusive concessões, reformas e reconfigurações de arquiteturas institucionais (Fernandes *et al.*, 2017). Isso vale, mais recentemente, para o PAC e o PIL. Sem dúvida, esses programas requereram esforço conjunto de organizações e corpos burocráticos de dentro do aparato estatal, do que se poderia esperar que o campo regulatório tivesse sido peça chave, haja vista a relevância do componente regulatório para a decisão de investimento em áreas de infraestrutura,

8. A base de dados em questão registra arranjos contratuais para projetos de investimento em infraestrutura pública majoritariamente em países emergentes. Esses projetos, para serem computados, precisam ter sido concluídos no aspecto de financiamento e envolver a assunção de riscos e operação por empresas privadas. Mais informações disponíveis em: <https://ppi.worldbank.org/>.
9. Disponível em: <http://blogs.worldbank.org/ppps/obrigado-brasil>.

como já enfatizado. Os dados expressos nos gráficos 1 a 5 sugerem, porém, que, se houve algum impacto sobre frequência e importância de interação em decorrência do movimento constante de investimento privado em setores de infraestrutura no país, no caso dos regulocratas, esse impacto não parece ter sido efetivo, com respeito ao aprofundamento das relações interburocráticas.

Em segundo lugar, do ponto de vista teórico, este trabalho sublinhou a importância das interligações produtivas e cooperativas entre atores de um sistema ou espaço regulatório (Hancher e Moran, 1989), os quais operam em rede e partilham o sucesso ou insucesso da atuação estatal. Nesse sentido, seria desejável que conhecimentos próprios da *expertise* regulatória trafegassem e alimentassem o aprimoramento de etapas antecedentes à da regulação *stricto sensu* (Cunha, Gomide e Karam, 2017).

Seja pelo fator conjuntural, seja por argumentos teóricos em prol de uma melhor governança pública, parece improdutivo um cenário de desprestigiada interação entre agentes públicos que, em circunstâncias diferentes, poderiam cooperar e fluir informação em bases mais qualificadas. Faz sentido, portanto, considerar que haveria amplo espaço de aprimoramento na interação entre as carreiras de regulação e os outros órgãos de governo.

Esse prognóstico se reforça ao se averiguar, especialmente por meio dos gráficos 1 e 2, que, para RL e RE, os dados de importância de interação são menos díspares do que os dados de frequência. Em outras palavras, os percentuais de importância não são tão desfavoráveis aos órgãos de governo quanto os dados de frequência. Sobre esse ponto, talvez o principal exemplo seja no caso de RE, que, ao mesmo tempo em que separa em 50 p.p. os números de alta frequência de interação com órgãos de governo *vis-à-vis* empresas privadas (17% contra 67%, respectivamente), distingue-os de forma muita mais tênue na esfera da alta importância: 61% para governo e 79% para empresas privadas – ou seja, uma diferença de 18 p.p. em favor do último grupo. Um cenário mais equilibrado mostraria frequência e importância de interação recorrentemente mais em linha para RL e RE.

Portanto, as diferenças no trato com outros órgãos de governo, em comparação com a recorrência de interação com a iniciativa privada, não parecem algo meramente corriqueiro e da praxe regulatória de RL e RE, mas, sim, resultados de comportamentos institucionalizados e de uma cultura própria, formada a partir de uma determinada

agenda de reformas. A expressão dessa cultura estaria provavelmente na fidelidade dos regulocratas ao papel de "correia de transmissão" que o modelo tradicional de reformas atribuiu às agências reguladoras, conforme detalhado no início deste trabalho, e à assimilação da também explicitada "lógica da disciplina". Ambos os fenômenos tornariam os regulocratas indistintamente zelosos da separação com respeito a tudo aquilo que possa ser entendido como pertencente à esfera da política.

As reformas regulatórias contiveram, como descrito, um propósito apolítico e de "purificação técnica" da etapa de implementação de políticas públicas, o que também valeria para a operação da regulocracia. Isso intensifica as especificidades das agências reguladoras, visto que esses órgãos podem vir a se fazer programados a prescindir de componentes de interação usuais ao funcionamento da burocracia pública, inclusive os informais. Esse padrão comportamental, resultante, portanto, da gênese das reformas liberais regulatórias, seria igualmente um mecanismo de salvaguarda buscado pelos próprios regulocratas, sob a memória da independência administrativa que lhes é cara.

Em última análise, os regulocratas estariam menos inclinados a atuar em associação ativa e frequente de interesses com outros agentes de Estado, em especial dos ministérios. Essa distância relacional impactaria no fluxo de informações em dois sentidos. Poderia, primeiramente, vir a implicar a pouca disposição dos regulocratas em responderem cooperativamente, como provedores de informação, às necessidades e aproximações de grupos de servidores públicos de outros ramos de governo. Em segundo lugar, entretanto, também influiria na inabilidade deles próprios saírem ativamente à procura de potenciais interlocutores nos ministérios e outras autarquias. Dessa forma, as esferas da formulação de políticas públicas e de planejamento governamental teriam dificuldade de interagir com a regulocracia, que é justamente o que podem sugerir os dados apresentados.

Além dos elementos conjunturais e teóricos citados, é importante complementar essa análise com uma visão também estrutural acerca do que embasa o comportamento e as preferências corporativas dos regulocratas. Nesse sentido, pode-se agregar o fato da baixa interação aqui apontada não ser unicamente explicada pela preferência individual ou corporativa dos regulocratas, mas, sim, por uma disfunção institucional mais ampla. A carência de canais e discursos instituídos, tanto formais quanto informais, para o

contato entre regulação e planejamento na esfera burocrática corrobora esse diagnóstico. Isso parece ser mais recorrente em setores de infraestrutura do que em outras áreas.[10]

Sinais efetivos do pouco envolvimento estrutural da regulocracia dos setores de transporte e energia em estágios importantes da construção de políticas públicas podem ser percebidos a partir dos dados do *survey* contidos no gráfico 7.[11] Na escala das respostas graduadas entre 0 e 3, estão os percentuais de importância baixa; nas de 4 a 6, os de importância moderada; e, de 7 a 10, os de importância alta. Esses dados dizem respeito às respostas computadas no *survey* à questão apresentada a seguir, unicamente para o quesito importância.

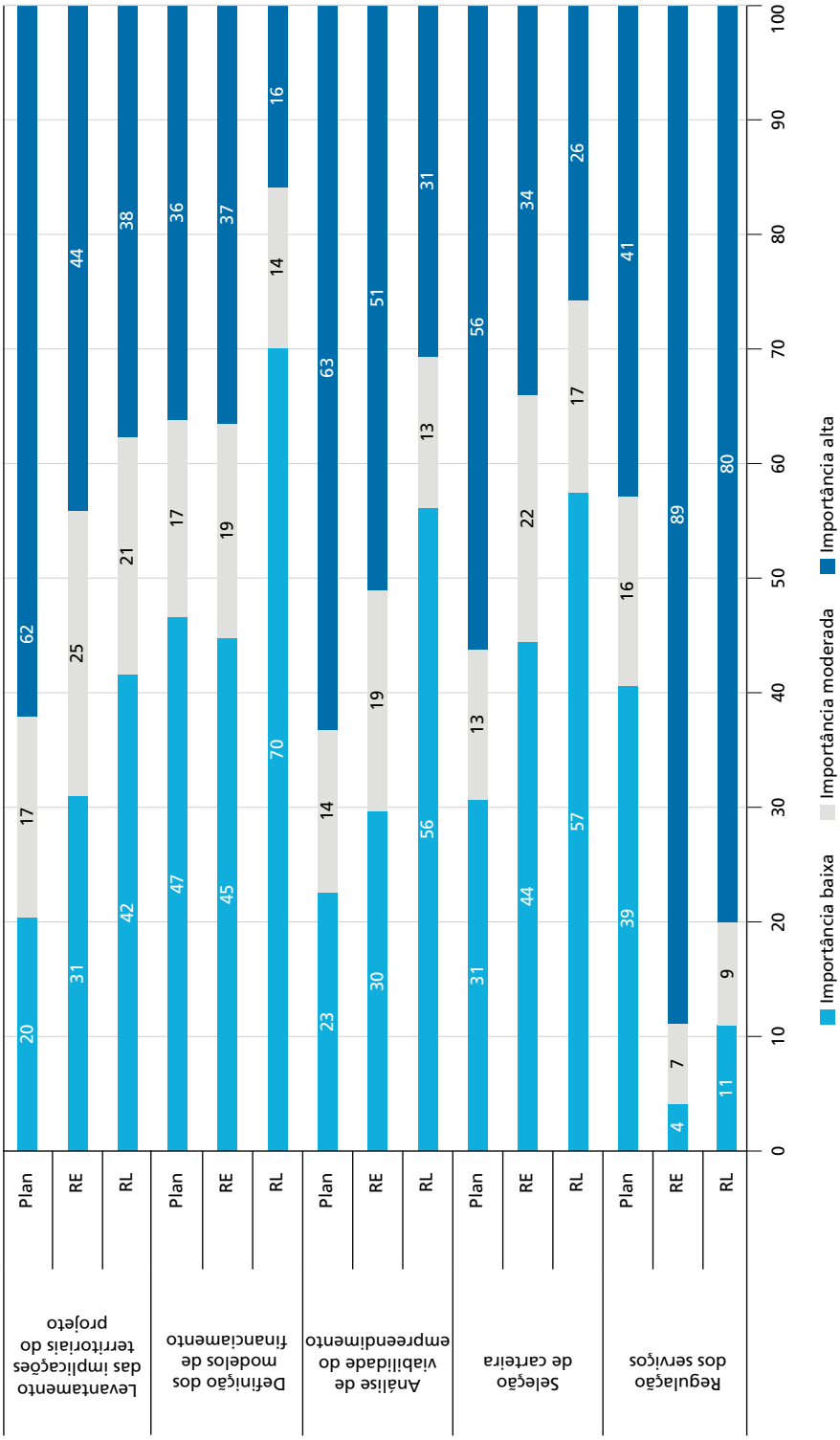
> Indique o grau de importância (0 = nada importante; e 10 = muito importante) e de domínio que você possui (0 = nenhum domínio; e 10 = muito domínio) das atividades abaixo, considerando a frequência com que você as realiza no seu trabalho.

Nota-se no gráfico 7 que há um pobre engajamento dos regulocratas com atividades que se poderia supor serem relevantes para suas áreas de atuação, especialmente aceitando-se a importância dinâmica da regulação no ciclo decisório estatal e para a alocação de investimento público e privado. Em contraste com o que ocorre com as quatro primeiras atividades indicadas no gráfico 7, a atividade de regulação concentra percentuais extremamente elevados na escala de alta importância. Isso não é um problema em si, desde que não contribua para a desvinculação de outras atividades que também poderiam ser mais bem focalizadas pelo conjunto dos regulacratas.

Questões territoriais, de financiamento, de viabilidade e qualidade de projetos impactam, ainda que mediatamente, a atividade regulatória, além de facilitarem ou dificultarem o sucesso de concessões em áreas de infraestrutura. Por mais que as agências reguladoras possam alocar a áreas internas específicas nos órgãos o tratamento desses temas – reduzindo o número de regulocratas potencialmente responsáveis por eles –, o considerável nível de baixa importância das quatro atividades reforça o entendimento quanto a uma circunstância estrutural mais severa.

10. A Anvisa mantém uma atuação mais transversal e interativa para fins da formulação e implementação de ações de política industrial na área do complexo industrial da saúde. Isso se dá, por exemplo, via coordenação dos comitês técnico-regulatórios inseridos na estrutura de governança das Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDPs), da qual também participam outras entidades públicas, inclusive o Ministério da Saúde.
11. O apêndice B contém tabela descritiva dos dados constantes no gráfico 7.

GRÁFICO 7
Grau de importância de determinadas atividades na visão de Plan, RE e RL



Fonte: Dados do *survey*.
Elaboração do autor.

Ademais, cabe questionar em que medida os baixos coeficientes com respeito a questões de territorialidade, viabilidade, seleção e financiamento de projetos e carteiras podem vir a condenar a qualidade da atuação do poder público no médio e longo prazos, impactando não só na esfera da regulação *stricto sensu* mas também no sucesso ou insucesso de projetos e programas como um todo. Torna-se mais difícil apostar, por exemplo, na sustentabilidade de concessões em áreas de transporte quando 70% dos regulocratas desse setor dão baixa importância à definição dos modelos de financiamento em suas rotinas, componente tão relevante para o andamento de concessões no longo prazo. Assim, haveria razão para se esperar uma maior aderência dos regulocratas àquelas quatro atividades – ainda que se note que os números relativos a RE sejam menos incisivos do que no caso de RL.

Os dados do gráfico 7 corroboram a tese de dissociação da regulocracia frente a decisões de ordem constitutiva de políticas públicas e de planejamento estatal. Ao mesmo tempo, iluminam o argumento quanto ao poder mobilizador da ideia de proteção de uma missão-chave, que seria técnica e nada política. Não houvesse essa assimilação e o enraizamento institucional de uma pretensa dicotomia entre autonomia administrativa e racionalidade técnica, de um lado, e interação e coesão entre agentes públicos, de outro, falhas de rede e perdas sistêmicas seriam riscos menores.

5 CONCLUSÃO

Ao longo deste trabalho, procurou-se descrever, de forma exploratória, porém, empiricamente fundamentada, como o fortalecimento da função regulatória do Estado produziu um tipo específico de servidor público, os chamados regulocratas. Esse grupo, atuante em agências reguladoras, está histórica e programaticamente vinculado ao advento do chamado Estado regulador no Brasil, ocorrido em meados dos anos 1990. Embora seja incorreto argumentar que a regulação tenha surgido no Brasil com o movimento de privatização de empresas e a criação subsequente de agências reguladoras, foi este movimento que deu impulso particular ao desenvolvimento da atividade regulatória no país.

A institucionalização do Estado regulador brasileiro, que se amparou grandemente na operação das dez agências reguladoras existentes no plano federal, além de marcos legais de suporte, tem como uma de suas especificidades a criação

de um corpo burocrático de carreiras de Estado. Essa característica empresta sentido especial à operação estatal, particularmente em áreas de infraestrutura.

Ao longo do trabalho, pôde-se sumarizar importantes elementos teóricos. Viu-se a predominância de um recorte específico sobre a regulação, o qual busca construir as bases para uma almejada "purificação técnica" da atuação do Estado nessa área, pretensamente afastando as agências reguladoras de arenas políticas. Como consequência, podem também advir daí riscos de falhas de rede, expressos na perda de sinergia, de capacidade de interação e de coesão com outros órgãos de Estado.

Dados quantitativos mostram que regulocratas, em suas rotinas de trabalho, dão preferência e mais frequência às interações com empresas privadas. Embora isso possa ser tentativamente explicado por um olhar instrumentalista da regulação, carece de pleno poder explicativo quando se tem em conta elementos contextuais, estruturais e teóricos. Os dados do *survey* que foram utilizados estão posicionados, temporalmente, em um momento de intensa agitação dentro do Estado brasileiro para a organização de estratégias complexas em áreas de infraestrutura, com o PAC e o PIL a pleno vapor.

O que os dados denotam é que, a despeito da necessidade de domínio de algum nível de "inteligência regulatória" ao longo de todo o circuito decisório em áreas de infraestrutura, e, também, de aproveitamento do conhecimento diferenciado que regulocratas têm dos setores aos quais estão vinculados, esse grupo não parece encontrar canais e estímulos constituídos que os levem a propiciar um efetivo aporte a outras esferas do aparelho estatal. Isso não implica dizer, necessariamente, que a regulação, como tema de relevância central, não tenha permeado esforços de construção e aprimoramento de políticas e programas em áreas de infraestrutura. Porém, o que se articulou dentro do governo acerca dessa temática, em anos recentes, não parece ter contato com a contribuição efetiva, constante e institucionalizada dos próprios regulocratas brasileiros.

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. 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. A situação atual, nesse quesito, é, na melhor das hipóteses, subótima.

O estudo das vicissitudes da regulocracia é tema de pouquíssimo destaque nas ciências sociais, e o que este trabalho proveu foi um impulso adicional para a estruturação de uma agenda de pesquisa nessa seara. Trabalhos futuros poderão contribuir para confirmar ou refutar as análises e inferências lançadas neste texto. Estudos complementares, tanto quantitativos quanto qualitativos, e inclusive setoriais, poderão, aproveitando-se deste trabalho, continuar a elucidar as características centrais dos regulocratas e seu impacto sistêmico.

REFERÊNCIAS

BALDWIN, R.; CAVE, M.; LODGE, M. **Understanding regulation**: theory, strategy and practice. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 2012.

BIANCULLI, A.; FERNANDEZ-I-MARÍN, X.; JORDANA, J. The world of regulatory agencies: institutional varieties and administrative traditions. **Jerusalem Papers in Regulation and Governance**, n. 58, p. 1-26, Oct. 2013.

BLOCK, F.; EVANS, P. The state and the economy. *In*: SMELSER, N. J.; SWEDBERG, R. (Org.). **Handbook of Economic Sociology**. Princeton: Princeton University Press, 2005. p. 505-526.

BOUCKAERT, G.; PETERS, B. G.; VERHOEST, K. **The coordination of public sector organizations**: shifting patterns of public management. New York: Palgrave Macmillan, 2010. 316 p.

BRASIL. Conselho do programa de parceria de investimentos da presidência da República. Resolução nº 1 , de 13 de setembro de 2016. Estabelece diretrizes gerais e estratégicas a serem adotadas pelos órgãos e entidades da administração pública federal no processo de contratação de empreendimentos do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República. 2016. Disponível em: <http://www.projetocrescer.gov.br/conselho1#>.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, p. 7-40, 1996.

_____. **Democracy and public management reform**: building the republican state. Oxford: Oxford University Press, 2004.

BRESSERS, H. T. A.; O'TOOLE JUNIOR, L. J. The selection of policy instruments: a network-based perspective. **Journal of Public Policy**, v. 18, n. 3, p. 213-239, 1998.

BREYER, S. **Breaking the vicious circle**: toward effective risk regulation. 4th ed. Cambridge, United States: Harvard University Press, 1995.

CHRISTENSEN, T. Post-NPM and changing public governance. **Meiji Journal of Political Science and Economics**, Tokyo, v. 1, p. 1-11, 2012.

CHRISTENSEN, T.; LÆGREID, P. Agentification and regulatory reforms. *In*: _____. (Org.). **Autonomy and regulation**: coping with agencies in the modern state. Cheltenham: Edward Elgar, 2006. p. 8-49.

COX, G. W.; MCCUBBINS, M. D. The institutional determinants of economic policy outcomes. *In*: HAGGARD, S.; MCCUBBINS, M. D. (Org.). **Presidents, parliaments, and policy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

CROLEY, S. P. **Regulation and public interests**: the possibility of good regulatory government. Princeton: Princeton University Press, 2008.

CROUCH, C. The Paradoxes of privatisation and public service outsourcing. *In*: MAZZUCATO, M.; JACOBS, M. (Org.). **Rethinking capitalism**: economics and policy for sustainable and inclusive growth. Wiley-Blackwell, 2016. 224 p.

CUNHA, B. Q. Antagonismo, modernismo e inércia: a política regulatória brasileira em três atos. **Cadernos Ebape/FGV**, Rio de Janeiro, v. 14, p. 473-485, 2016.

CUNHA, B. Q.; GOMIDE, A. A.; KARAM, R. A. S. Governança e capacidade regulatória: notas de pesquisa. **Boletim de Análise Política-Institucional**, Brasília, n. 10, 2017.

EISNER, M. A. **Regulatory politics in transition**: interpreting american politics. 2nd ed. Baltimore: John Hopkins University Press, 2000. 272 p.

ESTACHE, A.; WREN-LEWIS, L. Toward a theory of regulation for developing countries: following Jean-Jacques Laffont's lead. **Journal of Economic Literature**, v. 47, n. 3, p. 729-770, 2009.

EVANS, P. **Embedded autonomy**: states and industrial transformation. Princeton: Princeton University Press, 1995. 344 p.

_____. Development as institutional change: the pitfalls of monocropping and the potentials of deliberation. **Studies in Comparative International Development**, v. 38, n. 4, p. 30-52, 2004.

EVANS, P.; RAUCH, J. E. Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of weberian State structures on economic growth. **American Sociological Review**, v. 64, n. 5, p. 748-765, 1999.

FERNANDES, C. C. C. *et al.* **Arranjos institucionais e a burocracia de infraestrutura**: notas para uma história sobre a construção das capacidades estatais no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, no prelo).

FLINDERS, M. Distributed public governance in Britain. **Public Administration**, v. 82, n. 4, p. 883-909, 2004.

GILARDI, F. **Delegation in the regulatory state**: independent regulatory agencies in Western Europe. Cheltenham: Edward Elgar, 2008.

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. (Org.). **Privatization and market development**: global movements in public policy ideas. Cheltenham: Edward Elgar, 2006. p. 127-147.

GILARDI, F.; MAGGETTI, M. The independence of regulatory authorities. *In*: LEVI-FAUR, D. (Org.). **Handbook on the Politics of Regulation**. Cheltenham: Edward Elgar, 2011. p. 201-214.

GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. (Org.). **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.

GRANOVETTER, M. Economic action and social structure: the problem of embeddedness. **American Journal of Sociology**, v. 91, n. 3, p. 481-510, 1985.

HANCHER, L.; MORAN, M. Organizing regulatory space. *In*: HANCHER, L.; MORAN, M. (Org.). **Capitalism, culture and economic regulation**. Oxford: Clarendon Press, 1989. cap. 10.

JORDANA, J.; LEVI-FAUR, D. The diffusion of regulatory capitalism in Latin America: sectoral and national channels in the making of a new order. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 598, n. 1, p. 102-124, 2005.

LEVI-FAUR, D. The global diffusion of regulatory capitalism. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 598, n. 1, p. 12-32, 2005.

LEVI-FAUR, D.; JORDANA, J.; GILARDI, F. Regulatory revolution by stealth: on the citadels of regulatory capitalism and the rise of regulocracy. Trabalho apresentado na European Consortium for Political Research Conference, Budapest, 2005.

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

_____. **Regulations, institutions, and commitment**: comparative studies of telecommunications. New York: Cambridge University Press, 1996.

LODGE, M. Regulation, the regulatory state and european politics. **West European Politics**, v. 31, n. 1/2, p. 280-301, 2008.

LODGE, M.; WEGRICH, K. (Org.). **Executive politics in times of crisis**. Palgrave MacMillan, 2012.

_____. **The problem-solving capacity of the modern state**: governance challenges and administrative capacities. Oxford: Oxford University Press, 2014.

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

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

_____. Agenda setting. *In*: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. E. (Org.). **Oxford Handbook of Public Policy**. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 228-250.

MARTINEZ-GALLARDO, C.; MURILLO, M. V. Agency under constraint: ideological preferences and the politics of electricity regulation in Latin America. **Regulation and Governance**, v. 5, n. 3, p. 350-367, 2011.

MURRAY, R. The internationalization of capital and the nation state. **New Left Review**, n. I/67, p. 84-109, 1971.

OLIVEIRA, M. N. S. Aspectos jurídicos do fenômeno do reequilíbrio e da prorrogação antecipada de contratos de arrendamento portuário face ao novo marco regulatório. **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, v. 2, n. 1, p. 211-232, 2016.

PELTZMAN, S. Towards a more general theory of regulation. **Journal of Law and Economics**, v. 19, n. 2, p. 211-240, 1976.

PETERS, B. G. **Concepts and theories of horizontal policy management**. Santiago: 2005.

PRADO, L. C. D. **Relações entre Estado e mercado**: reformas e agências reguladoras no Brasil – 1991-2013. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 2014. (Textos para Discussão, n. 2).

PROSSER, T. **Law and the regulators**. Oxford: Clarendon Press, 1997.

_____. Theorising utility regulation. **The Modern Law Review**, v. 62, n. 2, p. 196-217, 1999.

ROBERTS, A. **The logic of discipline**: global capitalism and the architecture of government. Oxford: Oxford University Press, 2010.

ROTHSTEIN, B.; TANNENBERG, M. **Making development work**: the quality of government approach. Stockholm: 2015.

SCHNEIDER, B. **Designing industrial policy in Latin America**: business-state relations and the new developmentalism. New York: Palgrave MacMillan, 2015.

SCHRANK, A.; WHITFORD, J. The anatomy of network failure. **Sociological Theory**, v. 29, n. 3, p. 151-177, 2011.

STIGLER, G. J. The theory of economic regulation. **The Bell Journal of Economics and Management Science**, v. 2, n. 1, p. 3-21, 1971.

THATCHER, M. Delegation to independent regulatory agencies: pressures, functions and contextual mediation. **West European Politics**, v. 25, n. 1, p. 125-147, 2002.

TULLOCK, G.; SELDON, A.; BRADY, G. L. **Government failure**: a primer in public choice. 2nd ed. Washington: Cato Institute, 2005.

WALLIS, J.; DOLLERY, B. **Market failure, government failure, leadership and public policy**. New York: Palgrave MacMillan, 1999.

WEGRICH, K.; ŠTIMAC, V. Coordination capacity. *In*: WEGRICH, K.; LODGE, M. (Org.). **The problem-solving capacity of the modern state**. Oxford: Oxford University Press, 2014. p. 41-62.

WILLIAMSON, O. E. **The mechanisms of governance**. Oxford: Oxford University Press, 1996.

WILLIS, J. Administrative decision and the law: the views of a lawyer. **The Canadian Journal of Economics and Political Science**, v. 24, n. 4, p. 502, Nov. 1958.

APÊNDICE A

DADOS DE FREQUÊNCIA E IMPORTÂNCIA DE INTERAÇÃO

TABELA A.1
Frequência de interação
(Em %)

		Governo	Empresas privadas
Baixa frequência	RL	62	32
	RE	46	10
	Plan	36	47
Alta frequência	RL	14	52
	RE	17	67
	Plan	33	33

Fonte: Dados do *survey*.
Elaboração do autor.
Obs.: RL – regulocrata de logística; RE – regulocrata de energia; Plan – planejamento.

TABELA A.2
Importância de interação
(Em %)

		Governo	Empresas privadas
Baixa importância	RL	31	22
	RE	17	7
	Plan	16	34
Alta importância	RL	47	63
	RE	61	79
	Plan	66	45

Fonte: Dados do *survey*.
Elaboração do autor.

APÊNDICE B

DADOS RELATIVOS A ATIVIDADES

TABELA B.1
Dados da importância atribuída a determinadas atividades por RL, RE e Plan
(Em %)

Atividades	Importância baixa	Importância moderada	Importância alta
Levantamento das implicações territoriais do projeto			
RL	42	21	38
RE	31	25	44
Plan	20	17	62
Definição dos modelos de financiamento			
RL	70	14	16
RE	45	19	37
Plan	47	17	36
Análise de viabilidade do empreendimento			
RL	56	13	31
RE	30	19	51
Plan	23	14	63
Seleção de carteira			
RL	57	17	26
RE	44	22	34
Plan	31	13	56
Regulação dos serviços			
RL	11	9	80
RE	4	7	89
Plan	39	16	41

Fonte: Dados do *survey*.
Elaboração do autor.
Obs.: RL – regulocrata de logística; RE – regulocrata de energia; Plan – planejamento.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão
Andrea Bossle de Abreu

Revisão
Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Elaine Oliveira Couto
Luciana Nogueira Duarte
Mariana Silva de Lima
Vivian Barros Volotão Santos
Cynthia Neves Guilhon (estagiária)
Madjory de Almeida Pereira (estagiária)

Editoração
Aeromilson Mesquita
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Carlos Henrique Santos Vianna
Glaucia Soares Nascimento (estagiária)

Capa
Danielle de Oliveira Ayres
Flaviane Dias de Sant'ana

Projeto Gráfico
Renato Rodrigues Bueno

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Rio de Janeiro-RJ

Logotipo/slogan de governo removido em observancia ao disposto no art. 40 da Lei n 9.504/1997

Missão do Ipea
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO

ISSN 1415-4765